

## OC&W wordt wettelijk adviseur in m.e.r.-procedures



# Cultuurhistorie komt eraan

Unesco Werelderfgoedmonument, Schokland

**Het ministerie van OC&W wordt dit jaar wettelijk adviseur bij milieueffectrapportage. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) en de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), binnenkort een gefuseerde erfgoeddienst, dragen zorg voor de uitvoering van deze nieuwe rol. Ter voorbereiding hierop is onderzocht in hoeverre cultuurhistorie meespeelt in recente m.e.r.-procedures. Het onderwerp komt zeker aan de orde in startnotities en milieueffectrapporten, zo bleek, maar om nou te zeggen dat het echt doortikt in de alternatieven en de besluitvorming... Hoe dan ook, de ROB en de RDMZ zijn vast van plan via hun inbreng te bevorderen dat voortaan ook de cultuurhistorie de aandacht krijgt die ze verdient. Aan enthousiasme ontbreekt het in elk geval niet.**

MARIËLLE DE SAIN

### De auteur

Mariëlle de Sain (020-5697785, m.desain@royalhaskoning.com) is werkzaam als adviseur beleid en communicatie bij Royal Haskoning en projectleider van het in dit artikel beschreven onderzoek. Met dank aan Gerda de Bruijn van de ROB, Frank Altenburg van de RDMZ en Bert Groffen van Royal Haskoning.

**H**et toekomstige wettelijke adviseurschap was voor het Ministerie van OC&W een belangrijke reden om een onderzoek te starten naar de plaats van cultuurhistorie in recente m.e.r.-procedures. Het onderzoek past binnen het bredere Europese kader 'Planarch', waarbinnen vergelijkend onderzoek wordt gedaan in diverse landen naar vraagstukken rond cultuurhistorie en ruimtelijke planning. De bedoeling was niet alleen terug te blikken, maar ook vooruit te kijken. Wat kan er van het recente verleden worden geleerd, opdat de cultuurhistorie krach-

tiger kan doorwerken in relevante toekomstige milieueffectrapportages?

### Eerste indruk

Historische landschappen, het domein van het Ministerie van LNV, zijn buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek is toegespitst op de werkerreinen van de ROB en de RDMZ: archeologie, historische bouw en historische stedenbouw. Om een beeld te krijgen van hoe de huidige Nederlandse m.e.r.-praktijk met deze onderwerpen omspringt, zijn 100 procedures be-

keken die in periode van januari 2000 tot begin 2004 alle stappen van startnotitie tot en met toetsingsadvies doorlopen hebben. Daaropvolgend zijn 25 procedures van a tot z bestudeerd in een kwalitatief onderzoek. In 40 procent van de procedures, zo bleek, speelde cultuurhistorie een rol, en dan vooral in procedures die betrekking hadden op de besluitvorming over een ruimtelijk plan, zoals de vaststelling van een bestemmingsplan. Gemeenten zijn dus een belangrijke factor voor cultuurhistorie; in een groot aantal gevallen waren zij de initiatiefnemer of het bevoegd gezag.

De meeste startnotities en MER'en zijn uitbesteed aan adviesbureaus. Slechts in 15% van de gevallen is een archeologische specialist ingehuurd voor het MER. De overige cultuurhistorische kennis kwam via het adviesbureau, de initiatiefnemer of een regionale of lokale cultuurhistorische instelling.

De meeste startnotities bevatten weinig informatie over cultuurhistorie. Vaak kwamen ze niet verder dan iets als 'in het MER wordt aandacht besteed aan of worden de effecten op cultuurhistorie onderzocht'. Van echte scoping – wat gaan we nu precies bekijken, en waarom? – is dan geen sprake.

In de onderzochte MER'en was cultuurhistorie zichtbaar in alle onderdelen. De kwaliteit van de beschrijvende informatie was over het algemeen goed. De behandeling van het thema groef echter in veel gevallen weinig dieper dan waarden te signaleren. Doorwerking in de uitwerking van alternatieven vond slechts in beperkte mate plaats. Een voorbeeld hiervan is een procedure voor een groot bedrijventerrein waarbij op de beoogde locatie zo ongeveer alle vormen van cultuurhistorie prominent aanwezig waren, maar geen van de alternatieven hierop inspeelde. Uiteindelijk heeft cultuurhistorie aan het einde toch nog een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het ontwerp geleverd, maar dit heeft veel moeite gekost. De betrokken gemeente zegt achteraf dat de rol al vanaf het begin veel groter had moeten zijn. Dat had plankosten, tijd en het bijstellen van de exploitatie gescheeld.

Cultuurhistorie is een enkele keer in het MMA genoemd. Een cultuurhistorisch vriendelijk alternatief is geen enkele keer aangetroffen. Mitigerende maatregelen voor wat betreft cultuurhistorie kwamen nauwelijks voor; het aspect cultuurhistorie leent zich hier ook niet goed voor.

### Invloed op besluitvorming

De inspraak van de ROB en de RDMZ heeft nadrukkelijk invloed op de richtlijnen. Deze inspraak is bij de richtlijnen bijna altijd en bij het toetsingsadvies in iets meer dan de helft van de gevallen meegenomen. Ten opzichte van hetgeen de startnotities en de richtlijnen in het vooruitzicht stelden, bevatten de MER'en in de regel

## Het verdrag van Valletta en het wetsvoorstel op de archeologische monumentenzorg (Wamz)

Een belangrijke impuls om cultuurhistorie in ruimtelijke planprocessen te integreren, is het verdrag van Valletta en de implementatie daarvan door de nieuwe Wet op de archeologische monumentenzorg (het wetsvoorstel voor deze Wamz wordt begin 2005 in de Tweede Kamer behandeld). In 1992 ondertekenden twintig Europese staten, waaronder Nederland, het Verdrag van Valletta, of – zoals het officieel heet – het 'Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologische erfgoed'. Het verdrag kent in feite drie belangrijke uitgangspunten:

- vroeg in de ruimtelijke ordening al rekening houden met archeologie;
- archeologische waarden zoveel mogelijk in de bodem bewaren;
- bodemverstoorders laten betalen voor archeologisch vooronderzoek en mogelijke opgravingen.

Het wetsvoorstel Wamz geeft aan dat voor bodemingrepen waarvoor een milieueffectrapportage vereist is en bij ontgrondingen een archeologisch onderzoek verplicht kan worden gesteld. Het wetsvoorstel verplicht daarnaast gemeenten, als deze een nieuw bestemmingsplan opstellen, rekening te houden met de in hun bodem aanwezige archeologische waarden. Op deze manier is archeologisch vooronderzoek ook verplicht voor minder omvangrijke bodemverstoringen. Vroegtijdig archeologisch onderzoek biedt de gelegenheid tot planaanpassing en vermindert de kans dat pas bij uitvoeringswerkzaamheden interessante vondsten worden gedaan. De kans op vertraging van bouwactiviteiten als gevolg van een toevallige vondst wordt zo ook kleiner. De ROB gaat de relevante onderzoeksresultaten opnemen in een landelijk informatiesysteem.

Het wetsvoorstel geeft provincies de mogelijkheid 'archeologische attentiegebieden' aan te wijzen. Bestemmingsplannen in deze gebieden moeten dan versneld 'archeologievriendelijk' worden. Provincies worden daarnaast in de regel eigenaar van de opgegraven vondsten. Voor het beheer van de vondsten vraagt de wet van provincies een depot.

De kosten van onderzoek en een mogelijk uit te voeren opgraving zijn voor rekening van de veroorzaker van de bodemverstoring. In uitzonderingsgevallen kan er sprake zijn van excessieve kosten voor de veroorzaker. Ten slotte maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat (archeologische) bedrijven opgravingen uitvoeren. Tot op heden was dit voorbehouden aan overheden en universiteiten.

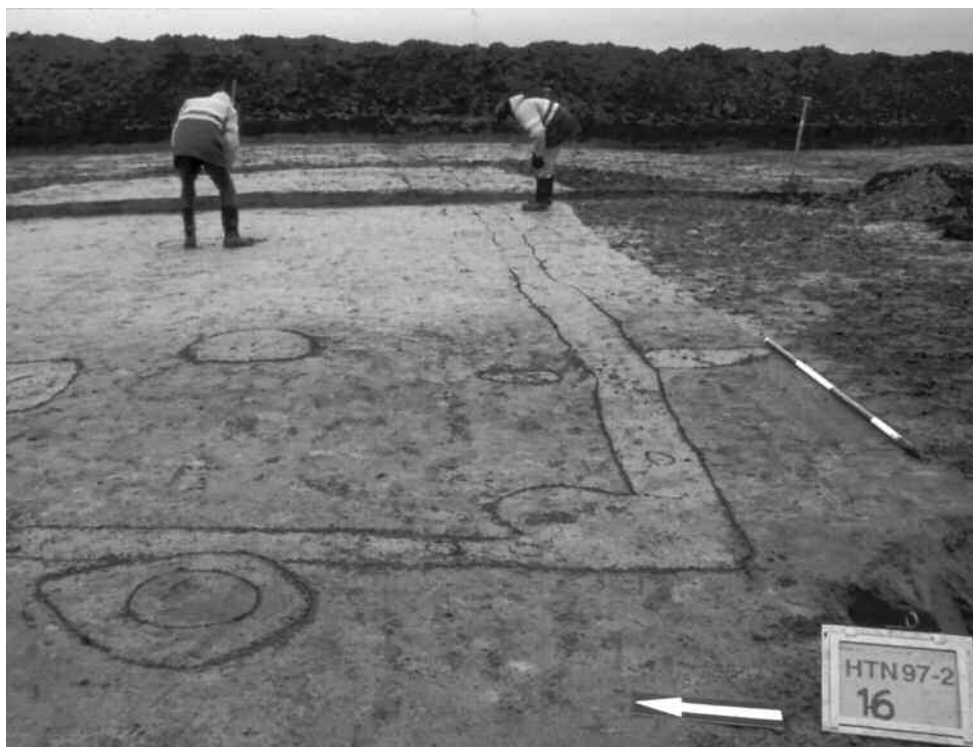


Foto: ROB

Opgraving in de gemeente Houten. De nieuwe Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) schrijft voor dat de veroorzaker van de bodemverstoring de kosten voor dergelijke opgravingen moet betalen.

## Bijvoorbeeld: de Diefdijk

De Diefdijk werd in 1284 in Gelderland opgeworpen om overstromingen van de Lek en de Waal tegen te houden. Sinds de jaren vijftig doorsnijdt de A2 ter hoogte van Everdingen de Diefdijk, en daarmee ook de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Een keersluis met stalen schuiven boven de weg moet daar sindsdien in tijden van nood het rivierwater keren. Er liggen nu plannen om de A2 te verbreden, waartoe de keersluis moet worden gesloopt. In reactie op de milieueffectrapportages voor de verbreding van de A2 heeft de Rijksdienst voor de Monumentenzorg ervoor gepleit om ter plaatse van de Diefdijk opnieuw een waterkering te maken en om, ter wille van de herkenbaarheid van dit bijzondere punt, af te zien van de voorgestelde bouw van een ecoduct parallel aan de Diefdijk. De Rijksdienst heeft voorts aangegeven graag betrokken te blijven bij de ontwerpstudies voor deze markante plek.



Foto: Anne Visser

A2 en de Diefdijk

meer informatie en onderzoeksresultaten over cultuurhistorie. Het belang van de cultuurhistorische waarden voor het voornemen nam af in het MER omdat de verkregen informatie het mogelijk maakte dit beter in te schatten. Overigens werd in een behoorlijk aantal gevallen aangekondigd dat er nog aanvullend of meer onderzoek zou plaatsvinden in een latere fase.

In de onderzochte gevallen nam hoofdzakelijk de ROB het op zich de cultuurhistorische belangen te behartigen. Dit is deels het gevolg van de afspraak tussen beide diensten dat de ROB bij m.e.r. als *front office* functioneert en waar nodig de RDMZ informeert. Overigens bleek dit niet voor iedereen duidelijk. Verder richten RDMZ-medewerkers hun pijlen ook op andere momenten van het planvormingsproces.

De inspraak van de ROB richtte zich overwegend op 'in beeld brengen van', 'onderzoek doen naar' en 'beoordelen van' en minder vaak op het daadwerkelijk meedenken over de doorwerking van cultuurhistorie in het ontwerp of in de alternatieven. Zowel de initiatiefnemers als de dien-

sten zelf zien dit als een gemis. De informele contacten tussen de Commissie m.e.r., bevoegd gezag en initiatiefnemers enerzijds en de cultuurdiensten anderzijds waren beperkt. In een discussiemiddag over het onderzoek benadrukte een van de deelnemers het belang van informeel contact: "Ik gebruik de wettelijke waarden alleen om binnen te komen, daarna begint het gesprek pas echt."

Andere (cultuurhistorische) organisaties en belanghebbenden spraken beperkt in. Het is jammer dat zij de beïnvloedingsmogelijkheden niet goed kennen en gebruiken.

Een van de vragen in het onderzoek betrof de invloed van m.e.r. en de rol van cultuurhistorie op de besluitvorming. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is meerzijdig. In richtlijn- en toetsingsadviezen speelt het een duidelijke rol. Een deel van de geïnterviewde personen stelde evenwel dat cultuurhistorie vervolgens geen invloedrijke rol kreeg in de besluitvorming, ook al waren er nadrukkelijk waarden aanwezig. Anderen nuanceerden dit. Maar duidelijk werd

wel dat cultuurhistorie doorgaans in elk geval geen dominant thema is.

## De positie van m.e.r.

De conclusies uit het onderzoek zijn in een rondetafelgesprek voorgelegd aan diverse organisaties, waaronder de cultuurhistorische diensten, provincies, gemeenten, adviesbureaus en VROM. Zij stelden vast dat er verschillende mogelijkheden zijn om cultuurhistorie in de besluitvorming over (ruimtelijke) ontwikkelingen naar voren te schuiven, maar dat juist de m.e.r. zich hier goed voor leent. Immers, m.e.r. is een instrument dat verschillende aspecten inzichtelijk maakt en met elkaar in verband brengt. Dit wordt versterkt doordat meerdere partijen elkaar ontmoeten en van elkaar leren. Bovendien biedt m.e.r. twee duidelijke inspraakmogelijkheden, waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden. Daarnaast benadrukt het toekomstige wettelijke adviesbureau het belang van cultuurhistorie en de positie van RDMZ en ROB in de m.e.r.-procedure.

Ook strategische milieubeoordeling (SMB) dient nadrukkelijk te worden opgepakt. Juist in de SMB worden de strategische en vaak ingrijpende vraagstukken voorbereid, en de kaders uitgezet voor latere m.e.r.-procedures. Op deze wijze kan de keten van besluiten (van SMB, via m.e.r. tot vergunning of bestemmingsplan) structureel worden gebruikt.

## Gezamenlijk standpunt

Een belangrijke aanbeveling aan de ROB en de RDMZ is gezamenlijk een standpunt te bepalen. En als het mogelijk is ook samen met het ministerie van LNV, dat historisch landschap onder zijn hoede heeft. Met verenigde krachten komt nu eenmaal een sterker advies tot stand doordat tegenstrijdigheden worden voorkomen en een deel van de afweging door de cultuurhistorische diensten zelf aangereikt wordt aan derden. Ook vanwege de aanstaande fusie tussen ROB en RDMZ ligt het voor de hand om samen op te trekken.

Aanstekelijk was het enthousiasme van beide cultuurhistorische diensten over m.e.r. en hun snel groeiende inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van dit instrument. Dit was ook duidelijk merkbaar bij een interne studiemiddag over de uitkomsten van het onderzoek. Toch is er nog een weg te gaan. De kennis bij de ROB- en RDMZ-medewerkers is enorm groot, maar versnipperd, wordt op ad hoc basis gedeeld en met name vanuit de inhoud gestuurd. Om de kracht van m.e.r. en SMB te gebruiken zal de kennis over de verschillende onderdelen en de positie van m.e.r. vergroot moeten worden. Ook is het nodig te bevorderen dat de informatie uit de hoofden van de verschillende mensen gedeeld wordt. Hierbij kunnen 'best practices' een rol spelen.



Opraving bij de Achterweg in de gemeente Tiel. Het rijksbeleid geeft aan dat archeologische resten bij voorkeur in situ (in de bodem) behouden worden bij ruimtelijke ontwikkelingen.

### Adagium

Een goed adagium voor de gezamenlijke standpuntbepaling is: 'de goede dingen doen, en deze goed doen'. Dat kan bijvoorbeeld als volgt ingevuld worden:

- Het kaf van het koren scheiden: wanneer speelt cultuurhistorie (mogelijk) een belangrijke rol en wanneer niet of minder?
- De inbreng doseren: bepalen in welke procedures men kan volstaan met een formele inzet op de twee formele inspraakmomenten en in welke procedures men een stap verder wil gaan, bijvoorbeeld door informele beïnvloedingsmogelijkheden te benutten en/of te participeren in het planproces.
- Ontwikkelingsgericht adviseren: als het echt de moeite waard is, moet de adviesrol zich er niet toe beperken de cultuurhistorische waarden slechts aan te wijzen en te controleren of deze waarden ook netjes zijn meegenomen in de m.e.r. Een meer ontwikkelingsgericht advies zou beter zijn (zie kader).

Om een gezamenlijke inbreng gestalte te geven, is inmiddels de ontwikkeling van een integraal cultuurhistorisch adviesinstrumentarium ter hand genomen door Projectbureau Belvedere, Expertisecentrum-LNV, de RDMZ en de ROB. Dit instrumentarium is een hulpmiddel bij ruimtelijke procedures, niet meer en niet minder. De kracht ligt vooral in het samen ontwikkelen van ideeën en het leren samenwerken.

### Ontwikkelingsgericht adviseren

'Ontwikkelingsgericht adviseren' is momenteel een populaire invalshoek in de cultuurhistorische sector. Voor de ROB geldt primair het rijksbeleid dat archeologische resten bij voorkeur in situ (in de bodem) behouden worden bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dat maakt ontwikkelingsgericht adviseren vaak lastig, zeker omdat niet alle archeologische resten bekend zijn. De mate waarin in m.e.r.-verband ontwikkelingsgerichte adviezen kunnen worden gegeven, hangt eveneens af van het type geplande ingreep en of de diensten een gesloten of open adviesvraag krijgen voorgelegd. De RDMZ geeft de ontwikkelingsgerichte benadering vooral gestalte door te participeren in en/of te adviseren over de ruimtelijke planvormingsprocedure. Dit vertaalt zich mede in de inzet op en het karakter van de advisering in het kader van de m.e.r.

### Nu de buitenwereld nog

Dat cultuurhistorische belangenbehartigers een meer structurele en pro-actieve rol krijgen, heeft ook gevolgen voor de werkwijze van bevoegde gezagen, initiatiefnemers en hun adviseurs. Cultuurhistorie zal immers minder een verplicht nummer worden. Er zit overigens ook een meer vrijwillige en morele kant aan. De RDMZ en ROB dragen de verantwoordelijkheid niet alleen. Die verantwoordelijkheid ligt vooral ook bij initiatiefnemer en bevoegd gezag, bijgestaan door adviesbureaus en de Commissie m.e.r. Zij moeten eraan meehelpen om:

- de cultuurhistorische informatie tijdig in te brengen in het m.e.r.-proces: hoe eerder hoe beter;
- gebruik te maken van de kennis en kunde van de cultuurhistorische diensten (netwerken);
- cultuurhistorische waarden in de startnotitie en richtlijnen op een functionele manier uit te werken: informatief (de waarden en be-

leidskaders) én met aandacht voor de rol van die waarden (scoping);

- cultuurhistorie zichtbaar te maken in de uitwerking van alternatieven ('behoud door ontwikkeling') en in de (waardering van) effecten.

Op hun beurt kunnen de ROB en de RDMZ het anderen gemakkelijker maken door met een duidelijke samenhangende visie naar buiten te treden, te communiceren over het wettelijke advieserschap en theoretische en praktische handreikingen te doen. Dat laatste is terug te zien in de volgende aanbeveling: maak de kennis die bij de ROB en de RDMZ aanwezig is beter toegankelijk door regionale contactpersonen aan te wijzen, actief te netwerken en praktisch bruikbare informatie aan te bieden, bijvoorbeeld op de website. ▲



Foto: ROB

De Wierde van Spijk (provincie Groningen). Samen met historische stedenbouw vormen ook archeologie en historische gebouwen het werkterrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het Ministerie van LNV gaat over historische landschappen