

DRS. J. DE JONG

(ERFGOED)PLANOLOOG EN ADVISEUR
BIJ ARCHEOLOGIC

DRS. S. VAN DER END

ARCHEOLOOG EN ADVISEUR BIJ
ARCHEOLOGIC

Archeologie in Nederland is onderdeel geworden van de ruimtelijke ordening en is daarmee als ruimtelijke conditie ook onderdeel van de milieueffectrapportage (m.e.r.). Dit betekent dat voor archeologie bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening wordt gehouden met in het plangebied aanwezige waarden en verwachtingen. In het milieueffectrapport (MER) worden de milieueffecten beschreven van de verschillende alternatieven, inclusief onder meer een meest milieuvriendelijk alternatief (MMA). In het MER worden ook de effecten van de ontwikkeling op archeologische resten beschreven. Probleem hierin is dat in de archeologie geen kwantitatieve en kwalitatieve normen bestaan. Het is daarom moeilijk om alternatieven met elkaar te vergelijken. Hoe moet je dat doen? Op basis van welke informatie, waarden en/of verwachtingen? Bij dit laatste speelt ook de vraag wanneer genoeg informatie beschikbaar is voor een effectbepaling. Kan dit op basis van een bureauonderzoek of is ook veldonderzoek noodzakelijk?

Het effect van het verleden:

archeologie en *M.E.R.*



LANDSCHAP EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING: WINDMOLENS AAN DE EEMSHAVEN. FOTO: GERHARD BULTEMA (WWW.DJIE-PICTURES.NL)

In dit artikel willen we een aanzet geven door een ander licht te laten schijnen op de manier waarop archeologie in de m.e.r. wordt meegenomen. Wij zijn namelijk van mening dat het uitvoeren van archeologisch veldonderzoek niet direct noodzakelijk is voor het doorlopen van een m.e.r.-procedure. Hiervoor zullen we eerst kort de kaders in de Nederlandse archeologie schetsen. Daarna beargumenteren we onze visie op de wijze hoe met archeologie om zou moeten worden gegaan in de m.e.r. en tot slot geven we een

aantal suggesties voor discussie over dit onderwerp. Wij willen ons op deze wijze sterk maken voor het voeren van een discussie over de omgang met archeologie binnen de ruimtelijke ordening en de m.e.r.-procedure (evenals Korf hiervoor in deze Vitruvius).

Kaders in de Nederlandse archeologie

In vergelijking met gebouwd erfgoed en landschapshistorie is archeologie, gezien de inherente onvoorspelbaarheid en onzekerheid, het meest problematisch vanuit m.e.r.-oogpunt (cf.

artikel Korf). Wij zouden in samenhang hiermee het gebrek aan normen en interventiewaarden willen noemen. De wetgever heeft bij het opstellen van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) alleen een kwantitatieve norm (de onderzoeksgrens van 100 m²) en geen kwalitatieve normen of archeologisch inhoudelijke keuzes meegegeven. Wel biedt de Wamz de mogelijkheid voor gemeenten om van de norm van 100 m² af te wijken. Een toenemend aantal gemeenten heeft inmiddels, of is bezig met, het ontwikkelen van archeologie-

beleid.¹ Dit beleid varieert sterk van een archeologische verwachtingen- en waardenkaart tot en met beleidskaarten en bijbehorend instrumentarium waarmee archeologie als ruimtelijke conditie juridisch is verankerd. Niet alle gemeenten nemen hierbij normen op. Dit leidt ertoe dat zeker bij een (m.e.r.-plichtige) ruimtelijke ontwikkeling van enige schaal, op het grondgebied van verschillende overheden, het onduidelijk is welke normen gehanteerd zullen worden. Daarbij komt dat niet iedere provincie, net zo min als de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), al haar taken als bevoegde overheid heeft afgestoten naar de gemeenten. Tevens heeft de RCE binnen een m.e.r.-procedure een taak als wettelijk adviseur (namens het Ministerie van OCW). Dit is een andere taak dan de rol van bevoegd gezag wanneer het om archeologische rijksmonumenten gaat (vindplaatsen die wettelijke bescherming genieten vanuit de Monumentenwet 1988).

Wij pleiten ervoor om binnen een ruimtelijk ontwikkelingsproject vooraf de kaders duidelijk te stellen en dit af te stemmen met de betrokken overheden. In een m.e.r.-procedure kan dit de onderzoeksmethodiek zijn om de effecten op archeologie te bepalen. In het stadium van archeologisch veldonderzoek is het ook waardevol als een inhoudelijk archeologisch kader wordt opgesteld waarin wordt aangegeven welke archeologische thema's en perioden van belang worden geacht in het projectgebied. Een dergelijke meetlat geeft houvast bij het bepalen van de waarde van vindplaatsen en of een vindplaats al dan niet wordt geselecteerd voor beheersmaatregelen.

Informatie voor de effectbepaling

In de Wet milieubeheer wordt aangegeven welk soort informatie nodig is om milieueffecten te bepalen, i.e. voor een besluit-MER moet in principe de 'bestaande informatie' voldoende zijn voor de effectbepaling. Voor archeologie bestaat 'bestaande informatie' uit een combinatie van verwachtingen en reeds bekende archeologische waarden zoals rijksmonumenten en overige AMK-terreinen. Deze zaken behoren in een bureauonderzoek te worden opgenomen. Wanneer een bevoegd gezag van mening is dat enkel een bureauonderzoek niet genoeg informatie levert om een effecten op archeologie te bepalen, dan zal zij wellicht veldonderzoek vereisen. De eis voor inventariserend veldonderzoek bovenop de bestaande informatie dient niet bij initiatiefnemers van het MER te worden gelegd. De eis van 'bestaande informatie' moet overheden ertoe dwingen om te zorgen dat voor het eigen grondgebied een gedetailleerde archeologische

verwachtingen- en waardenkaart is opgesteld. In haar artikel geeft Korf aan dat in de Wamz de minister van OCW de bevoegdheid heeft gekregen om nadere richtlijnen vast te stellen. Feit is echter dat het uitgangspunt is om een besluit-m.e.r. op basis van bestaande informatie uit te voeren. Daarbij merken wij op dat ingrijpen in de m.e.r. door de rijksoverheid in het geheel niet aansluit bij de gewenste decentralisatie van de archeologische monumentenzorg, zoals voorgestaan in zowel Wamz als Wro.

In haar artikel geeft Korf aan dat wanneer in het MER een afweging gemaakt wordt tussen plaats en omvang van bodemingrepen er gedetailleerde informatie beschikbaar moet zijn. Vraag hierbij is natuurlijk of deze gedetailleerde informatie reeds beschikbaar is, of dat deze verzameld dient te worden met behulp van archeologisch veldonderzoek. De mate van detail van m.e.r.-plichtige besluiten kan variëren en bij een 'vlekkenplan' waarvan de uitwerking nog volgt, volstaat een meer indicatieve bepaling van de waarden (cf. Korf). Naar ons idee is dit het geval zowel bij een plan-m.e.r. dat immers een MER op een abstract niveau, zoals een locatiekeuze, betreft, als bij een besluit-m.e.r. waar de exacte omvang en locatie van de (bodem)ingrepen pas worden uitgewerkt na de m.e.r.-procedure. Voor een meer indicatieve bepaling van waarden kan volstaan worden met een bureauonderzoek.

Overigens dient hier even te worden stilgestaan bij het begrip 'waarde' – dit heeft namelijk meerdere betekenissen in de m.e.r. en in de AMZ. In de ruimtelijke ordening (en dus in m.e.r.) wordt gesproken van archeologische waarden in de zin van ruimtelijke of milieuwwaarden: archeologie is een waarde waarmee rekening gehouden dient te worden (evenals bijvoorbeeld flora en fauna). Binnen de AMZ echter is sprake van archeologische waarden en verwachtingen. Hier wordt met een archeologische waarde bedoeld een 'behoudenswaardige' vindplaats, een terrein dat na inventariserend waarderend veldonderzoek als 'waarde' is aangemerkt door de betrokken overheid. Voordat dit waarderend onderzoek is uitgevoerd, is sprake van een archeologische verwachting (in de regel onderverdeeld in de categorieën laag, middelhoog of hoog).

Inventariserend veldonderzoek: tijdens of na m.e.r.?

De AMZ is ingericht met als doel het beheren van ons archeologisch erfgoed. Wanneer dit verloren dreigt te gaan door bodemverstoringen als gevolg van bouw- en/of aanlegwerkzaamheden, dienen beheersmaatregelen geno-

men te worden. Niet eerder. De Wamz geeft aan dat gemeenten archeologische voorwaarden kunnen verbinden aan de verlening van bouw-, aanleg- en sloopvergunningen.

Is het relevant om te weten of en waar zich niet gekende archeologische waarden bevinden in de alternatieven die zijn afgefallen in de MER? Nee, want hier zal immers geen bodemverstoring plaatsvinden. Dit is wel relevant in het alternatief dat werkelijk gerealiseerd zal worden. Hier zal in alle gevallen zal voorafgaand aan de bodemverstoringen een inventariserend onderzoek worden uitgevoerd als de archeologische verwachting (die is gebruikt voor de effectbepaling) dit rechtvaardigt. En waar nodig zullen beheersmaatregelen worden getroffen om archeologische waarden in situ of ex situ te behouden. Er gaat dus geen erfgoed ongezien verloren. Daarom vinden wij het buitenproportioneel om voor alle alternatieven die het onderwerp zijn van een besluit-m.e.r. een inventariserend (waarderend) veldonderzoek verplicht te stellen. Dit komt tevens overeen met de eerder genoemde eis van 'bestaande informatie'.

In aansluiting hierop dient rekening gehouden te worden met het feit dat de exacte locatie en omvang van bodemingrepen in de m.e.r. vaak nog niet duidelijk is (omdat mede afhankelijk van de uitkomsten van de m.e.r. nog geschoven kan worden met de plannen). Het is daarom dus geenszins verstandig reeds tijdens de m.e.r. veldonderzoek te doen, maar pas erna wanneer een voorkeursvariant is vastgesteld en de locatie en omvang van geplande bodemingrepen bekend zijn.

Wij sluiten ons aan bij Korf op het punt van behoud *in situ* – in alle gevallen dient (conform het uitgangspunt in het Verdrag van Valletta) fysieke bescherming of inpassing de eerste keuze te zijn. Dit punt is m.e.r.-overstijgend en geldt voor alle terreinen die in het kader van de AMZ worden onderzocht. Daarbij geldt dat in het hele planproces ruimtelijke inrichtingsplannen kunnen worden aangepast op dan bekende archeologische contouren, oftewel op ieder moment kan besloten worden om de contour niet te bebouwen en daarmee archeologische resten in situ te behouden. Daarnaast kan behoud in situ ook gerealiseerd worden aan de hand van archeologievriendelijk bouwen. Dit betekent ook dat in de praktijk wel degelijk een stap is gemaakt naar ruimtelijke afwegingen.

Wat is hier nu precies het probleem? Dat we niet weten of zich daadwerkelijk archeologische waarden in een gebied bevinden? Dat we werken met verwachtingen in plaats van vast-

gestelde waarden? Waarom is dit een probleem? Wellicht komt de onzekerheid over effecten voort uit angst dat archeologie ongezien verloren gaat. Wij stellen dat de onzekerheid in de m.e.r. in zekere zin irrelevant is omdat uiteindelijk in de fase na het MER veldonderzoek gedaan zal worden om ervoor te zorgen dat waardevolle archeologische resten niet ongezien verloren gaan, maar ofwel in situ wanneer dit mogelijk is, ofwel *ex situ*, behouden worden

Proportionaliteit en beheersbaarheid

In de Wamz is het 'verstoorder betaalt'-principe opgenomen. Dit betekent dat de initiatiefnemer van een ontwikkeling binnen een bepaald gebied (die verstoring van het archeologisch erfgoed als gevolg heeft), verantwoordelijk is voor de kosten van het inventariseren en veiligstellen van archeologische waarden binnen dat gebied. Archeologisch veldonderzoek in het kader van de m.e.r.-procedure kan een behoorlijke onderzoekslast zijn, inclusief de bijbehorende hoge kosten. Sleutelwoorden hier zijn proportionaliteit en beheersbaarheid. Wij zijn van mening dat onderzoek in het kader van de m.e.r. in proportie moet staan tot het doel van de m.e.r. (i.e. milieueffecten bepalen). Tevens stellen wij dat archeologisch (veld)onderzoek goed te beheersen is, wanneer vooraf heldere eisen worden gesteld aan de uitkomsten van dat onderzoek en de kosten worden geraamd. Hierbij geldt natuurlijk wel een onderzekerheidsmarge, die afneemt naarmate het proces verder gevorderd is. Wanneer de effecten op archeologie door de initiatiefnemer in een m.e.r. zijn gewogen, kunnen de benodigde tijd en kosten voor archeologisch onderzoek geraamd worden, voor zover in deze fase ook de daadwerkelijke bodemingrepen duidelijk zijn. Hier geheel buiten staan de zogenaamde 'toevalsvondsten', zoals ze in de archeologische sector worden genoemd. Dit zijn vondsten die geheel onverwacht aan het licht komen, zelfs nadat de onderzoeksstappen van de AMZ zijn doorlopen. Deze toevalsvondsten zijn natuurlijk zijn nooit compleet uit te sluiten. Dit is inherent aan de onvoorspelbaarheid van archeologie. Het zou onjuist zijn de illusie te wekken dat het (op een bepaalde manier) uitvoeren van de m.e.r. kan garanderen dat dergelijke toevalsvondsten niet gedaan kunnen worden.

Conclusie

Wij zijn van mening dat archeologisch veldonderzoek niet zonder meer noodzakelijk is in een m.e.r.-procedure (contra Korf). Veldonderzoek zal pas uitgevoerd moeten worden wanneer duidelijk is op welke locatie en in welke omvang de bodemingrepen uitgevoerd gaan worden. Dit is veelal nog niet duidelijk in de fase van het MER, aangezien dan vaak pas een vergelijk tussen verschillende locaties en alternatieven gemaakt wordt. Een geschikt moment is de fase waarin bouw-, sloop- en aanlegvergunningen worden verstrekt. Vanuit de Wamz is de mogelijkheid gegeven dat voor het verlenen van een dergelijke vergunning archeologisch onderzoek gevraagd kan worden, om zo ervoor te zorgen dat archeologische waarden veiliggesteld kunnen worden, hetzij in situ, hetzij *ex situ*. Daarbij is het uitvoeren van veldonderzoek voor de effectbepaling in een MER van verschillende slechts mogelijke locaties en/of alternatieven niet proportioneel. Wanneer bijvoorbeeld een keuze gemaakt moet worden tussen vier verschillende locaties zou het betekenen dat grofweg vier keer meer kosten gemaakt worden.

Wij willen onderstrepen dat het van groot belang is dat er een discussie gevoerd gaat worden over de plek van archeologie als milieueffect binnen de m.e.r.-procedure. Deze discussie dient niet alleen onder archeologen gevoerd te worden, maar ook met de ruimtelijk ordenaars die vanuit adviesbureaus en overheden te maken hebben met m.e.r.-procedures. Dit moet ertoe leiden dat kennisuitwisseling ontstaat tussen de sectoren van ruimtelijke ordening en archeologie. Er is nog niet genoeg kennis van elkaars vakgebieden, terwijl beide met archeologie te maken hebben of krijgen binnen m.e.r.-procedures. Het zal ook leerzaam zijn om te kijken naar andere (milieu)condities die al langer als belang worden gewogen in de ruimtelijke ordening. Lastig hierbij is het ontbreken van normen in de archeologische sector en de veranderde verhoudingen van overheden vanuit de verschillende wetten.

Een punt dat we ook willen aandragen voor discussie is de vraag of ontwikkelingen alleen maar een negatief effect hebben op archeologie. Zijn er ook positieve effecten op archeologie in het MER op te nemen? Hoe zit het met

de benutting in ruimtelijke zin en beleving voor het publiek van het archeologisch erfgoed (ook een Malta-uitgangspunt)? Hoe geven we vorm aan behoud door ontwikkeling in de archeologie? Dient hier onderscheid gemaakt te worden tussen behoud in situ en *ex situ* of juist niet? Is het positieve effect dat ontstaat als gevolg van het ontsluiten van de informatiewaarde van een archeologische vindplaats, die is veiliggesteld in het kader van de AMZ, toe te schrijven aan de geplande ontwikkeling en daarmee onderdeel van de effectbepaling? Want als er geen ontwikkeling gepland zou zijn ter plaatse van die archeologische vindplaats, zou er ook geen informatiewaarde beschikbaar komen. Sterker nog, dan zouden we in veel gevallen niet eens van het bestaan van die vindplaats afweten. Dit is ons inziens een belangrijk punt en kenschetst de onderlinge verbinding tussen de ruimtelijke ordening en de archeologie die in Nederland gedurende de laatste jaren is ontstaan.

¹ Zie Van Roode, 2008: *Malta in Nederland. Archeologie in de ruimtelijke ordening* (Past2Present/SDU). ■

AANKONDIGING

Meer weten of meediscussiëren over cultuurhistorie in m.e.r.?

Op 15 april vindt een seminar over dit onderwerp plaats. Meer informatie over locatie, tijden en programma is te vinden op de websites van de Commissie voor de m.e.r. www.commissiemer.nl en van ArcheoLogic www.archeologic.nl