

DIEPGANG VAN CULTUURHISTORISCH ONDERZOEK IN M.E.R.

TUSSEN DROOM EN DAAD

COLLECTIE NUSTOYER, AMERSFOORT — WWW.ERFGOEDFOTO.NL

Schokland – Zuidbuurt.

Sinds 1 september 2007 is de nieuwe Monumentenwet een feit. Een belangrijke component hiervan is het beter verankeren van het belang van cultuurhistorie, met name archeologie, in milieueffectrapportage. Maar wat blijkt in de praktijk: beter is nog niet altijd voldoende. Tussen de werelden van archeologen en MER-opstellers gaapt (te) vaak nog een kloof van misverstanden.

Geertje Korf

De aanduiding ‘cultuurhistorie’ omvat feitelijk drie vakgebieden, die elkaar deels overlappen: de archeologie, de historische (stede)bouwkunde en de landschapshistorie. Vrij vertaald: de resten van een prehistorisch huis onder de grond, het kasteel ernaast en het landgoed dat om het kasteel ligt. Of het begraven wrak van een Zuiderzeekotter, het polderdorp dat er bovenop staat en het planmatig aangelegde landschap dat zich eromheen uitstrekt. De zichtbare en onzichtbare resten die menselijke activiteiten hebben achtergelaten zijn kwetsbaar voor ruimtelijke ingrepen. Aan de an-

dere kant kunnen ze een positieve impuls geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Door behoud, benadrukken en/of herstel van cultuurhistorische elementen kan een nieuwe ontwikkeling een eigen identiteit krijgen.

Cultureel erfgoed is per definitie een eindige bron en is – mede daarom – opgenomen in het begrip ‘milieu’, zoals omschreven in artikel 3 van de Europese m.e.r.-richtlijn. Dit is als volgt omgezet in de Wet milieubeheer (Wm)¹:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen:

a. worden onder gevolgen voor het milieu in ieder geval verstaan gevolgen voor het fysieke milieu (...) en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden (...), alsmede van de relaties daartussen.

Per 1 september 2007 is bovendien de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz) in werking getreden², een uitvloeisel van het Verdrag van

¹ Art. 1.1, lid 2 onder a, Wet milieubeheer (Wm).

² Zie kader: De Wamz.

DE AUTEUR

Drs. Geertje Korf (030-2347666, gkorf@eia.nl) is archeoloog en werkt sinds 2006 als werkgroepsecretaris bij de Commissie voor de m.e.r.

Dit artikel schreef zij op persoonlijke titel.



Stedum – Borg Nittersum.

Valletta.³ In de Wamz is onder meer vastgelegd dat de minister van OCW wettelijk adviseur is bij besluit-m.e.r. (uitgevoerd door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, RACM).⁴ Vooralsnog heeft de wetgever niet nader vastgelegd hoe cultuurhistorie dan precies in een m.e.r. moet worden betrokken. (De minister van OCW heeft hiertoe wel bevoegdheid, zie kader). Het enige aanknopingspunt hieromtrent geeft de functie van m.e.r. in het algemeen: een instrument om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in besluitvorming over activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Om de (nadelige) gevolgen voor een milieuaspect te kunnen meewegen bij besluitvorming, moet een initiatiefnemer die gevolgen dus in een m.e.r. in beeld brengen. En om mogelijke gevolgen van ruimtelijke ingrepen op cultuurhistorische elementen in beeld te brengen, moet eerst duidelijk zijn of – en zo ja in welke mate – er cultuurhistorisch relevante elementen in het plangebied aanwezig zijn.

Tussen droom en daad...

Tot zover helder: voor een m.e.r. is cultuurhistorisch onderzoek nodig. Maar, zoals Willem Elsschot al schreef: ‘tussen droom en daad, staan wetten in de

weg en praktische bezwaren...’⁵ Om met die laatste te beginnen: cultuurhistorisch onderzoek is duur. Inventarisatie van het bovengronds aanwezige (zichtbare) erfgoed is meestal goed te doen. Maar vooral het doen van archeologisch (veld)onderzoek loopt al snel in de papieren. Vaak volstaat een initiatiefnemer voor een m.e.r. dan ook met het doen van een bureauonderzoek⁶, waarbij hij het doen van eventueel veldwerk doorschuift naar de uitvoeringsfase van een project. Dit betekent dat het bevoegd gezag een besluit (waarin bijvoorbeeld een tracé- of locatiekeuze wordt vastgelegd) moet nemen op basis van niet daadwerkelijk geverifieerde verwachtingen. Het kan dus zijn dat een andere keuze voor cultuurhistorie (vooral de archeologische component daarin) gunstiger zou uitvallen, of dat locaties afvallen zonder dat bekend is of er überhaupt wel iets in de grond zit. Dit blijkt dan echter niet uit het MER. Het instrument m.e.r. voldoet dan niet aan zijn doelstelling.

Aan de andere kant: het is ook moeilijk vol te houden dat ten behoeve van (bijvoorbeeld) een tracé- of locatiekeuze op alle mogelijke (en te vergelijken) tracés uitvoerig veldonderzoek moet worden uitgevoerd. Dat lijkt ook niet erg in lijn met een van de uitgangspunten voor besluit-m.e.r.: het beschrijven van de bestaande en toekomstige situatie van het milieu, in principe op

3 Zie kader: Het Verdrag van Valleta.

4 Voor meer informatie over de Wamz: I. Reuselaars en D. Bel.: Cultuurhistorie in beeld: minister OCW nu wettelijk adviseur bij m.e.r’. In: Toets, jaargang 15, nr. 1, februari 2008.

5 In dit artikel wordt slechts een korte beschouwing van in het oog lopende knelpunten gegeven. Ter wille van de leesbaarheid, de wens van de auteur om discussie op te roepen én de maximale omvang van dit artikel blijven hierdoor helaas de nodige nuances buiten beeld.

6 Zie kader: Het archeologisch stappenplan.

grond van (door het bevoegd gezag te verstrekken!) bestaande informatie.^{7,8} Bij plan-m.e.r. ligt dit anders. Hierbij is ook altijd een overheidsorgaan initiatiefnemer en bevoegd gezag ineen. Nader onderzoek in plan-m.e.r. sluit ook aan bij het idee dat plan-m.e.r. dient om strategische afwegingen zoals locatiekeuzes te maken.

De wetgever gaat er dus blijkbaar vanuit dat er voor een besluit-m.e.r. altijd adequate informatie voorhanden is om de effecten op het milieu te beschrijven. In het geval van archeologie wordt echter vaak gewerkt met verwachtingswaarden. Blijkbaar vindt de wetgever dat in zo'n geval een besluit kan worden genomen op basis van een verwachting, waarbij een bouw- of aanlegvergunningstelsel in een bestemmingsplan voldoende bescherming biedt voor eventueel aanwezige archeologische vondsten. In de praktijk betekent een aanlegvergunningstelsel echter meestal dat die archeologische vondsten worden opgegraven. Wel een bescherming tegen ongeziene vernietiging dus, maar geen stap naar (ruimtelijke) afwegingen waarbij behoud 'in situ' voorop staat, het uitgangspunt van het verdrag van Valletta. Hiermee zijn we bij de 'wetten'. In de Wamz is voorzien in de bevoegdheid voor de minister van OCW om nadere richtlijnen voor m.e.r. vast te stellen. Dit wekt de indruk dat de wetgever bedoeld heeft dat het bevoegd gezag ook bij besluit-m.e.r. méér kan eisen dan alleen het gebruik van bestaande informatie. Hiervan is (nog) geen gebruik gemaakt. Maar ook zonder dat, zal mijns inziens moeten worden gezocht naar een mogelijkheid om met deze (schijnbare) tegenstrijdigheid tussen de Wm en de Wamz om te gaan. Discussie vanuit het werkveld hierover is noodzakelijk. Het is echter van belang dat deze discussie op basis van inhoudelijke argumenten verloopt. Nu spelen (te) vaak emotioneel geladen argumenten een rol, zowel voor meer als voor minder vergaand onderzoek.

Het is niet het enige punt waarop er een tegenstrijdigheid lijkt te zijn. De Wm en het Besluit m.e.r. 1994 voorzien in een helder stelsel van bevoegdheden. De initiatiefnemer stelt een MER op en laat daarvoor het benodigde onderzoek verrichten, het bevoegd gezag betreft het MER bij zijn besluitvorming en laat zich over juistheid en volledigheid van het MER adviseren door de wettelijk adviseurs. De Wamz heeft echter voorzien in een meer gedecentraliseerde rollenverdeling ten aanzien van zorg voor het archeologisch erfgoed. Deze legt meer verantwoordelijkheid bij gemeenten. Gemeenten kunnen in hun beleid vastleggen dat bij bodemingrepen onder een bepaald oppervlak geen archeologisch onderzoek hoeft te worden gedaan. Ook kunnen ze (gemotiveerd) delen van het grondgebied uitsluiten van een archeologische onderzoeksplicht. Via een m.e.r.-procedure en het verplichte advies hierover van de minister van OCW (i.c. RACM) kan die onderzoeksplicht dan toch weer om de hoek komen kijken. Op deze manier kunnen beide stelsels van regelgeving elkaar behoorlijk in de wielen rijden.

Verder ontstaat er verwarring door verschillend vakjargon. Een term als 'bevoegd gezag', die de m.e.r.-wereld koppelt aan beslissingsbevoegdheid op

HET ARCHEOLOGISCH STAPPENPLAN

Archeologisch onderzoek vindt plaats in een aantal stappen. Het einde van iedere stap is de beslissing of het nodig is de volgende stap te doorlopen. De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) geeft de criteria waar de onderzoeken aan moeten voldoen.

1. Voor een *bureauonderzoek* maakt de onderzoeker gebruik van bestaande bronnen, zoals verwachtingskaarten, bekende vindplaatsen, historische kaarten en luchtfoto's, gegevens over grondgebruik en gegevens uit eerder onderzoek. Het resultaat van een bureauonderzoek is over het algemeen een onderbouwde verwachting van de kans op archeologische waarden. Het is immers nog niet zeker dat wat er kan zitten, ook daadwerkelijk aanwezig is. Zaken die eens aanwezig waren, kunnen door het grondgebruik in latere perioden zijn verdwenen.
2. Een *inventariserend veldonderzoek* (IVO) dient om daadwerkelijk in het veld vast te stellen of er archeologische waarden aanwezig zijn. Het bestaat uit twee fasen: de karterende en de waarderende fase. Voor een IVO is een heel scala aan onderzoeksmethoden inzetbaar. Grondboren en proefsleuven graven zijn de bekendste, maar ook bijvoorbeeld grondradar en sonderen zijn mogelijk. Karterend IVO brengt in beeld of en waar er archeologische vindplaatsen in het onderzoeksgebied aanwezig zijn. Aan het einde van het waarderend IVO moet duidelijk zijn wat de begrenzing van vindplaatsen is en of ze 'behoudenswaardig' zijn.
3. Het nemen van een selectiebesluit leidt al dan niet tot een opgraving (*definitief veldonderzoek*). Hierbij wordt de informatie uit de vindplaats 'ex situ' veiliggesteld, volgens de huidige inzichten en technische mogelijkheden. Deze laatste fase vindt per definitie pas plaats na besluitvorming en is voor m.e.r. dus minder relevant.

Soms vinden er ook tussenvormen plaats, bijvoorbeeld een bureauonderzoek gecombineerd met enkele boringen om vast te stellen of de bodem al dan niet grootschalig verstoord is. Het vaststellen van de juiste onderzoeksmethode(n) is onder andere afhankelijk van de vraagstelling, de locatie en het soort vindplaatsen dat verwacht wordt, en daarmee in hoge mate een zaak van 'expert judgement'.

grond van de Wm of de Wet ruimtelijke ordening (Wro), gebruiken archeologen om aan te duiden wie een zogeheten 'selectiebesluit'⁹ mag nemen. Vaak is dit hetzelfde bestuursorgaan, maar de uitzonderingen kunnen voor veel verwarring zorgen. Vanwege die verwarring blijkt in de praktijk dat provincies en gemeenten hun rol op verschillende manieren interpreteren. En ten slotte speelt de commercialisering van de archeologie een rol. Ik wil op deze plek zeker niet de discussie over het systeem van marktwerking in

7 Vrije vertaling van de art. 7.10, lid 1, onder d en 7.15, lid 4, van de Wm. Hierin staat dat voor vrijwel alle besluit-m.e.r.-plichtige besluiten een in het kader van m.e.r. op te leggen onderzoeksverplichting geen betrekking mag hebben op de beschrijving van de bestaande toestand van het milieu voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, en evenmin op de beschrijving van de te verwachten ontwikkeling van het milieu indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen.

8 Dit laatste zou zelfs zo uitgelegd kunnen worden dat voor besluit-m.e.r. géén veldonderzoek van een (particuliere) initiatiefnemer kan worden gevraagd!

9 Selectiebesluit: besluit om een vindplaats wel of niet 'in situ' te behouden, nadat de archeologische waarde door het doorlopen van het 'stappenplan' (zie kader) is vastgesteld.

DE WAMZ

De Wet op de archeologische Monumentenzorg is in werking getreden op 1 september 2007. Deze wet heeft de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer en de Woningwet gewijzigd.

In de Monumentenwet staat dat gemeenten bij vaststelling van een bestemmingsplan rekening dienen te houden met aanwezige, dan wel te verwachten monumenten. Het betreft hier zowel gebouwd als archeologisch erfgoed. Dit kan bijvoorbeeld door archeologisch onderzoek als voorwaarde te stellen voor bouw- of aanlegvergunningen. (In de praktijk leidt dit overigens vaker tot opgraving, dan tot behoud 'in situ' van vindplaatsen). Hier is dus (evenals in de Wro) voor de gemeente een belangrijke rol weggelegd.

Gemeenten kunnen voor het gehele grondgebied archeologisch beleid opstellen. Dit biedt de mogelijkheid om niet bij ieder bestemmingsplan apart archeologisch onderzoek te hoeven. Hierin kan een gemeente vastleggen, dat er in bepaalde delen van het grondgebied geen aandacht hoeft te worden besteed aan archeologie. Ook kan zij archeologische resten uit bepaalde perioden uitsluiten van verder onderzoek.

Marktpartijen voeren het benodigde onderzoek uit en de verstoorder betaalt. De achterliggende gedachte hierbij is dat deze methodiek 'archeologievriendelijk plannen' stimuleert. De minister van OCW ziet toe op de kwaliteit van de bedrijven die het onderzoek uitvoeren. De sector heeft zelf een 'kwaliteitsnorm Nederlandse archeologie' (KNA) opgesteld.

de archeologie opnieuw starten. Maar als een uitvoerder van archeologisch onderzoek de vraag voorgelegd krijgt: 'Wat kost het onderzoek voor deze m.e.r. bij jou?', zal hij de opdracht eerder krijgen wanneer hij alleen (goedkoop) bureauonderzoek offreert, dan wanneer er (duur) veldonderzoek op de offerte staat. De tegenvraag – 'Welke informatie moet het MER leveren om een besluit te kunnen nemen?' – stellen opdrachtnemers niet altijd.

Aanzet tot discussie

Terug naar de hoofdvraag: Hoe nu te bepalen welk cultuurhistorisch onderzoek nodig is voor een m.e.r.? Graag doe ik op deze plaats een aanzet voor de discussie hierover.

Mijns inziens is het startpunt steeds de vraag: 'Voor welk besluit dient dit MER?', en de vervolgvraag: 'Welke gegevens zijn nodig om cultuurhistorie (als onderdeel van de milieu-informatie) bij dat besluit volwaardig mee te wegen?'. Hiermee bedoel ik nadrukkelijk gegevens over alle drie de cultuurhistorische vakgebieden: archeologie, historische (steden)bouwkunde en landschapshistorie. In hoeverre kan het besluit (mogelijk) aanwezige waarden uit deze vakgebieden verstoren? Welke waarden die in eerste instantie niet duidelijk zichtbaar zijn, kunnen toch aanwezig zijn en beïnvloed worden? Net als bij natuurwaarden, is het voorspellen van de kans op het al dan niet voorkomen van cultuurhistorische waarden een vak apart.

Een andere vraag om de benodigde onderzoekswijze te bepalen is: 'Wat gaat er mis wanneer het onderzoek niet (nu) plaatsvindt?' Geregeld duiken in de media berichten op over projecten die stil komen te liggen omdat er cultuurhistorisch (vaak archeologisch) waardevolle zaken aan het licht zijn gekomen. Blijkbaar is dan in een eerder stadium, toen de locatieafweging gemaakt werd, niet stilgestaan bij deze mogelijkheid. M.e.r. is juist in het leven geroepen om dergelijke milieuvrassingen achteraf te voorkomen.

Daarna volgt de beoordeling van de 'waarde' van deze drie componenten ten opzichte van elkaar (en vervolgens uiteraard ten opzichte van andere milieuaspecten). Wat is belangrijker: behoud van de karakteristieke boerderij (die voor het ene alternatief moet wijken) of van de groep grafheuvels (die in het andere alternatief niet kan worden ingepast)? Hierbij kan de waarderingssystematiek uit de 'Handreiking cultuurhistorie in m.e.r.'¹⁰ een hulpmiddel zijn.

Conclusie: tips voor de praktijk

De discussie over de exacte diepgang van cultuurhistorisch onderzoek in m.e.r. is dus nog niet afgerond. De volgende stappen kunnen we echter nu al maken.

1. *Het inschakelen van de RACM.* Vaak weet het bevoegd gezag voor een m.e.r. niet dat de RACM uitvoerder is van de wettelijke adviestaak van het ministerie van OCW in m.e.r.. Daardoor ontvangt de RACM startnotities en MER'en vaak niet of te laat. Op deze manier kan de dienst haar inhoudelijke expertise niet inzetten als adviseur van het bevoegd gezag. Betrek deze wettelijk adviseur dus tijdig in uw m.e.r.-proces!



Loppersum – Spriknest.

¹⁰ Deze is opgesteld door Witteveen+Bos in opdracht van de RACM. Zie ook: Reuselaars, I. en Bel, D., 2007: Cultuurhistorie in beeld: minister OCW nu wettelijk adviseur bij m.e.r..



Inventariserend veldonderzoek (IVO) bij een terp.

HET VERDRAG VAN VALLETTA

Het Verdrag van Valletta, beter bekend als het Verdrag van Malta, werd op 16 april 1992 door de lidstaten van de Raad van Europa te Valletta aangenomen. Uitgangspunt van het verdrag is dat het bodemarchief al voordat het tot monument is verklaard, integrale bescherming nodig heeft en krijgt. Het gaat dan vooral om het vroegtijdig opsporen en onderzoeken van archeologische waarden, teneinde deze bij de afwegingen over ruimtelijke ordening te kunnen betrekken. Het doel is het bodemarchief zoveel mogelijk 'in situ' te behouden.

2. *Explicitering van de verschillende cultuurhistorische aspecten in m.e.r.'s.* Het komt nog geregeld voor dat onderzoek alléén aan archeologie of alléén aan monumenten aandacht besteedt. Net zoals bij natuurwaarden standaard onderscheid wordt gemaakt tussen gebiedsbescherming en soortbescherming, zou het meer 'common practice' moeten worden de afzonderlijke

cultuurhistorische aspecten afzonderlijk te benoemen en te onderscheiden.

3. *Gebruiken van de waarderingsystematiek uit de 'Handreiking cultuurhistorie in m.e.r.'* De uitgewerkte systematiek verdient het in de praktijk getest te worden. Deze Handreiking maakt ook een standaardisering en objectivering van de effectbeoordeling mogelijk.
4. *Cultuurhistorie als duurzaamheidsaspect beschouwen.* Cultuurhistorische elementen kunnen een grote rol spelen bij de identiteit van een gebied of een sociale groep. Het is daarom de moeite waard deze elementen te betrekken bij strategische afwegingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling, ook in m.e.r.¹¹
5. *De kenniskloof overbruggen tussen cultuurhistorie- en m.e.r.-wereld.* En hiermee zijn we weer bij het vraagstuk van 'hoeveel onderzoek' is nodig om een goede vergelijking van verschillende (locatie)alternatieven te kunnen maken om zodoende tot een goede (locatie)keuze te komen. Een inhoudelijke discussie hierover zou mijns inziens gebaat zijn bij meer kennis over elkaars vakgebieden bij respectievelijk archeologen en milieuadviseurs. Daarom bij deze een oproep tot wederzijdse kennismaking! ■

11 Zie bijvoorbeeld: Jones, Carys E. & Slinn, Paul, 2008: Cultural heritage in EIA – Reflections on practice in North West Europe, Journal of Environmental Assessment Policy and Management Vol. 10, No. 3.