

ICOMOS Technisch rapport

Erfgoed	Stelling van Amsterdam
Land	Nederland
Nr. erfgoed	759
Datum inschrijving	1996
Criteria	(ii)(iv)(v)
Project	Verbinding A8-A9, opstel terrein voor treinen en een nieuw te bouwen woning.

Korte omschrijving:

Deze verdedigingslinie (gebouwd tussen 1883 en 1920) is 135 km lang en ligt als een ring om Amsterdam heen. De Stelling van Amsterdam is het enige voorbeeld van een verdedigingswerk dat is gebaseerd op het principe van het beheersen van de waterhuishouding. Sinds de 16^e eeuw hebben de Nederlanders hun kennis van waterbouw ingezet om het land te verdedigen. Het centrum van het land werd beschermd door een netwerk van 45 bewapende forten, gecombineerd met het tijdelijk onder water zetten van de polders en een ingenieus systeem van kanalen en sluizen.

Onderbouwing van de inschrijving (Besluit CONF 201 VIII.C):

Het Comité heeft besloten om het genomineerde erfgoed in te schrijven op basis van culturele criteria (ii), (iv) en (v), overwegende dat de locatie een *Outstanding Universal Value* (OUV) bezit aangezien het een uniek voorbeeld betreft van een uitgebreid, geïntegreerd verdedigingswerk uit de moderne tijd, dat intact en goed geconserveerd is gebleven sinds de bouw ervan aan het einde van de 19^e eeuw. Ook is het erfgoed bijzonder vanwege de unieke manier waarop de Nederlandse expertise op het gebied van waterbouw is ingezet voor de verdediging van de hoofdstad.

Verklaring aangaande beheer en bescherming (update 2015)

De bescherming van de verschillende onderdelen van het erfgoed is op diverse niveaus uitgebreid geregeld. De provincie Noord-Holland is de siteholder. Het beheer van de locatie is mede in handen van de Rijksoverheid, de provincie Utrecht, 23 gemeenten en drie waterschappen. Daarnaast spelen diverse beheerorganisaties en eigenaren van diverse onderdelen van de Stelling van Amsterdam (bijv. natuurbeschermingsorganisaties en particuliere partijen) een rol. De noordkant van de Stelling van Amsterdam overlapt gedeeltelijk de Beemster, die ook op de Werelderfgoedlijst staat. Het werelderfgoed van de Stelling van Amsterdam heeft geen bufferzone.

In 2015 hebben de provincies Noord-Holland en Utrecht het Managementplan 2015 vastgesteld. In dit plan wordt uiteengezet wat de provincies, als siteholders, tot en met 2020 zullen doen om de kernkwaliteiten van het werelderfgoed te behouden en te beschermen. Daarnaast gaat het Uitvoeringsprogramma Stelling van Amsterdam 2014-2016 van de provincie Noord-Holland nader in op het behoud van de Stelling van Amsterdam en de ontwikkeling van het werelderfgoed tot een herkenbaar, samenhangend gebied met een bijzondere belevingswaarde.

A – Verbinding A8-A9 en opstel terrein voor treinen in het noordwestelijk segment van de Stelling van Amsterdam

ICOMOS heeft de volgende door de Rijksoverheid ingediende documentatie over de geplande verbinding tussen de rijkswegen A8-A9 en het opstel terrein voor treinen onderzocht:

- HIA (Heritage Impact Assessment) Verbinding A8-A9, 6 oktober 2015;
- State of Conservation Report van de lidstaat: Planvorming verbinding A8-A9 in werelderfgoed Stelling van Amsterdam, oktober 2015;

- Stelling van Amsterdam HIA Opstelsterrein bij Uitgeest, 6 oktober 2015;
- State of Conservation Report van de lidstaat: Planvorming Opstelsterrein voor treinen in werelderfgoed Stelling van Amsterdam, oktober 2015.

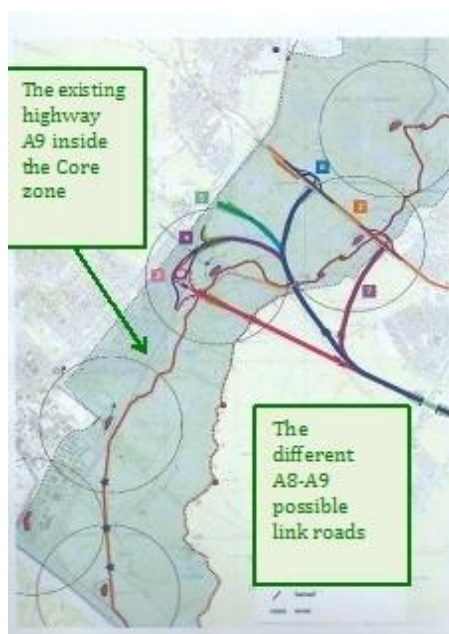
Context en korte analyse van de situatie met betrekking tot de verbinding A8-A9:

In het HIA-rapport wordt een aantal alternatieven onderzocht voor de verbinding van de rijkswegen A8-A9, waarbij rekening wordt gehouden met de forten en andere attributen van de Stelling van Amsterdam (kanalen, dijken, inundatiegebieden enz.), waarin de OUV van het erfgoed tot uitdrukking komt. Afgezien van één van de varianten (nr. 7) liggen alle voorgestelde alternatieven in het werelderfgoed. Het alternatief dat niet in het werelderfgoed ligt, bevindt zich aan de rand van het gebied (er is geen bufferzone).

In het State of Conservation Report wordt uitgelegd hoe groot de stedelijke en economische druk is zo dicht in de buurt van Amsterdam. Er wordt met name benadrukt dat het noodzakelijk is om de ontbrekende schakel tussen de diverse snelwegen in de provincie (Noord-Holland) tot stand te brengen en de doorstroming van het lokale en regionale verkeer te bevorderen, om de leefbaarheid voor de plaatselijke bevolking te verbeteren. Het rapport verwijst ook naar het beschermingskader en het ruimtelijkeordeningsbeleid:

“Al sinds de jaren 60 spreken Rijk en provincie over nut en noodzaak van een ontbrekende schakel in het rijkswegennet A7, A8 en A9 in het gebied ten noorden van Amsterdam. [...] De huidige verbinding tussen de rijkswegen A8 en de A9, die bestaat uit een gedeelte van de N246 en een gedeelte van de N203, kan het (doorgaande) verkeer onvoldoende verwerken.” (SOC-rapport p. 7)

De studies voor het project zijn uitgevoerd overeenkomstig de nationale, provinciale en lokale regelgeving, rekening houdend met de *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*. Daarom werd er een uitgebreide HIA uitgevoerd conform de regels, en dan met name het ICOMOS-document *Leidraad voor Heritage Impact Assessments inzake culturele werelderfgoederen* (2011). Alternatief nr. 7, dat geen directe effecten op het werelderfgoed heeft, heeft als belangrijk minpunt dat het verkeer van de A8 een klein stukje over een provinciale weg (N203) wordt geleid voordat het op de A9 terechtkomt, wat niet helemaal bevredigend is omdat hier in de toekomst files kunnen ontstaan.



De algemene visie van ICOMOS op de verbinding A8-A9 en het opstelsterrein voor treinen

De maatschappelijke noodzaak tot het verbeteren van het verkeersnetwerk in de onmiddellijke omgeving van het noordwestelijk deel van de Stelling van Amsterdam is van groot belang. Daarnaast staat buiten kijf dat de algemene economische en stedelijke groei in de directe omgeving van Amsterdam doorgaat. Dit heeft in het verleden tot verschillende effecten geleid rond de hele Stelling van Amsterdam en soms in het werelderfgoed zelf, en dat zou bij deze twee projecten ook het geval zijn. ICOMOS wijst er dan ook op dat de Stelling van Amsterdam een groot beschermd gebied rond Amsterdam is, dat fungeert als groene gordel maar tevens een open ruimte is, wat voor bepaalde projecten (met name infrastructurele projecten zoals wegen, spoorwegen, kanalen, havens en vliegveld) zeer aantrekkelijk is. De oppervlakte van het hele werelderfgoed is vergelijkbaar met die van de stad Amsterdam zelf! Aan de andere kant lijkt alle beschermende wet- en regelgeving juist en duidelijk te zijn geformuleerd en te worden toegepast om ervoor te zorgen dat het gebied op zo goed mogelijke wijze wordt ontwikkeld met zo min mogelijk effecten op het behoud ervan, en dan met name op de OUV van het werelderfgoed.

Het noordwesten en westen van de Stelling van Amsterdam is historisch gezien een belangrijk gebied voor stedelijke en vervoersontwikkeling (bijv. de historische spoorlijn, de bestaande (snel)wegen, de bebouwing, havenontwikkeling, enz.).

In het HIA-document wordt uitgelegd dat de situatie niet zo duidelijk was op het moment dat het erfgoed werd genomineerd en ingeschreven (1995-1996). Er werden in die tijd tamelijk omvangrijke bouw- en infrastructuurprogramma's uitgevoerd in het werelderfgoed:

"Het deel van de A9 tussen knooppunt Beverwijk en knooppunt Velsen, inclusief de Wijkertunnel, is op 11 juli 1996 geopend. [...] In het oorspronkelijke inundatiegebied tussen fort Veldhuis en fort St. Aagtendijk is ten westen van de hoofdverdedigingslijn een woonwijk gerealiseerd (Broekpolder)." (HIA p. 39)

De ruimtelijke ontwikkelingen zoals die in de jaren 1990 in dit gedeelte van de Stelling van Amsterdam plaatsvonden, waren reeds planologisch geborgd ten tijde van de nominatie. En hoewel er sprake was van een gedeeltelijk overlappende agenda, hadden deze ontwikkelingen geen invloed op de inschrijving op de Werelderfgoedlijst en de erkenning van de OUV in die tijd. Toch zijn de visuele effecten aanzienlijk en tasten zij de landschappelijke kwaliteit van dit gedeelte aan. Daarnaast hebben andere elementen visuele effecten gehad op de landschappelijke beleving, zoals moderne windturbines en hoogspanningsmasten (HIA p. 40). Over het algemeen zijn de oudere bouwwerken soms zeer zichtbaar in het landschap, maar zij krijgen niet veel aandacht in de HIA; foto's die de mogelijke effecten van het project laten zien zijn merendeels in andere richtingen georiënteerd, waardoor deze bestaande visuele aspecten niet te zien zijn. Er is geen cumulatieve benadering van visuele effecten van reeds bestaande bouwwerken wat er zou kunnen gebeuren bij realisatie van de diverse alternatieven.

De documenten laten andere belangrijke projecten zien binnen het gebied dat direct aan het werelderfgoed grenst: het opstelsterrein voor treinen, maar ook andere projecten in de directe omgeving (p. 40). Deze hebben met name betrekking op stedelijke ontwikkeling en zijn niet meegenomen in de HIA omdat er geen bufferzone is aangewezen voor het werelderfgoed en er dus geen specifieke regels bestaan, ondanks het feit dat deze projecten heel dicht in de buurt van de forten en dijken zouden kunnen liggen. Dit is het gevolg van het militaire systeem, dat met name was gericht op bescherming van de stad vanaf de buitenkant, waardoor er met name daar grote inundatiegebieden ontstonden, maar niet aan de binnenkant, waar het gebied smal kon zijn.

Beoordeling van de verbinding A8-A9 in het HIA-document

De HIA is zonder twijfel in technische zin goed uitgevoerd en is een goed voorbeeld van het uitvoeren van de ICOMOS-aanbevelingen ten aanzien van onderzoek naar de OUV en integriteit-authenticiteit, met een daadwerkelijke inspanning om een groot aantal mogelijke oplossingen voor te stellen. Elk alternatief is vanuit technisch oogpunt juist gedocumenteerd en mogelijke effecten op de OUV omvatten tevens integriteits- en authenticiteitsaspecten. De gecombineerde effecten met het opstelsterrein voor treinen zijn ook goed onderzocht en de conclusie ten aanzien van de mate van effect van de verschillende mogelijkheden lijkt goed onderbouwd.

De HIA laat ook zien dat er aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om tot technische oplossingen te komen die zijn gericht op het minimaliseren van visuele effecten (tunnel, gedeeltelijk ondergrondse oplossingen, dijken, rijen bomen, enz.). ICOMOS is verheugd over de inspanningen van de lidstaat om aangepaste oplossingen te ontwikkelen om alle dimensies van de OUV van het erfgoed te behouden en tot uitdrukking te laten komen.

Wat ICOMOS echter minder bevredigend vindt, heeft ten eerste te maken met de wijze van visualisering van de in de HIA voorgestelde oplossingen, en ten tweede met het ontbreken van een analyse van de visuele effecten waarbij rekening wordt gehouden met de reeds bestaande ingrepen in het landschap, zowel binnen als buiten de begrenzing (verstedelijking, A9, spoorlijn, windturbine, enz.), die vanzelfsprekend ook effecten hebben op de OUV van het noordwestelijke deel van het werelderfgoed. Met andere woorden, de HIA biedt geen echte landschappelijke analyse waarbij rekening wordt gehouden met alle bestaande elementen die mogelijk effect kunnen hebben op de OUV als gevolg van een combinatie van negatieve visuele kenmerken. Er moet zowel rekening worden gehouden met de realiteit van het bestaande landschap als met eventuele nieuwe effecten die de diverse ontwikkelprojecten met zich meebrengen.

Vanuit een breder perspectief lijkt het dat dit gedeelte van het landschap van de Stelling van Amsterdam al ten tijde van de inschrijving was aangetast, met een aanzienlijk risico van toenemende negatieve effecten als gevolg van de huidige voorgestelde projecten. Dit lijkt de zwakke schakel in dit Werelderfgoed, omdat het tegelijkertijd en al vanaf het begin een strategische plek blijkt te zijn voor stedelijke en vervoersontwikkeling in 'Groot Amsterdam'. Met andere woorden, de manier waarop de OUV tot uitdrukking komt in het landschap, is hier al gedeeltelijk aangetast, wat discussie zou kunnen oproepen over het erfgoed als geheel als cultuurlandschap, en niet alleen over het gedeelte waar het rapport over gaat. Aan de andere kant zijn de tastbare attributen (forten, dijken, watermanagementsysteem) duidelijk sterke elementen en zijn deze goed bewaard gebleven. Het feit dat zij nog steeds bestaan is het bewijs van de Stelling. Daarom zijn de inspanningen van de lidstaat om deze elementen te behouden van cruciaal belang.

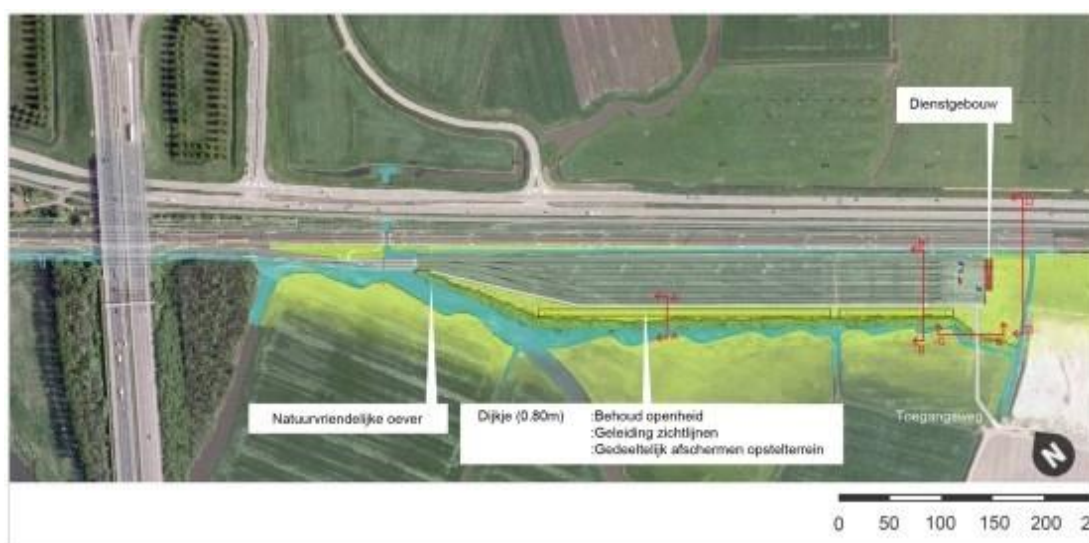
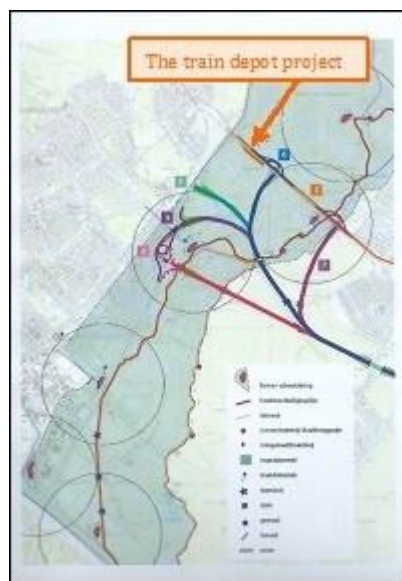
Zoals uitgebreid wordt onderstreept in het State of Conservation Report, bestaat de maatschappelijke en economische behoefte om de verkeerssituatie in dit gebied te verbeteren al heel lang en is van groot belang. Dit vormt een speerpunt voor de toekomst. Er moet een duurzame, definitieve keuze worden gemaakt die past bij het werelderfgoed. Als men de bevolking duurzaam wil laten profiteren van de waarde van de Stelling van Amsterdam, moet er ook rekening worden gehouden met de kwaliteit van leven in het gebied. Dat zou kunnen leiden tot een nauwgezette herdefiniëring van het werelderfgoed, niet alleen om een lokaal compromis te vinden, maar ook vanuit een algemeen perspectief. Ook moet beter worden vastgesteld waarin de OUV werkelijk tot uitdrukking komt. Gaat het om een aaneenschakeling van tastbare kernkwaliteiten? Is het altijd een uitzonderlijk cultureel landschap met al zijn elementen of niet?

Strikt genomen moet na zorgvuldige bestudering van de HIA worden gesteld dat alternatief 7 de oplossing met de minste effecten voor de landschappelijke waarden van het erfgoed lijkt. ICOMOS is van mening (zoals hierboven al gezegd) dat de HIA op dit punt nog moet worden aangevuld met onderzoek naar de visuele aspecten en met virtuele beelden van het landschap als geheel, waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande attributen en met de effecten van dit alternatief op de belangrijkste erfgoedwaarden van de hoofdzichtas. Daarnaast moet in het licht van duurzaam behoud versus het maatschappelijke nut van de voorgestelde verbinding A8-A9 ook worden onderzocht in hoeverre de alternatieven werkelijk een oplossing voor de verkeersproblemen bieden. Bij alternatief nr. 7 (en nr. 6) wordt gebruik gemaakt van een deel van de N203 en is er geen directe aansluiting op de A9 (in tegenstelling tot alternatieven 3, 4 en 5). Is dit wel een duurzame oplossing voor de verkeersproblemen?

Context en korte analyse van de situatie van het opstel terrein voor treinen bij Uitgeest

In het kader van dit project wordt voorgesteld om een opstel terrein langs de bestaande spoorlijn te realiseren. Bij de aanleg van deze spoorlijn is indertijd rekening gehouden met de bouw van de Stelling van Amsterdam. De spoorlijn was mede bedoeld ter ondersteuning van militaire logistieke functies. Tegenwoordig wordt deze spoorlijn gebruikt voor een stoptreinverbinding en maakt hij deel uit van het spoorwegennet rond Amsterdam. Het project kan worden beschouwd als een uitbreiding van de bestaande treinfaciliteiten. Op basis van een sterk toegenomen maatschappelijke behoefte wil dit project de vervoerscapaciteit van deze lijn vergroten vanwege de groei van het omringende stedelijke gebied.

Het belangrijkste visuele aspect zijn de stilstaande treinen op het opstelterrein. Er zijn diverse technische oplossingen aangedragen om deze visuele effecten te beperken: verlaagd spoor, een dijk, een rij bomen. Onderdeel van dit project is ook een aantal technische gebouwen. Daarnaast zijn er al enkele technische elementen die het uitzicht aantasten, zoals op de in de HIA aangegeven locatie (foto van de elektrische voorzieningen voor de lijn en de stroomvoorziening, p. 51).



Aanbevelingen ICOMOS:

- Het behoud van de integriteit en authenticiteit van de tastbare attributen moet een doorslaggevende rol spelen bij de uiteindelijke beslissing: de forten en militaire elementen, kanaal, dijken en waterbouwkundige elementen. ICOMOS zou graag bevestiging willen hebben dat deze elementen in goede staat zijn en dat er geen veranderingen zullen optreden in de technische kenmerken van het verdedigingssysteem in dit gebied.
- Ten aanzien van de verbinding A8-A9 lijkt het noodzakelijk dat er aandacht wordt besteed aan de bestaande visuele ingrepen die reeds invloed hebben op de OUV (verstedelijking, A9, windturbine, enz.). Dit kan ten eerste worden gedaan door vast te stellen wat de belangrijkste zichttas van het werelderfgoed in dit gebied is en ten tweede door 3D-landschapsmodellen te maken van de reeds bestaande kenmerken en wat er zou gebeuren bij de nieuwe projecten (zonder dergelijke modellen is het moeilijk om zich een voorstelling te maken van hoe het toekomstige landschap eruit zal zien).

- Bij de verbinding A8-A9 lijkt alternatief nr. 7 de minste effecten op het erfgoed te hebben. Maar daarbij moet ook worden onderzocht of dit een duurzame oplossing voor de verkeersproblemen is, aangezien deze oplossing een stuk provinciale weg omvat. Ongeacht de vraag of alternatief nr. 7 een duurzame oplossing vormt of niet, dient er tegelijk ook onderzoek te worden gedaan naar een meer directe oplossing (nr. 3, 4, 5) en daarbij misschien zelfs de begrenzing van het werelderfgoed op deze locatie te heroverwegen, waarbij breder gekeken wordt naar de sociaal-stedelijke en economische druk vanuit Amsterdam op de Stelling van Amsterdam als geheel.
- Ten aanzien van het opstel terrein voor treinen geldt dat, wanneer er absoluut geen andere locatie voor de bouw van het treinopstel terrein mogelijk is buiten het werelderfgoed gebied, de visuele effecten zo veel mogelijk moeten worden beperkt, daarbij rekening houdend met de grote zichtbaarheid van het verplaatsen van rollend materieel. Een opstel terrein van korte of middelbare lengte langs de bestaande lijn verdient de voorkeur, met visuele afscheidingen (dijken, boomrijen). Dit zou enigszins negatief als 'camouflage' kunnen worden aangeduid, maar het lijkt de enige manier te zijn om het project uit te voeren. Bovendien maakt het spoor Uitgeest deel uit van de OUV van het werelderfgoed.
- Ten slotte doet ICOMOS de aanbeveling om de mogelijkheid te onderzoeken om een bufferzone in te stellen om de visuele effecten te beperken op die plaatsen waar de forten en dijken vlakbij de grens van het erfgoed liggen.

B – Nieuw te bouwen woning in Edam-Volendam

ICOMOS heeft de volgende informatie over een geplande nieuw te bouwen woning ontvangen:

- Brief van een derde, te weten de heer Ross, d.d. 10 april 2015, waarin deze zijn bezorgdheid uit over een nieuw te bouwen woning binnen het werelderfgoed van de Stelling van Amsterdam, in de gemeente Edam-Volendam (in het Nederlands);
- Reactie op deze brief van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging UNESCO, d.d. 15 september 2015 (in het Engels).

Context en korte analyse van de situatie:

De ontvangen informatie, waarvan alleen de reactie van de lidstaat in het Engels is, bevat geen plattegronden, foto's of technische informatie over het project en eventuele visuele effecten, dus kan ICOMOS geen technisch advies geven. Tegelijkertijd lijkt de verstrekte chronologische informatie erop te duiden dat de lokale, provinciale en nationale wet- en regelgeving op het gebied van cultureel erfgoed volledig en juist is toegepast, op grond waarvan de eigenaar van de boerderij het recht zou hebben om de nieuwbouw uit te voeren (ter vervanging van een traditionele boerderij).

Aanbeveling ICOMOS:

- ICOMOS beveelt aan om onderzoek uit te voeren om te controleren of de visuele effecten van het goedgekeurde project geen nadelige invloed hebben op de OUV van het erfgoed. Om dit project goed te kunnen beoordelen zou ICOMOS graag enkele afbeeldingen en/of 3D-modellen willen zien.

ICOMOS, Charenton-le-Pont
november 2015