

Zienswijzennota ‘Beleidsnotitie verdere verruiming zonnepanelenbeleid gemeente Doesburg’ met dakvlakkenkaart

Inleiding

Gemeente Doesburg heeft de ambitie uitgesproken om in 2050 energieneutraal te zijn. Om deze ambitie te halen is de Routekaart Doesburg Energieneutraal vastgesteld met een uitvoeringsprogramma voor de jaren 2020 t/m 2022. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeente Doesburg in 2021 haar beleid verruimd voor het plaatsen van zonnepanelen en -collectoren op daken binnen het Rijks beschermd stadsgezicht en monumenten.

Het beleid is inmiddels twee jaar in werking en geëvalueerd. Gekoppeld hieraan wil de gemeente het beleid verder verruimen vanwege de toenemende prioriteit voor klimaat, energietransitie en duurzaamheid. Niet alleen ingegeven door milieuoverwegingen, maar ook vanwege de recente energiecrisis en de noodzaak het gasverbruik terug te brengen. Dit in lijn met het in januari 2023 vastgestelde Uitvoeringsprogramma Routekaart Energieneutraal 2023-2026.

Hiertoe is een beleidsnotitie met dakvlakkenkaart opgesteld welke voorziet in 1) een verdere verruiming van het zonnepanelenbeleid en 2) meer duidelijkheid over de mogelijkheden in de initiatieffase. Ten opzichte van het vigerende zonnepanelenbeleid zijn de volgende wijzigingen verwerkt.

Meer duidelijkheid voor initiatiefnemer door een dakvlakkenkaart met onderscheid tussen panden, straten en/of gebieden

Het huidige beleid gaat uit van maatwerk doormiddel van het stellen van algemene en specifieke voorwaarden met voorbeelden, welke tijdens de toetsing van de aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt beoordeeld door de Commissie Omgevingskwaliteit. Dit is ons onafhankelijk adviesorgaan voor het beoordelen van (bouw)plannen aan de redelijke eisen van welstand en monumentenzorg. De commissie beoordeelt onder andere de zichtbaarheid van de zonnepanelen vanuit de openbare ruimte en de impact hiervan op de stedenbouwkundige kwaliteit en monumentale waarden van het Rijks beschermd stadsgezicht en/of monument. Deze werkwijze is voortgekomen naar aanleiding van de resultaten van de destijds ruim ingevulde enquête (participatie). Door deze werkwijze is het voor de initiatiefnemer vooraf niet (altijd) duidelijk wat de mogelijkheden zijn voor het plaatsen van zonnepanelen.

De gemeente wil van deze werkwijze (algemene regels) afstappen en onderscheid maken tussen panden, straten en/of gebieden (specifieke regels). Hierdoor ontstaat meer duidelijkheid over de mogelijkheden aan de voorzijde van een vergunningprocedure én wordt direct een verruiming van de mogelijkheden bewerkstelligd. Deze locatie/situatie specifieke regels zijn uitgewerkt op een dakvlakkenkaart. Op een dakvlakkenkaart kan iedereen

vooraf zelf beoordelen op welke daken binnen het Rijks beschermd stadsgezicht het in beginsel mogelijk is om zonnepanelen te plaatsen. Op het dakvlakkenkaart is door middel van verschil in kleurgebruik onderscheid gemaakt tussen platte en hellende daken. Het soort dak is relevant voor de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. De vergunningsplicht blijft namelijk van toepassing; de dakvlakkenkaart illustreert enkel welke daken geschikt danwel ongeschikt zijn om een omgevingsvergunning te verkrijgen. De gemeente beoordeelt de aanvraag voor een omgevingsvergunning om te toetsen of aan de voorwaarden wordt voldaan. Een op het dakvlakkenkaart groen gearceerd dak impliceert dus niet dat geen vergunning nodig is, maar dat deze potentieel geschikt is om (onder voorwaarden en met een omgevingsvergunning) zonnepanelen te plaatsen.

Meer mogelijkheden door verdere verruiming

Ten opzichte van het huidige beleid wordt voorgesteld om op meer daken zonnepanelen toe te staan. Hierbij is rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden op pand- en straatniveau. Ook is een verruiming gezocht in het bouwjaar; waar het huidige beleid uitgaat van een verbod bij jaren 50 woningen, is dit in de dakvlakkenkaart grotendeels verlegd naar de jaren 30 woningen. Bij recente bouwwerken aan de randen van het Rijks beschermd stadsgezicht worden bijvoorbeeld ook zonnepanelen aan de voorzijde toegestaan. Maar ook in het centrum worden zonnepanelen op zijdakvlakken en achterdakvlakken, welke (beperkt) zichtbaar zijn vanuit de openbare ruimte, meer toegestaan. De daken van het Arsenaal, de Martinikerk, het Stadshuis, de Waag en de Gasthuiskerk zijn daarbij volledig uitgesloten vanwege de hoge cultuurhistorische waarden. Het nieuwe beleid voorziet in de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om gemotiveerd af te wijken.

Gewijzigde voorwaarden voor plaatsing van zonnepanelen

De voorwaarden voor het plaatsen van zonnepanelen op daken zijn ook gewijzigd. Nadat een initiatiefnemer aan de hand van de dakvlakkenkaart heeft geconcludeerd dat zijn/haar dak geschikt is voor het plaatsen van zonnepanelen, dient hij/zij een omgevingsvergunning aan te vragen. De aanvraag wordt vervolgens beoordeeld aan de voorwaarden voor plaatsing van zonnepanelen.

Het grootste verschil in de voorwaarden ten opzichte van het huidige beleid is dat de voorwaarde voor kleurstelling (roestbruine panelen op roodbruine pannen en zwarte zonnepanelen op zwarte/antraciet dakpannen) alleen nog wordt vereist voor daken van gemeentelijke en/of rijksmonumenten, welke zichtbaar zijn vanaf openbaar toegankelijk gebied. De overige voorwaarden zijn grotendeels ongewijzigd.

Stappenplan initiatiefnemers

Verder is in de toelichting van de nieuwe beleidsnotitie een stappenplan opgenomen voor initiatiefnemers, zodat zij weten wat en wanneer van hen verwacht wordt wanneer zij voornemens zijn om zonnepanelen te plaatsen. In het stappenplan staan de indieningsvereisten beschreven (conform

vigerend beleid) en is toegelicht wanneer sprake is van een vergunningsplicht (de beleidsnotitie geldt niet voor vergunningsvrije situaties). Ook zijn de contactgegevens van ODRA toegevoegd voor vragen over welke situaties vergunningsvrij of -plichtig zijn.

Zienswijzentermijn

De beleidsnotitie heeft met ingang van donderdag 21 december 2023 tot en met donderdag 1 februari 2024 gedurende zes weken voor eenieder digitaal ter inzage gelegen op de gemeentelijke website (www.doesburg.nl/duurzaamheid) en fysiek bij het Publieksbureau, Philippus Gastelaarsstraat 2 te Doesburg. Hiervan is een kennisgeving gedaan op www.officielebekendmakingen.nl, de gemeentelijke website en in de plaatselijke courant De Regiobode.

Gedurende voornoemde termijn zijn vijf zienswijzen ontvangen.

Wet bescherming persoonsgegevens

Om te voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens zijn in dit document alle namen en adressen weggehaald.

Ontvankelijkheid zienswijzen

De ingediende zienswijzen zijn tijdig ingekomen en daarmee ontvankelijk.

Overzicht zienswijze(n)

Hierna volgt een overzicht van de ontvangen zienswijzen.

Nr.	Naam	Adres	Plaats	Ingekomen op	Zaak kenmerk	Document kenmerk	Ontvankelijk
1				23 januari 2024	Z/23/035742	D/24/134435	Ja
2				29 januari 2024	Z/23/035742	D/24/135010	Ja
3				30 januari 2024	Z/23/035742	D/24/135191	Ja
4				31 januari 2024	Z/23/035742	D/24/135264	Ja
5				31 januari 2024	Z/23/035742	D/24/135313	Ja

Inhoud van voorliggend document

Hierna volgt een tabel met een samenvatting van de zienswijze en de gemeentelijke reactie daarop.

Appellant en volgnummer	Zienswijze appellant (samenvatting)	Antwoord gemeente	Geground / aanpassing bestemmingsplan
1 en 2	Appellanten geven aan dat de beleidsnotitie niet in overleg met belanghebbenden (burgers en betrokken instanties) tot stand is gekomen. Appellanten geven aan dat het op voorhand volledig uitsluiten van de Martinikerk, de Gasthuiskerk, het Arsenaal1309 en de Waag voorbarig is. Gesteld wordt dat de adviezen van RCE, AC en ODRA niet volledig zijn omdat deze expliciet ingaan op de voorgestelde verruiming van het zonnepanelenbeleid en niet op de vraag of het beleidsvoornemen recht doet aan de wensen van alle belanghebbenden. Appellanten geven aan dat de belanghebbenden (lees: eigenaren) van deze vier gebouwen reeds zoekende zijn naar oplossingen om aan de vraag van de door het Rijk opgelegde energietransitie te voldoen. Gesteld wordt dat het betrekken van deze belanghebbenden tot resultaat kan hebben dat de gemeente een ondersteunende, in plaats van blokkerende, rol inneemt om deze doelstellingen te halen en samen deze monumenten in stand en betaalbaar te houden. Appellanten stellen voor om in de beleidsnotitie de tekst: <i>“De daken van het Arsenaal, de Martinikerk, het Stadhuis, de Waag en de Gasthuiskerk zijn daarbij volledig uitgesloten vanwege de hoge cultuurhistorie waarden”</i> te wijzen in: <i>“De daken van het Arsenaal, de Martinikerk, het Stadhuis, de Waag en de Gasthuiskerk hebben een hoge cultuurhistorische waarde. Het leggen van zonnepanelen op deze daken zal na aanvraag</i>	Het college onderschrijft de conclusie van appellanten dat belanghebbenden niet actief zijn betrokken in het voortraject van deze beleidsnotitie met dakvlakkenkaart en wenst het proces en beweegredenen hiervoor nader toe te lichten. Het vigerende zonnepanelenbeleid is na een zorgvuldig participatietraject in 2021 vastgesteld. Vanwege corona is destijds gekozen voor een online vragenlijst, waaraan 277 personen hebben meegedaan. Het beleid is inmiddels twee jaar in werking en geëvalueerd. Gebleken is dat bepaalde keuzes, welke tot stand zijn gekomen naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête, niet het beoogde resultaat tot gevolg hebben. Om die reden is gekozen om op onderdelen af te wijken van de resultaten uit de enquête door het beleid aan te passen. De wijzigingen dienen meer duidelijkheid te geven over de mogelijkheden in de initiatieffase. Voor de wijzigingen wordt verwezen naar de inleiding hiervoor. Zoals in de inleiding opgenomen kiest het college aanvullend ervoor om het beleid verder te verruimen. Met deze uitgangspunten is samen met onafhankelijke deskundigen van het Gelders Genootschap gezocht naar een verantwoorde maar verdergaande verruiming van het zonnepanelenbeleid. Enerzijds met het oog op de doelen voor klimaat/energietransitie en anderzijds met het oog op behoud van cultuurhistorische waarden en welstandseisen.	Zienswijze ongegrond, plan is inhoudelijk niet aangepast. Wel is de zinssnede onderaan omtrent het afwijken van het beleid verder uitgeschreven.

	<i>afzonderlijk worden beschouwd in het licht van technische en maatschappelijke ontwikkelingen en draagvlak in de samenleving. In het kader van eerder genoemde verdere verruiming van het beleid (zie 2e alinea van de inleiding in het collegevoorstel), zal de gemeente e.e.a. in nauw en goed overleg met belanghebbenden en adviescommissies dan opnieuw afwegen.”</i>	Hieruit is een <u>concept</u> beleidsnotitie voortgevloeid waarin is gekozen om prominent zichtbare daken in de straten met een hoge cultuurhistorische waarde (conform huidig beleid) vrij te houden van zonnepanelen. Bij daken welke beperkt of niet zichtbaar zijn vanuit de openbare ruimte is gekeken naar verruiming. Er is niet alleen op straatniveau gekeken naar mogelijke verruiming, maar ook is per pand beoordeeld welk gedeelte van het dak vanuit de openbare ruimte dermate zichtbaar is dat plaatsing van zonnepanelen geen onevenredige afbreuk doet aan de cultuurhistorische waarden. Er is rekening gehouden met de hiërarchie in straten, straatprofielen, gebouw hoogtes, leeftijd van de woningen en de monumentale status van gebouwen. Dit heeft geresulteerd in maatwerk vooraf per dakvlak. De vijf gebouwen welke bij voorbaat zijn uitgesloten voor het plaatsen van zonnepanelen betreffen panden met hoge cultuurhistorische waarden, welke zijn gelegen in gebieden en straten met eenzelfde hoge waarde. Tevens zijn de daken van deze gebouwen goed zichtbaar vanuit de openbare ruimte. Het plaatsen van zonnepanelen op deze daken leidt direct tot een onevenredige aantasting van de cultuurhistorische waarden. Om die reden is de lijn van uitsluiting van bepaalde daken op deze vijf gebouwen doorgetrokken. Dit <u>concept</u> is vervolgens besproken met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), Adviescommissie Cultuurhistorie (AC) en Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Zij hebben allen positief gereageerd op het voorstel, waarbij de AC enkele (tekstuele) suggesties heeft gegeven. Opgemerkt wordt dat de RCE expliciet in haar reactie heeft aangegeven in te stemmen omdat het beleid terughoudend is op kwalitatieve en waardevolle plekken	
--	---	---	--

		in de binnenstad, zoals op plekken bij de bebouwing rondom de kerk en de markt, wat bijdraagt aan het behouden van het representatief karakter en de identiteit van de stad. Het ontwerp is vervolgens gedurende zes weken ter inzage gelegd. Middels deze wijze heeft eenieder de mogelijkheid om te reageren. U heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Deze vorm van participatie is voor dit proces een bewuste keuze geweest vanwege de hiervoor genoemde uitgangspunten. Voortijdige participatie schept mogelijk onbedoelde verwachtingen en/of discussie over de uitgangspunten. Het gelijktijdig betrekken van belanghebbenden bij een concreet ontwerp heeft daarom de voorkeur gekregen. Het college wenst aanvullend op te merken dat de nieuwe beleidsnotitie voorziet in een verdere verruiming van het vigerende zonnepanelenbeleid. Het uitsluiten van de daken van het Arsenaal, de Martinikerk, het Stadhuis, de Waag en de Gasthuiskerk betreft derhalve geen nieuwe/extra beperking maar reeds huidig beleid. Het college heeft begrip voor het voorstel om de tekst voor een (toekomstige) maatwerkoplossing in de beleidsnotitie op te nemen zodat deze ook soelaas biedt voor daken welke op voorhand worden uitgesloten voor het plaatsen van zonnepanelen. Maatwerk kan in dat geval geleverd worden wanneer bijvoorbeeld sprake is van nieuwe inzichten, technieken of ontwikkelingen. Om diezelfde reden is in het ontwerp reeds de zinsnede opgenomen: <i>“Het college heeft de bevoegdheid om gemotiveerd af te wijken van het beleid.”</i> (onderaan pagina 1 van de beleidsnotitie). Het opnemen van de tekstwijziging is daarom niet noodzakelijk.	
--	--	---	--

		Afsluitend staat het college open voor een gesprek om te kijken naar de mogelijkheden om uitgesloten panden verder te verduurzamen. Middels bovenstaande toelichting op het proces is ook gereageerd op de overige punten uit de zienswijze. Gelet hierop is de zienswijze ongegrond. Wel wordt naar aanleiding van de zienswijze de zinssnede op pagina 1 van de beleidsnotitie <i>“Het college heeft de bevoegdheid om gemotiveerd af te wijken van het beleid.”</i> verder uitgeschreven voor meer duidelijkheid.	
3 en 4	Appellanten geven aan niet actief betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de beleidsnotitie en het voornemen om het dak van de Martinikerk op voorhand uit te sluiten voor zonnepanelen. Appellant stelt dat onderbouwing om (onder andere) het dak van de Martinikerk uit te sluiten ontbreekt. Appellant geeft aan dat deze uitsluiting als gevolg heeft dat: - een grote belemmering voor het zelf opwekken van duurzame energie - toenemende kostenstijgingen voor het gebruik van energie - minder overblijvende financiële middelen voor goed onderhoud - toenemende onzekerheid over het aanhouden van het gebouw op de langere termijn - in het uiterste geval u als overheid en de bewoners van de binnenstad van Doesburg opzadelen met een vervallen gebouw. Appellant verzoekt om de beleidsnotitie aan te passen zodoende het leggen van zonnepanelen op gebouwen	Voor de reactie over het proces en beweegredenen wordt verwezen naar de reactie op appellanten 1 en 2. Ook voor de onderbouwing voor het uitsluiten van het dak van de martinikerk wordt verwezen naar de reactie op appellanten 1 en 2. Inzake het verzoek om advies in te winnen bij de RcE wordt opgemerkt dat dit advies reeds is verkregen op het ontwerp van de beleidsnotitie met dakvlakkenkaart. Op het moment dat de gemeente voornemens is om gebruik te maken van de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van het nieuwe beleid, zal de gemeente hiervoor in de vergunningsprocedure expliciet advies opvragen bij de RCE wanneer sprake is van een rijksmonument zoals bijvoorbeeld de Martinikerk. Echter heeft het college dit voornemen vooralsnog niet. Afsluitend staat het college open voor een gesprek om te kijken naar de mogelijkheden om uitgesloten panden verder te verduurzamen. Gelet op bovenstaande is de zienswijze ongegrond.	Zienswijze ongegrond, plan is inhoudelijk niet aangepast. Wel is de zinssnede onderaan omtrent het afwijken van het beleid verder uitgeschreven.

	met hoge cultuurhistorische waarde per situatie wordt bekeken (maatwerk) en het onder stringente voorwaarden kan worden toegestaan. Appellant verzoekt om hiervoor expliciet advies in te winnen bij de RcE. Gevraagd wordt om een intensivering van het overleg tussen gemeente en appellant om het aanbrengen van panelen op het dak van de Martinikerk op termijn mogelijk te maken.	Wel wordt naar aanleiding van de zienswijze de zinssnede op pagina 1 van de beleidsnotitie <i>“Het college heeft de bevoegdheid om gemotiveerd af te wijken van het beleid.”</i> verder uitgeschreven voor meer duidelijkheid.	
5	Appellant geeft aan dat op het dakvlakkenkaart het dak van de schuur ontbreekt.	Het dakvlak ontbreekt op dit moment op de dakvlakkenkaart en wordt toegevoegd.	Zienswijze gegrond, het dakvlak is op de dakvlakkenkaart toegevoegd.

Wijzigingen naar aanleiding van de zienswijze

De ingediende zienswijzen geven geen aanleiding tot inhoudelijke wijzigingen van de beleidsnotitie. Wel wordt de laatste zinssnede op pagina 1 van de beleidsnotitie verder aangevuld (zie hieronder) voor meer duidelijkheid en wordt een ontbrekend dakvlak op de dakvlakkenkaart toegevoegd.

“Het nieuwe beleid voorziet in de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken voor bijvoorbeeld situaties welke zijn gewijzigd na een ontwikkeling (nieuwbouw) of naar aanleiding gewijzigde inzichten, technische ontwikkelingen, innovatieve ideeën en oplossingen door het leveren van maatwerk.”

Ambtshalve wijzigingen

In het vigerende zonnepanelenbeleid staat expliciet benoemd welke beleidsregels van het welstandsbeleid deze vervangen. Dit staat niet in het ontwerp opgenomen. De volgende zin wordt expliciet in de nieuwe beleidsnotitie toegevoegd:

“De beleidsnotitie is een nadere uitwerking voor het gedeelte van de binnenstad dat is aangewezen als beschermd stadsgezicht en/of monumenten en vervangt voor dit deel het beleid voor ‘zonnepanelen en –collectoren in de binnenstad’ zoals opgenomen in Deel C, hoofdstuk 6 Duurzaam Bouwen van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Doesburg 2017.”

Verder zijn enkele tekstuele aanpassingen doorgevoerd in de toelichting (pagina 1), welke de beleidsnotitie niet inhoudelijk wijzigt.