

BELEIDSNOTITIE

Zonnepanelen in rijksbeschermd stadsgezicht gemeente Doesburg



Gelders Genootschap
26 juli 2021

Inleiding

Gemeente Doesburg heeft de ambitie uitgesproken om in 2050 energieneutraal te zijn. Om deze ambitie te behalen is een routekaart opgesteld met een uitvoeringsprogramma voor de jaren 2020 t/m 2022. Een project dat daarin genoemd staat is het uitvoeren van een verkenning naar de mogelijkheden voor verruiming van de bestaande beleidskaders voor onder andere welstand en monumentenzorg. Zo zijn in het rijksbeschermd stadsgezicht van Doesburg de huidige mogelijkheden voor het plaatsen van zonnepanelen beperkt.

In deze tijd van energietransitie is een andere benadering nodig. De acceptatie van panelen als onderdeel van het duurzaamheidsbeleid in Doesburg is het uitgangspunt van deze notitie, maar de ruimtelijke kwaliteit blijft leidend. Van in principe uitsluiten in beschermd gezichten en op monumenten, naar toestaan waar het acceptabel is.

Met deze 'Beleidsnotitie voor Zonnepanelen' zijn de mogelijkheden verkend om meer ruimte te bieden zonder dat dit de beschermde waarden in de binnenstad van Doesburg onevenredig hoeft aan te tasten. Deze notitie is een nadere uitwerking voor het gedeelte van de binnenstad dat is aangewezen als beschermd stadsgezicht en vervangt voor dit deel het huidige beleid voor 'zonnepanelen en -collectoren in de binnenstad' zoals opgenomen in Deel C, hoofdstuk 6 Duurzaam Bouwen van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Doesburg 2017.

Benadering en reikwijdte van de notitie

Bij het opstellen van deze notitie vormden de beschermde waarden van het rijksbeschermd stadsgezicht en de ambities van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Doesburg het vertrekpunt. Bekeken is in hoeverre deze ambities en waarden in het geding zijn bij de plaatsing van zonnepanelen op daken. Daaruit valt af te leiden, welke dakvlakken meer of minder relevant zijn voor het beschermd stadsgezicht. Vervolgens kunnen criteria worden benoemd, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen dakvlakken die de kernwaarden raken en overige dakvlakken. We onderzoeken welke aspecten een rol spelen bij plaatsing van zonnepanelen op monumenten in Doesburg en actualiseren op grond daarvan de welstandscriteria voor het plaatsen van zonnepanelen op monumenten. Met de notitie wordt ook aansluiting gezocht bij het onlangs gepresenteerde nieuwe beleid op dit vlak van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

Enquête onder inwoners van de binnenstad

Veel bewoners en pandeigenaren van een (monumentaal) pand in het beschermd stadsgezicht van de gemeente Doesburg willen graag hun eigen bijdrage leveren aan de verduurzaming. Bijvoorbeeld door zelf elektriciteit op te wekken met PV-panelen of warmte op te wekken met zonnecollectoren. Maar bewoners hechten ook waarde aan het bestaande historische bebouwingsbeeld. Bewoners en pandeigenaren zijn daarom actief betrokken bij het opstellen van het nieuwe beleid door ze vooraf mee te laten denken over nieuwe uitgangspunten. Middels een enquête is hiervoor de mogelijkheid geboden. Ook de resultaten van deze enquête vormen een vertrekpunt voor deze notitie. Zo is een gedragen beleid ontstaan.

Het vertrekpunt

1. WAARDERING RIJKS BESCHERMD STADSGEZICHT DOESBURG

De binnenstad van Doesburg is in 1974 door het rijk aangewezen als beschermd stadsgezicht. Dat is een erkenning van de monumentale kwaliteit van de historische binnenstad. De doelstelling van deze bescherming is om die monumentale kwaliteit van de historische binnenstad zo goed mogelijk te bewaren. Dat brengt een aantal beperkingen met zich mee. Zo is het verboden om zonder omgevingsvergunning veranderingen en/of wijzigingen aan te brengen binnen het gebied van het rijks beschermd stadsgezicht. Het vergunningvrij bouwen, behoudens het normale onderhoud, is beperkt van toepassing binnen het beschermd stadsgezicht. Ook voor het plaatsen van zonnepanelen is een vergunning nodig. Behoudens voor het plaatsen van zonnepanelen op het achterdakkvlak van een niet monumentaal pand als dat achterdakkvlak niet zichtbaar is vanaf openbaar gebied

Toelichting bij aanwijzing

In de toelichting bij de aanwijzing tot beschermd stadsgezicht is de toestand van 1974 beschreven. Specifiek het gebied rond de Koepoortstraat en de Martinikerk, waartoe volgens de beschrijving ook de Gastelaarsstraat, de Gasthuisstraat en de Roggestraat behoren, is volgens de toelichting *'van een zo uitzonderlijke waarde dat hier elk herstel of elke verandering met de grootste zorgvuldigheid zal moeten worden overwogen en uitgevoerd'*. In dit gedeelte ligt ongeveer de helft van alle beschermde monumenten van Doesburg. Gave straatbeelden zijn daarnaast volgens de toelichting te zien in de Boekholtstraat, Meipoortstraat, Paardenmarkt, Veerpoortstraat en Kosterstraat.

De grens van het beschermde stadsgezicht is destijds zo gekozen dat enerzijds het vrije uitzicht op de Martinikerk vanaf de IJsselbrug te waarborgen is en anderzijds ook de resten van de vestinggracht van 1609 behouden blijven. Met de rijksbescherming (welke zijn uitwerking heeft in een beschermend bestemmingsplan) wordt beoogd om de historische structuur en bebouwing zoveel mogelijk te handhaven. Veel waarde wordt toegekend aan de stedenbouwkundige samenhang en de harmonie van het geheel.

2. NOTA RUIMTELIJKE KWALITEIT

In de Nota ruimtelijke Kwaliteit Doesburg zijn ambities geformuleerd voor de binnenstad en de vestinggordel. Deze ambities sturen aan op het behouden en versterken van het historisch gegroeide stadsbeeld van de binnenstad en de vestinggordel. De binnenstad kan worden gezien als één samenhangend historisch bouwwerk van straten, pleinen, bebouwing, tuinen etc. Vanaf de vestinggordel en de singels kan men de buitenkant van de binnenstad ervaren.

Nieuwe ontwikkelingen zullen zo zorgvuldig mogelijk moeten worden ingepast in de stedenbouwkundige structuur en het bebouwingsbeeld van de binnenstad, met speciale aandacht voor de cultuur- en bouwhistorische waarden van de gebouwen. Het gaat daarbij ondermeer om de cultuurhistorische en bouwhistorische waarden zoals aangegeven op de Cultuurhistorische Waardenkaarten van bebouwing en structuur.

De hoofdstraten, die uitkomen bij de vier voormalige poorten, vormen samen met deze poorten en met de pleinvormige straatverbindingen, het hoofdstelsel van de binnenstad. Volgens de Nota dient dit hoofdstelsel ook in de toekomst het vistiekaartje van de stad te blijven en worden extra hoge eisen gesteld aan de beeldkwaliteit van de gevelwanden. De hoofdstraten zijn Koepoortstraat, Kerkstraat, Roggestraat, Meipoortstraat, Ooipoortstraat, Veerpoortstraat, Ph. Gastelaarsstraat, Gasthuisstraat en Bergstraat.

Huidige beleid voor het plaatsen van zonnepanelen

Het huidige beleid ten aanzien van zonnepanelen zoals geformuleerd in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit geeft aan dat deze in de gehele historische binnenstad alleen mogelijk zijn als de plek en het pand de ingreep aankan zonder dat hierdoor historische waarden verloren gaan. Het gaat daarbij zowel om het behoud van het historisch materiaal als om karakter en aanzicht. Om dit te kunnen borgen is gesteld dat plaatsing van zonnepanelen alleen mogelijk is op een deel van het dak dat minder waardevol of representatief is en waarop de panelen vanuit openbaar toegankelijk gebied niet te zien zijn. Wat betreft de zichtbaarheid is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende straten en/of tussen monumentale en niet-monumentale panden.

3. RCE

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft haar adviesbeleid voor zonnepanelen (pv-cellen) op monumenten aangepast om monumenteneigenaren meer mogelijkheden te geven om gebruik te maken van pv-cellen bij de verduurzaming van hun monument. Aanleiding hiervoor zijn de ambities uit het Klimaatakkoord, waarin is afgesproken dat ook monumenten een substantiële bijdrage zullen leveren aan de energiebesparing en schone energieopwekking.

Het wel of niet zichtbaar zijn van pv-panelen is niet langer een beslissend criterium, maar wel de mate waarin het beeld van het monument eventueel wordt verstoord. Daardoor kan vaker positief geadviseerd worden over pv-cellen die zichtbaar zijn vanaf publiek toegankelijk gebied.

Voorwaarde voor een positief advies voor pv-cellen in het zicht is onder meer;

- het gebrek aan mogelijkheden om zonnepanelen uit het zicht te plaatsen, uitgaande van een rendabele installatie;

- dat de energieopwekking ten bate is van het eigen (monumentale) pand en er wordt geen cultuurhistorisch waardevol groen wordt gekapt om de bezonning te verbeteren;
- een zorgvuldig afgewogen ontwerp;
- er geen sprake is van een onevenredige aantasting van monumentale waarden in de vorm van een ernstige visuele verstoring en/of schade aan bouwhistorische waarden/materiaal.

Voor rijksmonumenten in beschermde stads- en dorpsgezichten, hanteert de RCE specifieke uitgangspunten. Voor gebouwen die een belangrijke rol spelen in het aanzicht van een beschermd gezicht, adviseert de Rijksdienst negatief over PV-systemen in het zicht. Het gaat dan bijvoorbeeld om gebouwen in het zicht die boven de gemiddelde bouwmassa uitsteken, gebouwen die gelegen zijn in de zichtlijnen van bijvoorbeeld straten of grachten of die deel uitmaken van een historische pleinwand.

Overigens kan het beleid van de gemeente afwijken van het beleid van de RCE, mits dit gebeurt binnen de kaders van de Erfgoedwet; gelet op de aanwijzing tot een beschermd gezicht op grond van de Erfgoedwet (destijds Monumentenwet) is het beleid om te komen tot behoud en versterking van het beschermde gezicht ook voor de gemeente leidend.

4. UITKOMSTEN ENQUETE

In april en mei 2021 hebben 277 inwonerspersonen meegedaan aan de vragenlijst over het plaatsen van zonnepanelen en -collectoren op daken binnen het beschermde stadsgezicht van Doesburg. Het doel was om met deze vragenlijst input, meningen, ideeën, uitgangs- en aandachtspunten op te halen voor het opstellen van nieuw beleid.

De resultaten laten zien dat er ruime behoefte is aan het plaatsen van zonnepanelen en/of -collectoren op daken binnen het beschermde stadsgezicht van Doesburg. Op zowel monumenten als niet-monumenten. Er wordt wel gevraagd om bij een eventuele aanpassing van beleid zorgvuldig zorg te dragen voor afstemming tussen de waarden duurzaam en de waarden die het beschermde stadgezicht heeft.

Het merendeel van de personen vindt dat zonnepanelen binnen het beschermde stadsgezicht niet per definitie als storend wordt ervaren.

Of zonnepanelen wel of niet storen hangt volgens de respondenten vooral af van:

- 1) de locatie (zichtbaarheid, vanuit de openbare ruimte);
- 2) het materiaal (eenzelfde soort/type, kleurafstemming, reflectie/weerspiegeling);
- 3) uitvoering (legpatroon/hellingshoek/positionering op het dakvlak).

Verder vinden de inwoners het van belang dat er geen onderscheid gemaakt moet worden tussen verschillende locaties en/of straten in de binnenstad.

Verruiming mogelijkheden

De binnenstad wordt gezien als een historisch gesamtkunstwerk; één samenhangend historisch bouwwerk van o.a. straten, pleinen, bebouwing en binnentuinen welke men ook kan ervaren vanaf de vestinggordel en de singels. Wat betreft de zichtbaarheid van zonnepanelen (het esthetische aspect) is daarom geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende straten en/of tussen monumentale en niet-monumentale panden. Dit is ook in lijn met de uitkomsten van de enquête onder inwoners van de binnenstad waarin men heeft aangegeven geen onderscheid te wensen tussen verschillende straten in de binnenstad.

Uitgangspunten algemeen

Het dakenlandschap van de historische bebouwing is waardevol en maakt expliciet onderdeel uit van de beschermde en monumentale waarden. De historische daken zijn ook vaak kwetsbaar. Een zorgvuldige omgang in zowel esthetische als fysieke zin is van belang. Bij een plan voor het plaatsen van zonnepanelen en zonnecollectoren zal ook met het nieuwe beleid worden gekeken of de beschermde waarden niet onevenredig worden verstoord of aangetast. Het gaat daarbij om:

- a) Behoud van historische materialen en constructies bij rijks- en gemeentelijke monumenten.
- b) Behoud van cultuurhistorische en visueel esthetische waarden van het stadsgezicht, zoals deze zichtbaar zijn vanaf openbaar gebied.

Ad. a

De gedachte is dat de aanwezigheid van zonnepanelen in de levenscyclus van monumenten en beschermde gezichten van tijdelijke aard is. Ingrepen moeten daarom reversibel zijn. Als de panelen te zijner tijd worden verwijderd, moeten de oorspronkelijke waarden weer zichtbaar worden.

Ad. b

Het gaat hier om de zichtbaarheid vanaf de grond. Het bekappingsbeeld is een kernwaarde die mede de basis vormt voor de aanwijzing van het stadsgezicht.

- Het bekappingsbeeld is beperkt zichtbaar vanaf de grond. Vanaf de grond zijn vooral de dakschilden en dakvlakken evenwijdig aan de straat zichtbaar en zijdakvlakken van panden die niet aan weerszijde zijn ingesloten door panden met een vergelijkbare hoogte (*zie afbeelding*)
- Het dakenlandschap speelt in het stadssilhouet een minder grote rol. Vanaf de IJssel domineert de nieuwbouw aan de IJsselkade het stadsbeeld en vanaf de singels en vestinggordel is, behoudens vanaf de Contre Escarpe, overwegend beperkt zicht op het stadssilhouet mede door de forse bomen langs de singels. Bij het stadssilhouet gaat het daarnaast om grotere zichtafstanden waarop 'details' als zonnepanelen minder zichtbaar zijn. De Martinikerk vormt een uitzondering. Deze kerk is letterlijk een hoogtepunt en domineert vanaf menige locatie het historische stads- en straatbeeld.



Goed in het zicht gelegen zijdakvlak. Niet geschikt voor zonnepanelen.

Bij het plaatsen van zonnepanelen blijft het een aanbeveling om eerst het gas- en energieverbruik zoveel mogelijk te verlagen met alle mogelijke maatregelen die (indien van toepassing) ook geschikt zijn voor het monument en vervolgens op zoek te gaan naar een locatie die niet te zien is vanaf openbaar toegankelijk gebied.

Als er geen geschikte alternatieve installatie of locatie bestaat met minder gevolgen voor de cultuurhistorische-ruimtelijke waarden, dan mogen zonnepanelen zichtbaar zijn, mits het beeld van het beschermde stadsgezicht niet onevenredig wordt verstoord en mits de verwachte opbrengst in verhouding staat tot de mate van aantasting van het stadsgezicht. Hiermee wordt bedoeld dat de geringe opbrengst van een enkel of een paar panelen niet in verhouding staat tot de aantasting die daarmee plaatsvindt van het dakenlandschap en daarom niet wenselijk is. Geadviseerd wordt om uit te gaan van minimaal 4 panelen.

Omdat elk pand en elke locatie anders is, vraagt dit in principe om maatwerk. Er kunnen daarom geen concrete criteria worden opgesteld voor zonnepanelen in zicht vanaf openbaar toegankelijk gebied waarvan men bij hantering zeker kan zijn van een vergunning. Onderstaande drie voorbeeldsituaties voor het plaatsen van zonnepanelen in zicht vanaf openbaar toegankelijk gebied zijn daarom alleen richtinggevend.

DRIE VOORBEELDSITUATIES:

HET STADSGEZICHT WORDT NIET ONEVENREDIG VERSTOORD

1. Er is sprake van een gevarieerd straatbeeld met niet historische bebouwing (na 1955) wat in visueel opzicht minder kwetsbaar is voor de plaatsing van zonnepanelen. De plaatsing van zonnepanelen leidt niet tot onevenredige visuele aantasting van de bebouwing en/of van een waardevol zicht op de stad.
2. Er is sprake van een achterkantsituatie. De zonnepanelen zijn zichtbaar vanaf grotere afstand en/of de zonnepanelen zijn voldoende passend bij het informele karakter van bijbehorende bouwwerken in het betreffende achterterefgebied.
3. De zonnepanelen zijn geplaatst op een zijdakvlak en slechts beperkt zichtbaar zijn vanaf openbaar toegankelijk gebied, omdat het pand deel uitmaakt van een aaneengesloten straatwand bestaande uit bebouwing van gelijke hoogte. Het betreft geen zijdakvlak van een hoekpand, gericht op de straat.

VOOR ALLE SITUATIES GELDT:

- Er wordt voldaan aan de uitgangspunten voor plaatsing, compositie en kleurstelling
- Er wordt voldaan aan de specifieke uitgangspunten bij monumenten



Ad. 1 Niet historisch bebouwingsbeeld met zonnepanelen op het voordakvlak langs de Julianastraat



Ad.2 (links) Zonnepanelen op dakvlak van pand langs Bergstraat zichtbaar vanaf Meipoortwal en (rechts) zonnepanelen op bijbehorend bouwwerk in achterterefgebied van bebouwing langs de Nahuysingel



Ad. 3 Op het zijdakvlak van pand langs de Bergstraat, beperkt zichtbaar vanaf openbaar gebied.

WAAR MOGELIJK? FICTIEVE VOORBEELDEN
Ad. 1: jonger bebouwingsbeeld



Ad. 2: achterkantsituaties

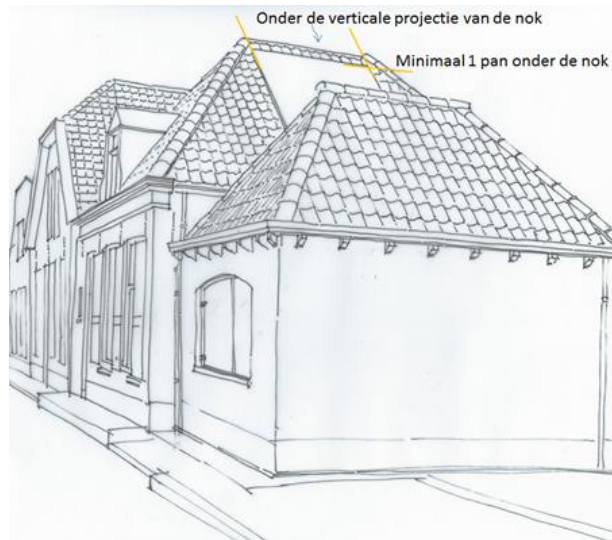


Ad. 3: zijdakvlakken



UITGANGSPUNTEN VOOR PLAATSING, COMPOSITIE EN KLEURSTELLING

- De zonnepanelen mogen geen aantasting betekenen van de waardevolle karakteristieken van het betreffende pand.
- Per dakvlak één soort panelen toepassen en allemaal in dezelfde richting plaatsen.
- De panelen clusteren tot één rechthoekig vlak of strook bij kleinere daken of tot enkele rechthoekige vlakken of stroken bij grotere dakvlakken of bij woningbouwblokken. De vlakken of stroken zijn dan systematisch geplaatst in een patroon t.o.v. elkaar, de dakranden en andere elementen in het dak.
- Op zijdakvlakken enkele rijen met dakpannen in zicht houden vanaf de voorgevelrooilijn (richtlijn minimaal 1 meter).
- Bij schildkappen onder (de verticale projectie van) de nok plaatsen.
- Bij voorkeur minimaal 1 pan onder de nokpan plaatsen.
- Panelen worden geplaatst onder dezelfde hellingshoek als het dakvlak.
- Op een plat dak, plaatsen op minimaal 50 centimeter vanaf de rand. De exacte afstand hangt van de hoogte en hellingshoek van de panelen en (indien van toepassing) de hoogte van de dakrand.
- De kleur van de panelen komt overeen met de kleur van het dakvlak; matzwart op donkere daken en roestbruin op rode daken.
- De panelen hebben geen rasterpatroon, lichte randen of lichte accenten en zijn gematteerd uitgevoerd (weinig tot geen reflectie).
- Wanneer PV-panelen en zonnecollectoren worden gecombineerd, dan collectoren uit het zicht onder de dakbedekking plaatsen zoals bijvoorbeeld het Q-roof systeem.



Kleur panelen komt overeen met de kleur van het dakvlak.

Bron: Uitgave van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 'Zonne-energie en uw monument'

SPECIFIEKE UITGANGSPUNTEN BIJ MONUMENTEN

- De zonnepanelen mogen geen (wezenlijke) aantasting betekenen van de waardevolle karakteristieken van het betreffende pand. Dit vraagt om maatwerk.
- De installatie wordt zodanig gemonteerd dat zo min mogelijk niet-reversibele schade aan historisch materiaal ontstaat. De aanwezigheid van zonnepanelen in de levenscyclus van monumenten en beschermde gezichten is namelijk van tijdelijke aard. Als ingrepen reversibel zijn, worden de oorspronkelijke waarden weer zichtbaar als de panelen te zijner tijd worden verwijderd.
- Uit cultuurhistorisch oogpunt waardevolle materialen en detailleringen blijven behouden. (uitgaande van het gegeven dat zonnepanelen op termijn worden verwijderd weegt behoud van historisch materiaal zwaarder dan de esthetiek)
- Op daken met een bijzondere vorm of afwerking is het plaatsen van zonnepanelen in principe ongewenst. Dit betreft bijvoorbeeld ronde, spitse of veelhoekige daken, daken met een bijzonder decoratief patroon of daken van bijzondere materialen, zoals zeldzame dakpannen, sommige leien daken, de meeste daken van riet, koper, zink of lood.

VOOROVERLEG EN INDIENINGSVEREISTEN

Alvorens een omgevingsvergunning aan te vragen voor het plaatsen van zonnepanelen wordt geadviseerd om eerst een vooroverleg in te dienen. Daarmee wordt voorkomen dat er legeskosten verrekend worden terwijl de aanvraag niet past binnen het nieuwe beleidskader.

Om de impact van het plaatsen van zonnepanelen op het stadsgezicht te kunnen beoordelen is het van belang om bij de aanvraag enkele foto's aan te leveren vanaf openbaar toegankelijk gebied, op ooghoogte. Het gaat hierbij om het beeld zoals door een ieder kan worden ervaren vanaf openbaar toegankelijk gebied. Vraag uw leverancier van de zonnepanelen vervolgens of het mogelijk is om naast de gebruikelijke offerte met het legplan en de productinformatie (type, kleur, etc.) om de gewenste panelen (het legplan) in de foto aan te geven (fotomontage) voor zover de zonnepanelen natuurlijk zichtbaar zullen zijn. Indien dit voldoende inzicht biedt kunnen bouwkundige tekeningen achterwege blijven.

Bij plaatsing van panelen op een plat dak zijn aanvullende gegevens nodig over de hellingshoek waaronder de panelen gelegd worden ten opzichte van het platte dak om te kunnen bepalen of en hoever de panelen boven de dakrand uitsteken en zichtbaar zijn vanaf openbaar toegankelijk gebied. Over het algemeen volstaat het om deze gegevens schriftelijk aan te leveren.

Bij het plaatsen van zonnepanelen op een monument wordt gevraagd om aan te geven hoe de panelen worden gemonteerd. Bij uitzondering blijft de mogelijkheid bestaan dat extra gegevens nodig zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen in relatie tot de monumentale waarden en de waarde van het beschermde stadsgezicht.



Referentievoorbeld van een fotomontage voor het plaatsen van zonnepanelen op het dakvlak van een pand gelegen in het beschermde stadsgezicht van Ravenstein.

BEGRENZING BESCHERMD STADSGEZICHT

