



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

VRAGEN EN ANTWOORDEN

Archeologie voor gemeenten

December 2013

Wie betaalt de kosten van archeologisch onderzoek of advies?

Kosten voor archeologisch onderzoek dat in het kader van een aanvraag van een vergunning wordt uitgevoerd komen in beginsel voor rekening van de aanvrager. Dit volgt uit het principe ‘de verstoorder betaalt’, één van de uitgangspunten van de Wet op de archeologische monumentenzorg.

Het is mogelijk dat de vergunningaanvrager hierover andere afspraken heeft gemaakt, bijvoorbeeld met de gemeente of met de eigenaar van de grond. Zo zijn er gemeenten die de kosten voor het vooroverleg op zich nemen. Ook zijn er gemeenten die zelf een opgravingsvergunning hebben en het onderzoek zelf kunnen uitvoeren.

Een gemeente kan in de legesverordening regelen dat leges betaald moeten worden voor archeologisch advies of de beoordeling van een archeologisch rapport. Dit heeft bijvoorbeeld gemeente Houten gedaan; zie de [legesverordening](#) van deze gemeente onder paragraaf 2.3.1.3.2

Verschillende gemeenten hebben een regeling getroffen om te voorkomen dat de kosten voor archeologisch onderzoek voor ‘kleine verstoorders’ te hoog worden. De aard van deze regelingen loopt sterk uiteen; voorbeelden zijn beschreven in de RCE-brochure ‘[Gemeentelijke praktijkvoorbeelden van compensatieregelingen](#)’.

Wanneer moeten kleinere gemeenten zonder archeologische expertise een archeologisch adviseur inschakelen?

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om archeologie op een volwaardige manier te betrekken bij vergunningaanvragen en ruimtelijke besluiten. Wanneer de gemeente zelf niet over voldoende expertise beschikt, zal zij een beroep moeten doen op externe adviseurs. Het is aan te bevelen om hierbij (al dan niet binnen een samenwerkingsverband met andere gemeenten) gebruik te maken van een vaste adviseur. Een gemeente die steeds wisselende adviseurs heeft loopt de kans het overzicht en daarmee de regie te verliezen. Er ontstaan steeds meer samenwerkingsverbanden tussen gemeenten die samen een regioarcheoloog in dienst hebben of een contract hebben met een vaste adviseur. Afhankelijk van de situatie kan samenwerking worden gezocht met gemeenten waarmee al samenwerkingsverbanden zijn op andere beleidsvelden, of specifiek met gemeenten in een vergelijkbare ‘archeoregio’. Dit is een regio met een vergelijkbare bodemopbouw en samenstelling van het bodemarchief.

Hoe moeten we omgaan met toevalstreffers? Wat is de procedure, voor wie zijn de kosten?

De term ‘toevalsvondst’ wordt ook wel gebruikt voor een archeologische vondst die niet tijdens een opgraving wordt gedaan.

Onder een toevalsvondst wordt hier verstaan: een vondst in een gebied dat (na afdoende archeologisch onderzoek) is vrijgegeven. Een belangrijke voorwaarde om te kunnen spreken van een toevalsvondst is dus de conclusie, na voldoende prospectief archeologisch onderzoek, dat op het betreffende terrein geen archeologische vondsten (meer) verwacht worden.

Er ontstaat nog wel eens verwarring met betrekking tot vondsten waarvoor een hoge verwachting geldt, maar de trefkans laag is. Dit zijn met name vondsttypen die op puntlocaties voorkomen, zoals scheepswrakken of solitaire begravingen. Wanneer er geen of onvoldoende prospectief onderzoek wordt uitgevoerd naar deze verwachting, en er worden bij uitvoering daadwerkelijk archeologische waarden aangetroffen, dan is er geen sprake van een toevalsvondst.

Tijdens bouw- of andere werkzaamheden kan het voorkomen dat men stuit op een toevalsvondst. Degene die een toevalsvondst doet, meldt dit zo snel mogelijk bij de Minister OCW (i.c. de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) en de gemeente. De vinder is op grond van art. 53 MW verplicht de vondst zes maanden beschikbaar te houden/te stellen voor wetenschappelijk onderzoek. Het is dus niet toegestaan om de vondst te vernietigen. Het doel van de meldingsplicht is het verkrijgen van informatie over het bodemarchief. Daarnaast biedt het de Minister de mogelijkheid om eventueel in te grijpen. De Minister is bevoegd om bij schade of dreigende schade aan monumenten voorschriften te geven met betrekking tot de uitvoering van het werk dat die schade of dreiging veroorzaakt of te gelasten dat het werk wordt stilgelegd (art. 56 Mw).

De kosten die verbonden zijn aan het onderzoek van de toevalsvondst zijn niet voor rekening van de vinder/vergunninghouder tenzij hierover specifieke afspraken zijn gemaakt. Als een omgevingsvergunning ongeclausuleerd is verleend, kan de houder daarvan later niet aansprakelijk worden gesteld wanneer tijdens de door hem ondernomen en toegestane activiteiten een toevalsvondst wordt gedaan. Dit zou in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel: de vergunninghouder mag erop vertrouwen dat hij de bodem zonder verdere verplichting mag verstoren. Er is immers afdoende archeologisch vooronderzoek gedaan; anders zou er geen sprake zijn van een toevalsvondst.

Een toevallig vondst stelt de gemeente voor een lastige afweging. Er moet immers, in goed overleg met alle betrokken partijen worden besloten om

- ofwel de vergunninghouder voor extra kosten (voor onderzoek of planaanpassing) te stellen;
- ofwel als gemeente deze kosten op zich te nemen;
- ofwel de archeologische informatie verloren te laten gaan.

Ook de publieke opinie kan hierbij een afwegingsfactor vormen. Juist bij toevallig vondsten gaat het vaak om vondsttypen met een aansprekend karakter.

Een duidelijk gemeentelijk beleid ten aanzien van archeologie kan helpen om deze afweging te onderbouwen. Om kosten in een latere fase te voorkomen is het dus aan te bevelen om

- doelmatig archeologiebeleid op te stellen
- vergunningaanvragen zorgvuldig te behandelen.

Het is verstandig om bij vergunningverlening een passage op te nemen over de omgang met vondsten die tijdens de uitvoering worden gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van een meldingsprotocol of afspraken omtrent archeologische begeleiding.

De vinder en de eigenaar van de grond verkrijgen gezamenlijk eigendom (Burgerlijk Wetboek 5, art. 13).

Hoe voorkom ik dat door de loskoppeling van de sloopmelding van de omgevingsvergunning er archeologische waarden beschadigd worden?

Voor sloopactiviteiten volstaat meestal een sloopmelding. Er is geen omgevingsvergunning nodig. De toets aan het bestemmingsplan vindt veelal pas later plaats, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouwen. Door sloopactiviteiten onder het maaiveld kunnen dan echter al archeologische waarden verloren zijn gegaan. Dit hiaat in regelgeving is vooral problematisch in gebieden die al lange tijd bewoond zijn geweest, zoals in stadskernen, op terpen of oude boerderijerven.

Vooralsnog lijkt er geen instrumentarium voor de hand te liggen om te borgen dat sloopactiviteiten onder het maaiveld archeologisch begeleid worden. De enige mogelijkheid lijkt om het betreffende gebied in de gemeentelijke of provinciale verordening aan te wijzen als (archeologisch) monument.

Kan je archeologische voorwaarden aan een sloopvergunning stellen?

Er kunnen archeologische voorwaarden worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor sloop als het te slopen gebouw is gelegen in

- een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht
- of in een gebied dat is aangewezen als (rijks- of gemeentelijk-) archeologisch monument.

Wat is een ‘selectiebesluit’?

Een selectiebesluit is een gemotiveerd besluit van de bevoegde overheid om archeologische waarden te behouden of niet. De term ‘selectiebesluit’ komt niet voort uit de bestaande wet- en regelgeving maar uit de Kwaliteitsnormen Nederlandse Archeologie (KNA). Een selectiebesluit is dus geen besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) en kent geen mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Daarom is een selectiebesluit vaak onderdeel van een andere besluitvorming of een afwegingskader zoals een bestemmingsplan of omgevingsvergunning.

Mag een omgevingsvergunning verleend worden zonder ‘selectiebesluit’?

In een omgevingsvergunning hoeft niet expliciet een als zodanig benoemd selectiebesluit te worden opgenomen. Het verlenen van de omgevingsvergunning, met de gevolgen daarvan, kan ook het selectiebesluit zijn. Sommige gemeenten kiezen ervoor wel expliciete selectiedocumenten op te stellen en hebben daarom een procedure voor het selectiebesluit vastgesteld. Het is belangrijk dat de procedure voorziet in voldoende archeologische expertise.

Mag je archeologische voorwaarden verbinden aan een vergunning als de aanwezigheid van archeologische waarden niet vaststaat?

Ja, er kunnen archeologische voorschriften aan een vergunning verbonden worden op basis van de *verwachting* dat er archeologie in de bodem aanwezig is, mits in het bestemmingsplan aangegeven.

Wat is ‘KNA-conform onderzoek’?

De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie is een zelfbindende norm voor de archeologische beroepsgroep. In de KNA staan de vereisten waaraan de uitvoering van archeologisch onderzoek moet voldoen.

Wat zijn de juridische consequenties van een besluit waaraan onderzoek ten grondslag ligt dat niet conform de KNA is uitgevoerd?

De KNA stelt geen kwaliteitseisen aan gemeenten, maar aan de archeologische beroepsgroep. Opgravingsbevoegde bedrijven zijn op grond van de verleende opgravingsvergunning gehouden KNA-conform te opereren. De KNA voorziet in protocollen voor het uitvoeren van archeologisch onderzoek. Het archeologisch onderzoeksbureau stelt op basis van KNA-conform onderzoek een selectieadvies op. De overheid aan wie het advies is gericht dient vervolgens te handelen conform haar eigen archeologiebeleid en de bestaande wet- en regelgeving en neemt op basis daarvan en op basis van het selectieadvies een besluit.

Moet archeologisch vooronderzoek (waardebepaling) een 'indieningsvereiste' voor de vergunning zijn of kan het als voorwaarde aan de vergunning gekoppeld worden?

Het is bij ruimtelijke ingrepen zinvol zo vroeg mogelijk in het proces vast te stellen of er sprake is van archeologische waarden. Hoe eerder dit duidelijk is, hoe meer mogelijkheden er zijn om dure opgravingen te vermijden, bijvoorbeeld door planaanpassing. Het is daarom aan te bevelen dat het archeologisch proces wordt gevolgd vóórdat de vergunning wordt verleend. Het overleggen van een archeologisch rapport is een indieningsvereiste indien het bestemmingsplan dit voorschrijft. De vergunningaanvrager wordt wel aangeraden bij de gemeente te informeren of het rapport al bij de vergunningaanvraag vereist is. Als dat niet het geval is kan de gemeente ook onderzoek als voorwaarde aan de verleende vergunning verbinden.

De indieningsvereisten die bij een vergunningaanvraag van toepassing kunnen zijn staan omschreven in de Regeling omgevingsrecht. In het [rapport 'Te veel gevraagd? Minder indieningsvereisten, meer service'](#) van de VNG worden handreikingen gegeven om de indieningsvereisten niet te belastend te laten worden.

Mogen lokale amateurarcheologen een inventariserend onderzoek uitvoeren in plaats van een gecertificeerd onderzoeksbureau?

Ook voor amateurarcheologen gelden de krachtens de wet gestelde normen. Het zetten van boringen of het trekken van proefsleuven is voorbehouden aan instanties met een opgravingsvergunning. Dit betekent dat het voor amateurarcheologen vrijwel onmogelijk is zelfstandig (veld)onderzoek te doen. In een PvE voor archeologisch onderzoek kan wel worden opgenomen dat amateurarcheologen aan het onderzoek mogen meedoen, onder verantwoordelijkheid en leiding van een bedrijf met opgravingsvergunning. Een gemeente kan deze wens ook in het gemeentelijke archeologiebeleid opnemen. Informatie hierover en de mogelijkheid voor amateurarcheologen om toestemming te krijgen voor zelfstandig onderzoek zijn te vinden op de [website van de RCE](#).

Is deselectie van perioden vooraf of achteraf toegestaan in het bestemmingsplan of in geval van vergunningen?

Tijdens het opstellen van het gemeentelijke archeologiebeleid is het mogelijk om bepaalde perioden/gebieden (gemotiveerd) te deselecteren. De motivatie kan tot stand komen door het opstellen van bijvoorbeeld een lokale of regionale onderzoeksagenda. Het gemeentelijke archeologiebeleid bepaalt vervolgens mede de inhoud van een bestemmingsplan en is dus van invloed op de eisen ten aanzien van archeologie bij een vergunningaanvraag.

Ook kan tijdens een vergunningstraject bij de toets aan het archeologiebeleid blijken dat, hoewel er op grond van het bestemmingsplan eisen zijn ten aanzien van archeologie, een plangebied bijvoorbeeld al is onderzocht. Het kan ook voorkomen dat door nieuwe inzichten een ander beeld is ontstaan ten aanzien van de archeologie in betreffend gebied. In dat geval kan de gemeente het besluit nemen om geen archeologisch onderzoek te eisen, waardoor het plangebied wordt 'gedeselecteerd'.

Kunnen kleine verstoorders op een of andere manier worden gecompenseerd? Kan er geen landelijke compensatieregeling voor de archeologie komen?

Gemeenten kunnen een regeling treffen om kosten voor archeologisch onderzoek bij kleine verstoorders te compenseren. Hierin zijn allerlei varianten mogelijk. De RCE heeft een inventarisatie hiervan gemaakt in de brochure '[Gemeentelijke praktijkvoorbeelden voor compensatieregeling](#)'.

Hoe ga je om met archeologische drempelwaarden zoals minimale oppervlakte en diepte? Wat is te ruim, wat zou teveel beperken?

Nederland kent een rijk geschakeerd archeologisch landschap. Het is daarom niet mogelijk deze vraag voor heel Nederland in één keer te beantwoorden. Art. 41a van de Mw1988 houdt een vrijstellingsgrens aan van 100 m²; de gemeenteraad kan een hiervan afwijkende andere oppervlakte vaststellen. Om dit gemotiveerd te kunnen doen, is het allereerst zaak een goede archeologische waarden- en verwachtingenkaart op te stellen. Kennis van deze aanwezige waarden en verwachtingen is nodig om tot een beleidskaart of -nota te komen. In deze nota staat hoe de gemeente om wil gaan met het archeologisch erfgoed in het kader van het ruimtelijk beleid. Onderdeel daarvan is het bepalen van de vrijstellingsgrenzen (oppervlak en diepte). Deze vrijstellingsgrenzen moeten zich op een zinvolle wijze verhouden tot de bekende en de te verwachten archeologie maar ook bijvoorbeeld tot de gemeentelijke bestemmingsplansystematiek. Meer hierover is te vinden in de RCE-publicatie '[Vragen over Malta](#), deel III: Effecten van vrijstellingen voor archeologisch erfgoed'

Er is intussen veel ervaring opgedaan met het opstellen van archeologische kaarten en het koppelen van vrijstellingsgrenzen aan verwachtingen. Gemeenten binnen een (archeo)regio werken op dit vlak steeds vaker samen om zo tot een (archeo)regio dekkend beleid te komen. De RCE werkt op dit moment aan het project 'Kenniskaart Archeologie' dat gemeenten op dit vlak (op termijn) kan ondersteunen (<http://www.cultureelerfgoed.nl/archeologiewet/kenniskaart-archeologie>). Dit project zal te zijner tijd ook een overzicht van alle gemeentelijke waardenkaarten bieden.

Wat is een 'archeoregio'?

De term 'archeoregio' slaat op een gebied met een vergelijkbare bodemopbouw en samenstelling van het bodemarchief. In de [Nationale Onderzoeksagenda Archeologie](#) zijn 17 archeoregio's gedefinieerd:

1. Drents zandgebied
2. Utrechts Gelders zandgebied
3. Overijssels Gelders zandgebied
4. Brabants zandgebied
5. Limburgs zandgebied
6. Limburgs lössgebied
7. Fries-Gronings kleigebied
8. Noordhollands kleigebied
9. Fries veengebied
10. Flevolands kleigebied
11. Hollands duingebied
12. Hollands veen en kleigebied
13. Utrecht Gelders rivierengebied
14. Zeeuws kleigebied
15. Voordelta / Zeeuwse stromen
16. Continentaal plat
17. Waddenzee / IJsselmeer Markermeer

Het kan voor gemeenten handig zijn samenwerking te zoeken met gemeenten in dezelfde archeoregio, omdat de archeologische problematiek vergelijkbaar is.

Wat zijn de mogelijkheden van zogeheten paraplu-bestemmingsplannen, postzegelplannen en dergelijke?

Een paraplubestemmingsplan is een bestemmingsplan dat als een paraplu over andere, reeds bestaande bestemmingsplannen heen hangt. Het is een partiële herziening. Het plan bepaalt dan bijvoorbeeld dat de regels die betrekking hebben op archeologie van toepassing zijn op alle onderliggende bestemmingsplannen waar het parapluplan voor geldt. Door het opstellen van een parapluplan kan, sneller dan bij een integrale herziening, van alle bestemmingsplannen een gedetailleerde archeologische waardenkaart worden opgenomen.

Er zijn twee belangrijke randvoorwaarden:

1. De onderliggende bestemmingsplannen zijn nog geldig.
2. Bij gedeeltelijke herziening van papieren bestemmingsplannen kunnen geen nieuwe bestemmingen worden vastgesteld en kunnen bestemmingen niet worden gewijzigd; in zo'n geval moet een nieuw (digitaal) bestemmingsplan worden gemaakt. Het leggen van een dubbelbestemming, zoals bijvoorbeeld 'Waarde – Archeologie' is wel mogelijk.

Het paraplubestemmingsplan is vigerend tot de actualisatiedatum van het onderliggende bestemmingsplan (tien jaar na vaststelling). (Zie Archeologie en Ruimte, Vossen en Korf 2013, p. 108)

Een 'postzegelplan' is een bestemmingsplan voor een kleine ontwikkeling. Met een postzegelplan kan maatwerk voor bescherming van archeologische waarden worden geleverd. Zo kan er gebruik worden gemaakt van een wijzigingsbevoegdheid, nadere eisen worden gesteld of een omgevingsvergunningstelsel opgenomen worden voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden.

Voor kleine ontwikkelingen is er ook de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing af te wijken van een bestemmingsplan. Dit instrument is echter minder flexibel dan een postzegelplan omdat bij een omgevingsvergunning gedetailleerd wordt omschreven wat er wordt vergund. Als later blijkt dat het plan toch niet binnen de vergunning past moet een nieuwe vergunning worden aangevraagd.

Het bestemmingsplanregime ten aanzien van archeologie is strenger dan de verordening. Welk prevaleert?

Als in een bestemmingsplan regels voor archeologische waarden en verwachtingen zijn opgenomen, prevaleert het bestemmingsplan. De verordening kan worden gezien als aanvulling op het bestemmingsplan.

Er is archeologiebeleid vastgesteld, maar nog niet opgenomen in het bestemmingsplan. Hoe hiermee om te gaan bij een vergunningaanvraag?

Indien een ontwikkeling past binnen het vigerende bestemmingsplan, is het bestemmingsplan het toetsingskader. Het gemeentelijke archeologiebeleid is het toetsingskader wanneer bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt afgeweken van het vigerende bestemmingsplan.

Wanneer is voldaan aan de onderzoeksplicht: bij afronding van het veldwerk of bij de oplevering van de rapportage?

De onderzoeksplicht is bij oplevering van de rapportage en na inlevering van de (geconserveerde) vondsten en documentatie helemaal doorlopen.

Wat gebeurt er als de vergunninghouder (Wabo) weigert zorg te dragen voor het uitbrengen van het archeologisch rapport en conservering van de vondsten?

Als het archeologisch onderzoek als voorwaarde is gesteld bij de verleende omgevingsvergunning, dan dient de vergunningverlenende overheid (de gemeente of provincie) zorg te dragen voor handhaving van een juiste uitvoering van het onderzoek.

Hieronder valt ook de afronding van het onderzoek: het op de juiste manier uitbrengen van het rapport en het onderbrengen van de vondsten in een archeologisch depot.

Handhaving kan plaatsvinden als er sprake is van een overtreding van wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld als afgeweken is van de voorschriften waaronder een vergunning is verleend of als vergunningplichtige ingrepen zonder vergunning zijn uitgevoerd. De vergunningverlenende overheid is bevoegd tot 'bestuursrechtelijk handhaven': het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang aan de overtreder.

Ook is het mogelijk om aangifte te doen bij de politie van een overtreding. Of de aangifte leidt tot strafrechtelijk handhaven wordt in dat geval onder andere bepaald door de officier van justitie. De gemeente heeft daar echter geen invloed op (in tegenstelling tot bestuursrechtelijke handhaving).

Wat is archeologiesparend bouwen?

Er is sprake van archeologiesparend bouwen wanneer bij een bouwproject het archeologisch bodemarchief zo wordt ontzien dat de schade binnen acceptabele grenzen blijft. Wat de acceptabele grenzen zijn, is bij elk project maatwerk en afhankelijk van het bodemarchief en de beoogde ingreep. Op de website van de RCE is het rapport '[De invloed van bouwwerkzaamheden op archeologische vindplaatsen](#)' te vinden.

Een meer gangbare term is archeologievriendelijk bouwen.

Meer informatie

- Korf, G. en N.F.H.H. Vossen, 2013: Archeologie en Ruimte, uitgeverij Berghauser Pont
- Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer, 2012: Bouwen, ruimte en archeologie, Een uitleg over het juridisch kader van de archeologie



Colofon

Met dank aan de vele vragenstellers uit de gemeentelijke praktijk.

Tekst en beantwoording: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (Projectgroep Archeologie voor gemeenten), Steunpunten Archeologie en Monumentenzorg, Convent van Gemeentelijk Archeologen, Geertje Korf Milieu, Erfgoed, Ruimte

Het gebruik van deze tekst is vrij mits de bron vermeld wordt.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Smallepad 5 | 3811 MG Amersfoort
Postbus 1600 | 3800 BP Amersfoort
033 – 421 7 421 | fax 033 – 421 7 799
info@cultureelerfgoed.nl
www.cultureelerfgoed.nl
December 2013