

afdeling
Ruimtelijk beleid en advies

telefoon
140182

gouda
2 september 2025

zaaknummer
1339054

onderwerp
Herijking Regeling Erfgoed en Duurzaamheid

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten:

1. Kennis te nemen van de concept regeling Erfgoed & Duurzaamheid 2025 conform bijlage 1.
2. De regeling Erfgoed & Duurzaamheid middels het bijgevoegde raadsbesluit (verwijderen bijlage III Welstandsnota) uit het Welstandsbeleid als bijlage te verwijderen.
3. De Verordening Fysieke Leefomgeving middels het bijgevoegde raadsbesluit (wijziging VFLO) te wijzigen om ambtelijke toetsing aan richtlijnen voor erfgoed mogelijk te maken

Toelichting

In 2020 is de regeling Erfgoed & Duurzaamheid ingevoerd met als doel het verduurzamen van monumenten en panden binnen het beschermd stadsgezicht inzichtelijker en makkelijker te maken. Gouda was een van de eerste gemeenten met een dergelijke regeling. De regeling is in 2023-2024 geëvalueerd door een extern bureau die een aantal aanbevelingen heeft gedaan:

1. Hanteer duidelijke (uitvoerings-)richtlijnen
2. Herijk de regeling Erfgoed & Duurzaamheid
3. Verruim de regels met scherp oog voor de erfgoedwaarden
4. Pas de werkpraktijk van vrijstelling en vergunningverlening aan
5. Zet in op extra adviesdiensten en acties
6. Zet in op heldere informatievoorziening en communicatie

Het college heeft de aanbevelingen uit de evaluatie ter harte genomen en heeft de raad middels een memo op 17-12-2024 geïnformeerd over de voortgang van de herijking. Het college wil de regeling Erfgoed & Duurzaamheid te herijken in verschillende fases. In deze eerste fase wil het college nieuwe criteria vaststellen voor het plaatsen van zonnepanelen en glas- en vensterisolatie bij monumenten en panden in het beschermde stadsgezicht omdat uit de evaluatie bleek dat hier het meeste behoefte naar was. Daarnaast wil het college de vergunningsprocessen voor verduurzaming van monumenten en panden in het beschermde stadsgezicht minder complex en tijdrovend te maken.

Toelichting op de voorgestelde verruimingen

Zonnepanelen

Momenteel bestaat er voor monumenten en panden in het beschermde stadsgezicht een dakenkaart waarin deze worden ingedeeld in drie categorieën: rood (niet geschikt), oranje (mogelijk geschikt) of groen (geschikt). De panden worden ingedeeld op basis van één of twee kenmerken: hoeveel dakvlak/zon beschikbaar is voor een minimale opbrengst en/of het dak zichtbaar is vanaf de openbare ruimte. De huidige dakenkaart houdt geen rekening met de ruimtelijke karakteristiek van het beschermde stadsgezicht en past overal dezelfde criteria toe. In de praktijk sneuvelen de meeste aanvragen op het feit dat zonnepanelen vanaf de openbare ruimte niet zichtbaar mogen zijn.

Het college heeft een nieuwe zonekaart (zie bijlage 2 voor het werkingsgebied) laten ontwikkelen, waarbij rekening is gehouden met de aanwezige erfgoedwaarden, richtlijnen en de algemene ruimtelijke karakteristiek van het beschermde stadsgezicht. Deze zonekaart baseert zich op het

aanwijzingsbesluit van het beschermde stadsgezicht, dat het stadsgezicht op basis van de aanwezige erfgoedwaarden in drie zones (A t/m C) indeelt.¹

Op basis van de toegekende ruimtelijke karakteristieken uit het aanwijzingsbesluit en de aanwezige zichtlijnen, wordt het stadsgezicht voor het plaatsen van zonnepanelen in twee zones ingedeeld:

- Zone A is gebaseerd op zones A en B uit het aanwijzingsbesluit van het beschermde stadsgezicht, waarbij het gaat om de historische as van de stad (Markt, Sint-Janskerk, de Motte, de Oost- en Westhaven en de Hoge en Lage Gouwe) en diens zijstraten. Daarnaast behoren historische blikvangers buiten deze historische as ook tot zone A (Vrouwetoren, Molen de Roode Leeuw en de Sint-Barbaratoren). Voor deze zone geldt een voorzetting van de huidige regels, waarbij zonnepanelen niet zichtbaar mogen zijn vanaf de openbare ruimte. De afweging hierbij is dat zonnepanelen in het zicht afbreuk doen aan het historische karakter van dit gebied. In zone A staan immers de Goudse topmonumenten en is het historische karakter van de stad het best te beleven.
- Zone B betreft het overige gedeelte van het beschermde stadsgezicht, waarbij het historische karakter van de stad minder beleefbaar is. De afweging in zone B is dat zonnepanelen in het zicht afbreuk *kunnen* doen aan het historische karakter van dit gebied, maar dat dit niet zo *hoeft* te zijn als ze op zijdakvlakken worden gelegd middels een goed legplan. Een goed legplan wordt beoordeeld door de monumentadviseur van de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) en de Adviescommissie Omgevingskwaliteit (AOK) volgens criteria die door het college worden vastgesteld (zie bijlage 1 voor deze criteria).

Door het stadsgezicht in twee zones in te delen, wordt het voor panden en monumenten in zone B makkelijker om zonnepanelen in het zicht te plaatsen. De verwachting is dat hierdoor minder aanvragen zullen sneuvelen.

Glas- en vensterisolatie

Voor de verruimingen op het thema glas- en vensterisolatie wil het college – naar voorbeeld van gemeente Leiden – gaan werken met een werkdocument waar uitvoeringsrichtlijnen in staan. Dit werkdocument wordt voorzien van een positief advies van de AOK en kan vervolgens vastgesteld worden door het college. Het idee achter de werkwijze is, wanneer een aanvraag aan de richtlijnen voldoet, deze niet meer aan de AOK hoeft worden voorgelegd en ambtelijk kan worden afgehandeld. Het werkdocument is hierbij geen document waarin staat wat een aanvrager precies *moet* doen. Het is een document waarin staat dat een aanvrager altijd een positief advies krijgt als deze zich houdt aan de richtlijnen. Er kan altijd worden afgeweken van de richtlijnen, maar in dit geval moet een aanvraag volgens de normale route alsnog worden voorgelegd aan de AOK.

De werkwijze kent een aantal voordelen:

- De werkwijze zorgt ervoor dat veel van dezelfde soort aanvragen niet meer individueel door de AOK behandeld hoeft te worden. Dit zorgt voor tijdswinst bij zowel de aanvrager, als bij de AOK.
- De werkwijze hoeft niet als beperkend te werken voor een aanvrager, omdat er immers van de richtlijnen kan worden afgeweken.
- Er kunnen – in overleg met de AOK – relatief makkelijk aanpassingen worden gedaan aan de uitvoeringsrichtlijnen.
- Doordat er gemakkelijk aanpassingen kunnen worden gedaan aan de uitvoeringsrichtlijnen, kan er ook rekening worden gehouden met technologische ontwikkeling op het gebied van verduurzaming. Nieuwe methoden/technologieën kunnen meteen worden voorgelegd aan de AOK voor een nieuw positief advies, waardoor het verduurzamingsbeleid voor (monumentale) panden in het beschermde stadsgezicht actueel blijft.

Nadere uitleg op gevraagd besluit

Om de bovenstaande verruimingen mogelijk te maken, is het nodig om de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFLO) en het Welstandbeleid aan te passen. De uitleg op de gevraagde raadsbesluiten wordt hieronder verder toegelicht.

¹https://archisarchief.cultureelerfgoed.nl/Beschermde_Gezichten/BG1492/TOELICHTING_aanwijzing_1492.pdf
https://archisarchief.cultureelerfgoed.nl/Beschermde_Gezichten/BG1492/BEGRENZINGSKAART_aanwijzing_1492.jpg

De regeling Erfgoed & Duurzaamheid als bijlage van het Welstandsbeleid

Momenteel is het zo dat het college bevoegd is om regelingen op te stellen, aan te passen of in te trekken. Het college heeft ook deze bevoegdheid bij de regeling Erfgoed & Duurzaamheid. Doordat de regeling echter als bijlage is opgenomen van het welstandsbeleid, betekent dit dat elke wijzing alsnog door de raad behandeld moet worden. Ogenschijnlijk is de regeling destijds als bijlage van het Welstandsbeleid toegevoegd, zodat het als toetsingskader van de AOK kon gelden. Dit is echter niet noodzakelijk, omdat een regeling op zichzelf al als toetsingskader geldt bij erfgoedactiviteiten en daardoor ook de AOK als zodanig wordt gebruikt.

Doordat de regeling een bijlage is van het welstandsbeleid, kan het college niet effectief gebruik maken van haar bevoegdheid. Hierdoor ontstaat er onnodige vertraging bij het wijzigen van de regeling. Dit is een grote belemmering bij het anticiperen op de snelle technologische ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor verduurzamingsmaatregelen bij (monumentale) panden in het beschermde stadsgezicht. Om deze reden vraagt het college de raad om het als bijlage van het welstandsbeleid te verwijderen.

Juridische inconsistenties bij de regeling Erfgoed & Duurzaamheid

De huidige regeling Erfgoed & Duurzaamheid is gebaseerd op artikel 3.5 van de VFLO. Daarin is de vergunningsplicht voor wijzigingen aan een gemeentelijke monument, beeldbepalend pand of beeldbepalende structuur opgenomen (hierna: erfgoed). Op grond van artikellid 3 kan het college nadere voorschriften stellen voor werkzaamheden aan erfgoed. Hoewel dit uit het artikellid niet direct blijkt, is hiermee blijkens de toelichting bedoeld dat er voorschriften kunnen worden gesteld waarmee kan worden afgeweken van de vergunningsplicht. Voorheen was hiertoe in de erfgoedverordening in het artikellid een zin opgenomen waaruit dit met zoveel woorden bleek. Deze zin is echter abusievelijk niet overgenomen in de VFLO, waardoor het college de raad vraagt om deze zin weer toe te voegen. In de huidige situatie lijkt het namelijk zo dat, behoudens de toelichting, er in geen enkele situatie zonder vergunning gewerkt kan worden. Hier dient vanuit juridisch oogpunt meer duidelijkheid over te worden gecreëerd.

Er is ook sprake van een andere inconsistentie. Ondanks dat activiteiten op grond van de regeling vergunningsvrij kunnen zijn voor de vergunningsplicht van artikel 3.5 (activiteiten aan monumenten), kunnen de werkzaamheden namelijk alsnog vergunningplichtig zijn indien (mede) sprake is van een bouwactiviteit. Van een bouwactiviteit is bij erfgoed echter al snel sprake omdat bijna alle (wettelijke) vergunningsvrije activiteiten zijn uitgesloten voor erfgoed. Daardoor is dan alsnog een omgevingsvergunning nodig en is er alsnog een toetsing door de AOK op welstandsaspecten noodzakelijk op grond van artikel 3.51. Om deze reden vraagt het college de raad VFLO aan te passen zodat dit niet meer noodzakelijk is.

Vergunningsvrije activiteiten, sneltoetscriteria en beoordelingscriteria in de regeling

In de concept regeling zijn conform de hierboven beschreven bevoegdheid vergunningsvrije activiteiten aangewezen. Voor die gevallen hoeft dan geen omgevingsvergunning op grond van artikel 3.5 te worden aangevraagd. Daarnaast zijn hierin sneltoetscriteria en beoordelingscriteria opgenomen. Zoals genoemd wil het college dat sneltoetscriteria worden opgenomen in de vorm van werkdocumenten met uitvoeringsrichtlijnen op verschillende verduurzamingsthema's. Deze worden voorzien van een positief advies door de AOK en waaraan ambtelijk kan worden getoetst.

Op dit moment schrijven artikel 3.7 en artikel 3.51 van de VFLO voor de respectievelijke vergunningsplichten voor dat over de aanvraag wordt geadviseerd door de AOK. De bewoording van deze artikelen, vooral van artikel 3.7, suggereert dat bij elke aanvraag een advies van de AOK komt. Hierin is niet zonder meer ruimte te lezen voor ambtelijke toetsing, al dan niet aan de hand van door de AOK goedgekeurde werkdocumenten met richtlijnen. In het kader van het gebruik van de werkdocumenten is nog relevant dat er in artikel 3.53, derde lid, al een facilititeit is getroffen voor toetsing van bouwplannen waarbij het oordeel van de AOK als bekend mag worden beschouwd. Ook in dit geval moet een bouwplan in ieder geval door een lid van de AOK worden getoetst.

Door artikel 3.7 en 3.51 van de VFLO aan te passen kan het gebruik van werkdocumenten met richtlijnen door de AOK expliciet mogelijk worden gemaakt. Daarin kan worden opgenomen dat de AOK adviseert, tenzij uit ambtelijke toetsing blijkt dat een initiatief voldoet aan een door de AOK goedgekeurde werkdocument. Bij deze beoogde aanpassing is van belang dat de raad met artikel 3.5,

derde lid van de VFLO, ogenschijnlijk al een ruime bevoegdheid aan het college heeft gegeven voor het aanwijzen van vergunningsvrije gevallen. Bij vergunningsvrije activiteiten vindt vooraf in het geheel geen toetsing plaats, ook niet ambtelijk. Die bevoegdheid is daarmee verdergaand dan de voorgestelde wijzigingen. Voor de tekstuele wijziging van artikelen verwijzen we naar het raadsbesluit dat als bijlage bij dit voorstel is opgenomen.

Argumenten

2.1 Het verwijderen van de regeling Erfgoed & Duurzaamheid als bijlage van de welstandsnota zorgt ervoor dat er beter geanticipeerd kan worden op technologische ontwikkelingen

Zoals toegelicht, kan het college niet effectief gebruikmaken van haar bevoegdheid om de regeling Erfgoed & Duurzaamheid te wijzigen omdat deze als bijlage is opgenomen van het Welstandsbeleid. Hierdoor ontstaat er onnodige vertraging bij het wijzigen van de regeling. Dit is een grote belemmering bij het anticiperen op de snelle technologische ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor verduurzamingsmaatregelen bij (monumentale) panden in het beschermde stadsgezicht. Op het moment dat regeling als bijlage van het Welstandsbeleid wordt verwijderd, kan het college effectiever anticiperen op technologische ontwikkelingen.

2.2 De regeling Erfgoed & Duurzaamheid is geen beleid

Er zit een belangrijk onderscheid tussen het Welstandsbeleid en de regeling Erfgoed & Duurzaamheid. Het Welstandsbeleid heeft namelijk als doel om architectonische en ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Het geeft voornamelijk aan *wat* moet worden gewaarborgd en *waarom* dit van belang is. De regeling Erfgoed & Duurzaamheid geeft aan *hoe* dit beleid in de praktijk werkt op het gebied van verduurzaming van monumenten. Het is daarom niet logisch dat de regeling als bijlage van het Welstandsbeleid is opgenomen, omdat het er in essentie geen beleid in staat.

3.1 De voorgestelde wijzigingen maken het mogelijk om te werken met werkdocumenten met uitvoeringsrichtlijnen

Het college ziet veel voordelen om te gaan werken met werkdocumenten met uitvoeringsrichtlijnen omdat de werkwijze inspeelt op de snelle technologische ontwikkeling die kenmerkend is voor verduurzaming bij monumenten en omdat de ambtelijke toetsing zorgt voor een versnelde afhandeling van aanvragen. Het college voelt zich hierbij gesteund door de AOK. De werkwijze is namelijk besproken met de commissie en deze heeft hier positief op geadviseerd. Als aanvulling hierop is het concept werkdocument glas- en vensterisolatie eveneens voorgelegd, waarover de AOK ook een positief advies heeft gegeven.

Zoals toegelicht, biedt de VFLO momenteel echter geen mogelijkheid om te werken volgens deze werkwijze. De voorgestelde wijzigingen maken dit wel mogelijk.

3.2 De voorgestelde wijzigingen in de VFLO maakt toekomstige herijking van de regeling Erfgoed & Duurzaamheid eenvoudiger en sneller

Momenteel is er alleen voor het onderdeel glas- en vensterisolatie een concept werkdocument met uitvoeringsrichtlijnen ontwikkeld. Het is echter de bedoeling dat, na akkoord van de raad op deze werkwijze, er waar mogelijk ook op andere verduurzamingsthema's werkdocumenten met richtlijnen worden ontwikkeld. Voor deze werkdocumenten is besluitvorming de raad niet meer nodig, waardoor in de toekomst eenvoudiger en sneller de regeling Erfgoed & Duurzaamheid kan worden aangepast. Hiermee wordt ingespeeld op de snelle technologische ontwikkeling die kenmerkend is voor verduurzamingsmaatregelen.

Kantttekeningen

3.1 Door te werken met werkdocumenten met uitvoeringsrichtlijnen geeft de AOK niet over elke individuele aanvraag advies

De werkwijze met werkdocumenten houdt in dat de AOK niet meer over elke aanvraag adviseert en ogenschijnlijk minder wordt betrokken bij de beoordeling van verduurzamingsmaatregelen bij monumenten. Het is echter zo dat de AOK wel wordt betrokken bij de inhoud van de werkdocumenten en daarmee in essentie één algemeen advies geeft voor gelijke gevallen.

Daarnaast is het de bedoeling dat het gebruik van de ambtelijke afhandeling wel wordt verantwoord richting de AOK. Hiermee is de AOK in staat om bij haar jaarrapportages over te rapporteren.

Juridische- / financiële gevolgen

Dit voorstel draagt bij aan twee Goudse opgaven voor de leefomgeving uit de omgevingsvisie 1.0: behoud van de historische stad en duurzame doorontwikkeling. Het herijken van de regeling Erfgoed & Duurzaamheid zorgt er namelijk voor dat er meer mogelijk wordt op het gebied van verduurzamen van monumenten (duurzame doorontwikkeling), waardoor deze ook in de toekomst bewoonbaar blijven (behoud van de historische stad)

De gevraagde besluiten vinden hun grondslag momenteel in het overgangsrecht van de Omgevingswet. Het is echter van belang dat de regeling Erfgoed & Duurzaamheid en de werkdocumenten met uitvoeringsrichtlijnen uiteindelijk geborgen zullen worden in het Omgevingsplan.

Duurzaamheid

De gevraagde besluiten in dit voorstel zijn onderdeel van de herijking van de regeling Erfgoed & Duurzaamheid. Het doel van deze regeling (en de herijking ervan) is dat monumenten en panden in het beschermde stadsgezicht verduurzaamd kunnen worden en hierbij de aanwezige erfgoedwaarden worden gerespecteerd. Het verduurzamen van deze – vaak energie-onzuinige – panden draag bij aan de ambitie uit het bestuursakkoord om als Gouda in 2040 CO₂-neutraal te zijn. Daarnaast worden deze gebouwen behouden, die al generatie op generatie mee gaan.

Handhaving

In afwachting van de herijking van de regeling Erfgoed & Duurzaamheid, is ervoor gekozen dat de ODMH in de 'tussenperiode' niet actief handhavend zal optreden bij het – zonder vergunning – uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen bij (niet-) monumentale panden in het beschermde stadsgezicht en in voorkomende geconstateerde gevallen dit vastlegt door middel van wrakingsbrieven. Uitzondering op voorgaande regel is dat excessen (naar oordeel van de AOK) wel werden gehandhaafd.

Het resultaat van deze tussenperiode is echter dat er de nodige casussen zijn ontstaan die niet in lijn zijn met de huidige regelgeving. Problematisch zijn vooral casussen die evenmin in lijn zijn met de straks nieuwe, verruimde regelgeving. Lees: casussen waarbij sommige eigenaren te voortvarend te werk zijn gegaan en maatregelen op zo'n manier hebben toegepast dat ze ook onder de verruimde regels niet zijn toegestaan. Het college wil daarom om een 0-meting laten uitvoeren die in kaart brengt welke verduurzamingsmaatregelen op het gebied van zonnepanelen en glas- en vensterisolatie bij (niet-) monumentale panden in de binnenstad zijn uitgevoerd en of deze al dan niet binnen de *nieuwe* regels zijn toegestaan. Daarna wordt middels een nieuw voorstel aan het college voorgelegd of de uitgeoefende maatregelen moeten worden goedgekeurd, aangepast of verwijderd.

Communicatie / interactiviteit

Communicatie

Na akkoord van de gemeenteraad op de gevraagde besluiten, worden deze besluiten bekendgemaakt via het gemeenteblad.

Daarnaast zal er een nieuw collegevoorstel volgen waarin wordt voorgesteld om de conceptregeling en de bijbehorende documenten definitief vast te stellen. Zodra het college deze definitieve besluiten neemt, worden de verruiming en een toegankelijke publiekssamenvatting van deze verruiming gedeeld met de stad middels de gemeentelijke site. De sites van de ODMH en maak Gouda Duurzaam zullen verwijzen naar de gemeentelijke site, zodat alles overzichtelijk op een plaats te vinden is. Daarnaast worden de betrokken partijen ten tijde van de evaluatie geïnformeerd middels een nieuwsbrief.

Interactiviteit

Voor de evaluatie van de regeling uit 2023-2024 zijn onder andere bewonersavonden en -enquêtes opgezet. Daarnaast is, op basis van een aanbeveling uit de evaluatie, een klankbordgroep Erfgoed & Duurzaamheid gevormd in samenwerking met de Energiecoöperatie Gouda (ECG). In deze klankbordgroep nemen betrokken burgers, monumenteigenaren, de ECG en monumentenadviseurs van de ODMH plaats. De voorgestelde verruiming op het gebied van zonnepanelen en glas- en vensterisolatie zijn uitgebreid met deze klankbordgroep besproken, waardoor de verwachting is dat de verruiming goed zullen aansluiten op de dagelijkse praktijk. Het college wil graag de klankbordgroep blijven betrekken bij eventuele verruiming op andere duurzaamheidsthema's bij monumenten.

Burgemeester en wethouders van Gouda,
de secretaris, de burgemeester,

drs. R.C. Bakker

mr. drs. P. Verhoeve

Bijlagen

1. Concept tekst regeling Erfgoed & Duurzaamheid
2. Concept werkingsgebied zonnepanelen (zonering)
3. Concept werkdocument glas- en vensterisolatie
4. Raadsbesluit wijziging VFLO
5. Raadsbesluit verwijderen bijlage III Welstandsnota