

VOORBLAD

Voorstel aan de Raad

Zaaknummer: Z/21/051128/245039
Datum collegebesluit: dinsdag 18 mei 2021
Datum commissievergadering: maandag 28 juni 2021
Datum raadsvergadering: maandag 13 juli 2021

Soort Voorstel: Adviesnota
Onderwerp: Herijking/aanscherping van het beleid t.a.v. zonnepanelen in beschermd dorpsgezicht/monumenten vrijgeven voor inspraak
Portefeuillehouder: Wethouder Kees Wassenaar
Programma: 5 sport, cultuur en recreatie

Kernboodschap: De welstandscriteria met betrekking tot zonnepanelen zijn gedateerd. De gemeente Wassenaar wil graag een bijdrage leveren aan de (internationale) klimaatdoelstellingen en tegelijkertijd de bijzondere waarden van het beschermde dorpsgezicht niet schaden. Nieuwe heldere criteria zijn 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 kruimelgevallen). De kern is: iedere burger wordt het mogelijk gemaakt te voorzien in de eigen (energie)behoefte, maar de meest ideale plaatsing van panelen is niet altijd mogelijk in verband met de beeldkwaliteit en de zichtbaarheid vanaf de openbare ruimte.

Bijlagen: Aanpassing welstandscriteria Zonnepanelen en -collectoren
Bijlage 1: Objectcriteria voor veel voorkomende kleine bouwwerken: zonnepanelen, Toelichting, Verslaglegging rondetafelgesprekken

Stukken ter inzage: nee
Beslispunten: De herijking/aanscherping van het beleid t.a.v. zonnepanelen op en bij monumenten en binnen het beschermde dorpsgezicht vrij te geven voor inspraak

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
- ☐ Amendement/motie:
- ☐ Schriftelijke vragen:

Onderwerp

Herijking/aanscherping van het beleid t.a.v. zonnepanelen in beschermd dorpsgezicht/monumenten vrijgeven voor inspraak

Samenvatting

De welstandscriteria voor zonnepanelen (2010) zijn verouderd en lopen niet meer in de pas met de technische en maatschappelijke ontwikkelingen op dit gebied. Ook de mogelijkheden vanuit het bestemmingsplan worden meer en meer als beperkend ervaren. 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. Er komt geen nieuw beleid, maar het huidige beleid wordt aangepast aan de recente ontwikkelingen. Ook de criteria met betrekking tot het beschermde dorpsgezicht, monumenten en beeldbepalende panden worden herijkt, echter zonder dat de bijzondere waarden hiervan onevenredig geschaad worden. Het herzien van de criteria van zonnepanelen, de vaststelling een bevoegdheid van de raad, kan niet los gezien worden van een nadere invulling van regelingen in het bestemmingsplan, ter beoordeling van het college.

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 worden nader uitgewerkt in de Toelichting.

NB: het gaat om zonnepanelen voor de eigen energie opwekking.

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 is mogelijk bij een goede ruimtelijke onderbouwing;
- Op bijgebouwen, schuren, carports: het hele dak;
- Als erfafscheiding;
- Monumenten en beeldbepalende panden: in principe niet zichtbaar vanaf de openbare weg, gewogen advies van de welstandsc commissie.

B Binnen het beschermd dorpsgezicht:

- Op het dak: voor zover niet zichtbaar vanaf de openbare weg. Hierop zijn uitzonderingen (zie hieronder);
- Beperkte opstelling in de tuin: toegestaan op het achtererf;
- Grotere opstelling in de tuin: een ontheffing is mogelijk bij een goede ruimtelijke onderbouwing;
- Op bijgebouwen, schuren, carports: het hele dak;
- Als erfafscheiding;
- Monumenten en beeldbepalende panden: in principe niet zichtbaar vanaf de openbare weg, gewogen advies van de welstandsc commissie.

Op het dak, zichtbaar vanaf de openbare weg, geen monumenten, gewogen advies van de welstandscommissie:

- 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:
 - o Kleur op kleur;
 - o Aaneengesloten rij aan de dakvoet, met gebruikmaking van vormstukken op de hoeken;
 - o Vervanging is altijd mogelijk;
 - o 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.

Iedere burger krijgt de mogelijkheid zonnepanelen te plaatsen. 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, namelijk in principe alle woningen, waar dat op dit moment nog niet mogelijk is.

De verruiming van de mogelijkheden gaat niet ten koste van de leefomgeving in de context van de Omgevingswet. De bijzondere waarden van het beschermde dorpsgezicht staan niet ter discussie. De basis voor de beoordeling, zoals geformuleerd in het Handboek Beeldkwaliteit blijft dat het uitgangspunt is dat de collectoren en/of panelen zo min mogelijk storend aanwezig zijn. De positie en omvang dienen aan te sluiten bij de bestaande karakteristiek van het gebouw en de omgeving.

In de nieuwe systematiek kunnen de bijgestelde criteria niet alleen helder gecommuniceerd worden naar de burger, maar ook op de lange termijn - na de inwerkingtreding van de Omgevingswet - dienst doen. Daarmee voldoet Wassenaar aan de nieuwe, landelijke en regionale wet- en regelgeving.

Voor de minderheid van de gevallen blijft maatwerk mogelijk. Nieuw in de systematiek is dat de cultuurhistorische waarden, voortvloeiend uit de bestemmingsplannen nu nader zijn ingevuld, waardoor ook buitenopstellingen mogelijk worden, geheel in lijn met de nieuwe richtlijnen van de RCE, mits de natuur- en landschappelijke waarden niet onevenredig geschaad worden. Deze koppeling tussen door de raad vast te stellen welstandscriteria en het bestemmingsplan loopt vooruit op de invoering van de Omgevingswet

Argumenten

1.1 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 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 Regionale Energie Strategie en de Structuurvisie Wassenaar 2025 Landgoed aan Zee richtinggevend. In de eerste 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 binnen de ruimtelijke kwaliteiten van het beschermd dorpsgezicht aandacht gevraagd voor het duurzaamheidsaspect en de energietransitie. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), een 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). De gemeente heeft zelf de vrijheid invulling te geven aan wat tot de omgeving van het monument of het beschermde dorpsgezicht 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.

1.2 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 (Dan Haag, Leiden) zijn in de herijking betrokken.

1.3 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.

1.4 Iedere burger die wil, moet een bijdrage aan de klimaatdoelstellingen kunnen leveren.

Sommige daken lenen zich niet voor zonnepanelen, in relatieve of absolute zin. Andere daken lenen zich juist voor heel veel zonnepanelen, zelfs meer dan nu toegestaan. De gemeente wil ook die burgers faciliteren, die de meest gangbare opstelling van zonnepanelen niet binnen het eigen dak kunnen realiseren.

Kanttekeningen

1.1 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. Dit houdt een inspanningsverplichting van het college in.

1.2 De verruiming 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.

1.3 De opstelling in tuinen vormt een potentiële bedreiging van de groenwaarden

Het groen is in Wassenaar een van de belangrijkste cultuurhistorische waarden en tegelijkertijd draagt het groen bij aan een prettig en gezond leefklimaat. Behoud van de groenwaarden is een klimaatdoelstelling op zichzelf. Het opwekken van duurzame energie mag niet ten koste gaan van de groenwaarden. De criteria zijn dusdanig geformuleerd dat een opstelling in de tuinen niet in strijd mag komen met de cultuurhistorische waarden.

1.4 De herijking van de criteria leidt in sommige gevallen tot hogere kosten.

Het hoogste rendement van panelen levert niet altijd een even fraai beeld op. Een verdekte of onzichtbare opstelling kan 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

In de aanloop naar de herijking 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 gemeentelijke website. De oproep sorteerde weinig reacties, maar de eerste ronde leverde een goede doorsnee op van de ideeën in de samenleving, waarbij de ogenschijnlijke tegenstelling tussen klimaat en dorpschoon zichtbaar aan het licht kwam.

De gesprekken vonden plaats via teams en zijn genotuleerd (bijlage 3) en de verkregen input is verwerkt in de systematiek van de regeling, daarbij in aanmerking nemend dat vanuit de tegenstelde belangen niet iedereen 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 groenwaarden binnen de gemeente. Het criterium 'zichtbaarheid' werd unaniem als hanteerbaar criterium beoordeeld (in plaats van de voor- en achterkantbenadering). De resultaten zijn al teruggekoppeld naar de klankbordgroep Erfgoed en worden ook gedeeld met de overige participanten.

Daarnaast hebben intern ambtelijke gesprekken plaatsgevonden, met de direct betrokkenen, maar ook met de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, waarbij de vraag centraal stond hoe de diverse, vaak sterk tegenstelde belangen en ideeën vanuit de samenleving een plaats te geven binnen het herijkte beleid. Omdat uit de gesprekken 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 meer mogelijkheden.

De nieuwe regelgeving wordt na vaststelling gepubliceerd op de gemeentelijke website in eenvoudige termen, als beleid vastgesteld (juridisch) en geïmplementeerd in het omgevingsplan (2022).

Financiën

Eenmalig is voor het opstellen van de regels een bedrag van € 15.000 excl. btw gereserveerd. Intern is ambtelijk meegedacht en -gewerkt, maar niet begroot.

Risico's

N.v.t.

Duurzaamheid

Het faciliteren van zonnepanelen op alle woningen, dan wel bij alle woningen zal per saldo leiden tot meer woningen die schone energie opwekken voor eigen gebruik. Door in te zetten op ruimere mogelijkheden dan de klassieke opstelling op daken, kan een ontwikkeling in gang gezet worden waardoor meer mensen meer mogelijkheden gaan ontdekken om een bijdrage te leveren aan de klimaatdoelstellingen.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. H.I.P. Oppatja,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester