

# Heritage in transition

## Citation for published version (APA):

Zwegers, B. C. (2018). *Heritage in transition: global and local challenges in Germany and the United Kingdom, 1970-2010*. Maastricht University. <https://doi.org/10.26481/dis.20180207bz>

## Document status and date:

Published: 01/01/2018

## DOI:

[10.26481/dis.20180207bz](https://doi.org/10.26481/dis.20180207bz)

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## NEDERLANDSE SAMENVATTING

Erfgoedbehoud is van oorsprong een nationale aangelegenheid. Het selecteren, interpreteren, behouden en restaureren van monumentale gebouwen werd in de negentiende eeuw een taak van nationale overheden en nationaal opererende non-gouvernementele organisaties. Deze instanties zouden tot ver in de twintigste eeuw de dienst uitmaken. Vanaf de jaren zeventig kregen de traditionele pleitbezorgers van erfgoedbehoud echter te maken met een groeiend aantal internationale, lokale en regionale actoren die er in sommige opzichten andere visies op na hielden. Hoewel nationale instituties en organisaties nog steeds een belangrijke rol spelen, zijn de contouren van het erfgoedveld door de opkomst van deze nieuwe actoren veranderd. Dit proefschrift stelt daarom de volgende vraag centraal: Hoe heeft het traditioneel nationaal georiënteerde erfgoedveld zich in de afgelopen vijfenveertig jaar ontwikkeld?

Het proefschrift laat zien dat erfgoedbehoud tussen 1970 en 2010 veranderde van een taak voor nationale instituties naar een complex veld waarin diverse actoren op verschillende niveaus met elkaar interacteren, concurreren en samenwerken. Om inzicht te krijgen in de processen die het erfgoedveld sinds 1970 heeft door- gemaakt, vergelijkt *Heritage in Transition* de omgang met cultureel erfgoed in respectievelijk Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vanuit een historisch perspectief. Zowel het Duitse als het Britse erfgoedveld hebben hun wortels in negentiende-eeuws nationalisme, maar sinds de Tweede Wereldoorlog hebben beide landen zich staatkundig anders ontwikkeld. Als gevolg hiervan bestaan er belangrijke verschillen in de manier waarop erfgoedbeleid is georganiseerd en wordt uitgevoerd. In Duitsland zijn de deelstaten verantwoordelijk voor erfgoed, terwijl in het Verenigd Koninkrijk de nationale overheid hier zorg voor draagt. Dit verschil komt niet alleen tot uitdrukking in de binnenlandse verhoudingen tussen verschillende bestuurlijke niveaus, maar heeft ook gevolgen voor de internationale betrekkingen van beide landen.

Deze verschillen zijn door de opkomst van internationale erfgoedorganisaties als de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) – die sinds 1972 een lijst samenstelt van culturele en natuurlijke erfgoedsites van ‘uitzonderlijke universele waarde’ – scherper zichtbaar geworden. Duitsland heeft door haar politiek-cultureel diep verankerde federale overheidsstructuur een wezenlijk andere verhouding met UNESCO dan het Verenigd Koninkrijk. Om de verschillen en overeenkomsten tussen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk te analyseren, worden er in dit proefschrift debatten rondom zes Werelderfgoedsites

in beide landen in kaart gebracht: de dom van Aken, het kasteel en de kathedraal van Durham, de voormalige kolenmijn Zollverein in Essen, de voormalige tin- en kopermijnen in Cornwall en (delen van) de steden Dresden en Liverpool. Hoewel UNESCO en het Werelderfgoedconcept in deze analyses uiteraard aandacht krijgen, dienen de casussen vooral om inzicht te krijgen in de interactie tussen diverse internationale, nationale, regionale en lokale actoren.

Ik onderzoek deze interacties vanuit een Multi-Level Perspectief (MLP). Dit perspectief werd ontwikkeld in 'Science and Technology Studies' (STS) om socio-technische transitie te analyseren. MLP maakt onderscheid tussen drie verschillende conceptuele niveaus die ook in dit proefschrift gebruikt worden: het regime, het landschap en de niches. Het regime bestaat uit een netwerk van verschillende actoren, organisaties en instituties die met elkaar verbonden en vergroeid zijn door cognitieve, regulatieve en normatieve 'rules' – bijvoorbeeld wetgeving, subsidiestromen of gedeelde opvattingen en inzichten. De 'rules' maken het regime relatief stabiel en zorgen ervoor dat de selectie, het behoud en de restauratie van monumenten min of meer consequent en coherent worden uitgevoerd. Toch veranderen regimes. MLP legt deze verandering uit als het gevolg van het samenspel tussen regime, landschap en niches. Landschapsontwikkelingen zijn brede maatschappelijke, politieke, economische of demografische trends waar de actoren in het regime geen directe invloed op hebben, maar die omgekeerd wel de 'rules' van het regime kunnen beïnvloeden. Economische of politieke veranderingen kunnen bijvoorbeeld de financiële verhoudingen tussen erfgoedorganisaties en overheden onder druk zetten. Op dezelfde manier kunnen woningschaarste of veranderde vastgoedprijzen leiden tot een noodgedwongen herziening van de regels met betrekking tot herbesteding. Het derde conceptuele niveau van MLP zijn de niches. In niches kunnen zich alternatieve manieren om met erfgoed om te gaan ontwikkelen – bijvoorbeeld als antwoord op specifieke lokale problemen die niet door het regime worden geagendeerd of kunnen worden opgelost. Door de relatieve stabiliteit van het regime, zijn pogingen van niche-actoren om de 'rules' te veranderen vaak onsuccesvol. MLP stelt dat niche-actoren het regime kunnen veranderen als de verbanden tussen regime-actoren (tijdelijk) zijn verzwakt door ingrijpende landschapsontwikkelingen.

In dit proefschrift wordt het Multi-Level Perspectief toegepast op debatten omtrent zes Werelderfgoedsites. De casussen zijn ingedeeld in drie clusters van elk één Duitse en één Britse casus. De clusters zijn samengesteld op basis van het type erfgoedsite dat aan de orde is en de periode waarin de debatten speelden. Het eerste cluster behandelt traditionele monumenten en beslaat de jaren zeventig en tachtig. Het tweede cluster gaat over industrieel erfgoed en beslaat de jaren tachtig en negentig. Het derde cluster betreft steden en beslaat de jaren negentig en tweeduizend. Ieder cluster heeft een inleidend hoofdstuk waarin de voornaamste landschapsontwikkelingen uit de betreffende periode geschetst worden (hoofdstukken 3, 7 en 11) en een concluderend hoofdstuk waarin de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de casussen vanuit een Multi-Level Perspectief geanalyseerd worden (hoofdstukken 6, 10 en 14). Daarnaast bevat het proefschrift een

algemene inleiding waarin de onderzoeksvragen, een literatuuroverzicht, het theoretisch kader en de methodologie worden uitgewerkt (hoofdstuk 1), een historisch overzicht van de institutionele en wettelijke geschiedenis van erfgoedbehoud in Duitsland en Groot-Brittannië (hoofdstuk 2) en een algemene conclusie waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat en er gereflecteerd wordt op de toepasbaarheid van het Multi-Level Perspectief (hoofdstuk 15).

Hoofdstuk 1 'Introduction: Conversations on Conservation' introduceert het Multi-Level Perspectief en positioneert dit perspectief ten opzichte van de bestaande perspectieven over erfgoed. In het bijzonder worden er in het literatuuroverzicht twee bestaande perspectieven behandeld: het 'authorized heritage discourse'-perspectief en het 'heritage from below'-perspectief. Het eerste perspectief stelt dat het erfgoedveld gedomineerd wordt door een nationalistische, Westers georiënteerde en masculiene elite. Deze elite gebruikt erfgoed om minder machtige groepen in de samenleving te marginaliseren en hun eigen hegemonie te waarborgen. Het 'heritage from below'-perspectief stelt hier tegenover dat het erfgoedveld niet gedomineerd wordt door een nationalistische elite, maar door lokale 'grassroots' organisaties. In dit introducerende hoofdstuk laat ik zien dat beide theoretische perspectieven geen recht doen aan de complexiteit van het huidige erfgoedveld. De rol van traditionele nationale actoren is immers door de opkomst van internationale en lokale actoren veranderd, maar zeker niet volledig uitgespeeld. Het Multi-Level Perspectief wordt in dit hoofdstuk naar voren geschoven als een alternatieve manier om naar het erfgoedveld te kijken. Hoofdstuk 1 gaat daarnaast in op de voor- en nadelen van comparatieve geschiedenis als onderzoeksmethode en licht toe waarom er in dit proefschrift is gekozen voor een vergelijking tussen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

In hoofdstuk 2 'For our Posterity: a History of Germany's and Britain's Heritage Regime (1945-1972)' verschaft een historisch overzicht van de naoorlogse ontwikkeling van het erfgoedveld in respectievelijk Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Dit hoofdstuk gaat in op de opvallendste verschillen en overeenkomsten tussen erfgoedbehoud in beide nationale contexten. De historische ontwikkeling van erfgoedwetgeving, institutionele en bureaucratische trends en de rol van private organisaties in beide landen komen aan bod. Eén van de belangrijkste verschillen die worden geanalyseerd is de mate van centralisatie. In 1949 herintroduceerde West-Duitsland het federale overheidssysteem dat door de Nazi's was afgeschaft. In dit federale systeem zijn de deelstaten voor cultureel erfgoed verantwoordelijk. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen is erfgoedbehoud een taak van de centrale overheid in Londen. Een deel van deze tegenstelling valt te herleiden tot de manier waarop er in beide landen in de naoorlogse periode tegen erfgoedbehoud werd aangekeken. In Duitsland had erfgoedbehoud aanvankelijk nauwelijks prioriteit. Dit kwam niet alleen door de instabiele economische toestand van het land, maar ook door een algehele afkeer van het verleden. Erfgoedbehoud was voor veel mensen onlosmakelijk verbonden met nationalistisch chauvinisme. Voorstanders van erfgoedbehoud kampten niet alleen met tekort aan materiaal en

een publieke opinie die het behouden van erfgoed stigmatiseerde als iets verdachts, maar ook met politieke instabiliteit. Er bestond in het Duitsland van vlak na de oorlog geen bureaucratische structuur voor erfgoedbehoud. Het zou jaren duren voor een dergelijke structuur vorm kreeg. In het Verenigd Koninkrijk werd erfgoedbehoud onmiddellijk geïntegreerd in het bredere plan voor de wederopbouw. De nationale overheid nam hierin stevig de leiding door het uitvaardigen van nationale wet- en regelgeving.

Hoofdstuk 3 ‘Tumultuous Times: Landscape developments between 1970-1980’ introduceert het eerste cluster. Het omschrijft de voornaamste economische en politieke ontwikkelingen van de jaren zeventig en tachtig: de oliecrisis en de daaruit voortvloeiende financiële crisis, de instabiliteit veroorzaakt door terrorisme en het politieke proces van Europese eenwording. Deze landschapontwikkelingen zijn van belang voor een beter begrip van de casestudies over Aken (hoofdstuk 4) en Durham (hoofdstuk 5). Aan de Dom van Aken werd in deze periode bijvoorbeeld een nieuwe Europese betekenis toegekend. Deze veranderende betekenis moet gezien worden in het licht van het streven van de Duitse regering om actief deel te nemen aan het proces van Europese samenwerking en het traumatische nationalistische verleden te begraven. Ook de casus van Durham – waarin de moeizame financiering van de restauratie van het kasteel van Durham centraal staat – moet begrepen worden in relatie tot de globale economische crisis van de jaren tachtig. Naast relevante economische en politieke landschapontwikkelingen, beschrijft hoofdstuk 3 de toenemende populariteit van erfgoed in de jaren zeventig. Na de jaren zestig, waarin grote delen van historische binnensteden ten prooi vielen aan modernistische stadsplanners, kwam er in de jaren zeventig meer aandacht voor erfgoedbehoud. In diezelfde periode nam erfgoedtoerisme een vlucht en ontstonden er steeds meer verenigingen die zich om erfgoed bekommerden. Deze ontwikkelingen vormden een vruchtbare bodem voor internationale initiatieven als de UNESCO Werelderfgoedconventie (1972) en het Europees Jaar voor het Architectonisch Erfgoed (1975).

In hoofdstuk 4 ‘Das Haus Europa: Aachen Cathedral and the Beginnings of World Heritage’ staat de eerste Duitse voordracht voor de Werelderfgoedlijst centraal: de Dom van Aken. In 1978 werd deze van oorsprong Karolingische kerk als eerste Europese monument op de Werelderfgoedlijst geplaatst. Dit hoofdstuk gaat, zoals hierboven al beschreven, met name in op de veranderende betekenis van de Dom van Aken. In de tweede helft van de negentiende eeuw, tijdens de Wilhelminische periode en onder het Nazibewind had de Dom vooral een nationale betekenis. Na de Tweede Wereldoorlog kenterde het beeld van het Duitse verleden in het algemeen en van de Dom van Aken in het bijzonder. Onder de naoorlogse Christendemocratische regeringen werd er een internationaal narratief van het Duitse verleden geschetst. Karel de Grote – de stichter van de Dom van Aken – speelde in dit nieuwe narratief een belangrijke rol als één van de grondleggers van het Europese ideaal. Deze nieuwe kijk op de geschiedenis van Duitsland hielp het land zich van haar traumatische nationalistische verleden te distantiëren en gaf de Europese idealen een denkbeeldig precedent. Dit denationaliseringsproces werd in

1978 bekroond met het verheffen van de Dom tot Werelderfgoed. Het hoofdstuk wijst op het ontbreken van uitgewerkte procedurele richtlijnen voor de nominatie van Werelderfgoed in deze beginjaren. De voordracht van de Dom van Aken was een initiatief van nationale en lokale actoren met relatieve handelingsvrijheid. Het hoofdstuk laat daarnaast zien dat lokale actoren veelvuldig gebruik maakten van de nieuwe Werelderfgoedstatus. Aken profileerde zich meer en meer als Europese stad en lokale bestuurders probeerden, met succes, internationaal geld in te zamenen voor de restauratie van de kerk.

Hoofdstuk 5 ‘Durham’s Crumbling Castle: Who Should Pay the Bill for England’s World Heritage’ analyseert één van de eerste Britse sites die op de Werelderfgoedlijst werd geplaatst: de kathedraal en het kasteel van Durham. Beide monumenten werden eind elfde eeuw door de Normandische heersers gebouwd. In 1986 werden de bouwwerken gezamenlijk op de Werelderfgoedlijst gezet. Rond diezelfde periode kampte de eigenaar van het kasteel van Durham – de plaatselijke universiteit – met financiële problemen. Het kasteel was ernstig beschadigd door zure regen. De universiteit maakte aanspraak op financiële steun van het kort daarvoor opgerichte English Heritage, maar kwam hiervoor niet in aanmerking door de zogenaamde ‘double-funding rule’. Deze regel verbood semigouvernementele instanties als universiteiten om geld te ontvangen uit twee verschillende geldstromen van de overheid. Omdat de universiteit al geld van het Ministerie van Onderwijs ontving, kon het geen beroep doen op geld van English Heritage. De universiteit lobbyde actief voor de afschaffing van de ‘double-funding rule’ en verwees naar de Werelderfgoedtitel om het moreel appèl aan de overheid kracht bij te zetten. De voorstanders van het afschaffen van de ‘double-funding rule’ maakten gebruik van de onzekerheid die bestond omtrent de precieze wettelijke implicaties van de Werelderfgoedtitel.

Hoofdstuk 6 ‘World Heritage as a Game Changer: The German and British Heritage Regimes in the Early Years of World Heritage’ vormt de conclusie van het eerste cluster. Het analyseert de verschillen en overeenkomsten tussen Duitsland en Groot-Brittannië in de beginjaren van de Werelderfgoedconventie. Eén van de belangrijkste verschillen heeft betrekking op de houding van beide landen ten opzichte van UNESCO. Terwijl de Duitse regering het project omarmde, was de Britse overheid vooral sceptisch. Het Werelderfgoedproject werd in Duitsland gezien als een kans om zich te verzoenen met voormalige vijanden. In Groot-Brittannië speelde dit geen rol en brachten financiële afwegingen de regering tot het aanvankelijke besluit niet aan het project deel te nemen. Een belangrijke overeenkomst die de casestudies van Aken en Durham hebben blootgelegd is dat de ratificatie van de Werelderfgoedconventie onder regime actoren onzekerheid teweeg bracht. Er waren geen uitgewerkte richtlijnen voor de implementatie van de conventie en er was in beide gevallen veel onduidelijkheid over de (wettelijke) status van Werelderfgoed. In het geval van Durham werd deze onduidelijkheid uitgespeeld door lokale actoren die poogden het regime te veranderen.

Het hoofdstuk laat verder zien dat in deze periode de verhoudingen tussen lokale en nationale bestuurslagen in beide landen min of meer ongewijzigd bleef.

In Duitsland deed de federale overheid pogingen meer greep op het erfgoedveld te krijgen, maar slaagde hier niet in. De Duitse deelstaten consolideerden hun dominante positie. In Groot-Brittannië bleef de nationale overheid, net als voorheen, de bovenliggende partij. Naast een reflectie op de bestuurlijke verhoudingen, besteedt het hoofdstuk aandacht aan secularisatie als een belangrijke factor in de veranderde omgang met kerkelijk erfgoed. Secularisatie leidde voornamelijk in het Britse erfgoedregime tot veranderingen ten aanzien van de positie van de Kerk. Het onroerend goed van de Anglicaanse Kerk was al sinds de negentiende eeuw uitgesloten van de monumentenwetten. De Kerk droeg zelf zorg voor het onderhoud en de restauratie van kerkgebouwen. De prijs die de Kerk voor deze vrijheid moest betalen was dat zij geen aanspraak kon maken op financiële steun van de overheid. Door secularisatie liepen de inkomsten echter sterk terug, waardoor de Kerk afhankelijk werd van overheidsgeld en haar autonome positie op moest geven. Duitsland kent daarentegen een verplichte kerkbelasting, waardoor deze financiële kwestie hier minder speelde. Tot slot analyseert het hoofdstuk de invloed van zure regen op de omgang met monumenten. In de jaren tachtig tastte zure regen wereldwijd een groot aantal monumenten aan. Beschadigde materialen moesten veelal vervangen worden. Dit vergde een herziening van de bestaande restauratietechnieken.

Hoofdstuk 7 'Heritage in the Post-Industrial Age: Landscape Developments between 1980-1995' vormt de inleiding op het tweede cluster en bespreekt relevante landschapsontwikkelingen die zich voordeden in de periode tussen 1980 en 1995. Het hoofdstuk analyseert de economische en sociale gevolgen van de-industrialisatie. De grootschalige sluiting van mijnen en fabrieken in West-Europa had grote sociaaleconomische gevolgen en dwong beleidsmakers economische hervormingen door te voeren en nieuwe bestemmingen te vinden voor industriële gebouwen. Het hoofdstuk bespreekt daarnaast de opkomst van neoliberalisme. Onder invloed van deze politieke ideologie kwam de nadruk meer en meer te liggen op het commercieel uitbaten van erfgoed. In Groot-Brittannië zorgde deze politieke aardverschuiving bovendien voor verdere centralisatie van de overheid. Dit stuitte in diverse regio's (waaronder Cornwall) op verzet. Tot slot gaat het hoofdstuk in op de geschiedenis van industrieel erfgoedbehoud in Duitsland en Groot-Brittannië, in de context van internationale initiatieven als de wereldwijde inventarisatie van potentieel industrieel erfgoed door The International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage (TICCIH). Met dit project legde deze organisatie midden jaren zeventig mede de basis voor UNESCO's initiatief om meer industrieel erfgoed op de Werelderfgoedlijst te plaatsen. Met name vanaf de jaren negentig zou deze categorie Werelderfgoed sterk groeien – vooral in West-Europa. Dit was echter niet alleen de verdienste van TICCIH, maar ook het gevolg van toenemende kritiek op UNESCO's selectiecriteria. Volgens critici zou de Werelderfgoedlijst te zeer worden gedomineerd door traditionele Westerse monumenten en zouden de selectiecriteria van UNESCO een ongelijke globale spreiding van het Werelderfgoed in de hand werken. Naar aanleiding hiervan deed UNESCO het verzoek aan Europese landen om andere typen erfgoed – waaronder industrieel erfgoed – voor te dragen voor de lijst.

Hoofdstuk 8 ‘The Ruhr in Transition: Zeche Zollverein from Eyesore to Eye Catcher’ analyseert de perikelen rondom het behouden en herbestemmen van de voormalige steenkolenmijn Zollverein in het Duitse Essen. Na de sluiting van Zollverein in 1986 ontstond er onenigheid over wat er met de site moest gebeuren. De eigenaren wilden het complex deels afbreken en vonden hierin een medestander in de gemeente Essen. De overheid van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en enkele non-gouvernementele organisaties wilden Zollverein behouden. De federale overheid hield zich – geheel volgens de heersende politieke mores – afzijdig in deze discussies. Na jaren van onenigheid werd eind jaren tachtig besloten het complex inderdaad te behouden. Dit luidde echter een nieuwe discussie in over de vraag *hoe* dit zou moeten gebeuren. Moest Zollverein in de originele staat behouden blijven of mocht het een nieuwe bestemming krijgen? Begin jaren negentig bereikten de betrokken partijen een compromis: Zollverein zou behouden worden door het voor diverse nieuwe doeleinden te gebruiken. In de verwezenlijking hiervan speelde de semi-gouvernementele organisatie Internationale Bauausstellung Emscherpark (IBA) een cruciale rol. Omdat er nog geen uitgewerkte procedures en standaarden bestonden voor de omgang met industrieel erfgoed, had IBA de mogelijkheid hun ‘conserveren door te gebruiken’-filosofie te implementeren. Sinds 2001 staat Zollverein op de Werelderfgoedlijst. UNESCO onderschreef de ‘conserveren door te gebruiken’-filosofie, maar liet zich evenwel kritisch uit over enkele in het oog springende veranderingen aan het complex. UNESCO en ICOMOS experts tekenden onder meer bezwaar aan tegen de installatie van een roltrap aan de buitenkant van de voormalige kolenvasserij en tegen de plaatsing van een reuzenrad bij de voormalige cokesoven. Beide plannen werden desondanks gerealiseerd, hetgeen de relatief beperkte invloed van UNESCO op nationale en lokale erfgoedpraktijken blootlegt. Het laat bovendien zien dat de federale overheid, ondanks haar verplichtingen onder de Werelderfgoedconventie, weinig inspraak had in het Duitse erfgoedregime.

Hoofdstuk 9 ‘Goldmine or Bottomless Pit: Exploiting Cornwall’s Mining Heritage’ gaat over de economische exploitatie van de voormalige tin- en kopermijnen in Cornwall. De neoliberale regeringen van de jaren tachtig en begin jaren negentig namen tal van maatregelen om van de verlaten mijnen in deze regio toeristische trekpleisters te maken. Commerciële toeristische herbesteding van historische mijnbouwgebieden werd gezien als een wondermiddel tegen de nadelige economische gevolgen van industrieel verval. Deze aanpak stuitte echter op veel verzet. De lokale bevolking had niet alleen het gevoel nauwelijks van de economische veranderingen te profiteren, men vreesde ook de verengelsing van de regionale cultuur die de toeristengolf teweeg zou brengen. Veel inwoners van Cornwall herkenden zich niet in het overdreven romantische beeld dat de toeristenbranche van het illustere industrieverleden neerzette en eisten meer zeggenschap over de representatie en exploitatie van Cornwalls erfgoed. Zo werd industrieel erfgoed het toneel van een ongelijke strijd tussen regionalisten en de centralistische regering in Londen. De urgentie van de vraag wie er zeggenschap heeft over Cornwalls erfgoed, nam nog verder toe toen de overblijfselen van de tin- en koperindustrie in Corn-



wall op de Werelderfgoedlijst werden geplaatst. Aan de hand van een controverse over de bouw van een supermarkt in de Werelderfgoedsite laat het slot van dit hoofdstuk de spanningen zien tussen lokale, nationale en internationale actoren. UNESCO en ICOMOS experts tekenden bezwaar aan tegen de bouwplannen, terwijl de lokale autoriteiten voor de komst van de supermarkt waren. De controverse laat onder andere zien dat het Britse erfgoedregime en de UNESCO bureaucratie in een aantal opzichten niet op elkaar afgestemd waren. De Werelderfgoedcommissie komt bijvoorbeeld maar eens per jaar bij elkaar om beslissingen over Werelderfgoedsites te nemen, terwijl de verantwoordelijke autoriteiten in Groot-Brittannië de wettelijk plicht hebben om binnen eenentwintig dagen te beslissen over bouwvergunningaanvragen. Dit voorbeeld toont aan dat de onduidelijkheid die er in de jaren tachtig bestond over de implementatie van de Werelderfgoedconventie, ook begin eenentwintigste eeuw nog niet geheel was weggenomen.

Hoofdstuk 10 'Industrial Heritage Industry: The Impact of Industrial Heritage on the German and British Heritage Regimes' sluit het tweede cluster af door de omgang met industrieel erfgoed en de verhoudingen tussen lokale, nationale en internationale actoren in Duitsland en Groot-Brittannië met elkaar te vergelijken. Het hoofdstuk bespreekt de rol van identiteit in beide casussen en wijst op een aantal opvallende verschillen. In de Ruhr werd het gebrek aan sociaal-culturele samenhang gezien als een politiek probleem dat mede door industrieel erfgoedbehoud kon worden opgelost. In Cornwall speelde identiteitspolitieke overwegingen een hele andere rol. De overheid in Londen had voornamelijk sociaaleconomische motieven om het industrieel erfgoed in Cornwall te behouden, hetgeen volgens de regionalisten in Cornwall ten koste ging van de regionale identiteit. Daarnaast bespreekt het hoofdstuk de verhoudingen tussen diverse bestuurslagen. In Duitsland consolideerden de deelstaten gedurende de jaren tachtig en negentig hun dominante positie – ook ten aanzien van industrieel erfgoed. In Noordrijn-Westfalen deed de regering dit onder meer middels de semigouvernementele organisatie IBA. In Groot-Brittannië nam de centrale regering, mede door de oprichting van English Heritage, steeds meer controle over erfgoed in het algemeen en industrieel erfgoed in het bijzonder. De New Labour regering leek aanvankelijk de Britse regio's meer autonomie te zullen verschaffen, maar baseerde het decentralisatie proces op economische principes – niet op erfgoed, geschiedenis of culturele identiteit. Regio's als Cornwall merkten weinig van New Labour's decentralisatiepolitiek, terwijl andere, economisch welvarende regio's en steden meer zeggenschap kregen over erfgoed en aanpalende beleidsthema's.

Hoofdstuk 11 'Challenges of the Urban Age: Landscape Developments between 1995-today' leidt het laatste cluster casussen in. Het gaat in op de economische en demografische gevolgen van stedelijke ontwikkeling. Het politieke en economische belang van steden is sinds het midden van de jaren negentig toegenomen. Steden hebben wereldwijd verschillende taken overgenomen die traditioneel door natiestaten werden uitgevoerd. Deze landschapsontwikkeling heeft ertoe geleid dat steden ook op het gebied van erfgoed meer invloed hebben gekregen. Lokale autoriteiten maken steeds vaker hun eigen erfgoedbeleid en zien erfgoedbe-

houd als een manier om toeristen te trekken en historische binnensteden aantrekkelijker te maken voor investeerders. Dit leidt onder meer tot het aanwijzen van alsmear grotere stedelijke gebieden als erfgoed. Behalve wijzen op het toegenomen belang van steden gaat dit hoofdstuk in op de gevolgen van de Duitse hereniging. In tegenstelling tot West-Duitsland, dat na de oorlog het federale overheidssysteem herintroduceerde, had Oost-Duitsland een centralistisch bestel. Na de val van de Berlijnse muur werd voormalig Oost-Duitsland opgedeeld in deelstaten die het federale systeem werden opgenomen. De nieuwe deelstaten installeerden hun eigen erfgoedinstanties en stelden hun eigen erfgoedlijsten op. Het hoofdstuk bespreekt daarnaast de opkomst van New Labour in Groot-Brittannië. Deze politieke verschuiving leidde niet alleen tot de eerder genoemde decentralisatie van de overheid, maar had ook tot gevolg dat Groot-Brittannië zich, na een decennium van afwezigheid, weer aansloot bij UNESCO.

Hoofdstuk 12 ‘Auch Ohne Titel Schön: Dresden: Bridging Local Interests and International Obligations?’ analyseert de controverse omtrent de Werelderfgoed-site ‘Dresden-Elbevallei’. In 2004 werd deze site op de Werelderfgoedlijst geplaatst, maar al in 2009 werd de site weer van de lijst geschrapt. Dit was pas de tweede keer in de geschiedenis van de Werelderfgoedconventie dat dit gebeurde. De directe aanleiding hiervoor was de aanleg van een verkeersbrug vlak buiten het historische centrum van Dresden. De bouw leidde tot controverse tussen lokale, nationale en internationale actoren. Deze controverse laat zien dat de federale overheid in Duitsland weliswaar de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de Werelderfgoedconventie, maar volledig is overgeleverd aan de bereidwilligheid van de deelstaten om hieraan mee te werken. Grondwettelijk ligt de verantwoordelijkheid voor erfgoedbehoud immers bij de deelstaten. Politici in de deelstaat Saksen – waar Dresden de hoofdstad van is – stelden niet verantwoordelijk te zijn voor het naleven van de conventie. De controverse rond de brug in Dresden ontketende een landelijke discussie over de verhoudingen tussen de federale regering en de deelstaten. Eén van de directe aanleidingen van het schrappen van Dresden van de Werelderfgoedlijst was dat de federale overheid de nominatieprocedures voor Duits Werelderfgoed heeft aangepast en deels uit handen van de deelstaten heeft genomen.

Hoofdstuk 13 ‘Shanghai-upon-Mersey?: Conservation and Change in Liverpool’ onderzoekt de debatten tussen lokale, nationale en internationale actoren omtrent de ingrijpende stedelijke ontwikkeling die Liverpool de laatste jaren heeft doorgemaakt. De stad was tussen de achttiende en begin twintigste eeuw een welvarende havenstad, maar is in de loop van de twintigste eeuw in een neerwaartse economische spiraal terechtgekomen. Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw gaat het Liverpool weer voor de wind. Het stadsbestuur wilde van Liverpool wederom een wereldstad te maken. Enerzijds probeerde men deze ambitie te verwezenlijken door te investeren in grootschalige vastgoedprojecten, anderzijds door zich internationaal te profileren als erfgoed- en cultuurstad. Deze twee belangen bleken niet altijd even gemakkelijk te verenigen. In 2004 werd Liverpool op de Werelderfgoedlijst geplaatst. In de jaren die volgden werden er in de stad tal van

nieuwe gebouwen in rap tempo uit de grond gestampt. Deze ontwikkelingen leidde tot een conflict tussen het lokale bestuur en internationale experts. UNESCO experts waren fel gekant tegen de bouw van onder meer een nieuw museum en een appartementencomplex op de historische pier en tegen het plan om het noordelijke havengebied vol te bouwen met wolkenkrabbers. In 2012 zette UNESCO de site op de 'World Heritage in Danger'-lijst – een rode lijst van bedreigd Werelderfgoed. De casus van Liverpool laat zien hoe lokale economische belangen op gespannen voet kunnen staan met de UNESCO Werelderfgoedtitel.

In hoofdstuk 14 'National Regimes, Global Cities: the Impact of Urban Conservation on the Heritage Regimes of Germany and Britain' worden de belangrijkste conclusies uit het derde cluster getrokken. De controverses in Liverpool en Dresden wijzen erop dat lokale autoriteiten zich vaak tolerant opstellen ten aanzien van nieuwe bouwwerken in historische steden. Dit hoofdstuk laat zien dat UNESCO en ICOMOS mede de conceptuele basis hebben gelegd voor deze tolerante houding ten aanzien van nieuwe architectuur in historische steden. Tijdens de Nara Conferentie (1994), bijvoorbeeld, pleitten internationale erfgoedexperts voor een dynamischer erfgoedbegrip. Volgens deze nieuwe mores moesten historische binnensteden niet veranderen in spooksteden, maar moest er ruimte voor vernieuwing en verandering blijven. Lokale bestuurders gebruikten deze nieuwe erfgoedconcepten als rechtvaardiging voor een beleid waarin veel ruimte is voor stedelijke vernieuwing in historische steden. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op de veranderende verhoudingen tussen verschillende beleidsniveaus in Duitsland en Groot-Brittannië. In Duitsland trekt de federale overheid – onder meer naar aanleiding van het debacle in Dresden – steeds meer verantwoordelijkheden naar zich toe. De Bondsregering bevindt zich immers in een lastige spagaat tussen de grondwettelijke beperkingen zich te mengen in erfgoedzaken en de internationale verplichting om de verdragen met UNESCO na te komen. In Groot-Brittannië vindt er een tegengestelde trend plaats. De traditioneel sterk gecentraliseerde overheid heeft, sinds eind jaren negentig, steeds meer verantwoordelijkheden aan regionale en lokale overheden overgedragen. Voor regio's als Cornwall heeft dit nog niet geleid tot volledige autonomie, maar deze trend heeft grote steden als Liverpool veel meer zelfbeschikking verschaft.

Het concluderende hoofdstuk 15 'Discussion and Conclusion: Heritage in Transition and the Utility of the Multi-Level Perspective' trekt conclusies uit de voorgaande delen en reflecteert op de bruikbaarheid van het Multi-Level Perspectief. Het hoofdstuk reflecteert op het uitdijen van de definitie van erfgoed. Aanvankelijk werden alleen individuele monumenten als erfgoed aangemerkt, later ook grotere industriegebieden en zelfs hele binnensteden. Door het uitdijen van het erfgoedbegrip is ook het aantal belanghebbenden – en daarmee de kans op conflicten – toegenomen. Het hoofdstuk laat daarnaast zien dat de verhouding tussen beide landen en UNESCO in de periode tussen 1970 en 2010 is veranderd. Toen het Werelderfgoedproject begin jaren zeventig vorm kreeg, was de Duitse regering erop gebrand om actief deel te nemen. Het Verenigd Koninkrijk heeft daarentegen een altijd een moeizame relatie met UNESCO gehad. Het duurde tot 1986 voordat

het Verenigd Koninkrijk de Werelderfgoedconventie tekende en tussen 1987 en 1997 nam het land niet deel aan het project. De casussen laten zien dat zowel het Duitse als het Britse erfgoedregime beperkt in staat bleken de richtlijnen van de Werelderfgoedconventie te implementeren. In de jaren zeventig en tachtig bestond er onduidelijkheid onder regime-actoren over de precieze wettelijke en praktische implicaties van de Werelderfgoedconventie. Deze onduidelijkheid, zo laten de casussen Dresden en Liverpool zien, werd slechts deels opgehelderd.

Een andere belangrijke ontwikkeling die zich in de onderzochte periode voordeed, zijn de veranderende verhoudingen tussen lokale, nationale en internationale actoren, organisaties en instituties. De traditionele typering van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk als respectievelijk gedecentraliseerd en gecentraliseerd, gaat nog maar ten dele op – althans voor wat betreft het erfgoedveld. In Duitsland probeert de federale overheid een prominentere rol te spelen in erfgoedbehoud. Deze regimeverandering is deels het gevolg van de verplichtingen die voortvloeien uit de Werelderfgoedconventie. Hierdoor heeft de federale regering immers extra belang bij een gedegen erfgoedbeleid op regionaal en lokaal niveau. In Groot-Brittannië heeft zich sinds eind jaren negentig een tegengestelde tendens voorgedaan. Hier kregen lokale en regionale actoren door politieke landschapsveranderingen meer vrijheid om hun eigen erfgoed- en planologische beleid te maken, hetgeen in een aantal gevallen tot conflicten met UNESCO heeft geleid.

Het slot van dit hoofdstuk gaat in op de toepasbaarheid van het Multi-Level Perspectief voor erfgoedstudies. Een voordeel van het Multi-Level Perspectief is dat het onderzoekers in staat stelt de interactie tussen actoren, organisaties en instituties op verschillende niveaus te onderzoeken in relatie tot brede maatschappelijke processen ('landschapontwikkelingen'). In de casussen zijn diverse van deze landschapontwikkelingen aan bod gekomen: bijvoorbeeld de milieuproblematiek, economische conjunctuur, grote politieke veranderingen en demografische ontwikkelingen. De Multi-Level analyse in dit proefschrift laat zien hoe landschapontwikkelingen regime- en niche-actoren kunnen belemmeren of faciliteren in hun handelen. Sommige landschapontwikkelingen waren onvoorzien. De casus van Durham laat bijvoorbeeld zien dat de betrokken actoren plotseling overvallen werden door het probleem van zure regen. Ze kwamen hierdoor onverwacht voor nieuwe uitdagingen te staan. Deze casus laat zien dat lokale niche actoren de onzekerheid die onvoorzien landschapontwikkelingen met zich meebrengen, kunnen gebruiken om op regimeverandering aan te sturen.

In andere casussen leidden landschapontwikkelingen tot nieuwe allianties tussen actoren op verschillende niveaus. Het politiek-culturele landschap in het Duitsland van de jaren zeventig vormde bijvoorbeeld een voedingsbodem voor kosmopolitische idealen en internationale erfgoedinitiatieven. Het stadsbestuur van Aken maakte gebruik van het kenterende politiek-culturele klimaat. Aken profileerde zich als internationale stad en het stadsbestuur initieerde en participeerde gretig in internationale initiatieven. In het geval van Essen gebruikten lokale actoren de onzekerheid die het economische proces van de-industrialisatie teweeg bracht. Het gebrek aan duidelijke richtlijnen voor de omgang met leegstaande in-

dustriële complexen liet ruimte voor lokale actoren om hier zelf invulling aan te geven. Deze voorbeelden laten zien dat landschapsontwikkelingen op verschillende manieren de interactie tussen regime- en niche-actoren beïnvloeden. Het Multi-Level Perspectief biedt zodoende een interessante nieuwe kijk op veranderingen die zich in de omgang met erfgoed gedurende de laatste decennia hebben voorgedaan. Dit analysekader lijkt zeer bruikbaar om ook op andere casussen en andere perioden te worden toegepast.