Gemeente Bergen op Zoom

RMD20-0023

Raadsmededeling

Datum	4 november 2020	Nr.	RMD20-0023
Van	Het college van B&W	Contactpersoon: N.H. de Bruin Email: n.h.debruin@bergenopzoom.nl Tel: 0164-277881	
Aan	De raads- en burgerleden		
Portefeuillehouder(s)			
Onderwerp	Evaluatie Nota Ruimtelijke Kwaliteit	Doel	☑ Oordeelsvorming/Peilen van gevoelens ☐ Zienswijzen/wensen en bedenkingen

Mededeling

Geachte leden en burgerleden van de gemeenteraad,

Op 11 april 2019 heeft u de Nota Ruimtelijke Kwaliteit vastgesteld en het aantal welstandsvrije gebieden uitgebreid. In voorstel RVB19-0007 tot het Vaststellen Nota Ruimtelijke Kwaliteit is opgenomen dat het beleid na een jaar (vanaf inwerkingtreding) geëvalueerd wordt. Middels deze mededeling geven wij gevolg aan deze evaluatie, peilen wij de gevoelens bij u over een aanpassing van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit wat betreft het aanbrengen van zonnecollectoren binnen het beschermd stadsgezicht en geven wij een doorkijk richting de komende Omgevingswet wat betreft welstand.

Nota ruimtelijk kwaliteit
Op 1 mei 2019 is de door u vastgestelde Nota Ruimtelijke Kwaliteit in werking getreden. De Nota Ruimtelijke Kwaliteit is de opvolger van de Welstandsnota uit 2006, ziet alleen op de uiterlijke kwaliteit van bouwwerken en vormt voor de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (voorheen: WelstandsMonumentenCommissie) het toetsingskader bij de beoordeling van bouwplannen waarvoor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit benodigd is. De uitbreiding van het vergunningvrij bouwen, lokale ontwikkelingen, aanwijzen van welstandsvrije gebieden, digitalisering en de komende Omgevingswet maar ook de behoefte vanuit het werkveld maakte het wenselijk om het uit 2006 stammende welstandsbeleid te actualiseren en te vereenvoudigen.

Evaluatie welstandsvrije gebieden
Over de uitbreiding van de welstandsvrije gebieden zijn geen negatieve geluiden opgevangen. Ondanks dat de uitbreiding duidelijk digitaal is ontsloten en daarmee voor burgers te raadplegen komen wel geregeld vragen binnen over welstandsvrije gebieden. Dat de regels digitaal raadpleegbaar zijn wordt als prettig ervaren. Er bestaat op dit moment voor ons geen aanleiding om u voor te stellen het aantal welstandsvrije gebieden uit te breiden.

Evaluatie inhoudelijk (spanningsveld tussen verduurzaming en beeldkwaliteit)
Over de ervaringen die afgelopen jaar zijn opgedaan met de Nota Ruimtelijke Kwaliteit kunnen we kort zijn. Die zijn overwegend positief. Punt van aandacht betreft de geringe ruimte die de nota biedt voor de verduurzaming van panden binnen het beschermd stadsgezicht.

Zonnepanelen kunnen op daken omgevingsvergunningvrij aan de voor- en achterzijde worden aangebracht. Dit geldt niet voor daken die gelegen zijn binnen een beschermd stadsgezicht. In de Nota Ruimtelijke Kwaliteit is beleid opgenomen om onder voorwaarden zonnepanelen op daken in het centrum toe te staan. Hierbij is de stelregel dat deze panelen binnen het rijksbeschermd stadsgezicht niet vanaf openbaar toegankelijk gebied zichtbaar mogen zijn (zichtbaarheidscriterium). Dit omdat de zonnepanelen op daken die vanaf openbaar toegankelijk gebied zichtbaar zijn de beeldkwaliteit van het stadsgezicht kunnen ontsieren. Ten tijde van de vaststelling van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit heeft u aangegeven dat u zich kunt vinden in de opzet en de uitgangspunten uit de nota. Wel dient er voldoende ruimte te zijn voor nieuwe ontwikkelingen daar waar het bijvoorbeeld gaat om verduurzaming van bestaande woningen. De nota laat onder voorwaarden ruimte voor de toepassing van alternatieve – duurzamere – materialen met dezelfde uitstraling. U heeft daarnaast, voorafgaand aan vaststelling, ook aangegeven dat u veel waarde hecht aan de bestaande beeldkwaliteit van de binnenstad en de handhaving ervan. Wat betreft verduurzaming, behoud van monumentale waarden en beeldkwaliteit bestaat binnen het bijzondere welstandsregime een spanningsveld.

In de praktijk blijkt het spanningsveld tussen verduurzaming en behoud van beeldkwaliteit en monumentale waarden voelbaar. Met name bij panden binnen de middeleeuwse en 19e-eeuwse schil van het rijksbeschermd stadsgezicht. Initiatieven zoals het aanbrengen van zonnepanelen(collectoren) stuit soms op het in de nota opgenomen beleid. Langs verschillende kanalen bereiken ons signalen dat verduurzaming van panden hierdoor soms onmogelijk gemaakt wordt. Een goed voorbeeld betreft het markante hoekpand van woningstichting Stadlander aan de Zuid-Oostsingel (Hof van Asselbergs). Omdat dit pand binnen de 19e-eeuwse schil van het rijksbeschermd stadsgezicht ligt en het dakvlak vanaf openbaar toegankelijk gebied (weg) zichtbaar is, kunnen over het gehele dakvlak geen zonnepanelen worden aangebracht. Omdat de panelen zorgvuldig in het dakvlak zijn geïntegreerd, hebben wij besloten om van onze bevoegdheid gebruik te maken en af te wijken van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit. Wij vonden in dit geval de verduurzaming van het pand in dit geval zwaarder wegen dan de redelijke eisen van welstand. Wij zijn van mening dat verduurzaming in bepaalde gevallen ook binnen het beschermd stadsgezicht mogelijk moet zijn en dat het beleid in de nota op dit punt versoepeling behoeft.

Meer zon op daken
De gemeente conformeert zich aan de (inter)nationale doelstelling op het gebied van de opwek van duurzame energie. Dit houdt in dat de opwek van duurzame energie mogelijk gemaakt moet worden. U heeft op 28 mei 2020 de concept Regionale Energie Strategie vastgesteld (RVB20-0024). Hierin heeft u op hoofdlijnen bepaald langs welke weg u de energietransitie voor de middellange termijn vorm wilt geven waarbij de voorkeur wordt uitgesproken voor opwekking via zon op daken. Om daarnaast in 2050 geheel energieneutraal te zijn is meer opwek nodig, bij voorkeur via dakgebonden zonnepanelen. Hierbij kijken wij dus ook naar een verruiming van de mogelijkheden binnen ons beschermd stadsgezicht.

Wat doen andere gemeenten?
Het dilemma tussen behoud van beeldkwaliteit en verduurzaming speelt niet alleen in onze gemeente. Het is interessant om te zien hoe andere gemeenten hiermee omgaan. Gekozen is voor gemeenten met een rijks beschermd stadsgezicht en een verglijkbare hoeveelheid aan monumenten. Wij vergeleken de welstandsnota's van Deventer, Gouda, Leiden, Middelburg en voor de regionale band, Breda op het onderwerp zonnepanelen binnen het beschermd stadsgezicht. Dit levert per gemeente de volgende conclusie op.

Gemeente Deventer
Deventer kiest ervoor het algemeen belang van het beschermd stadsgezicht of monument voor het individuele belang, de energietransitie, te stellen. Het behoud van de kwaliteit van het beschermd stadsgezicht staat voorop. Zonnepanelen/collectoren worden geplaatst op plekken die vanaf de openbare ruimte niet of minimaal zichtbaar zijn.

Gemeente Gouda
Zonnepanelen zijn in Gouda, in regulier gebied, alleen toegestaan als deze vergunningsvrij zijn. Binnen het beschermd stadsgezicht zijn geen zonnepanelen toegestaan. Er zijn ruime mogelijkheden om zonnepanelen zonder bouwvergunning te plaatsen. Indien de zonnepanelen niet binnen de marges van vergunningvrij vallen zijn ze niet toegestaan. In afwijking van het bepaalde in de welstandscriteria – regulier, zijn zonnepanelen in dit gebied niet toegestaan indien zichtbaar vanaf het publieke domein, omdat zonnepanelen een hinderlijke inbreuk kunnen vormen op het waardevolle karakter van de binnenstad door hun uiterlijk en plaatsing. Zij dienen daarom niet zichtbaar te zijn vanuit de publieke ruimte.

Gemeente Leiden
Uitgangspunt in Leiden is dat zonnepanelen niet zichtbaar zijn vanuit de openbare ruimte van het Beschermd stadsgezicht of monument. Zichtbaarheid wordt bepaald door zichtlijnen. In de nota wordt uitvoerig ingegaan op hoe de zichtlijnen bepaald worden en op welk daktype, op welke plaats, zonnepanelen denkbaar zijn.

Gemeente Middelburg
Middelburg kent een uitvoerige geschiedenis voor wat betreft het verduurzamen van monumenten. Zonenpanelen op monumenten, binnen het beschermd stadsgezicht zijn goed mogelijk, mits wordt voldaan aan de richtlijnen en een afwijking van het bestemmingsplan wordt verleend. Daarnaast zet Middelburg in op het op andere wijze verduurzamen van een monument. Ook het aansluiten bij een collectieve energieopwek wordt actief gestimuleerd. Niet toegestaan zijn panelen op dakvlakken van hoofdgebouwen die gekeerd zijn naar het openbaar toegankelijk

Gemeente Breda
In beschermde stads- en dorpsgezichten en op monumenten zal de plaatsing van zonnepanelen of -collectoren al snel leiden tot een onacceptabele aantasting van de monumentale waarden. Alleen wanneer van een dergelijke aantasting geen sprake is kan aan het plaatsen van zonnepanelen of -collectoren worden meegewerkt.

Hoe wordt omgegaan met zonnepanelen binnen het beschermd stadsgezicht verschilt per gemeente, maar het is bij alle voornoemde gemeenten niet zonder meer toegestaan om binnen het beschermd stadsgezicht zonnepanelen op een dak te plaatsen als dit dak vanaf de weg of openbare ruimte zichtbaar is. Behoudens Breda, nemen alle gemeenten hierbij het zichtbaarheidscriterium als uitgangspunt.

Wat vindt de Vereniging Binnenstad?
Vooraf is advies ingewonnen bij de Vereniging Binnenstad
Gezien de meerdere ontwikkelingsprojecten die zich in de binnenstad en in de schil voordoen en gezien de toenemende verzwaring van energie-eisen en -normen (bijv. BENG-eisen per 1 januari 2021) lijkt het Vereniging Binnenstad niet verstandig om in deze ontwikkelingen beperkingen in zonnepanelen op te leggen. Het zou de haalbaarheid van de projecten kunnen belemmeren en in gevaar brengen, aldus de revitalisering van de binnenstad belemmeren, en mogelijk leiden tot meer of uitsluitend platte daken. Desondanks vindt de Vereniging Binnenstad dat deze panelen niet zichtbaar mogen zijn vanaf de openbare weg. Hiermee geeft de Vereniging Binnenstad dus aan niet zover te willen gaan dat het zichtbaarheidscriterium wordt losgelaten.

Alternatieven
Wat betreft het opwekken van duurzame energie zijn er ook alternatieven beschikbaar voor burgers die zelf geen zonnecollectoren op hun dak kunnen aanbrengen, zoals deelname aan een postcoderegeling of bijvoorbeeld gebruik maken van de zonnepanelen op de gemeentewerf.

Peilen van uw gevoelens
Het feit dat het regime van het beschermd stadsgezicht van toepassing is brengt uit het oogpunt van welstand beperkingen met zich mee. Vanuit onze wens om meer mogelijk te maken leggen de volgende twee varianten aan u voor over het plaatsen van zonnepanelen op nieuwbouw binnen het rijksbeschermd stadsgezicht waarbij het zichtbaarheidscriterium in bepaalde situaties wordt losgelaten:

Variant 1
Binnen de 19e-eeuwse ring van het rijksbeschermd stadsgezicht zijn zonnepanelen toegestaan die vanaf openbaar toegankelijk gebied zichtbaar zijn waarbij de voorwaarde geldt dat het moet gaat om volledige nieuwbouw binnen het plangebied Scheldevesting en de panelen zorgvuldig in het dakvlak moeten worden ingepast. Het huidige beleid blijft dan bestaan voor alle bestaande gebouwen binnen het rijksbeschermd stadsgezicht. Het plangebied Scheldevesting ligt binnen de schil van het 19^{e}-eeuwse stadsgezicht. Het betreft voornamelijk nieuwbouw met weinig historisch bebouwing waarmee rekening gehouden hoeft te worden. Op sommige daken binnen Scheldevesting, ook naar openbaar gebied gekeerd, zijn al zonnepanelen aangebracht.

Variant 2 (voorkeursvariant)
Binnen de 19e-eeuwse ring van het rijksbeschermd stadsgezicht zijn zonnepanelen toegestaan die vanaf openbaar toegankelijk gebied zichtbaar zijn waarbij de voorwaarde geldt dat het moet gaat om volledige nieuwbouw en de panelen zorgvuldig in het dakvlak moeten worden ingepast. Het huidige beleid blijft dan bestaan voor alle bestaande gebouwen binnen het rijksbeschermd stadsgezicht.
Ook rondom de stadskern vindt (vervangende) nieuwbouw plaats. Wij vinden het niet bezwaarlijk om het zichtbaarheidscriterium hier los te laten aangezien de eis wordt gesteld van zorgvuldige inpassing zodat van ontsiering geen sprake hoeft te zijn.

Gemeente Bergen op Zoom

RMD20-0023

Raadsmededeling

Versoepeling van de regels voor het plaatsen van zonnepanelen binnen het beschermd stadsgezicht is uiteindelijk een keuze van uw raad. Mocht dit ertoe leiden dat er een aanpassing aan het beleid dient plaats te vinden, dan hebben wij de voorkeur voor het opnieuw vaststellen van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit. Dit voorkomt dat de nota uit allerlei aanhangsels bestaat en onoverzichtelijk wordt. In het eerste kwartaal van 2021 kan aan u een voorstel worden gepresenteerd tot aanpassing van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit.

Ruimtelijke kwaliteit als onderdeel van de Omgevingswet
Hoewel een evaluatie met name bedoeld is om terug te kijken, willen wij u hierbij tot slot ook graag kort meenemen naar wat komen gaat. Het zal u vast niet zijn ontgaan dat in 2022 de Omgevingswet in werking treedt (inwerkingtreding was eerst voorzien op 1 januari 2021). De Nota Ruimtelijke Kwaliteit is reeds "Omgevingswetproof" gemaakt. De Nota Ruimtelijke Kwaliteit wordt (via het overgangsrecht zoals opgenomen in de Invoeringswet) automatisch een beleidsregel die onderdeel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Als in het omgevingsplan toepasbare regels over het uiterlijk van gebouwen worden opgenomen die uitleg behoeven dan is gemeente verplicht om daarover beleidsregels op te stellen. Aanpassen van zo'n beleidsregel is mogelijk zonder dat het omgevingsplan opnieuw moet worden vastgesteld.
Wat betreft een gelijkblijvende advisering door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit over het uiterlijk van bouwwerken zal voorafgaand aan inwerkingtreding afzonderlijke besluitvorming nodig zijn.

Bijlagen

De volgende bijlagen zijn, als onderdeel van deze raadsmededeling, bijgevoegd:

Uitwerking variant 1 aanpassing beleid zonnecollectoren
Uitwerking variant 2 aanpassing beleid zonnecollectoren

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

Secretaris,

Dhr. Th.J.M. Wingens MPA

Burgemeester,

Dhr. dr. F.A. Petter