

## CULTUURHISTORIE IN DE M.E.R.-PRAKTIJK

# 'HANDREIKING' ALS HULPMIDDEL

In 2008 ontwikkelde de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) in samenwerking met Projectbureau Belvedere de *Handreiking Cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA*. Deze handreiking bevat een methode om de cultuurhistorische waarden van een gebied te benoemen en de effecten erop bij ruimtelijke ingrepen meetbaar te maken. Maar hoe bruikbaar is een dergelijke handreiking in de praktijk? Tijdens een workshop in oktober 2010 bij de RCE werd geprobeerd hierop een antwoord te vinden. Een verslag.

Boudewijn Drechsler, Geertje Korf en Els Romeijn

22

TOETS 04 10

**D**e belangstelling voor de workshop vanuit rijk, provincie, gemeente en advieswereld was groot. Niet verwonderlijk, want cultuurhistorie speelt bij ruimtelijke besluitvorming een steeds belangrijker rol. Probleem is alleen dat cultureel erfgoed geen eenduidige factor is: het is nu eenmaal een multi-interpretabel begrip met subjectieve kanten. En daar beginnen de vragen.

### Handreiking of kookboek?

Adviesbureau Witteveen+Bos heeft in opdracht van de RCE en het projectbureau Belvedere een manier ontworpen om zo objectief mogelijk de effecten van ruimtelijke ingrepen op cultuurhistorische waarden kwantificeerbaar en kwalificeerbaar te maken. Deze methode staat centraal in de *Handreiking Cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA* (zie voor de complete en samengevatte Handreiking: [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl), onder richtlijnen en modelbestekken).

Het begrip 'cultureel erfgoed' is in de Handreiking uiteengelegd in drie facetten: archeologie, historische geografie en historische bouwkunde. Deze drie worden vervolgens onderworpen aan eenduidige waarderingscriteria: beleefde kwaliteit, fysieke kwaliteit en inhoudelijke kwaliteit. De Handreiking biedt kwalitatieve en kwantitatieve meeteenheden om de effecten van ingrepen op het cultureel erfgoed te bepalen.

Het systeem komt bijna wiskundig over: door de waarden te vermenigvuldigen met de effecten van de ingreep krijg je een – in meer of mindere mate – positieve of negatieve uitkomst. Objectief? Uiteraard blijft het waarderen van ons cultureel erfgoed altijd een subjectieve kant houden. Volgens Diederik Bel (Witteveen+Bos, een van de auteurs van de Handreiking) moet je

bij een m.e.r. ook niet alleen met cijfers aankomen. Tegelijkertijd bieden de waarden en cijfers wel de mogelijkheid uit te leggen waaróm je iets waardeert. De Handreiking is dus geen kookboek, maar helpt wel om het cultureel erfgoed volledig in kaart te brengen, te waarderen en in een m.e.r. te betrekken. Bel benadrukte nog om daarbij altijd met gezond verstand en gevoel te blijven kijken naar de essentie van het cultureel erfgoed.

### De Afsluitdijk

'Toekomst Afsluitdijk' is een sprekend voorbeeld van een project waarbij cultuurhistorie relevant is. De Afsluitdijk staat immers voor onze voortdurende strijd tegen het water, in het verleden en het heden. Omdat het water nog steeds een gevaar vormt, moet de dijk opgehoogd en verstevigd worden en moet de spuicapaciteit worden vergroot. Joost van de Beek, projectmanager Rijkswaterstaat, zette uiteen dat er vanuit het Rijk en de maatschappij ambities verzameld zijn waaraan de 'nieuwe' Afsluitdijk moet voldoen. Cultureel erfgoed is naast veiligheid een van de basisuitgangspunten hierbij. Ook de RCE is bij het vaststellen van die ambities betrokken geweest.

### DE AUTEURS

Boudewijn Drechsler ([info@boudewijndrechsler.nl](mailto:info@boudewijndrechsler.nl)) is freelance journalist. Geertje Korf (030-2347666, [gkorf@eia.nl](mailto:gkorf@eia.nl)) is werkgroepsecretaris bij de Commissie voor de milieueffectrapportage. Els Romeijn (033-4217226, [e.romeijn@cultureelerfgoed.nl](mailto:e.romeijn@cultureelerfgoed.nl)) is consultant planvorming en RO bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

# SAMENVATTING

## Handreiking cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA



De volledige en samengevatte 'Handreiking Cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA' zijn te vinden op [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl), onder richtlijnen en modelbestekken.

Voordat er dus ook maar sprake was van een m.e.r., werden al uitgangspunten geformuleerd om de neuzen van de plannenmakers in de juiste richting te laten wijzen. Dit voorkwam veel dikke rapporten achteraf. Uitgaande van de basisvisie reageerden de uitgenodigde marktpartijen met vier uiteenlopende, creatieve plannen. Rijkswaterstaat bracht zelf twee referentieplannen in waarin alleen de veiligheid werd gegarandeerd. De verschillende opties moesten vervolgens langs een plan-m.e.r. gelegd worden om tot een afweging te komen.

### Te laat?

In de plan-m.e.r. werd de Handreiking bewust niet gebruikt. Waarom niet? Volgens Robert Jan Jonker, die namens Grontmij de plan-m.e.r. uitvoerde, was de filosofie juist om een minimum aan eisen mee te geven. Dit resulteerde namelijk in diversiteit in de plannen; met respect voor cultuurhistorie maar vanuit verschillende invalshoeken. Cultuurhistorie was daarbij al aan de voorkant, in de basisvisie, meegenomen als een integraal onderdeel van het aspect ruimtelijke kwaliteit, net als de openheid, de samenhang en de karakteristieke elementen van de Afsluitdijk. Een logische keuze, volgens Jonker, gezien het geheel dat deze dijk vormt; de Afsluitdijk en haar omgeving zijn nu eenmaal een eenheid en niet een monument of cultuurobject op zich. Archeologie is overigens wel apart in de plan-m.e.r. meegenomen, waarbij het vooral gaat om de mogelijkheid scheepswrakken tegen te komen.

De vraag is natuurlijk of met zo'n aanpak, waarin cultuurhistorie al in de basisvisie is opgenomen, ook de details voldoende aandacht krijgen. De cultuurhistorische waarden worden immers niet uitgesplitst en stuk voor stuk afgewogen. De gehanteerde methodiek is volgens Jonker echter transparant

genoeg en laat goed de verschillen zien tussen de alternatieve plannen. Een gedetailleerde benadering volgens de Handreiking zou te ver gaan voor een plan-m.e.r., zeker omdat het een zeer groot gebied is en er zeer uiteenlopende ontwerpen voor zijn opgesteld. Voor de realisatie van het project Toekomst Afsluitdijk zal later nog een concrete project-m.e.r. worden gemaakt. Hierin zullen de cultuurhistorische waarden alsnog gedetailleerd aan bod komen. Uit de zaal rees toch de vraag of het straks niet te laat om is de verschillende cultuurhistorische facetten alsnog gedetailleerd, volgens de Handreiking, te benaderen. Ook werd de vraag gesteld of de verschillende facetten van cultuurhistorie niet beter te objectiveren zijn door ze nu al uit te splitsen. Jonker bleef bij zijn standpunt: cultuurhistorie is zo verweven in de visie dat het niet kan ondersneeuwen.

### Forum in Groningen

Ondertussen staan in Groningen ook grootse plannen op stapel, en wel op en rondom de Grote Markt met de Martinitoren. Daar komt het Groninger Forum: een soort huiskamer van de stad, die verschillende culturele instellingen gaat herbergen, zoals het archief, de bibliotheek en een filmtheater. De plannen zullen het cultureel erfgoed, het bodemarchief en de historische stadsstructuur met bebouwing niet onaantast laten. Dus wordt daarmee ook rekening gehouden. Zo moeten grootschalige opgravingen de informatie uit de bodem veiligstellen.

Echter, dit alles werd al eerder en niet op basis van een project-m.e.r. bepaald. Het plan werd namelijk gaandeweg groter, zodat pas in een laat stadium duidelijk werd dat een m.e.r. doorlopen moest worden (dit vanwege de te verwachten bezoekersaantallen). Toen waren reeds veel politieke keu-



zes gemaakt. Daardoor kan cultuurhistorie niet meer optimaal meewegen in de afwegingen die de bestuurders uiteindelijk op basis van de m.e.r. maken.

Volgens stadsarcheoloog Kortekaas hadden de cultuurhistorische waarden gelukkig al een prominente plaats gekregen in het project. Dit werd in de m.e.r.-procedure nog eens dunnetjes overgedaan. In het MER waren de effecten op boven- en ondergronds erfgoed summier beschreven. Er waren weliswaar gedegen inventarisaties gedaan, maar de resultaten hiervan kwamen maar zeer ten dele terug in de tekst van het MER. Informatie over de visuele aspecten moest uit andere informatiedragers (zoals een maquette) komen.

Was de m.e.r. voor het cultureel erfgoed dus slechts een formaliteit? Volgens Kortekaas wierp de m.e.r. wel degelijk zijn vruchten af, omdat het instrument de verschillende belangen binnen de gemeente in goede banen leidde. En het betekende ook nog een extra borging van de cultuurhistorie. Daarnaast biedt de m.e.r. de mogelijkheid compensatie- en mitigatiemaatregelen voor te stellen, ook voor effecten op cultuurhistorische waarden.

### Theoretisch

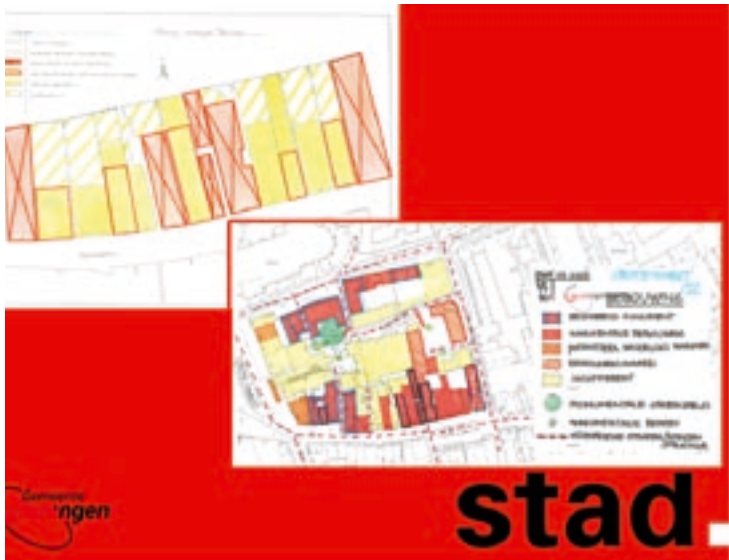
Martin Haan van Grontmij stelde de m.e.r. voor de realisatie van het Forum op. Hij vertelde dat de m.e.r. vooral draaide om de effecten van autoverkeer op geluid en luchtkwaliteit. Wat cultuurhistorie betreft, waren er door de eerder gemaakte keuzes geen alternatieven meer mogelijk.

Voor archeologie was de verwachting hoog, maar tegelijkertijd werd al rekening gehouden met veel verstoring. Ook maakte de bebouwing vooronderzoek, bijvoorbeeld door middel van boringen, niet goed mogelijk. Wel was duidelijk dat het project, vooral door de ondergrondse parkeergarage, een negatieve invloed zou hebben op de eventueel aanwezige waarden. Onderzoek van deze archeologische resten zou veel nieuwe kennis voor de stad kunnen opleveren.

De historische structuur werd op drie niveaus bekeken: gebouwen, straten en stegen. Op het niveau van bebouwing werd positief gescoord: het nieuwe gebouw zou een waardevolle toevoeging zijn voor de stad, omdat het geïnspireerd was op het oude bebouwingspatroon. De beleving van de stad zou wel worden beïnvloed. Het effect op de bestaande historische stedenbouwkundige structuur zou dus beperkt negatief zijn. Wat de afzonderlijke monumenten betreft: die zouden niet worden geraakt.

Omdat het project al verder in de planvorming zat, konden de effecten op cultuurhistorie volgens Haan wel goed worden bepaald. Er was vooraf al veel bekend over de uitvoeringswijze en de (on)mogelijkheden van de inpassingen van de culturele waarden in het nieuwe plan. Cultuurhistorie was al meegenomen in het bestemmingsplan en speelde reeds een rol bij de gemeentelijke besluiten. Haan merkte op dat hij door deze m.e.r. veel geleerd heeft over stadsontwikkeling versus cultuurhistorie in de binnenstedelijke omgeving. Hoewel men het onderling niet altijd eens was over de waardering van individuele bebouwing in het geheel, gaf Haan te kennen meer oog voor cultuurhistorische waarden te hebben gekregen. Volgens hem is ook gebleken dat er behoefte is aan een manier om deze waarden objectief te meten. De Handreiking kan daarbij behulpzaam zijn. Maar het is volgens Haan ook lastig een dergelijke benadering bij planologen tussen de oren te krijgen. De voorgestelde methode zou namelijk teveel tijd kosten en de toetsing volgens de drie kwaliteiten (beleefde, fysieke en inhoudelijke kwaliteit) vond hij te theoretisch. Daarbij merkte hij op dat een dergelijke handreiking ook niet moet vaststaan: je moet er flexibel gebruik van kunnen maken.

24



Archeologische inventarisatie in Groningen.



Archeologen aan het werk in Groningen.

## Discussie

Vanuit de zaal werd geconcludeerd dat in dit geval de m.e.r. dus van weinig nut is geweest voor de cultuurhistorie. Stadsarcheoloog Kortekaas sprak dat tegen. Cultuurhistorie moet altijd zijn plaats bevechten en in deze was de m.e.r. een extra borging van die plek. Aanwezig van de Commissie voor de m.e.r. stelden daarop de vraag of Kortekaas niet liever had gewild dat de m.e.r.-procedure al aan het begin van de planvorming was gestart, zodat de m.e.r. daarna gelijk had kunnen oplopen met het planvormingsproces. Deze vraag was lastig te beantwoorden: ook dan zou Kortekaas immers afhankelijk zijn van de bestuurders.

En hiermee werd de discussie algemener. Uit de zaal kwam de vraag of men als overheid niet zelf en eerder een m.e.r. kan afdwingen. De m.e.r.-plicht hangt nu vaak af van de omvang van een ingreep, terwijl een kleine ingreep ook al grote gevolgen kan hebben voor de cultuurhistorie. Aan de hand van de beide praktijkvoorbeelden vroeg men zich verder af of het nog wel geloofwaardig is als er zo laat in het proces nog een m.e.r. wordt gedaan. Is het dan niet een m.e.r. voor de vorm? Nee, zo stelde Robert Jan Jonker, die de plan-m.e.r. voor de Afsluitdijk opstelde. Er zijn ook andere manieren om de effecten op de cultuurhistorie te bekijken. In het geval van Groningen was daarvoor al uitgebreid gekeken. Een m.e.r. kan vervolgens structuur aanbrengen en maakt de effecten van de verschillende keuzes transparant. Dat kan ook nog laat in het proces. Haan voegde hieraan toe dat een m.e.r. dicht op de uitvoering zelfs beter in kaart brengt wat de speelruimte is en wat de effecten van de ingreep zijn. De aanwezig van de Commissie voor de m.e.r. waren het daar niet mee eens: een m.e.r. is juist zinvoller naarmate die eerder in het planvormingsproces wordt ingebed. Op die manier is een m.e.r. waardevoller voor de ontwikkeling van een plan, omdat kansen en knelpunten over de volle breedte van het speelveld inzichtelijk worden. Diederik Bel benadrukte dat een m.e.r., en in het bijzonder de Handreiking, in elk geval kan helpen om het verhaal op de juiste manier te vertellen en het belang van cultuurhistorie goed over te brengen. Martin Haan voegde daaraan toe dat de Handreiking inderdaad een brugfunctie kan hebben, maar dat deze zich in de praktijk nog moet ontwikkelen. In ieder geval was men het erover eens dat de Handreiking goed is om gestructureerd te werken en dat deze een goed communicatiemiddel kan zijn om uit te leggen waarom je voor bepaalde zaken kiest.

## Dwang

Uiteindelijk kwam ook de vraag aan de orde wat we willen met de Handreiking: is deze vrijblijvend of kan met dit document in de hand een bepaalde werkwijze worden afgedwongen? Iedereen leek het er wel over eens te zijn dat het een hulpmiddel moet blijven om de cultuurhistorische waarden te expliciteren, te duiden en te verwoorden. Ook omdat ieder project uniek is en er binnen de m.e.r.-wetgeving op geen enkel vakgebied modellen verplicht zijn gesteld.

Jonker opperde vervolgens nogmaals dat de Handreiking ook niet aan het prille begin van een plan al uit de kast gehaald hoeft te worden: denk eerst zelf na wat er belangrijk is en kijk dan of en hoe je de Handreiking gebruikt. Maar of je hiermee geen belangrijke waarden over het hoofd ziet? De vraag hoe gedetailleerd je de zaken van tevoren in de planfase al moet onderzoeken, inschatten en meenemen, bleek niet eenvoudig te beantwoorden. Uit de zaal bleef ondertussen de vraag om een objectieve waarde- en effectbepaling van het cultureel erfgoed klinken. Het laatste woord hierover is nog niet gezegd. ■



De Afsluitdijk



Artist impression van de vernieuwde Afsluitdijk.



De Afsluitdijk in 2050.