Gemeente Wassenaar

VOORBLAD Voorstel aan de Raad

Zaaknummer:	Z/21/051128/272005
Datum collegebesluit:	dinsdag 2 november 2021
Datum commissievergadering:	maandag 29 november 2021
Datum raadsvergadering:	maandag 14 december 2021
Soort Voorstel:	Adviesnota
Onderwerp:	Vaststellen aangepaste welstandscriteria met betrekking tot het plaatsen van zonnepanelen en -collectoren binnen en buiten het beschermd dorpsgezicht en op/bij monumenten en beeldbepalende panden.
Portefeuillehouder:	Wethouder Kees Wassenaar
Programma:	5 sport, cultuur en recreatie
Kernboodschap:	De gemeente Wassenaar wil graag een bijdrage leveren aan de (internationale) klimaatdoelstellingen en tegelijkertijd de bijzondere waarden van het beschermde dorpsgezicht niet schaden. Daarom zijn nieuwe heldere criteria voor het Handboek Welstand en Beeldkwaliteit opgesteld om dit doel te bereiken. Deze criteria zullen ook met de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet de leidraad van het beleid vormen, tezamen met een nadere invulling van bepalingen uit het Omgevingsplan (nu nog Beleidsregel kruimelgevallen). De kern is: de burger wordt het mogelijk gemaakt te voorzien in de eigen (energie)behoefte, met inachtneming van de beeldkwaliteit en de zichtbaarheid vanaf de openbare ruimte.
Bijlagen:	Aanpassing welstandscriteria Zonnepanelen en -collectoren Bijlage 1: Reactienota zienswijze; Bijlage 2: Objectcriteria voor veel voorkomende kleine bouwwerken: zonnepanelen; Bijlage 3: Toelichting; Bijlage 4: Verslaglegging rondetafelgesprekken
Stukken ter inzage:	nee
Beslispunten:	1. De herijkte criteria van het beleid t.a.v. zonnepanelen binnen het beschermde dorpsgezicht en op en bij monumenten en beeldbepalende panden vast te stellen en op te nemen in het Handboek Welstand en Beeldkwaliteit 2. De bestaande regels in het Handboek Welstand en Beeldkwaliteit (2004/2010), paragraaf 4.5 onder 5, p. 57, in te trekken.
Relatie met:	☐ Agendapunt: ☐ Toezegging: Portefeuillehouder Wassenaar zegt toe binnen

afzienbare tijd naar de raad te komen met herijking/aanscherping van het beleid t.a.v. zonnepanelen in beschermd dorpsgezicht /monumenten zodat voldaan wordt aan de eisen van deze tijd. 212 (29 juni 2020)
☐ Amendement/motie: VVD 13 juli 2021
☐ Schriftelijke vragen: zienswijze

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp

Vaststelling herijkte criteria m.b.t. zonnepanelen in beschermd dorpsgezicht/monumenten

Samenvatting

Juni 2020 heeft de portefeuillehouder toegezegd een actueel beleid voor het plaatsen van zonnepanelen binnen het beschermde dorpsgezicht en op en bij monumenten en beeldbepalende panden te formuleren. Aanleiding is dat de welstandscriteria voor zonnepanelen (2004; laatstelijk aangepast in 2010) niet meer in de pas lopen met de technische en maatschappelijke ontwikkelingen op dit gebied. De gemeente streeft er naar een aanzienlijke bijdrage te leveren aan de landelijke klimaatdoelstellingen. Een verruiming van de mogelijkheden panelen te plaatsen past binnen dit streven. Daartoe zijn nieuwe heldere criteria voor het handboek Welstand en Beeldkwaliteit opgesteld die betrekking hebben op de beschermde dorpsgezichten, monumenten en beeldbepalende panden, echter zonder de bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke waarden hiervan onevenredig te schaden.

Het plaatsen van zonnepanelen wordt vaak als eerste verduurzamingsoptie genoemd, omdat plaatsing een snelle - en zichtbare - bijdrage levert aan energiebesparing. Maar zonnepanelen hebben naast een technische impact op monumenten, ook een visuele impact op de ruimtelijke kwaliteit van het historische karakter van het dorp. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging van de mogelijkheden. Daar komt bij dat de ontwikkeling van zonnepanelen sterk dynamisch is. Nieuwe producten zien het licht, waaronder dan wel panelen met een hoger rendement, dan wel panelen die zich meer voegen naar het daklandschap, ofwel een combinatie van technische en esthetische verbeteringen.

Als uitwerking van het aanpassen van de criteria van zonnepanelen (een bevoegdheid van de raad), heeft het college een nadere invulling aan dit besluit geven door de Beleidsregels Kruimelgevallen Wassenaar 2015 aan te passen (Bijlage II Bor, artikel 4 derde lid).

Gedurende het proces in aanloop naar het eigenlijke opstellen van de criteria is een participatietraject opgestart, waaraan stakeholders, burgers, belangengroeperingen en andere partijen (in– en extern) een bijdrage konden leveren. Na uw besluit de conceptcriteria vrij te geven voor de inspraak, hebben deze van 16 juli tot 27 augustus ter inzage gelegen. In deze periode is een ontvankelijke reactie ontvangen. In de zienswijzennota is te zien tot welke aanpassingen van ondergeschikt belang dit heeft geleid.

Als resultaat van de bovengenoemde procedure wordt voorgesteld onderstaande criteria op te nemen in het Handboek Welstand (2004; laatstelijk aangepast (2010); en daarmee de criteria van paragraaf 4.5 onder 5, p. 57 te laten vervallen.

Objectcriteria voor veel voorkomende kleine bouwwerken: zonnepanelen

Zonnepanelen voldoen aan redelijke eisen van welstand, als voldaan wordt aan onderstaande criteria. De uitzonderingen, alsook de bepalingen uit het bestemmingsplan voor panelen in tuinen, zijn nader uitgewerkt in de Toelichting: *Aanpassing welstandscriteria zonnepanelen en -collectoren* Bijlages 2-3 (versie april 2021, Z/21/051128/272013).

NB: de wettelijke- en beleidsregels van Rijk, provincie en gemeente, in de inleiding genoemd, gaan voor op de welstandscriteria.
NB: het gaat om energieopwekking door zonnepanelen- en collectoren voor eigen gebruik.

A Buiten het beschermde dorpsgezicht:

- Op het dak: toegestaan op alle dakvlakken;
- Beperkte opstelling in de tuin: toegestaan op het achtererf;
- Grotere opstelling in de tuin: een ontheffing krachtens artikel 4 derde lid Bijlage II Bor is mogelijk bij een goede ruimtelijke onderbouwing;
- Op bijgebouwen, schuren, carports: het hele dak;
- Als erfafscheiding;
- Rijks- en gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden: in principe op dakvlakken die niet zichtbaar zijn vanaf openbaar gebied, gewogen na advies van de Commissie Welstand en Cultureel Erfgoed.

B Binnen het beschermde dorpsgezicht:

- Op de daken van hoofdgebouwen, bijgebouwen, schuren en carports: voor zover niet zichtbaar vanaf openbaar gebied. Hierop zijn uitzonderingen (zie hieronder);
- Beperkte opstelling in de tuin: toegestaan op het achtererf;
- Grotere opstelling in de tuin: een ontheffing krachtens artikel 4 derde lid Bijlage II Bor is mogelijk bij een goede ruimtelijke onderbouwing;
- Als erfafscheiding;
- Rijks- en gemeentelijk monumenten en beeldbepalende panden: in principe niet zichtbaar vanaf openbaar gebied, na gewogen advies van de Commissie Welstand en Cultureel Erfgoed.

Op het dak, zichtbaar vanaf openbaar gebied, geen monumenten of beeldbepalende pand zijnde, gewogen advies van de Commissie Welstand en Cultureel Erfgoed:

- Panden van na 1970;
- Seriematige bouw (vijf of meer geschakelde huizen);
- Agrarische opstallen, voor zover niet met pannen of riet gedekt;
- Panden van voor 1970, niet seriematig:
    - Kleur op kleur;
    - Aaneengesloten rij aan de dakvoet, met gebruikmaking van vormstukken op de hoeken;
    - Vervanging is altijd mogelijk;
    - Geïntegreerde panelen zijn toegestaan (in de vorm van dakpannen of -leien.

Beoogd effect
Duurzaamheid en beeldkwaliteit zijn schijnbaar tegengestelde begrippen. Het effect van de regeling is dat zowel de beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid en beeldkwaliteit een impuls krijgen. De mogelijkheden in de opstelpunten worden verruimd. Tegelijkertijd wordt een te versnipperd beeld van het daklandschap binnen het beschermde dorpsgezicht tegengegaan. Per saldo kunnen meer woningen een bijdrage leveren aan het behalen van de klimaatdoeleinden.

Argumenten

1.1 *In de zienswijze zijn waardevolle redactionele suggesties gedaan*.

Deze suggesties zijn overgenomen. Zie daarvoor Bijlage 1

2.1 Het voorstel past binnen het beleid van de gemeente, dat een wezenlijke bijdrage geleverd dient te worden aan de klimaatdoelstellingen en dat de bijzondere waarden van het beschermde dorpsgezicht geborgd blijven.
De doelstelling van dit voorstel sluit aan op integraal gewogen beleidsdoelstellingen, de gezamenlijke strategische visie voor de energietransitie, vastgelegd in de Regionale Energie Strategie (RES) 1.0. voor de klimaatdoeleinden en de doelen uit de Erfgoed- en Omgevingswet. In de aanloop naar de Omgevingswet is de benadering van de herijking niet sectoraal, maar integraal. Daarbij zijn de uitgangspunten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI, de Regionale Energie Strategie en de Structuurvisie Wassenaar 2025 Landgoed aan Zee richtinggevend. In de eerste twee beleidskaders wordt benadrukt dat in de transitie van fossiele energie naar wind- en zonne-energie natuur en landschap ontzien dienen te worden. In de tweede wordt naast het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteiten van het beschermd dorpsgezicht ook aandacht gevraagd voor het duurzaamheidsaspect en de energietransitie. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), behorend bij de Omgevingswet, zijn instructies opgenomen voor de omgang met het erfgoed. Bij het vaststellen van omgevingsplannen dient het belang van het erfgoed nadrukkelijk te worden meegewogen en dienen regels te worden opgesteld die ontsiering voorkomen (§ 5.130 werkversie 8 januari 2021) en de omgeving van het monument beschermen. De gemeente heeft zelf de vrijheid invulling te geven aan wat tot de omgeving van het monument behoort en te bepalen wanneer sprake is van aantasting. Het plaatsen van zonnepanelen vanuit particulier initiatief is complementair aan de maatregelen die gemeente zelf neemt. Gezamenlijke inspanningen moeten leiden tot een uiteindelijke reductie van de uitstoot van CO2.

2.2 Het voorstel is in lijn met de landelijke regelgeving en de regelgeving van de omringende gemeentes.
Behalve aan de eigen gemeentelijke beleidskaders is de herijking/aanscherping ook getoetst aan de versoepelde landelijke richtlijnen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), herzien 2020. Ook de richtlijnen en criteria met betrekking tot zonnepanelen in beschermde stads- en dorpsgezichten van de omringende gemeentes (Den Haag, Leiden) zijn in de herijking betrokken.

2.3 De mogelijkheden tot opstellingen buiten het dak van het eigen huis worden onvoldoende benut.
Het zogenoemde zonnedelen, maar ook carports, schuren en opstellingen op het erf of in de tuin vallen vooralsnog buiten het blikveld van de burger en de beleidsmaker. In de toekomst is het beleid er derhalve op gericht het opwekken van zonne-energie voor particuliere huishoudens ook te stimuleren op andere plaatsen dan de nu gangbare posities. Daarbij worden ook de mogelijkheden verruimd om panelen op of bij monumenten en in het beschermde dorpsgezicht te plaatsen, zij het onder voorwaarden.

2.4 Iedere burger die wil, moet een bijdrage aan de klimaatdoelstellingen kunnen leveren.
Sommige daken lenen zicht niet voor zonnepanelen, in relatieve of absolute zin. Andere daken lenen zich juist voor heel veel zonnepanelen, zelfs meer dan nu toegestaan.

Kanttekeningen

1.1 Niet alle suggesties tijdens het participatieproces zijn overgenomen.

De belangen waren sterk uiteenlopend, waardoor niet alle wensen konden worden gehonoreerd. Gepoogd is de juiste balans te vinden tussen deze belangen.

2.1 De nieuwe systematiek beoogt een integrale invulling te geven aan diverse beleidsterreinen.
Het vaststellen van de welstandscriteria is een bevoegdheid van de raad, terwijl nu nog de kruimelgevallenregeling, later bepalingen met betrekking tot buitenopstellingen in het omgevingsplan aan het college zijn.

2.2 De verruiming van de mogelijkheden om zonnepanelen- en collectoren aan de achterzijde gaat ten koste van de mogelijkheden aan de voorzijde
Aan de achterkant, het tuin of eigen erf worden de mogelijkheden verruimd, maar aan de zichtbare voorzijde binnen het beschermde dorpsgezicht ingeperkt. De keuzemogelijkheden worden weliswaar uitgebreid, maar het vergt meer creatieve oplossingen. Dat is acceptabel, omdat de klimaatdoelstellingen binnen de systematiek goed mogelijk zijn, zonder dat op andere beleidsterreinen wettelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden in het gedrang komen.

2.3 De opstelling van zonnepanelen en – collectoren in tuinen voor extra bebouwing en daarmee schade aan de cultuurhistorische en natuur- en landschapswaarden.

Het cultuurhistorische en natuur- en landschapswaarden bepalen voor een belangrijk deel de identiteit en kwaliteit van cultuurhistorische waarden; het groene karakter draagt bij aan een prettig en gezond leefklimaat. Behoud van de natuur- en landschapswaarden is een klimaatdoelstelling op zichzelf. Het opwekken van duurzame energie mag niet ten koste gaan van de groen- en cultuurhistorische waarden. De criteria in de Toelichting zijn dusdanig geformuleerd dat een opstelling in de tuinen niet in strijd komt met de cultuurhistorische en natuur- en landschapswaarden.

2.4 De aanpassing van de criteria zou in sommige gevallen tot hogere kosten kunnen leiden.
Het hoogste rendement van panelen levert niet altijd een even fraai beeld op. Daarom is het noodzakelijk te zorgen voor een zo verdekte en liefst onzichtbare opstelling. Om het beoogde rendement te halen kan dat soms hogere kosten met zich meebrengen, waardoor de terugverdientijd langer wordt. Omdat de terugverdientijd in het afgelopen decennium is teruggelopen van 20 jaar naar 6-7 jaar en omdat de ontwikkelingen nog steeds gaande zijn is dit acceptabel.

Communicatie/Inwonersparticipatie
Als onderdeel van de evaluatie is een reeks gespreksbijeenkomsten georganiseerd met stakeholders, buurtverenigingen, erfgoedverenigingen, woningbouwcorporaties en andere belanghebbenden. Daarbij is ook gebruik gemaakt van ambtelijke expertise. In eerste instantie werden de deelnemers gericht uitgenodigd, in tweede instantie via een oproep op de gemeengelijke website. Deze tweede oproep sorteerde weinig reacties, maar de eerste ronde leverde een al een voldoende doorsnee op van de ideeën in de samenleving, waarbij de ogenschijnlijke tegenstelling tussen klimaat en dorpsschoon zichtbaar aan het licht kwam.

Vanwege de Coronamaatregelen vonden de gesprekken digitaal plaats via Teams en zijn genotuleerd (bijlage 4). De verkregen input is verwerkt in de systematiek van de regeling, daarbij in aanmerking nemend dat vanuit de tegenstelde belangen niet iedereen altijd het volle pond heeft gekregen. Gedurende het proces vonden als gevolg van de participatie bijstellingen plaats, waardoor duurzaamheid en de waarden van het beschermde dorpsgezicht uiteindelijk meer in balans kwamen, ook in relatie tot de natuur- en landschapswaarden binnen de gemeente. Het criterium ‘zichtbaarheid’ werd unaniem als hanteerbaar criterium beoordeeld (in plaats van de voor- en achterkantbenadering). De resultaten zijn teruggekoppeld naar de Klankbordgroep Cultureel Erfgoed en worden ook gedeeld met de overige participanten. De respons was overwegend positief.

Daarnaast hebben intern ambtelijke gesprekken plaatsgevonden, met de direct betrokkenen, maar ook met de Commissie Welstand en Cultureel Erfgoed, waarbij de vraag centraal stond hoe de diverse, vaak sterk tegenstelde belangen en ideeën vanuit de samenleving een plaats te geven binnen het nieuwe beleidsregels. Omdat uit de gesprekken met alle partijen naar voren kwam dat er geen meerderheid is voor één bepaald standpunt, is ervoor gekozen alle standpunten mee te laten wegen in de criteria, dus op sommige punten streng, maar over de linie wel met meer mogelijkheden.

Binnen de zienswijze periode zijn twee identiek reacties ontvangen (Bijlage 3). Deze zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van ondergeschikt belang; redactioneel in lijn met de richtlijnen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. De term: ‘openbare weg’ is vervangen door ‘openbaar gebied’.

Onderdeel van het communicatieplan is dat na de besluitvorming een persbericht uitgaat en dat de nieuwe regelgeving wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website in eenvoudige termen (beslisboom) met daarbij een toelichting. Daarnaast wordt het vastgesteld beleid (juridisch) geïmplementeerd in het Omgevingsplan (2022). Tevens wordt de vergunningwijzer op de website aangepast op de aangepaste criteria.

De nieuwe regelgeving wordt na vaststelling gepubliceerd op de gemeentelijke website in eenvoudige termen, als beleid vastgesteld (juridisch) en geïmplementeerd in het omgevingsplan (2022). Dit geldt voor de welstandscriteria en de aanpassing van de kruimelgevallenregeling. Voor de welstandscriteria wordt een beslisboom met toelichting opgesteld.

Financiën
Aan het besluit zijn geen financiële consequenties verbonden.

Risico's
Het risico bestaat dat de technische innovaties heel anders verlopen dan nu wordt ingeschat en dat daardoor de nieuwe criteria niet leiden tot klimaatwinst. Op basis van een evaluatie kan na 2 jaar bekeken worden of de criteria tot het gewenste effect hebben geleid.

Duurzaamheid
Het plaatsen van zonnepanelen is in principe een activiteit, die moet bijdragen aan de energietransitie en de klimaatdoelstellingen. Door de bestaande regels met betrekking tot redelijke eisen van welstand te herformuleren wordt het plaatsen op meer locaties, ook op monumenten en binnen het beschermd dorpsgezicht gefaciliteerd. Hierdoor zal het aantal zonnepanelen toenemen. Deze zijn in hun aard echter niet duurzaam, omdat ze in hun huidige vorm slecht recyclebaar zijn en zorgen voor een verlies aan grondstoffen. Zonnepanelen kennen een afschrijftermijn. Innovatief onderzoek moet er tot leiden dat het recyclen van zonnepanelen commercieel interessant wordt, waardoor het op termijn een circulair en daarmee duurzaam product wordt.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. H.I.P. Oppatja,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester