

MINISTER OCW NU 'WETTELIJK ADVISEUR' BIJ MILIEUEFFECTRAPPORTAGES

Cultuurhistorie in de milieu-effectrapportage



et betrekken van cultuurhistorie bij de milieueffectrapportage is formeel steeds steviger verankerd. Zo is sinds 1 september 2007 de minister van OCW wettelijk adviseur bij milieueffectrapportages.

Dit artikel schetst hoe het er voor staat met de wijze waarop cultuurhistorie in milieueffectrapportages is opgenomen, en hoe de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) namens de minister van OCW met dit wettelijk adviseurschap zal omgaan.

Wet- en regelgeving

De verplichting cultuurhistorie in milieueffectrapportages te betrekken, is op verschillende wijzen in wet- en regelgeving opgenomen. Om te beginnen heeft de cultuurhistorie een plek in de Europese richtlijnen voor plan-m.e.r.(SMB) en besluit-m.e.r. Artikel 3 en Bijlage IV van de m.e.r.-richtlijn¹ vermelden dat de directe en indirecte effecten van een project op het culturele erfgoed, architectonisch en archeologisch erfgoed en het landschap in beeld gebracht moeten worden. Bijlage III noemt de criteria voor de m.e.r.-beoordelingsplicht. Wederom wordt hier cultuurhistorie genoemd: '...landschappen van historisch, cultureel of archeologisch belang...'. Ook de SMB-richtlijn³ maakt nadrukkelijk gewag van cultuurhistorische waarden, zowel in de effectbeschrijving als bij de beoordelingsplicht.

Beide richtlijnen zijn omgezet in Nederlandse wetgeving. Op 12 maart 2005 is deze verder aangescherpt door het begrip milieu nader te omschrijven. In de Wet Milieubeheer (artikel 1.1 lid 2) is daarmee opgenomen dat een milieueffectrapport(age) (alsook Wm-vergunningen) de gevolgen van een plan of besluit op de cultuurhistorische waarden moet beschrijven. De criteria voor de m.e.r.-beoordelingsplicht zijn opgenomen in

Cultuurhistorie is steeds vaker in beeld bij ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Bij alle discussies rond de ontwikkelingen in onze leefomgeving staat 'identiteit' hoog op de agenda. De gedachte is: zorg ervoor dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zorgvuldig omgaan met het eigene, het historisch gegroeide - dan draagt dit bij aan een omgeving waarin mensen zich prettig voelen. Hierop aansluitend is inmiddels een praktijk ontstaan waarin cultuurhistorie steeds meer volwaardig deel uitmaakt van ruimtelijke planprocessen, én daarbij behorende milieueffectrapportages. Dezer dagen heeft het belang van cultuurhistorie ook voet aan de grond gekregen in de wettelijke spelregels.

het Besluit m.e.r.. De bepalingen ten aanzien van de cultuurhistorische waarden in de EU-richtlijnen zijn hierin doorvertaald door beschermde monumenten als bedoeld in de Monumentenwet 1988 én Belvederegebieden – voor zover opgenomen in Streek- of Bestemmingsplan – als gevoelig gebied op te nemen. Initiatieven in dergelijke gebieden zijn eerder m.e.r.-plichtig dan buiten deze gevoelige gebieden.

Voorts is de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz) relevant. Deze wet trad per 1 september 2007 in werking en grijpt direct in op een aantal wetten in het ruimtelijk en milieurecht. Zo heeft de Wamz de Wm zodanig gewijzigd dat de minister van OCW nu mede verantwoordelijk is voor het instrument m.e.r. Daarnaast is de minister van OCW bij het besluit-m.e.r. wettelijk adviseur geworden, naast VROM en LNV.

Tot slot heeft de minister van OCW de mogelijkheid gekregen om specifiek voor de wijze waarop archeologische waarden in de m.e.r. worden opgenomen een AmvB (Algemene maatregel van Bestuur) op te stellen. Vooralsnog gaat de minister van deze mogelijkheid geen gebruik maken. Pas als de praktijk uitwijst dat er problemen ontstaan rond de vereisten ten aanzien van archeologie in milieueffectrapportages kan een regeling overwogen worden.

effectrapportages kan een regeling overwogen worden.

De praktijk

Het moge duidelijk zijn: cultuurhistorie betrekken in milieueffectrapportages is al lang verplicht. Het gaat daarbij om zowel de historische (steden)bouwkundige waarden, de historisch landschappelijke waarden als de archeologische waarden.

Toch laat de praktijk een 'groeimodel' zien: het betrekken van cultuurhistorische waarden is niet vanaf het begin van de m.e.r.-praktijk vanzelfsprekend geweest. Bovendien wordt in de praktijk niet ieder cultuurhistorisch aspect even goed bij milieueffectrapportages betrokken. Dit heeft alles te maken met de wijze waarop in het verleden vanuit de cultuurhistorische sector met het instrument m.e.r. is omgegaan.

Deze sector is tot nu toe redelijk versnipperd geweest. Zo heeft de gebouwde monumentenzorg een uitgebreid sectoraal instrumentarium ter beschikking, en heeft daardoor minder ingestoken op aansluiting bij de ruimtelijke ordening. Vanuit de archeologie is aangesloten op de ruimtelijke ordening en de milieueffectrapportage.³ Vanaf het begin van de jaren '90 heeft de voormalige Rijksdienst voor het

SAMENVATTING

Cultuurhistorie maakt een opmars in de ruimtelijke ordening. De milieu-effectrapportage is steeds vaker verplicht om belangen goed geïnformeerd tegen elkaar af te kunnen wegen. Was het betrekken van cultuurhistorie in milieu-effectrapportages al verplicht, sinds 1 september 2007 is de positie van cultuurhistorie in de milieu-effectrapportage verder verstevigd doordat de Minister van OCW wettelijk adviseur is geworden. De RACM brengt deze adviezen namens de Minister uit. Eerdere evaluaties wezen uit dat aan de praktijk nog het een en ander te verbeteren valt. Daarom laat de RACM – in samenwerking met Projectbureau Belvedere – een handreiking ontwikkelen voor het integraal opnemen van cultuurhistorie in de milieu-effectrapportage.

Oudheidkundig Bodemonderzoek steeds systematischer gebruik gemaakt van de inspraakmogelijkheden bij m.e.r.-procedures. Daarnaast hebben diverse archeologische adviesbureaus zich toegelegd op het opstellen van de archeologische component in de m.e.r. Met de fusie van de voormalige Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) en de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) tot de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) wordt nu ook op rijksniveau gewerkt aan 'ontsnippering' van de cultuurhistorische sector.⁴ Verder wordt op rijksniveau ook beleidsmatig gewerkt aan integratie van de gebouwde monumentenzorg in de ruimtelijke ordening in het project Modernisering Monumentenzorg. Begin 2009 zal de Tweede Kamer over de uitkomsten van dit project geïnformeerd worden.

Evaluaties

In het verleden is twee keer geëvalueerd hoe het er voor staat met het opnemen van cultuurhistorie in milieueffectrapportages. In 1996 heeft STOGO onderzoek & advies in opdracht van OCW gekeken naar de doorwerking van de archeologische inbreng in m.e.r.-procedures van 1993 tot 1996.⁵ In 2005 heeft Royal Haskoning in opdracht van de ROB de doorwerking van cultuurhistorie (met name archeologie en historische (steden)bouwkunde) in m.e.r.-procedures over de jaren 2001-2003 onderzocht.⁶

Uit de evaluatie in 1996 bleek dat archeologie in zeer wisselende mate was opgenomen in milieueffectrapporten. In de helft van de gevallen waren de effecten op de archeologische waarden in het geheel niet beschreven. Bij een kwart werden deze niet eens als leemte in kennis benoemd. In andere gevallen was

archeologie als aspect wel opgenomen, maar was de kwaliteit van de informatie onvoldoende: meestal werd het benodigde nadere onderzoek naar de aanwezige archeologische waarden niet in de m.e.r.-procedure uitgevoerd. Verder was de constatering dat de aanwezigheid van archeologische vindplaatsen nauwelijks een rol in het aanpassen van de voorgenomen activiteit had gespeeld.

De evaluatie van 2006 leidde tot de conclusie dat in alle m.e.r.-procedures in een gebied met cultuurhistorische waarden aandacht aan deze waarden besteed wordt. De mate waarin is echter zeer verschillend. Vooral aan archeologie is in alle relevante gevallen aandacht besteed. Er is daarbij een duidelijk verband gevonden met de systematische inspraak van de voormalige ROB. De historische (steden)bouwkundige waarden kwamen slechts in enkele gevallen in beeld gebracht. Er is een aantal knelpunten, zo bleek. Zo wordt in veel gevallen wel een archeologisch specialist (vaak een adviesbureau) ingehuurd voor de archeologische waarden, maar wordt vrijwel nooit gebruik gemaakt van specialisten in de historische (steden)bouwkunde of historische geografie. Dat is ook terug te zien in de kwaliteit van de informatie: die is in de laatste gevallen beduidend slechter. Verder komt het vaak voor dat het verzamelen van de juiste informatie te laat in het planproces plaatsvindt: in het MER wordt dan wel onderkend dat voor cultuurhistorie nog niet voldoende informatie beschikbaar is, en wordt verwezen naar nader onderzoek verderop in de (moeder)procedure. Of de effecten van de alternatieven zijn uiteindelijk wel in het MER beschreven, maar cultuurhistorie heeft geen rol gespeeld in de scopingfase. Opvallend was ook de diversiteit in terminologie: de één verstaat iets heel anders onder cultuurhistorie dan de ander: soms is het een

apart aspect, soms is cultuurhistorie ingedeeld bij landschap en vaak is archeologie als apart aspect uitgezonderd.

Deze zaken leiden er vaak allemaal toe dat – hoewel cultuurhistorie wel een onderwerp is – er bij de uiteindelijke besluitvorming eigenlijk weinig rekening mee gehouden wordt. Dat kan ook niet anders, omdat er vaak te weinig informatie verzameld is, de informatie niet de juiste kwaliteit heeft en er bij het opstellen van de alternatieven in het geheel niet gekeken is naar de cultuurhistorie.

Wettelijk adviseur

Bij de evaluatie uit 2006 is ook gekeken naar de rol van de voormalige ROB en RDMZ, in verband met het wettelijk adviseurschap van OCW. Daartoe is een aantal aanbevelingen gedaan. De RACM zal bij het uitvoeren van het wettelijk adviseurschap namens de minister OCW de meeste van deze aanbevelingen opvolgen, met name gericht op het opheffen van de voornoemde knelpunten.

WETTELIJKE ADVIEZEN DOOR RACM

BESLUIT-M.E.R.

Voor het wettelijk advies namens de minister OCW kunt u de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) benaderen, t.a.v. I. Reuselaars of een van de regio's:

- **Noord:** Friesland, Groningen, Drenthe;
- **Midden-Oost:** Utrecht, Gelderland, Overijssel;
- **West:** Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland;
- **Zuid:** Limburg, Noord-Brabant, Zeeland.

Adres: Postbus 1600, 3800 BP Amersfoort

PLAN-M.E.R.:

Ook bij de plan-m.e.r. moet het aspect cultuurhistorie betrokken worden. De RACM kan daarom ook bij plan-m.e.r.-procedures benaderd worden voor advies over het opnemen van cultuurhistorie. Uiteraard is dit geen wettelijke verplichting: expertise en advies kan ook elders betrokken worden (bijvoorbeeld gemeentelijke of provinciale diensten).

Hoewel de adviesrol geregeld is via wetgeving voor de archeologie, gaat de RACM toch adviseren over alledrie de aspecten van

cultuurhistorie (archeologie, historische (steden)bouwkunde en historische geografie). Dit omdat de RACM deze kennis in huis heeft en de effecten van de voorgenomen ingreep op al deze aspecten beschreven dienen te worden. Niet in alle gevallen zijn alle cultuurhistorische aspecten even relevant; in die gevallen is de advisering op het meest relevante aspect gericht.

De advisering is er ook op gericht de juiste informatie op het juiste detailniveau zo vroegtijdig mogelijk in beeld te brengen. Meer dan voorheen wordt gekeken naar de aard van de ingreep en is het advies afgestemd op het schaalniveau van het plan of activiteit: de hoeveelheid nader te verzamelen cultuurhistorische informatie, of het benodigde archeologisch onderzoek moet voldoende onderscheidend zijn om de alternatieven met elkaar te vergelijken.

Verder maakt RACM onderscheid tussen ingrepen in gebieden met cultuurhistorische waarden van nationaal belang en ingrepen in andere gebieden. Daar waar een nationaal belang in het geding is, of als het gaat om een rijksproject (bijvoorbeeld uit het MIRT),

adviseert RACM uitgebreid over hoe cultuurhistorie te betrekken valt in deze m.e.r.-procedure. Naast de formele adviesmomenten zoeken we in deze gevallen ook informeel contact met initiatiefnemer en bevoegd gezag om goed af te stemmen en maatwerk te leveren. Bij de andere procedures wordt minder uitgebreid geadviseerd, en wordt – zeker bij plan-m.e.r.-procedures – doorverwezen naar cultuurhistorische afdelingen van provincies of gemeenten.

Methodiek voor cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA

Omdat het er uiteindelijk om gaat dat cultuurhistorie een volwaardige rol speelt bij planprocessen voert OCW een tweesporenbeleid: ter ondersteuning van de praktijk wordt – naast het wettelijk adviseerschap – gewerkt aan het verbeteren van de deskundigheid. De RACM heeft dan ook – samen met projectbureau Belvedere en in het kader van het Actieprogramma Ruimte en Cultuur – het bureau Witteveen+Bos de opdracht gegeven een methodiek te ontwikkelen voor het opnemen van cultuurhistorie in m.e.r.-procedures

en Maatschappelijke Kosten Batenanalyses (MKBA).

De reden om voor beide instrumenten tegelijkertijd een methodiek te ontwikkelen is dat steeds vaker beide instrumenten tegelijkertijd gebruikt worden. Bovendien blijkt dat de benodigde informatie en de wijze waarop dat gepresenteerd wordt, in beide methodes voor cultuurhistorie complementair aan elkaar kan zijn, mits gezamenlijk gestart.

Het ontwikkelen van de methodiek helpt ook om een aantal knelpunten op te lossen die in bovengenoemde evaluaties geconstateerd zijn. Zo krijgt cultuurhistorie door deze methode een eigen plaats naast andere aspecten (zoals landschap). Diversiteit in terminologie en daardoor verwarring behoort daarmee tot het verleden.

Er wordt één waarderingskader gebruikt, dat te herleiden is tot de drie te onderscheiden soorten cultuurhistorie. Het voordeel daarvan is dat er een beredeneerde keuze te maken valt voor het meest belangrijke erfgoed dat in een gebied aanwezig is. Het kan namelijk voorkomen dat wat goed is voor

TABEL 1. WAARDERINGSKRITERIA HISTORISCHE GEOGRAFIE

KWALITEITEN	WAARDERINGSKRITERIA	OPERATIONELE PARAMETERS
Beleefde kwaliteit	Zichtbaarheid (herkenbaarheid)	◆ Afwisselendheid (diversiteit aan elementen)
		◆ Zichtbaarheid landschapselementen en patronen (herkenbaarheid)
	◆ Match met omgeving (passendheid)	
	Herinnerbaarheid (herinneringswaarde)	◆ Verbondenheid met feitelijke historische gebeurtenis (symboliek)
		◆ Associatie met toegeschreven kwaliteit of gebeurtenis (symboliek)
		◆ Ouderdom
Fysieke kwaliteit	Gaafheid	◆ Mate waarin landschapselementen en -patronen in tact zijn
	◆ Mate waarin oorspronkelijk karakter behouden is (authenticiteit)	
	Geconserveerdheid	◆ Mate waarin landschapselementen in evenwicht verkeren met de abiotische omgeving (veelal grondwaterstand)
Inhoudelijke kwaliteit	Zeldzaamheid	◆ Het aantal vergelijkbare landschapstypen c.q. patronen, lijnen, elementen, van goede fysieke kwaliteit uit dezelfde periode binnen dezelfde regio
	Informativiteit (informatiewaarde)	◆ Betekenis voor de wetenschap
		◆ Mate waarin het element de sporen toont van zijn ontwikkeling
	Samenhangendheid (ensemblewaarde)	◆ Afleesbaarheid (herkenbaarheid) van de genese van het historisch landschap (landschapstype)
		Binnen het facet historische geografie:
		◆ Samenhang (tussen lijnen, elementen en patronen): mate waarin elementen onderdeel vormen van een grotere eenheid
		◆ Mate waarin een element de samenhang begrijpelijk maakt (vorm-functie)
		Tussen het facet historische geografie en de andere facetten van cultuurhistorie:
		◆ Mate van samenhang met archeologische context
		◆ Mate van samenhang met stedenbouwkundige context
	Representativiteit	◆ Kenmerkendheid voor / verbonden aan een bepaald gebied, periode of menselijke activiteit
		◆ Het aantal vergelijkbare landschapstypen c.q. patronen, lijnen, elementen, van goede fysieke kwaliteit uit dezelfde periode binnen dezelfde regio

archeologie, slecht is voor de gebouwde monumenten of andersom. Bij het optellen van de effecten op cultuurhistorie vallen de positieve en negatieve effecten tegen elkaar weg, en komt een alternatief neutraal uit voor cultuurhistorie. Terwijl het vernietigen van het ene type cultuurhistorie wel eens veel ernstiger kan zijn dan het andere.

Een ander voordeel is dat de MER-maker veel beter in beeld krijgt tot op welk detailniveau nadere cultuurhistorische informatie verzameld moet worden om een goede effectbeschrijving te maken.

Toelichting m.e.r.

Belangrijk onderdeel van de methodiek is de referentiesituatie via objectieve criteria te waarderen. Dit onderdeel levert in de cultuurhistorische vakwereld nog wel discussie op. Dat komt voornamelijk omdat het voor de milieu-effectrapportage niet voldoende is om uit te gaan van de gebruikelijke waarderingscriteria binnen de drie vakgebieden. In de eerste plaats moet het mogelijk zijn om de fysieke effecten van maatregelen te kunnen beschrijven: de 'waarderingscriteria' voor de m.e.r. moeten bruikbaar zijn om zowel een referentiesituatie te beschrijven als beoordelingscriteria toe te passen. In de tweede plaats moeten de drie soorten cultuurhistorie op vergelijkbare wijze omschreven worden, om een goede effectbeoordeling te kunnen maken.

In de op te stellen handreiking maken de 'waarderingscriteria' onderscheid in de beleefde kwaliteit (of waarde), de fysieke kwaliteit en de inhoudelijke kwaliteit (zie voorbeeld tabel 1). Om vervolgens de omvang

van de effecten te bepalen is er ook een standaard beoordelingskader met beoordelingscriteria ontworpen. Dit beoordelingskader kan per geval (project) op maat worden toegesneden door het te verfijnen, met name op het niveau van de eenheden of parameters. Dit maakt de methode bruikbaar bij zowel plan- als besluit-m.e.r.. Bij de uitwerking van de effecten van vernietiging, doorsnijding, versterking en verdroging in heldere criteria, wordt steeds duidelijk of het effect ingrijpt op de beleefde, fysieke en/of inhoudelijke kwaliteit (zie voorbeeld tabel 2). Ook dat maakt het nodig de uitgangssituatie aan de hand van deze driedeling te beschrijven.

Tezamen – omvang van het effect x de waarde – ontstaat zicht op de ernst van effecten. Deze methode maakt het mogelijk te komen tot onderscheidende effecten op het gebied van archeologie, historische geografie en bouwhistorie. Daarbij is het overigens van belang dat er ook wordt gekeken naar positieve effecten: versterking, ontsnippering etc., ofwel de contramal (positieve kant) van de eerder genoemde begrippen.

Tot slot wordt in de methodiek aandacht besteed aan de scopingfase: het betrekken van cultuurhistorie bij het opstellen van de alternatieven. Zo wordt de methodiek uitgetest op een pilotgebied, waar zelfs sprake is van een cultuurhistorisch alternatief.

Deze pilot is bijna gereed. De methodiek zal dan ook in 2008 uitkomen en breed verspreid worden onder bevoegd bestuursorganen, initiatiefnemers en andere relevante partijen. □

¹ 85/337/EG – omgezet in wetgeving in 1988- en wijzigingsrichtlijn 97/11/EG -omgezet in wetgeving in 1999.

² 2001/42/EG – omgezet in wetgeving op 28 september 2006.

³ Dit vloeit voort uit het Verdrag van Valletta (1992, Raad van Europa), waarin staat opgenomen dat bescherming van archeologische waarden geregeld dient te worden door bij ruimtelijke ingrepen tijdig rekening te houden met de archeologische waarden. Aansluiting bij de milieueffectrapportage wordt in dit verdrag expliciet genoemd.

⁴ Bij diverse gemeenten en provincies waren deze disciplines al in één afdeling of dienst-onderdeel samengevoegd. In sommige gemeenten zijn deze nooit gescheiden geweest.

⁵ Drs. Alexander Kaat en drs. Lilian Bosten, 1996. *Archeologie en m.e.r. Onderzoek naar de mogelijkheden om archeologie te betrekken bij de besluitvorming door middel van de milieu-effectrapportage*. STOGO-rapport 435. STOGO onderzoek en advies.

⁶ Bert Groffen, Martijn ten Klooster, Mariëlle de Sain, 2006. *Focus op de toekomst. Evaluatie cultuurhistorie in m.e.r.* Royal

De auteur

Iris Reuselaars (telefoon 030-698 3289, i.reuselaars@racm.nl) is taakveldcoördinator Planvorming en Ruimtelijke Ordening bij de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM).

Met dank aan de inbreng van Diederik Bel. Diederik Bel is onderzoeker bij Witteveen + Bos en gespecialiseerd in m.e.r.-vraagstukken.

Dit artikel verscheen ook in *Vaktijdschrift Toets*, www.toets.nl

TABEL 2. BEOORDELINGSKADER HISTORISCHE GEOGRAFIE IN M.E.R.

FACET	EFFECT	CRITERIUM
Historische geografie	Verstoring/ 'Ontstoring'	♦ Verandering beleefde kwaliteit (zichtbaarheid) van historisch-geografische patronen, elementen en ensembles door visuele hinder;
		♦ Verandering van de fysieke kwaliteit (conservering) van historisch-geografische patronen, elementen en ensembles door recreatiedruk;
	Doorsnijding / Ontsnippering	♦ Verandering van de inhoudelijke kwaliteit (samenhangendheid/ ensemblewaarde) van historisch-geografische patronen / ensembles;
Vernietiging / Versterking	Versterking	♦ Verandering van de beleefde kwaliteit (zichtbaarheid/herinnerbaarheid) van historisch-geografische patronen, elementen en ensembles;
		♦ Verandering van de fysieke kwaliteit (m.n. gaafheid, maar ook conservering) van historisch-geografische patronen, elementen en ensembles;
		♦ Verandering van de inhoudelijke kwaliteit (m.n. zeldzame, informatieve en representatieve) historisch-geografische patronen, elementen en ensembles;
	Verdroging / Vernatting (veranderingen in het bodemmilieu)	♦ Verandering in de fysieke kwaliteit (conservering) van historisch-geografische patronen, elementen en ensembles.