

Publiek of privaat? *That is the question*

Tamara van Kessel De op inkrimping gefixeerde Nederlandse overheid bereidt zich voor op het afstoten van monumenten. Ze lijkt daarbij op een ballonvaarder die probeert zich haastig te ontdoen van zoveel mogelijk gewicht om langer in de lucht te kunnen blijven. Een fundamentele discussie over cultureel erfgoed in rijksbezit is dan ook nodig. Italië kan wellicht als voorbeeld dienen.

In een Kamerbrief van 21 februari 2013 gaf de Nederlandse minister voor Wonen en Rijksdienst, Stef Blok, uitleg over de aanstaande vervreemding van ‘monumenten met erfgoedfunctie’ (Blok 2013). De Rijksgebouwendienst heeft uit de 45 monumentencomplexen in haar beheer die bezit zijn van het Rijk en die geen rijksgebruik kennen, ofwel geen functie hebben als huisvesting voor een van de overheidsdiensten, 34 monumenten aangewezen voor afstoting. Hieronder vallen bijvoorbeeld de Ruïne van Brederode in Santpoort-Zuid, Vesting Naarden en de Gedenknaald voor Koning Willem III in Apeldoorn.¹ Een van de argumenten waarmee minister Blok deze afstoting rechtvaardigde, was dat de monumentenzorg in Nederland ‘zich sinds medio vorige eeuw sterk [heeft] ontwikkeld en geprofessionaliseerd’, waardoor monumenten niet langer rijksbezit zouden hoeven te zijn om ze te kunnen beschermen. De Wet modernisering monumentenzorg die per 2012 van

kracht is geworden, zou voldoende zijn om publiekrechtelijke bescherming te waarborgen. Terwijl de Nederlandse overheid de tijd rijp acht voor het loslaten van publiek cultureel bezit van monumentale waarde, is het zinvol om te bezien hoe andere Europese overheden het bezit en beheer van onroerend cultureel erfgoed² al dan niet als hun taak opvatten. Om te beginnen Italië, het land dat bekendstaat om zijn lange traditie van erfgoedbescherming en waar zich een imposante hoeveelheid monumenten van artistieke en historische waarde bevindt.

Het Italiaanse model

Italië wordt doorgaans gezien als het land dat wereldwijd de meeste cultuurschatten bewaart, al is het zeer de vraag hoe dit objectief te kwantificeren valt. De vraag is gesteld of de Unesco bij het samenstellen van de Werelderfgoedlijst, waaraan Italië maar liefst 44 van de in totaal 962 locaties bijdraagt,

niet te veel naar het Westen heeft gekeken. Onbetwistbaar is het feit dat cultureel erfgoed door de Italiaanse staat zelf lange tijd is beschouwd als een essentiële bouwsteen van de natie. Niet voor niets bepaalt het negende artikel van de grondwet (uit 1948) dat de Italiaanse Republiek zorg draagt voor het historisch en artistiek erfdeel van de natie. Al het cultuurofgoed, ook dat in particuliere handen, moet worden beschermd door de staat. Het zogenaamde 'Italiaanse model' van omgang met cultureel erfgoed stoelt op een lange traditie van monumentenbescherming ten behoeve van lokale identiteit en prestige, alsook van publieke normen betreffende de stedenbouw. Bijzonder daaraan is dat het behoud uitgaat van het territorium als één geheel van landschap, bebouwing, voorwerpen en gebruiken, om zoveel mogelijk continuïteit van locatie en context te waarborgen.

De wetten die in 1939 zijn ingevoerd ter bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed, worden doorgaans gezien als een manifestatie van de Italiaanse vooruitstrevendheid in de publieke omgang met erfgoed. Dat die wetten er kwamen kan overigens ook gezien worden tegen de achtergrond van het streven om het Italiaanse fascisme te presenteren als laatste fase in de voltooiing van het nationale eenwordingsproces, waarbij cultuur altijd al een belangrijke functie was toebedeeld. Bovendien was het archeologisch erfgoed maar al te welkom gebleken bij het construeren van Mussolini's imago als de nieuwe keizer Augustus die Italië weer impériaal gezag bracht. Maar al vanaf het begin van de 20ste eeuw bestaat er een centralistisch systeem van *soprintendenze*, regionale toezichthouders die als gedelegeerden van de staat het geheel van archeologisch, artistiek, historisch en natuurlijk erfgoed controleren.

Aanvankelijk vielen deze ambtenaren onder een directie binnen het ministerie van Onder-

Onbetwistbaar is het feit dat cultureel erfgoed door de Italiaanse staat zelf lange tijd is beschouwd als een essentiële bouwsteen van de natie

wijs (Ministero della Pubblica Istruzione). Vanaf 1974 bestaat er een apart ministerie van Culturele en Natuurlijke Goederen (Ministero per i Beni culturali e ambientali), inmiddels ministerie van Culturele Goederen en Activiteiten (Ministero per i Beni e le Attività Culturali). Niettemin zijn ook in dit oorspronkelijk etatistische cultuurbeleid vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw door diverse regeringen – centrumrechtse én centrumlinkse – eerste stappen genomen in de richting van privatisering van cultureel erfgoed. Dit betrof roerend cultureel erfgoed, zoals museale collecties. Zo werd het in 1992 mogelijk gemaakt om de extra diensten die geboden worden in musea, zoals boekwinkels en horeca, over te dragen aan private partijen. Drie jaar later ging dat ook gelden voor inhoudelijke onderdelen van de museale organisatie, zoals educatieve diensten en het maken van tentoonstellingen.

Daarnaast kwam er in de omgang met

De regering diende de constitutionele plicht voor ogen te houden van het zorg dragen voor het erfgoed van het land, met name het cultureel en natuurlijk erfgoed

onroerend erfgoed in rijksbezit verandering, wat duidelijk bleek uit de invoering van een nieuwe wet in 2002. Met die Wet 112/2002 werd een semiprivaat bedrijf opgericht, Erfgoed van de Staat nv (Patrimonio dello Stato SpA), dat verantwoordelijk werd gesteld voor het beheer, de valorisatie en de afstoting van onroerende goederen behorend tot de staat, waaronder ook cultureel erfgoed. Aan het hoofd van dit bedrijf kwam het ministerie van Economische Zaken. Tegelijkertijd werd het bedrijf Infrastructuur nv (Infrastrutture SpA) in het leven geroepen om de effectisering en verkoop van staatsgoederen uit te voeren ten behoeve van de financiering van publieke werken. Vervolgens stelde Erfgoed van de Staat nv lijsten samen van staats-eigendommen die verkocht, geleased of geëffectiseerd konden worden, met daarbij schattingen van de monetaire waarde van ieder goed. Alleen daar waar het eigendommen betrof die als beschermd golden,

werd het ministerie van Economische Zaken geacht eerst instemming van het ministerie van Culturele Goederen te krijgen. Bij de eerste verkoop tussen februari en april 2003 van minstens 36 onroerende goederen bleek dat de kopers privé-investeerders waren, voornamelijk internationale financiële investeerders en beleggers in onroerend goed (Benedikter 2004, 371).

Het proces van afstoting van deze eigendommen verliep verre van helder. De lijsten van Erfgoed van de Staat nv bevatten slechts kadastrale informatie, met nauwelijks gegevens over de mate van bescherming of het historisch belang van het onroerend goed in kwestie. Door het radicale verschil van belangen verliep de samenwerking tussen de twee betrokken ministeries bepaald niet harmonieus. Bovendien kwam er protest in de vorm van petitie en andere burgerinitiatieven, en niet-gouvernementele organisaties zoals de Fondo Ambiente Italiano en Italia Nostra kwamen in actie. Ook de Italiaanse president Ciampi voelde zich genoodzaakt de regering erop te wijzen dat de maatregel niet alleen gebaseerd kon zijn op economische argumenten, maar ook in overeenstemming moest zijn met de grondprincipes van het publieke domein. De regering diende daarbij de constitutionele plicht voor ogen te houden van het zorg dragen voor het erfgoed van het land, met name het cultureel en natuurlijk erfgoed. Ook al verzekerde de toenmalige regering van premier Berlusconi dat al het erfgoed dat van 'nationaal belang' was niet in gevaar zou komen, wettelijk gezien werd toch de mogelijkheid geopend van voortgaande verkoop van erfgoed. De consequenties hiervan waren moeilijk te overzien, doordat steeds meer staatseigendommen werden overgedragen aan de lokale overheden, op regionaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Ook dit was een proces dat al in de jaren negentig in gang was gezet, toen met de Wet

112/1998 het beheer en de valorisatie van staatserfgoed voortaan mochten worden overgenomen door regionale en lokale organen. Deze federalisering van het publieke bezit is in 2010 wettelijk verder doorgevoerd.

Cultureel erfgoed is van de burger

Een van de boegbeelden van het verzet tegen de bovenstaande ontwikkelingen is Salvatore Settis, voorheen directeur van het Getty Research Institute in Los Angeles en van de Scuola Normale di Pisa. Hij heeft een aantal cruciale problemen gesignaleerd die de gang van zaken zorgwekkend maken, ook al lijken er intussen wat beperkende tegenmaatregelen te zijn getroffen. Om te beginnen ontbreekt er een inventarisatie van alle publieke eigendommen die van culturele of historische waarde worden geacht. Verder is het ambtenarenapparaat dat verantwoordelijk is voor erfgoedbeheer vergeleken met gelijke instituties elders in de wereld wel omvangrijk, maar is er nauwelijks verjonging geweest (de gemiddelde leeftijd van de medewerkers lag in 2011 boven de 55 jaar). Bovendien zijn er door gebrek aan investeringen onvoldoende middelen om de eigen taken naar behoren uit te voeren. Daar komt bij dat de belastingontduiking in Italië schrikbarend is, waardoor deze achtste economie ter wereld een staatsapparaat heeft dat dweilt met de kraan open. De vrees van Settis is in de kern dat niet alleen cultureel erfgoed verloren gaat, maar ook de lang gekoesterde Italiaanse 'cultuur van conservering'. Dat laatste beschouwt hij kennelijk als Italiaans immaterieel erfgoed, al gebruikt hij deze term niet.

Settis lijkt uit te gaan van een betrouwbaar ambtenarenapparaat met goed geschoolde erfgoedexperts die belangeloos het erfgoed beheren en bewaren. Maar het is nu juist de vraag of de burger hiermee voldoende

inspraak krijgt in de manier waarop erfgoed wordt geselecteerd, beheerd en beleefd (Holtorf 2007; Smith 2006). Ook de niet-gouvernementele organisaties in Italië beroepen zich op de taak van de overheid om erfgoed te beschermen, ondanks het feit dat cultuur onder Mussolini in naam van de staat en van de natie uiterst instrumenteel is ingezet. Wat opvalt in de Italiaanse omgang met het culturele bezit van de natiestaat is dat dit erfgoed een per definitie essentieel en onvervreemdbaar onderdeel is van het publieke domein. In diverse betogen hamert Settis op het begrip *demanio culturale* (het culturele domein). Daarmee bedoelt hij het cultureel erfgoed dat staatsbezit is, en daarmee in feite van iedere Italiaanse burger is. Publiek bezit verkopen en burgerrechten beknotten zijn twee kanten van dezelfde medaille, aldus Settis (Settis 2012).

Kritische blik op buitenland

Voor een roekeloze vervreemding van onroerend cultureel erfgoed hoeft men in Nederland op het eerste gezicht minder te vrezen dan in Italië. Het Monumentenregister, dat via de website van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed gemakkelijk te raadplegen is, laat zien wat er aan monumenten geïnventariseerd is. Minister Blok heeft bij de voorgenomen vervreemding van 34 monumenten aangegeven dat wanneer het schenkingen of legaten betreft, de daaraan verbonden voorwaarden worden gerespecteerd. Het ziet er naar uit dat de Stichting Nationale Monumentenorganisatie, waarin diverse Nederlandse erfgoedorganisaties zich hebben verenigd, de afgestoten rijksmonumenten zal kunnen overnemen. Toch is ook in Nederland een fundamentele discussie over wat het publieke domein behelst, en hoezeer cultureel erfgoed in rijksbezit daar een onlosmakelijk deel van uitmaakt, niet overbodig. Daarbij is een

Tamara van Kessel

is universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam bij het Departement Kunst, Religie en Cultuurwetenschappen en was tussen 2003 en 2006 werkzaam bij de Europese erfgoedorganisatie Europa Nostra

kritische blik op het buitenland – voorbij versimpeling, idealisering of juist demonisering – van belang. De neoliberale trend die nu onder Nederlandse beleidsmakers heerst, versterkt de al bestaande neiging in dit land om naar zogenaamde ‘Angelsaksische’ modellen te verwijzen, zonder de historische en sociale inbedding van dergelijke modellen mee te wegen.³ Naar aanleiding van de oprichting in 2002 van het Italiaanse semi-private bedrijf Erfgoed van de Staat nv verscheen in *The Burlington Magazine* een waarschuwing aan musea wereldwijd. In het voorwoord van de redactie werd gewezen op de tendens vanaf de jaren tachtig van de 20ste eeuw om musea en andere kunstinstellingen in toenemende mate afhankelijk te maken van private financiering en sponsoring als noodzakelijke aanvulling op de publieke financiering, daarmee een model volgend dat opgevat is als zijnde Amerikaans. Maar wil dat model effectief zijn, dan moet er ook op de basisvoorwaarde worden gelet: een helder onderscheid tussen wat publiek en privé is. ‘It has always been clear that if this is to work effectively, or indeed at all, it has to be (as it is in the United States) within a culture of private benefaction for the public good, and not one of investment for profit and exploitation. Great vigilance is needed to ensure the maintenance and respect of the proper divisions between public and private’ (Editorial 2002). Ondermijning van de openbare sfeer ligt anders op de loer, hetgeen meer aantast dan alleen kunst. Dit is een decennium later evengoed een waardevol advies voor de erfgoedsector. Bij de publiek-private samenwerking, die tegenwoordig door het lokale, nationale en Europese cultuurbeleid wordt afgedwongen, dienen de plaatselijke geschiedenis en de aard van het publieke domein niet uit oog te worden verloren. Dat is ook erfgoed: burgererfgoed.

Literatuur

- Benedikter, R. (2004) ‘Privatisation of Italian cultural heritage’. In: *International Journal of Cultural Heritage Studies*, vol. 10, no. 4, 369-389.
- Blok, S. (2013) *[Brief van de minister voor wonen en rijksdienst; beleidskader voor de monumenten met erfgoedfunctie van de Rijksgebouwendienst]*, Tweede Kamer 31490 Vernieuwing van de rijksdienst; 32156 Monumentenzorg, nr. 105, 21 februari.
- Editorial (2002) ‘Patrimony plc’. In: *The Burlington Magazine*, vol. 144, no. 1192, 395.
- Grijzenhout, F. (2007) *Erfgoed: de geschiedenis van een begrip*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Holtorf, C. (2007) ‘What does not move any hearts – why should it be saved? The Denkmalpflege Diskussion in Germany’. In: *International Journal of Cultural Property*, vol. 14, 33-55.
- Ponzini, D. (2010) ‘The process of privatisation of cultural heritage and the arts in Italy: analysis and perspectives’. In: *International Journal of Heritage Studies*, vol. 16, no. 6, 508-521.
- Ragusa, A. (2011) *Alle origini dello stato contemporaneo: politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*. Milaan: FrancoAngeli.
- Settis, S. (2002) *Italia S.p.A. L’assalto al patrimonio culturale*. Turijn: Einaudi.
- Settis, S. (2010) *Paesaggio, Costituzione, cemento: la battaglia per l’ambiente contro il degrado civile*. Turijn: Einaudi.
- Settis, S. (2012) ‘Patrimonio pubblico e diritti civili’. In: *La Repubblica*, 18 september, 43.
- Smith, L. (2006) *The uses of heritage*. Oxon/New York: Routledge.

Noten

- 1 Sinds de aanslag op Koninginnedag 2009 is deze laatste welhaast een nationale *lieu de mémoire* geworden, maar dergelijke memorerende functies tellen niet mee als zijnde ‘rijksgebruik’.
- 2 Ik hanteer hier het zeer brede begrip ‘cultureel erfgoed’, te weten alle uitingen van cultuur die van zodanige artistieke, historische of geestelijke waarde worden geacht dat zij voor de toekomst worden bewaard (Grijzenhout 2007). Hierbij merk ik wel op dat de betekenis van ‘erfgoed’ de afgelopen jaren dusdanig opgerekt is, dat er sprake lijkt te zijn van een bandwagon-effect.
- 3 Het Amerikaanse model gaat uit van zo min mogelijk staatsbemoedenis met betrekking tot cultuur en hooguit de facilitering van overheidswege van de particuliere initiatieven op dat terrein. Wat het Britse model typeert is dat de overheid wel cultuur subsidieert, maar de toekenning van subsidies laat uitvoeren door een private instelling (het *arm’s length-principe*).