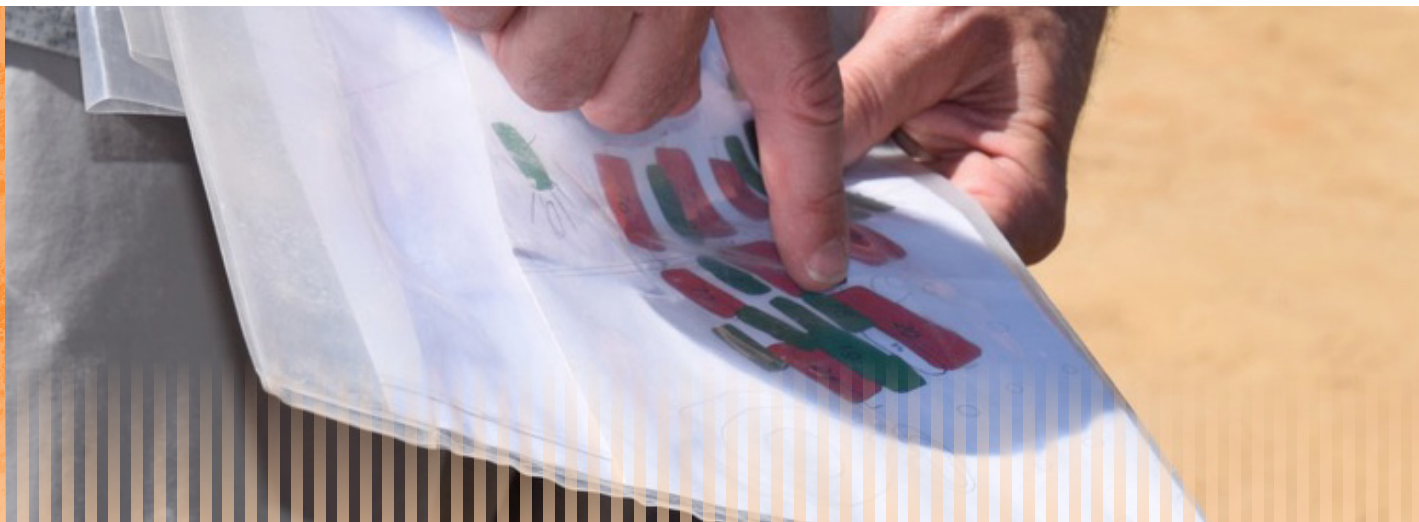




Overheidsrollen in de archeologie

De overheid: meerdere rollen

In het archeologisch proces heeft elke partij een bepaalde rol. Zo blijft het proces transparant en wordt belangenverstrengeling voorkomen. Overheden hebben hierin een bijzondere positie, omdat zij binnen één organisatie meerdere rollen kunnen bekleden:

- Bevoegd gezag;
- Eigenaar van archeologische vondsten;
- Verantwoordelijke voor archeologiebeleid;
- Toezichthouder op erfgoedtaken van een lagere overheid;
- Toezichthouder op het archeologiebestel (Erfgoedwet);
- Opdrachtgever van archeologisch onderzoek;
- Uitvoerder van archeologisch onderzoek (certificaathouder).

Elke overheid kent daarbij één besluitvormend orgaan (bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten of college van B&W) maar de bovenstaande rollen worden vaak door verschillende personen bekleed. Hun rolvastheid is van groot belang voor een transparant besluitvormingsproces richting partijen en richting burgers.

Het bevoegd gezag

Een belangrijke rol is die van het bevoegd gezag als vergunningverlener in het kader van de Omgevings-

wet 2024 en bijbehorende besluiten. Het bevoegd gezag is hierbij het bestuursorgaan dat een vergunningaanvraag behandelt, meldingen ontvangt en bevoegd is voor toezicht en handhaving.

In Nederland zijn vier instanties die tijdens het archeologisch proces het bevoegd gezag kunnen zijn: de Rijksoverheid (diverse ministeries en rijksdiensten namens deze), een provincie (Gedeputeerde Staten), een gemeente (college van burgemeester en wethouders) of een waterschap (dagelijks bestuur). Soms draagt men bevoegdheden over, bijvoorbeeld aan een gemeentelijk archeoloog of een omgevingsdienst.

Wanneer is welk gezag bevoegd?

Onder de Omgevingswet kan een omgevingsvergunning worden aangevraagd voor één of meer activiteiten. Bij gebruik van het Omgevingsloket wordt automatisch bepaald welk gezag bevoegd is voor de aanvraag. Ook is er een keuzehulp op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0).

Bij complexere gebiedsopgaves kunnen meerdere bevoegde gezagen een rol spelen.

De meeste archeologische onderzoeken volgen uit omgevingsplanactiviteiten waarvoor een gemeente bevoegd gezag is, zoals een omgevingsplanactiviteit

bouwwerken. Een omgevingsplanactiviteit (OPA) is een activiteit die een gemeente in een omgevingsplan heeft aangewezen als vergunningplichtig. Ook een activiteit die afwijkt van de regels van een omgevingsplan is een omgevingsplanactiviteit. Dit is de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Voorbeelden van specifieke activiteiten met mogelijk andere bevoegde gezagen dan de gemeente zijn de ontgrondingsactiviteit (Rijksoverheid of provincie) en enkelvoudige rijksmonumentactiviteit (Rijksoverheid, ministerie van OCW, namens deze de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed). Voor activiteiten in de territoriale zee buiten het grondgebied van een provincie of gemeente is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag en namens deze Rijkswaterstaat (ook voor bijvoorbeeld ontgrondingen in meren en rivieren). De Omgevingswet is ook van toepassing in de exclusieve economische zone: het deel van de Noordzee buiten de territoriale wateren dat tot ons land behoort.

Een bevoegd gezag stelt eisen aan een vergunningsaanvraag en oefent toezicht en handhaving uit inzake een verleende vergunning. Dat geldt ook voor aspecten die met archeologie te maken hebben, zoals of en welk onderzoek moet worden uitgevoerd, en of dat onderzoek plaatsvindt conform de afspraken die aan de beschikking (de uiteindelijke vergunning) zijn verbonden, zoals een PvE.

De rol van het bevoegd gezag tijdens archeologisch onderzoek

Het bevoegd gezag kan op basis van haar rol en kennis van de lokale/regionale situatie zorgen voor samenhang in onderzoeksvragen en methoden door eisen te stellen in het PvE. Daarmee zorgt ze ervoor dat de archeologische resultaten lokaal/regionaal relevant kunnen zijn.

Het bevoegd gezag ziet er daarnaast op toe dat voldaan wordt aan eisen ten aanzien van het wel/niet uitvoeren van archeologisch onderzoek. Deze eisen volgen uit een omgevingsplan (al dan niet het tijdelijke deel daarvan, dat wil zeggen één van de bestemmingsplannen) en/of uit vastgesteld archeologisch beleid van de desbetreffende overheid. In de praktijk zijn dit vaak vrijstellingsgrenzen qua oppervlakte en diepte zoals opgenomen op een archeologische beleidskaart, gekoppeld aan

verwachte en bekende archeologische waarden. Overschrijding van deze grenzen leidt tot een onderzoeksplicht. Vrijstellingsgrenzen verschillen per bevoegd gezag.

Ten slotte toetst het bevoegd gezag of uit te voeren archeologisch onderzoek aan alle gestelde eisen voldoet. Die eisen volgen uit vergunningsvoorwaarden, een Programma van Eisen (PvE) en/of een selectiebesluit. Voorbeelden van dergelijke eisen zijn het soort onderzoek dat moet worden uitgevoerd, lokale of regionale vraagstellingen, uitvoeringsdetails zoals boordichtheden en het ter beoordeling en akkoord voorleggen van archeologische rapporten aan het bevoegd gezag (waaronder een tussentijds evaluatierapport).

Selectiebesluit als term komt niet terug in de wet, maar als een besluit heeft het wel een wettelijke status. Het is in de archeologie een ingeburgerd begrip voor een besluit van het bevoegd gezag met uitspraken over de behoudenswaardigheid van aangetroffen vindplaatsen, vrijgave van het betreffende terrein voor ontwikkeling, eisen ten aanzien van vervolgonderzoek, of een combinatie hiervan.

Eigendom en deponering van archeologische vondsten

Naast de rol van bevoegd gezag in het kader van de Omgevingswet, hebben het Rijk (de Staat), de provincies en de gemeenten een belangrijke rol in het kader van de Erfgoedwet als het gaat om eigendom van archeologische vondsten, zoals is verwoord in artikel 5.7 van de Erfgoedwet. In eerste instantie is de provincie (Gedeputeerde Staten) eigenaar van een vondst die wordt aangetroffen op haar grondgebied. Als de specifieke gemeente waarbinnen die vondst is gedaan beschikt over een eigen depot (zie volgende alinea), dan is die gemeente (college van B&W) echter eigenaar. Mocht de vondst buiten het grondgebied van enige gemeente zijn gedaan, dan is de Staat (minister van OCW) eigenaar. Dit laatste speelt met name bij scheepsarcheologische vondsten, gedaan in territoriale wateren.

Uit dat eigendom volgt ook de plicht tot het duurzaam behoud en beheer van die vondsten in depots. Daarover gaan artikelen 5.8 en 5.9 van de Erfgoedwet. Gedeputeerde Staten van de provincies zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het in stand

houden van een depot, of het aanwijzen van een depot in een gemeente. In de dagelijkse praktijk betekent dit dat elke provincie een eigen depot heeft (al dan niet in samenwerking met elkaar, zoals de noordelijke provincies), alsook sommige gemeenten. Daarnaast heeft de Staat de beschikking over het Nationaal Depot voor Scheepsarcheologie (NSD), dat deel uitmaakt van Museum Batavialand in Lelystad: hier worden maritieme archeologische vondsten van nationaal belang bewaard en beheerd. De overheid die eigenaar is van het vondstmateriaal, wordt de depothouder genoemd. Namens deze houdt een depotbeheerder (een actorstatus binnen de KNA) dagelijks toezicht op het depot.

Zie voor meer informatie hierover het factsheet: [Deponeren](#).

Maritieme archeologische vondsten van nationaal belang worden bewaard en beheerd in het Nationaal Depot voor Scheepsarcheologie (NSD), dat deel uitmaakt van Museum Batavialand in Lelystad.

Hoe zit het met beleid?

Naast een rol als bevoegd gezag en eigenaar van vondstmateriaal, is elke overheid op diens niveau verantwoordelijk voor het maken, actueel houden en toezien op het gebruik van archeologiebeleid. Dit volgt uit de Erfgoedwet en de Omgevingswet die elke verschillende bestuurslaag een eigen verantwoordelijkheid meegeven, inclusief het mandaat om deze verantwoordelijkheid in te richten. Op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn de al eerder genoemde archeologische beleidskaarten en beleidsnota's hier onderdeel van, alsook onderzoeksagenda's en specifieke eisen ten aanzien van archeologisch onderzoek. Archeologiebeleid wordt in het ruimtelijke domein vertaald naar omgevingsplannen en vergunningsvereisten. Onderzoeksagenda's leveren input voor PvE's en andere onderzoeksplannen, terwijl specifieke eisen een aanvulling of concretisering vormen van de KNA. De Rijksoverheid houdt zicht op het gehele landelijke stelsel.

Een belangrijke term in dit kader is beleidsvrijheid: dit is de vrijheid van een bestuursorgaan om – na afweging van belangen – eigen invulling te geven aan de bevoegdheid. Zo kan bijvoorbeeld een gemeente aan het verlenen van een omgevingsvergunning (één van haar bevoegdheden) specifieke voorwaarden stellen vanuit haar archeologiebeleid aan benodigd archeologisch onderzoek (dit kan dan zijn verwoord in een selectiebesluit). Ook het op een eigen manier vorm geven aan archeologiebeleid, bijvoorbeeld in de vorm van specifieke vrijstellingsgrenzen voor onderzoek, valt onder beleidsvrijheid.

Een bijzondere vorm van beleid is het bewerkstelligen van onderlinge samenwerking tussen bijvoorbeeld private partijen en overheden of uitvoeringsorganisaties daarbinnen, zoals de samenwerkingsovereenkomst cultureel erfgoed van Rijkswaterstaat en de RCE. De afspraken binnen de samenwerkingsovereenkomst verbinden de partners, maar zijn richting derden vaak niet in rechte afdwingbaar, tenzij vastgelegd in contractdocumenten.

De overheid als toezichthouder op lagere overheden

De provincies houden interbestuurlijk toezicht (IBT) op de uitvoering van medebewindstaken van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen binnen hun grondgebied. Specifiek wat betreft archeologie houden provincies toezicht op hoe gemeenten omgaan met archeologische waarden (waaronder monumenten), het inschakelen van eigen archeologische deskundigen en/of een gemeentelijke adviescommissie, alsmede de vergunningverlening (inclusief nalevingstoezicht en handhaving).

De overheid als toezichthouder op het archeologisch bestel

In het kader van de Erfgoedwet houdt de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed toezicht op het archeologisch bestel. Dit houdt onder meer in dat de Inspectie toezicht houdt op onderzoek door universiteiten, hogescholen, amateurverenigingen en buitenlandse bedrijven die incidenteel in Nederland graven, en op het opgravingsverbod zoals vastgelegd in de Erfgoedwet, maar ook op archeologische depots en op het stelsel van certificering.

De overheid als opdrachtgever

Een overheid kan ook de opdrachtgever zijn van archeologisch onderzoek, als zij de initiatiefnemer is van een ruimtelijke ontwikkeling. Een overheid dient bij opdrachtverlening overigens aan meer regels te voldoen dan een private partij ingevolge de aanbestedingsregels.

Zie voor meer uitleg over contractvorming en de overheid als aanbestedende dienst factsheet: [Contractvorming in de archeologie](#)

De overheid als uitvoerder van archeologisch onderzoek

Een overheid kan ook certificaathouder zijn: meerdere gemeenten hebben een eigen uitvoerende archeologische dienst, die voornamelijk actief is op en rond het eigen grondgebied, en ook de RCE kan archeologisch onderzoek uitvoeren op land en op zee.

Rolbewustzijn

Het is mogelijk dat een overheid bij een archeologisch onderzoek zowel bevoegd gezag als opdrachtgever is, en in sommige gevallen zelfs ook uitvoerder. Om rolvermenging te voorkomen, zijn rolbewustzijn en onderbouwde, herleidbare keuzes van alle betrokkenen essentieel. Dit draagt bij aan een helder archeologisch proces en een transparant besluitvormingsproces binnen de betreffende overheid.

Nuttige links:

- [Keuzehulp bepalen bevoegd gezag omgevingsvergunning \(IPL0\)](#)
- [De rol van de RCE in omgevingsvergunningsverlening](#)
- [Het toezichtsveld archeologie binnen de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed](#)
- [Artikel 5.7 Erfgoedwet](#)
- [Artikel 5.8 Erfgoedwet](#)
- [Artikel 5.9 Erfgoedwet](#)

Toelichting op de factsheets Werken met de KNA:

Deze informatieve factsheet is tot stand gekomen op initiatief van het Centraal College van Deskundigen Archeologie van SIKB. Zij wenst met deze factsheet meer toelichting te geven op overheidsrollen binnen het kwaliteitssysteem van de Nederlandse archeologie.

Deze factsheet is gericht op certificaathouders, opdrachtgevers, bevoegde gezagen en depot-houders. Er zijn zes factsheets beschikbaar over werken met de KNA:

- [Factsheet: Werken met een Programma van Eisen \(PvE\) Archeologie](#)
- [Factsheet: Overheidsrollen in de archeologie](#)
- [Factsheet: Contractvorming in de archeologie](#)
- [Factsheet: Deponeren](#)
- [Factsheet: Specialistisch onderzoek](#)
- [Factsheet: Innovatief onderzoek](#)

Kijk voor alle factsheets op www.sikb.nl/archeologie/publicaties-archeologie/download

Ondanks alle zorgvuldigheid waarmee deze factsheet tot stand is gekomen kan zij onjuistheden bevatten of tot onjuiste conclusies leiden. SIKB is nimmer aansprakelijk voor enige vorm van schade die voortvloeit uit deze factsheet dan wel uit de toepassing daarvan.