

LANDSCHAP IN HET MER

DE ROTTERDAMSE PRAKTIJK

In *Toets 2011/1* presenteerden Diederik Bel en Welmoed Soepboer een systematische methode voor effectrapportage voor landschap: een groslijst van criteria die naar eigen inzicht gebruikt kan worden voor de waardering en de daaraan gekoppelde effectbepaling. Wellicht ligt het alleen aan de gebruikte voorbeelden, maar op het eerste gezicht lijkt de methode gericht op het landelijk gebied. Vanuit onze ervaringen met milieueffectrapportages in de stad Rotterdam, haar directe invloedssfeer en het havengebied gaan wij in dit artikel na in hoeverre Bel en Soepboers methode bruikbaar is in onze praktijk.

Marianne de Snoo en Marja Houwen

Bel en Soepboer beschouwen cultuurhistorie en landschap als aparte thema's in het MER, maar onderkennen dat daarbij het risico bestaat dat er aspecten worden vergeten of juist dubbel-tellingen plaatsvinden. Binnen het thema landschap onderscheiden zij drie aspecten: landschapsstructuren, visueel-ruimtelijke kenmerken en aardkundige vormen en gebieden. Voor elk aspect definiëren ze drie uitgangspunten, acht waarderingscriteria, en een nog groter aantal parameters (Tabel 1). Per project moeten deze worden geconcretiseerd, wat leidt tot een beperkt aantal specifieke criteria, zoals 'verandering samenhangendheid van de landschapsstructuur'. Alle onderscheiden structuren en elementen worden vervolgens kwantitatief gewaardeerd, waarna de effecten op de verschillende structuren en elementen kunnen worden opgeteld. De auteurs betogen dat het hierdoor mogelijk is om "schijnbare appels met peren te vergelijken".

In Rotterdam pakten we de zaak anders aan. Zie ook Tabel 2 (p.13), waarin we het beoordelingskader hebben weergegeven voor het hoofdstuk landschap en/of cultuurhistorie en/of recreatie in een aantal recente MER's die we voor Rotterdamse projecten hebben geschreven. Onze benadering houdt in dat we per project bepalen welke landschappelijke kenmerken van een gebied er kunnen worden beïnvloed door de voorgenomen activiteit waar we het MER voor maken. Daarbij maken we geen onderscheid tussen landschap en cultuurhistorie. We hanteren een checklist van zes aspecten:

1. kenmerkende structuren;
2. maat, schaal en patronen, inclusief kenmerkende variaties en contrasten daarin;
3. zichtrelaties;
4. karakter, identiteit en herkenbaarheid als specifiek landschap;
5. bijzondere elementen;
6. archeologische waarden.

Elk aspect kan (ook) cultuurhistorische waarden omvatten; een monument

is bijvoorbeeld een cultuurhistorisch bijzonder element. Wanneer we in (hoog)stedelijk gebied werken worden de criteria meer stedenbouwkundig van aard. De oorspronkelijke verkaveling van de polder is bijvoorbeeld vaak nog herkenbaar in het huidige stratenpatroon en oude dijken zijn belangrijke stedelijke structuurdragers geworden. Wanneer recreatie sterk is verbonden aan de landschappelijke kwaliteiten van een gebied, beschouwen we dit thema in één hoofdstuk met landschap en cultuurhistorie. In dat geval komen er nog specifiek op recreatie gerichte aspecten bij.¹

Uiteindelijk is het afhankelijk van de deskundigheid van de onderzoeker of alle essentiële en relevante kenmerken van het landschap worden benoemd. Daar biedt ook het systeem van Bel en Soepboer geen garantie voor. De checklist van zes aspecten die wij hanteren is praktischer dan de indeling in landschapsstructuur en ruimtelijk-visuele kenmerken. Ruimtelijk-visuele kenmerken is zo alomvattend dat vrijwel alle landschappelijke kenmerken daaronder vallen. Bovendien zien we een verwarrende overlap met landschapsstructuren.

¹ Tot nu toe hebben we geen projecten aan de orde gehad waarin aardkundige vormen en gebieden een rol speelden. Dat is ook logisch: in Rotterdam zijn vrijwel het hele stedelijk gebied en de gehele haven opgehoogd. Dit aspect laten we daarom verder buiten beschouwing.

DE AUTEURS

Ir. Marianne de Snoo BNT (010-4893329, hmj.deSnoo@gw.rotterdam.nl) werkt als landschapsarchitect en ing. Marja Houwen (010-4896618, mj.houwen@gw.rotterdam.nl) als adviseur milieu en ruimtelijke ontwikkeling bij Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam. Beiden hebben een ruime ervaring met het opstellen van milieueffectrapportages.



In het MER Golfbaan NOAP vormt het zicht op het centrum van Rotterdam een belangrijke visuele relatie met de omgeving.

Niet scheiden

Het lastige in de objectieve bepaling van de effecten van een ingreep op het landschap begint met het ontbreken van duidelijke wettelijke en beleidsmatige kaders, zoals dat er voor andere thema's wel is. Terwijl de aandacht voor cultuurhistorie de afgelopen jaren sterk is vergroot, lijkt landschap steeds minder handvatten te krijgen. Toch is dat niet helemaal waar. Cultuurhistorisch waardevolle structuren, patronen en elementen zijn vaak ook juist die kenmerken die bepalend zijn voor de huidige landschappelijke waarden. Een kunstmatige scheiding van de thema's cultuurhistorie en landschap in een MER, zoals Bel en Soepboer doen, is daarom ongewenst. Vanwege de integraliteit van beide thema's nemen we ze altijd samen in één hoofdstuk, met soms ook recreatie erbij. Daarmee is meteen het probleem van de dubbelstellingen opgelost. Waarom moeilijk doen als het makkelijk kan?

Bijkomend voordeel is dat de beleidskaders voor cultuurhistorie tevens aanknopingspunten geven voor de waardering van het landschap. De provincie Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld in de cultuurhistorische atlas Zuid-Holland (www.zuid-holland.nl/chs) alle archeologische, landschappelijke

en stedenbouwkundige waarden binnen én buiten het stedelijk gebied aangegeven die zij op provinciaal niveau van belang acht. Deze waarden betreffen niet zelden dijken, waterlopen, bebouwingslinten en dergelijke: belangrijke landschapsstructuren.

Het nationale landschapsbeleid is opgenomen in de Nota Ruimte (2006). Daarin wordt uitgegaan van 'landschap ontwikkelen met kwaliteit'. Dit houdt in dat het landschap als een dynamisch systeem wordt gezien waarin nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. De kwaliteiten van het bestaande (cultuur)landschap moeten hier uitgangspunt voor zijn. Deze hebben betrekking op de natuurlijke (abiotische en biotische) kwaliteit, culturele kwaliteit, gebruikskwaliteit (met name voor recreatie) en de belevingskwaliteit. Terwijl cultuurhistorie, geomorfologie en flora en fauna nader zijn uitgewerkt in specifieke wetgeving en beleid, blijven de andere aspecten 'zweven'. Dat betekent dat per project moet worden bezien waar de landschapskwaliteit precies uit bestaat en welke toetsingscriteria recht doen aan beschrijving van de mogelijke effecten van de voorgenomen ingreep. Het MER dient immers ter ondersteuning van de besluitvorming.

Herkenbaar en transparant

De uitgangspunten (beleefde, fysieke en inhoudelijke kwaliteit) en de onderliggende acht waarderingscriteria voor de kenmerken van het landschap (Tabel 1) stellen we niet ter discussie. Die spelen bij onze MER's ook een rol, zij het niet expliciet benoemd. Om per landschapskenmerk alle acht criteria te benoemen en te waarderen – en dat voor meerdere alternatieven of varianten – voert ons te ver. Dat levert een brij van criteria en tekst op. De vertaling van de kwaliteiten in kwantitatieve waarderingen lijkt op een objectivering van de effectbepaling, maar niets is minder waar. De waardering van een kenmerk als lage, hoge of zeer hoge kwaliteit is al een vertaalslag die is gebaseerd op de deskundigheid van de onderzoeker en kan in meer of mindere mate subjectief zijn. Daarom wordt een beoordelingskader bij ons nooit door één persoon alleen opgesteld, maar worden collegadeskundigen geraadpleegd. Heb vertrouwen in het gezamenlijke oordeel van de experts!

In Rotterdam kiezen wij er dus voor vooral goed in woorden en eventueel beelden uit te leggen wat de kenmerken van het landschap zijn, hoe waardevol deze zijn en waarom, en hoe dat wordt vertaald in criteria en een waarderingsschaal voor de alternatieven. Uiteindelijk gaat het om de bestuurder die een besluit moet nemen en de burger die dat besluit moet begrijpen. Dat lukt echt niet beter wanneer we met getallen gaan goochele. Het levert een schijnwetenschappelijkheid op waarbij 'het effect van het effect' buiten beeld raakt. Verlies van x hectare open gebied of y meter

Tabel 1: Waarderingsstelsel in methode van Bel en Soepboer

Aspecten	Uitgangspunten	Waarderingscriteria	Parameters
- Landschapsstructuur	Beleefde kwaliteit	Zichtbaarheid	- diverse
		Herkenbaarheid (identiteit)	- diverse
- Visueel-ruimtelijke kenmerken	Fysieke kwaliteit	Gaafheid	- diverse
		Geconserveerdheid/Vervangbaarheid	- diverse
- Aardkundige vormen en gebieden	Inhoudelijke kwaliteit	Zeldzaamheid	- diverse
		Informativiteit (informatiewaarde)	- diverse
		Samenhangendheid (oriëntatie)	- diverse
		Representativiteit	- diverse



12

TOETS 02 11



historische dijk is pas interessant als je weet wat dat betekent voor het geheel: hoeveel blijft er over, wélk deel gaat dan precies verloren, is er straks nog samenhang? Als je dat allemaal wilt vertalen in cijfers, en uiteindelijk weer terug in woorden die een bestuurder en een burger begrijpen, dan kost dat veel moeite, tijd en geld. Van belang is dat de stappen tussen analyse van het landschap, de waardering van de kenmerken van het landschap en de beoordeling van de effecten van ingrepen op de landschapskwaliteiten transparant en consistent zijn. Als daar enige subjectiviteit in schuilt is dat op zich niet erg, zo lang het maar zichtbaar is en de redenering navolgbaar is. Dan kan een bestuurder altijd nog anders beslissen en een inspreker kan er bezwaar tegen maken. Het argument dat kwantificering het mogelijk maakt om appels met peren te vergelijken klopt ons inziens niet. Appels en peren zijn nu eenmaal andere dingen en onderdeel van de besluitvorming is uiteindelijk of we liever appels of peren hebben. Als we moeten kiezen tussen een frisse appel of een rotte peer zal dat de keuze vergemakkelijken, maar daar hebben we geen cijfers voor nodig.

Landschap in de besluitvorming

Maar zelfs al zouden we willen, dan is zo'n exercitie zoals Bel en Soepboer voorstellen om andere redenen meestal niet haalbaar of zinvol. In de praktijk speelt landschap vaak een ondergeschikte rol in de besluitvor-



historisch-landschappelijke vlakken:

- zeer hoge waarde
- hoge waarde
- redelijk hoge waarde

historisch-landschappelijke lijnen:

- zeer hoge waarde
- hoge waarde
- redelijk hoge waarde

De provinciale cultuurhistorische atlas geeft de waardevolle historisch-landschappelijke lijnen weer (onder).

De Buitendijk is nu een belangrijk landschappelijk element met een historische waarde, die onderdeel uitmaakt van een aantrekkelijke fietsroute (boven).

Op een historische kaart is aangegeven hoe de huidige Buitendijk en straten in het plangebied vroeger onderdeel zijn geweest van dezelfde dijk (midden).

Tabel 2: Beoordelingskader in zes Rotterdamse MER's

Criteria	Indicatoren
<ul style="list-style-type: none"> - MER PKB+ Project Mainportontwikkeling Rotterdam, deelnota landaanwinning (2001) - aanleg nieuw haven terrein in zee door landaanwinning - hoofdstuk landschap 	
Vorm en maat	<ul style="list-style-type: none"> - Ervaring van openheid langs de kust - Ervaring van variatie in ruimtelijke maten
Structuur en samenhang	<ul style="list-style-type: none"> - Logica van de haventoeegang vanaf zee - Aansluiting op de gelede structuur van de haven - Aansluiting op het Haringvliet en de Brielse Maas
Identiteit en imago	<ul style="list-style-type: none"> - Uitstraling van de landaanwinning als havengebied
<ul style="list-style-type: none"> - MER Structuurvisie Stadshavens Rotterdam (2010) - omvorming havens naar stedelijk gebied met grootschalig bouwprogramma - hoofdstuk landschap en cultuurhistorie 	
Herkenbaarheid als haven	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke opbouw - Karakteristieke havenelementen - Dynamiek
Bereikbaarheid voor langzaam verkeer	<ul style="list-style-type: none"> - Doorgaande routes langs de rivier - Ontsluiting van de kades - Verbindingen met de stad
Cultuurhistorische waarden	<ul style="list-style-type: none"> - Beschermd monumenten - Karakteristiek gebouw of ensembles van gebouwen zonder status
<ul style="list-style-type: none"> - MER bestemmingsplan Polder Zestienhoven (2004) - grootschalig woningbouwprogramma in rand stedelijk gebied - hoofdstuk landschap en cultuurhistorie 	
Mogelijke archeologische vindplaatsen	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin mogelijke archeologische vindplaatsen worden verstoord of behouden
Historisch-geografische elementen	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin waardevolle elementen worden aangetast, behouden of versterkt
Landschappelijke structuur	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin de structuur verandert (bepaald door de structuurdragers)
Herkenbaarheid karakteristieke droogmakerij	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin de karakteristieke van het oorspronkelijke landschap worden aangetast, behouden of versterkt
Kenmerken Polder Zestienhoven	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin de verschillende ruimteklassen en ruimtelijke menging daarvan veranderen (maat en schaal) - Mate waarin het groene karakter verandert - Mate waarin de afwisseling van functies verandert
<ul style="list-style-type: none"> - MER bestemmingsplan Stadionpark 1^e fase (in voorbereiding) - ontwikkeling bouwprogramma en grootschalige sportvoorzieningen (waaronder nieuw stadion) in laagstedelijk gebied - hoofdstuk landschap, cultuurhistorie en recreatie 	
Bereikbaarheid voor langzaam verkeer	<ul style="list-style-type: none"> - Verbindingen naar het plangebied en tussen deelgebieden voor langzaam verkeer
Relaties met omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Aansluiting op de Gordel van Smaragd
Ruimte voor openluchtrecreatie	<ul style="list-style-type: none"> - Oppervlakte groen en water
Aantrekkelijkheid voor openluchtrecreatie	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin groene onderdelen een herkenbaar en eigen karakter hebben
Openbare ruimte rond Het Nieuwe Stadion	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke kwaliteit van de rivierzone ter plaatse van het stadion - Menselijke maat ter plaatse van de routes langs het stadion
Archeologie	<ul style="list-style-type: none"> - Gevolgen voor de archeologische waarden
Monumenten	<ul style="list-style-type: none"> - Gevolgen voor beschermd monumenten
Overige waardevolle gebouwen en ensembles van gebouwen	<ul style="list-style-type: none"> - Gevolgen voor overige waardevolle gebouwen en ensembles van gebouwen
Historisch-landschappelijke en -stedenbouwkundige structuren	<ul style="list-style-type: none"> - Mate waarin de structuren worden beïnvloed
<ul style="list-style-type: none"> - MER bestemmingsplan Golfbaan NOAP (2008) - aanleg van een golfbaan aan de rand van het stedelijk gebied, op een voormalig depot van baggerslib en vervuilde grond - hoofdstuk landschap en cultuurhistorie 	
Informatiewaarde van het landschap	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van contrast met de omgeving - Oriëntatiemogelijkheden door visuele relaties met de omgeving
Behoud van historisch-landschappelijke lijnen	<ul style="list-style-type: none"> - Instandhouding van de Poldervaart, de Delftse Schie en de Kethelsekade
<ul style="list-style-type: none"> - MER bestemmingsplan Weenapoint (2010) - bouwplan in hoogstedelijk gebied - hoofdstuk cultuurhistorie 	
Archeologie	<ul style="list-style-type: none"> - Gevolgen voor de archeologische waarden
Monumenten	<ul style="list-style-type: none"> - Gevolgen voor rijks- en gemeentelijke monumenten
Overige waardevolle gebouwen, ensembles van gebouwen en straten	<ul style="list-style-type: none"> - Gevolgen voor overige waardevolle gebouwen, ensembles van gebouwen en straten
Beschermd stadsgezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Gevolgen voor het beschermd stadsgezicht

ming, zeker in de verstedelijkte gebieden in de Randstad. Flora en fauna en luchtkwaliteit zijn thema's met de meest dwingende regelgeving. Deze thema's en andere belangen zijn vaak sturend in de keuze voor een bepaald alternatief. Je moet dus erkennen wanneer het thema landschap ondergeschikt is en wanneer het wél echt belangrijk is. Tijd, geld en energie moeten daarmee in overeenstemming zijn. Soms is een beschouwing van de optredende effecten met mogelijke mitigerende maatregelen voldoende én het meest effectief, zeker wanneer er geen statuswaarden voorkomen in het gebied of wanneer de alternatieven voor het thema landschap niet onderscheidend zijn. Het gaat er in het MER uiteindelijk om aan te geven hoe een zo goed mogelijke leefkwaliteit en duurzaamheid kunnen worden bereikt bij uitvoering van de voorgenomen ingreep. In het MER Oeverpark Nesselande hebben we volstaan met een beschouwing van de visueel-ruimtelijke aspecten van de alternatieven, zonder deze te beoordelen. Deze benadering bleek 'Raad van State-proof' te zijn.² Een belangengroep had beroep aangekend tegen de bouw van een hoog hotel, omdat dit afbreuk zou doen aan het karakter van het gebied. De Raad van State oordeelde dat het MER op dit onderdeel voldoende informatie bevatte, en dat het bestuur zijn besluit in alle redelijkheid heeft kunnen nemen. Het beroep werd ongegrond verklaard.

Meestal is het budget ook in overeenstemming met het belang of de (publieke) aandacht voor het landschap in het project. Een opdrachtgever wil niet méér betalen dan nodig is, zeker niet in deze tijden van economische malaise. Dat betekent dat we vrijwel uitsluitend letten op die aspecten waar aandacht voor wordt gevraagd³ en op de statuswaarden: datgene dat wettelijk is beschermd of in het beleid als waardevol is aangeduid. Bel en Soepboer zetten in op een eigen analyse én de statuswaarden. De vraag is in hoeverre een opdrachtgever bereid is te betalen voor een effectbepaling op grond van criteria die geen wettelijke of beleidsgrondslag hebben. Het generieke landschapsbeleid is vanwege zijn hoge abstractieniveau ('landschap ontwikkelen met kwaliteit') in elk geval onvoldoende aanleiding. Overigens zijn we wel van mening dat een eigen analyse zinvolle informatie kan opleveren, zeker wanneer de landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen van het project het beoordelingskader en de analyse onderschrijven.

Waarom zo negatief?

Het beoordelingskader en de effectbeschrijving leveren echter vaak discussie op met de opdrachtgever en de ontwerpers van het voorgenomen plan. Dat komt doordat wij een MER maken bij een plan, bijvoorbeeld een bestemmingsplan, dat nog veel ruimte laat ten aanzien van de daadwerkelijke realisatie. Vaak ligt er al een concreet ontwerp. Omdat het MER de besluitvorming over het globalere plan moet ondersteunen, is het abstractieniveau van het beoordelingskader en de effectbeschrijving daarop afgestemd, en niet op het gedetailleerdere ontwerp. Dat betekent in de praktijk dat de effecten over het algemeen negatiever worden ingeschat dan ze waarschijnlijk zullen zijn, omdat het globale plan in principe meer vrijheidsgraden heeft dan in het ontwerp worden benut. Dit heeft er al toe geleid dat de Commissie voor de m.e.r. in haar toetsingsadvies van het MER Golfbaan NOAP vond dat de positieve

effecten van de golfbaan 'te bescheiden' zijn beoordeeld.⁴ We hadden in het MER aangegeven dat deze positieve effecten op grond van het ontwerp van de golfbaan waren te verwachten, maar dat we ze niet hadden meegewogen in de beoordeling van de alternatieven omdat ze in het bestemmingsplan niet werden gegarandeerd. Dergelijke discussies leiden ertoe dat opdrachtgevers en ontwerpers bij de verdere uitwerking van de plannen scherper letten op de landschapskwaliteiten die in het MER als belangrijk zijn aangemerkt en waarvoor we maatregelen voorstellen om ze (beter) tot hun recht te laten komen in het ontwerp van de voorgenomen activiteit.

Ontwerpers zijn dus vaak teleurgesteld in de beoordeling van hun plannen door vakgenoten in het MER. Dat ligt aan bovengenoemde kwestie, maar ook blijkt het lastig positieve effecten van ingrepen te waarderen. Dat komt doordat de wettelijk en beleidsmatig beschermde structuren en elementen en de bestaande landschappelijke kwaliteiten de referentie vormen voor de toetsing van de voorgenomen ingreep. De effecten zijn dan meestal neutraal of negatief. Dat is inherent aan het instrument m.e.r., dat primair is gericht op het voorkómen van negatieve milieueffecten. Dit pleit voor een brede benadering van landschap in MER waarbij de dynamiek van het landschap en het ontstaan van nieuwe waarden tot uitdrukking komt. Daar hangt wel een ander prijskaartje aan. Er moeten aanvullende analyses plaatsvinden en het beoordelingskader wordt uitgebreider.

Conclusie

De methode van Bel en Soepboer is in principe bruikbaar in het stedelijk gebied, met uitzondering van de aardkundige waarden. In plaats van een verdere tweedeling van landschapsaspecten in landschapsstructuur en visueel-ruimtelijke kenmerken, geven wij de voorkeur aan een lijst van zes aspecten (structuren, maat/schaal/patronen, zichtrelaties, karakter/identiteit, bijzondere elementen en archeologische waarden). Deze lijst biedt meer houvast om de essentiële kenmerken van het landschap te benoemen. Daarbij pleiten we voor een integrale benadering van landschap en cultuurhistorie, en waar nodig ook recreatie. Welke methode ook wordt gebruikt, de deskundigheid van de onderzoeker bepaalt of het uiteindelijke beoordelingskader recht doet aan de kwaliteiten van het landschap in combinatie met de voorgenomen ingreep.

Een kwantificering van effecten vinden we geen meerwaarde opleveren en zelfs leiden tot schijnzekerheid. We pleiten voor een praktische benadering, waarbij we de waardering van landschapskwaliteiten en de effecten die een voorgenomen activiteit daarop heeft specifiek, zorgvuldig en transparant beschrijven, en die evengoed een solide basis levert voor de besluitvorming die ze dient. Daarbij nemen we ten minste de statuswaarden in beschouwing en besteden we aandacht aan de aspecten waar om wordt gevraagd. Omdat daarvoor vooral wordt gefocust op bestaande waarden, valt de beoordeling vaak negatief uit. Een uitgebreidere benadering biedt ruimte om het landschap als dynamisch systeem te beschouwen en nieuwe kenmerken te waarderen. Daarmee komen ook mogelijke positieve effecten van een voorgenomen ingreep in beeld. Dit is echter alleen aan de orde wanneer de opdrachtgever daar geld voor overheeft en wanneer de ontwerpers het idee hebben dat ze daarmee informatie krijgen die zij kunnen benutten in hun plannen. ■

2 Uitspraak 201006688/1/R1 d.d. 5 januari 2011, zie http://www.commissiemer.nl/jurisprudentie_detail.aspx?id=128649.

3 In de projecten in Tabel 2 waren dat nog de richtlijnen van het bevoegd gezag.

4 Rapportnummer 1933-61 d.d. 4 december 2008.