



Beslisnota voor het college

Datum 11 juli 2023

Openbaar

Openbaar

Onderwerp Uitvoering motie M-26 Een duurzaam beschermd stadsgezicht
Versienummer V1.3

Portefeuillehouder G. Rots / M. Schuttenbeld / A. Spaans
Informant Henry Kranenburg
Afdeling Beheer, Erfgoed en Gebouwen
Telefoon (038) 498 2465
Email HL.Kranenburg@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 6.1.4 We onderzoeken en koesteren het Zwolse erfgoed en zetten het in als één van de leidende en inspirerend thema's bij ruimtelijke ontwikkelingen
Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van --

Parafering

Afdelingshoofd
Jeannette Breen
Portefeuillehouder
Gerdien Rots

datumparaaf

Raad

- ☐ Informatienota voor de raad
- ☐ Opinienota voor de raad
- ☐ Beslisnota voor de raad
- ☒ n.v.t.

Bijlagen

1. Beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht en monumenten Zwolle;
2. Wijziging Welstandsnota;

Ontwerp besluit

Het college besluit:

- 1 In te stemmen met beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht en monumenten;
- 2 De Welstandsnota te wijzigen in Welstandsnota 2023 door de regelgeving van de beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht en monumenten aan de welstandsnota, toe te voegen, waarmee de beleidslijn onderdeel uitmaakt van de welstandsnota;
- 3 De inspraakprocedure te starten voor de beleidslijn en welstandscriteria en de gewijzigde Welstandsnota conform de Inspraakverordening.

Collegebesluit d.d.:

- ☐ Conform
- ☐ Gewijzigd
- ☐ Aangehouden
- ☐ Teruggenomen

Datum 11 juli 2023

Inleiding

In de welstandsnota zijn sinds 2017 specifieke criteria opgenomen voor het vergunningplichtig plaatsen van zonnepanelen/-collectoren op daken in het beschermd stadsgezicht. Tijdens de Begrotingsraad van 11 november 2022 is motie M-26 *Een duurzaam beschermd stadsgezicht* aangenomen. De motie roept uw college op:

- Zo spoedig mogelijk te komen met een voorstel om de zowel de Welstandsnota als de Beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht te herzien;
- Hierbij, op basis van een zonneladder voor beschermd stadsgezicht, specifieke verduurzamingscriteria op te stellen, zodat getoetst kan worden welke verduurzamende maatregelen getroffen kunnen worden voor inwoners in het beschermd stadsgezicht;
- Dit voorstel voor te leggen aan de raad.

De raad is van mening dat niet meer uitsluitend getoetst zou moeten worden op de zichtbaarheid vanaf 'publieke gebouwen' en dat zonnepanelen in zekere mate zichtbaar mogen zijn van openbaar toegankelijk gebied. Dit voorstel bevat de herziening van de beleidslijn en een gewijzigde Welstandsnota.

Beoogd effect

Herziening van de 'beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht en monumenten' en van de Welstandsnota met een regeling om de niet-zichtbaarheid van zonnepanelen/-collectoren vanaf de 'publieke gebouwen' te laten vervallen en zonnepanelen/-collectoren in zekere mate zichtbaarheid te laten zijn vanaf openbaar toegankelijk gebied. Daarbij tevens de kwaliteiten van het beschermd stadsgezicht hoog te houden.

Argumenten

1.1 Geen zonneladder: verduurzamingsmogelijkheden zijn al ontsloten via websites en maatwerkadvies en er komt een landelijk afwegingskader verduurzaming

De gemeenteraad vraagt om op basis van een zonneladder voor het beschermd stadsgezicht specifieke verduurzamingscriteria op te stellen, zodat getoetst kan worden welke verduurzamende maatregelen getroffen kunnen worden voor inwoners in het beschermd stadsgezicht.

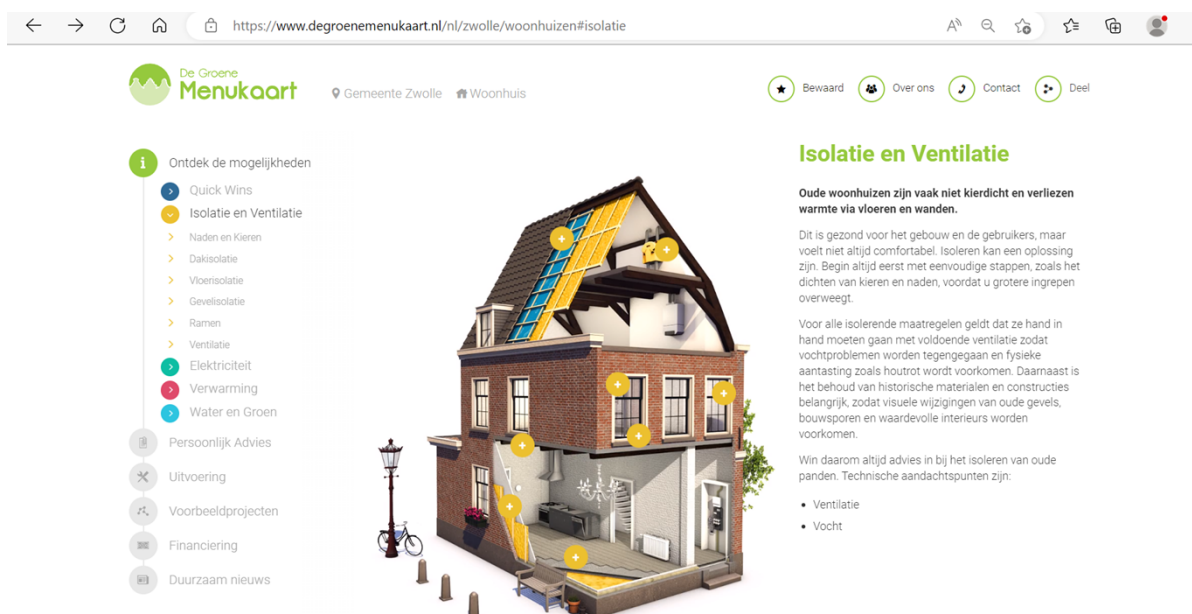
Historische gebouwen hebben hun duurzaamheid al bewezen door zo lang mee te gaan. Om deze gebouwen leefbaar te houden, kan de (energie)duurzaamheid en daarmee het wooncomfort worden vergroot. Iedereen kan aan de slag om slim energie te besparen, bijvoorbeeld door het toepassen van Ledverlichting of door de Cv-ketel op 60 graden te zetten. In het kader van duurzaamheid kan ook het grondstofverbruik worden gereduceerd, bijvoorbeeld door tweedehands spullen te kopen. In een circulaire economie worden zelfs grondstoffen optimaal ingezet en hergebruikt in alle schakels van de productieketen: van de winning van grondstoffen tot consumptie. Zonnepanelen en zonnecollectoren zijn dus een schakel in een keten van maatregelen.

Volgens de trias energetica, een veel toegepaste strategie om energiebesparende maatregelen te nemen, is onder meer isoleren (de energievraag beperken) de eerste stap. Daarna pas volgt het gebruik van energie uit hernieuwbare bron, zoals zonnepanelen. De achterliggende gedachte is: wat niet gebruikt wordt, hoeft ook niet te worden opgewekt.

Zwolle kent al diverse initiatieven voor het informeren van eigenaren ten behoeve van de verduurzaming van historische gebouwen:

Datum 11 juli 2023

1. Het duurzaam bouwloket Zwolle bevat een speciale pagina gericht op verduurzamen van monumenten of panden in het beschermd stadsgezicht:
<https://www.duurzaambouwloket.nl/zwolle/monumenten-verduurzamen-in-zwolle>
Er zijn vaak veel mogelijkheden maar bij een verkeerde manier van isoleren kan grote (vervolg)schade ontstaan. Bijvoorbeeld door condens waarbij (dak)constructies gaan rotten. Goed advies en maatwerk zijn dus onontbeerlijk. De pagina verwijst door naar: (zie onder 2)
2. <https://www.degroenemenukaart.nl/nl>. Hier heeft Zwolle een eigen pagina. Op de website zijn veel verduurzamingsadviezen voor diverse pandtypes zoals woonhuizen, kerkgebouwen of arbeiderswoningen te vinden: Quick Wins, isolatie en ventilatie, elektriciteit, verwarming, water en groen. Het geheel is visueel aantrekkelijk vormgegeven



De website is in 2021 door De Groene Grachten in samenwerking met erfgoed van de gemeente Zwolle ontwikkeld. Provincie Overijssel heeft de ontwikkeling van De Groene Menukaart gefinancierd. De website wordt onder licentie verstrekt voor een bijbehorende jaarlijkse licentie-fee. Deze licentie is tot en met 2023 door de provincie voldaan. Recent is bekend geworden dat de gemeente Zwolle vanaf 2024 de licentie-fee zelf moet voldoen. Hiervoor moet nog financiering worden gevonden. De licentie-fee is voor de hosting, het technisch onderhoud zoals software updates en het actualiseren van content in de database.

Omdat de door de raad verzochte inzichtelijkheid in verduurzamende maatregelen al bestaat, wordt voorgesteld om <https://www.degroenemenukaart.nl/nl> in stand te houden en hiervoor voor 2024 en volgende jaren duurzame financiering te vinden.

3. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) bereidt momenteel een geïllustreerd landelijk afwegingskader verduurzamen rijksmonumenten voor gemeenten voor. De RCE werkt hierbij samen met de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit afwegingskader verbetert de eenduidigheid, helderheid, navolgbaarheid en transparantie bij de afweging en beoordeling van duurzaamheidsingrepen. Het kan dan ook dienen als een handreiking richting gemeenten, om te komen tot een eigen

Datum 11 juli 2023

afwegingskader. Dit kader zal naar verwachting in het najaar van 2023 gereed zijn. Daarom wordt geadviseerd om dit Nationaal afwegingskader af te wachten alvorens te overwegen om het Zwolse kader aan te passen.

4. Maatwerkadvies. Eigenaren van een monument kunnen van de monumentenadviseur van de gemeente Zwolle advies krijgen over verduurzamingsmogelijkheden. Om dit structureel op een goede manier te kunnen vormgeven, en daarbij ook andere historische gebouwen, zoals in het beschermd stadsgezicht, van advies te kunnen voorzien, worden in steeds meer gemeenten specifieke adviseurs duurzaam erfoegd aangesteld. De gemeentes Leiden en Rheden zijn daarvan een voorbeeld. Zwolle kan overwegen om een dergelijke adviseur aan de formatie toe te voegen.

1.2 Aanpassing beleidsregel levert meer mogelijkheden op

Op 11 september 2017 heeft de gemeenteraad van Zwolle de 'beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht' vastgesteld. De Welstandsnota is daarbij gewijzigd zodat een toetsingskader voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunning juridisch werd geregeld. Daarmee werden meer mogelijkheden geboden voor zonnepanelen/-collectoren op daken van panden die niet zijn aangewezen als monument binnen het beschermd stadsgezicht. Deze beleidslijn is nu geactualiseerd.

Geactualiseerde beleidslijn

In de bijgevoegde geactualiseerde 'beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht en monumenten Zwolle' wordt rekening gehouden met hetgeen tijdens de begrotingsraad van 11 november 2022 is overwogen ten aanzien van dit onderwerp. Dit gaat met name over het loslaten van de niet-zichtbaarheid vanaf de 'publieke gebouwen' en over de beperkte zichtbaarheid vanaf openbaar toegankelijk gebied (straat) om de kwaliteiten van het beschermd stadsgezicht hoog te houden. Ook wordt recenter vastgesteld beleid van een aantal 'vergelijkbare' gemeenten¹ met een historische stadskern onderzocht en vergeleken. Daarbij blijken grote parallellen te bestaan maar ook verschillen op onderdelen. Verder wordt de landelijke Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE), die op 1 april 2021 van start is gegaan, betrokken als mogelijk alternatief voor daken waar geen zonnepanelen/-collectoren mogelijk zijn of een eigenaar geen zonnepanelen/-collectoren wil aanbrengen.

Verruimingen

Een deel van de huidige regeling blijft behouden. Zo blijven voordakvlakken en zijdakvlakken gericht naar openbaar toegankelijk gebied mogelijkheden bieden voor 'jongere' bebouwing, gebouwd vanaf 1975. Ook blijven er veel mogelijkheden voor geïntegreerde oplossingen in geval van nieuwbouw, hoewel dit in de praktijk nog niet altijd wordt toegepast.

De belangrijkste verruimingen zijn:

oud	Nieuw
Platte daken: - panelen/-collectoren een maximale hellingshoek hebben van 20 graden;	Platte daken: - geen verplichte hellingshoek van 20 graden;

¹ Utrecht, 's-Hertogenbosch, Middelburg, Leiden, Kampen, Amersfoort en Harlingen



Datum 11 juli 2023

- de afstand tot de dakrand groter of gelijk is aan tweemaal de hoogte van het hoogste paneel/collector, echter minimaal 1 meter vanaf de dakrand	- geen verplichte afstand tot de dakrand;
Zijdakvlakken (dwarskappen), niet gericht naar openbaar toegankelijk gebied: - de panelen/-collectoren mogen niet zichtbaar zijn vanaf openbaar toegankelijk gebied; - de panelen/-collectoren mogen niet zichtbaar zijn vanaf de volgende 'publieke gebouwen': • de Peperbus (Ossenmarkt 42), gezien vanuit de beveiligingsconstructie op de eerste omloop; • Museum de Fundatie (Blijmarkt 20), gezien vanuit de ramen van de uitbreiding 'de wolk'; • het Stadhuis (Grote Kerkplein 15), gezien vanuit alle ruimtes; • de Sassenpoort (Sassenstraat 53), gezien vanuit alle binnenruimtes.	Zijdakvlakken (dwarskappen), niet gericht naar openbaar toegankelijk gebied: - de panelen/-collectoren mogen beperkt zichtbaar zijn vanaf openbaar toegankelijk gebied. De panelen/-collectoren worden daarbij vanaf de achtergevel naar voren geordend, waarbij maximaal een half zonnepaneel/-collector (ongeveer 0,85 m ²) zichtbaar mag zijn. - de onzichtbaarheid vanaf de 'publieke gebouwen' vervalt. Daarbij gelden voorwaarden over het leggen in een eenduidig geometrisch (rechthoek/vierkant/strook) en regelmatig patroon en ten aanzien van de kleur die moet aansluiten bij de kleur van de onderliggende dakbedekking.
- de afstand tot de dakrand, de hoekkepers en de nok bedraagt minimaal 4 pannen.	- de afstand tot de dakrand, de hoekkepers en de nok bedraagt minimaal 2 pannen.
Afwijken van de criteria is niet mogelijk.	Regeling ten aanzien van afwijken van de criteria. Bijvoorbeeld indien sprake is van een bijzondere situatie of wanneer sprake is van een innovatieve duurzaamheidsoplossing.

Openbaar toegankelijk gebied

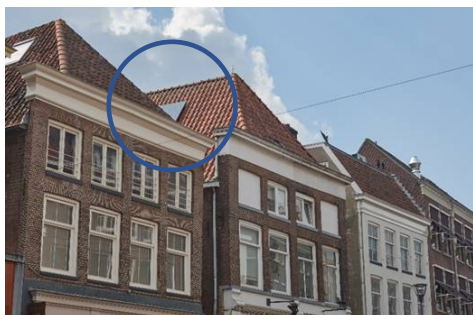
Ten aanzien van de terminologie van openbaar toegankelijk gebied wordt aangesloten aan bij de wettelijke bepaling van het Besluit omgevingsrecht. Openbaar toegankelijk gebied: weg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994, alsmede pleinen, parken, plantsoenen, openbaar vaarwater en ander openbaar gebied dat voor publiek algemeen toegankelijk is, met uitzondering van wegen uitsluitend bedoeld voor de ontsluiting van percelen door langzaam verkeer.

Uitwerking beperkt zichtbaar

De beperkte zichtbaarheid vanaf openbaar toegankelijk gebied is vanwege toetsing en handhaving geobjectiveerd en als volgt vormgegeven:

1. Als objectief criterium voor de beperkte zichtbaarheid van een zonnepaneel/-collector is opgenomen dat maximaal een half regulier zonnepaneel/-collector (circa 0,85 m²) zichtbaar mag zijn.

Datum 11 juli 2023



Dat betekent in de praktijk dat bovenstaande situatie, waarin op grond van het vigerende beleid handhavend moet worden opgetreden, conform het nieuwe beleid waarschijnlijk is toegestaan indien ook zou worden voldaan aan de overige criteria:

- de hellingshoek van de panelen/-collectoren is gelijk aan de dakhelling;
- de afstand tot de dakrand, de hoekkepers en de nok bedraagt minimaal 2 pannen;
- de historische kapconstructie wordt gerespecteerd en de onderliggende pannen worden niet verwijderd. Dit is niet verplicht voor 'jongere' bebouwing, gebouwd vanaf 1975;
- de panelen/-collectoren worden in een eenduidig geometrisch (rechthoek/vierkant/strook) en regelmatig patroon zonder opvallende patronen of randen aangebracht;
- de kleur van de panelen/-collectoren, inclusief frame en ondersteuningsconstructies, sluit aan bij de kleur van de onderliggende dakbedekking.

2. Voor het vaststellen van de zichtbaarheid zijn zichtlijnen bepaald. De zichtlijn wordt bepaald vanuit verschillende gezichtspunten ten opzichte van de voorgevel van het tegenoverliggende pand of openbaar toegankelijk gebied op een hoogte van 1,80 meter. De principes zijn in verbeeldingen weergegeven.

Meer mogelijkheden

Met het vervallen van de niet-zichtbaarheid vanaf de 'publieke gebouwen (de Peperbus, Museum de Fundatie, het Stadhuis en de Sassenpoort) biedt de nieuwe beleidslijn voor eigenaren van panden in de binnenstad in ruime mate meer mogelijkheden tot het plaatsen van zonnepanelen/-collectoren zonder dat de kwaliteiten van het beschermd stadsgezicht vanaf openbaar toegankelijk gebied onevenredig worden aangetast. Dit levert een bijdrage aan duurzame opwek en aan de reductie van energiekosten van eigenaren. De regeling heeft, vanwege de omvang van het dakenlandschap van het binnenstad gebied, voor de totale Zwolse duurzaamheidsopgave echter een beperktere rol.

Onderzoek alternatief

Als een woningeigenaar, bijvoorbeeld vanwege het beperkte dakoppervlak, een ongunstige oriëntatie van het dak of vanwege andere redenen niet op eigen dak zonnepanelen kan, wil of mag installeren, dan biedt de landelijke Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE) mogelijkheden. De SCE biedt subsidie voor de inzet van technieken voor de opwekking van hernieuwbare (duurzame) energie binnen een postcodegebied. Een energiecoöperatie of Vereniging van Eigenaren (VvE) kan gezamenlijk investeren in een productie-installatie, zoals zonnepanelen, om duurzame energie mee op te wekken. De subsidie zorgt dat omwonenden makkelijker mee kunnen doen in een project. Per 1 april 2021 heeft deze nieuwe regeling de Regeling Verlaagd Tarief (postcodevoorsorgregeling) vervangen. Via de postcodevoorsorgregeling bestond onder het vigerende beleid al de mogelijkheid voor een eigenaar om samen met anderen een coöperatie van kleingebruikers aangegaan en binnen hetzelfde postcodegebied een plek te zoeken voor een meer grootschalige opstelling van

Datum 11 juli 2023

zonnepanelen, bijvoorbeeld een groot gebouw met een plat dak in of rond de binnenstad. De huidige beleidslijn bevat zelfs een QuickScan van potentiële platte daken. Van de regeling is echter niet of zeer beperkt gebruik gemaakt. Een actieve stimulans kan wellicht helpen.

Het is echter geen gemeentelijke taak om een dergelijke energiecoöperatie op te richten. Daarom wordt voorgesteld om ter actieve stimulering van een alternatief via de SCE-regeling het gesprek met Blauwvinger Energie aan te gaan.

Monumenten

Voor aangewezen monumenten is in 2017 separaat beleid vastgesteld in de 'handreiking aanpassing historische daken'. Hiermee werden de mogelijkheden voor het plaatsen van zonnepanelen op monumenten inzichtelijk gemaakt. Hoewel slechts ongeveer 1,2% van de Zwolse panden is aangewezen als beschermd rijks- of gemeentelijk monument ligt ook hier een opgave om te verduurzamen. Enerzijds vanuit de ambities van het Klimaatakkoord, waarin is afgesproken dat ook monumenten een bijdrage zullen leveren aan de energiebesparing en schone energieopwekking. Anderzijds om monumenten ook voor de toekomst leefbaar en qua energielasten betaalbaar te houden.

Monumenten verduurzamen is zoeken naar balans. Door zorgvuldige duurzaamheidsaanpassingen blijft het monument functioneel voor toekomstig gebruik én behoud het de monumentale waarde. Om een goede afweging te maken moet naar de totale energetische waarde van het monument worden gekeken. Welke mogelijkheden zijn er om het energieverbruik omlaag te brengen en welke mogelijkheden zijn er voor energieopwekking op en nabij het monument. Er is dus altijd sprake van maatwerk en van overleg met monumentenzorg van de gemeente Zwolle.

De geactualiseerde beleidslijn 'beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht en monumenten Zwolle' bevat voor monumenten een vergelijkbare regeling als voor het beschermd stadsgezicht, waarbij onder meer een extra bepaling voor bijgebouwen op het achtererf is opgenomen.

Afwijken van de criteria

Naast de algemene criteria zijn er in maatwerksituaties, bijvoorbeeld in bijzondere situaties of in geval van toekomstige innovatieve oplossingen, mogelijkheden via de hardheidsclausule. Het gaat dan om gemotiveerde maatwerkoplossingen die recht doen aan de ruimtelijke kwaliteit van het beschermd stadsgezicht of geen onevenredige (visuele en materiële) aantasting van het monument en zijn omgeving betekenen.

2.1 De Welstandsnota moet worden gewijzigd om de beleidslijn als formeel toetsingscriteria te kunnen gebruiken.

Om de gewijzigde criteria uit *beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht en monumenten* als formele toetsingsgrondslag voor de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning te kunnen gebruiken is de Welstandsnota 2022 aangepast naar Welstandsnota 2023.

2.3 De inspraak op starten

Voorafgaand aan de behandeling van de *beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht en monumenten* en de gewijzigde Welstandsnota in de gemeenteraad is een inspraakprocedure noodzakelijk. Er wordt voorgesteld om de procedure uit de inspraakverordening te

Datum 11 juli 2023

voeren. De Inspraakverordening geeft aan dat conform de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht de beleidslijn en welstandscriteria zonnepanelen beschermd stadsgezicht zes weken ter inzage wordt gelegd. Binnen deze periode kan een ieder een zienswijze indienen.

Risico's

--

Financiën

--

Communicatie

De concept-beleidslijn is voorgelegd bij diverse interne vakgroepen: Erfgoed, Ruimte & Economie, Energietransitie, Juridische ondersteuning en het kernteam binnenstad. Ook is de welstands-/monumentencommissie betrokken. Daarnaast zijn de contouren voorbesproken met de bewonersvereniging binnenstad Zwolle en Vereniging Vrienden van de stadskern Zwolle. De nieuwe beleidslijn is positief ontvangen. Vereniging Vrienden van de stadskern Zwolle gaf ter overweging om de niet-zichtbaarheid vanuit Museum de Fundatie te handhaven vanwege de uitstraling op de stad voor bezoekers uit regio en land. Met het vervallen van de niet-zichtbaarheid vanaf 'publieke gebouwen' (de Peperbus, Museum de Fundatie, het Stadhuis en de Sassenpoort) moeten bezoekers actief een locatie zoeken waar de zonnepanelen/-collectoren volgens de nieuwe beleidslijn zichtbaar zijn. Het is verdedigbaar om dit voor de vier locaties op eenzelfde wijze te hanteren. De toevallige zichtbaarheid voor eenieder vanaf openbaar toegankelijk gebied blijft beperkt.

Vervolg

Ter inzage leggen en vervolgen ter besluitvorming voorleggen aan de gemeenteraad.

Openbaarheid

Openbaar