

Toezegging wethouder Wim Koetsier aan Commissie Fysieke Leefomgeving Wassenaar 2023:

6. Uitwerking beleid zonnepanelen in de praktijk.

Startdatum: 04-09-2023

Einddatum: 31-12-2023

Versie: 2

Afdeling: Ruimtelijke Ontwikkeling (RO)

---

## Voorgeschiedenis

Het Handboek Welstand & Beeldkwaliteit Wassenaar, met daarin opgenomen criteria voor zonnepanelen dateert van 2003.

Om tegemoet te komen aan de wens van de raad de criteria meer in de pas te laten lopen met contemporaine ontwikkelingen is door het bestuur opdracht gegeven tot het herijken van de bestaande criteria, die recht doen aan de recente ontwikkelingen en tegelijkertijd de bijzondere waarden van het beschermde dorpsgezicht afdoende respecteren.

Op 14 december 2021 zijn nieuwe objectcriteria vastgesteld door de gemeenteraad, vastgelegd in "Handboek welstand en beeldkwaliteit Wassenaar – band I en II bij 5. Zonnecollectoren en panelen". In de vergadering van de Commissie Fysieke Leefomgeving op maandag 4 september heeft wethouder W. Koetsier toegezegd aan de raad om voor het einde van 2023 een evaluatie van het zonnepanelen beleid in de praktijk aan te leveren.

In ambtelijk overleg is de opdracht als analyse geformuleerd, mede omdat de capaciteit en financiën beoogd voor de evaluatie voor januari 2024 begroot waren.

## Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
1.1 KANTTEKENINGEN BIJ DIT ONDERZOEK .....	3
1.2 THESE .....	3
<b>2. INVENTARISATIE .....</b>	<b>4</b>
2.1 BESCHERMD DORPSGEZICHT OF WELSTANDSVRIJ .....	4
2.2 MONUMENTENSTATUS.....	4
2.3 DUBBELBESTEMMINGEN .....	4
2.4 BESLUIT OP OMGEVINGSVERGUNNING .....	5
2.5 AANTAL PANELEN PER AANVRAAG .....	6
2.6 PLAATSINGSCHEMA EN ZICHTBAARHEID .....	7
<b>3. NADER BESCHOUWD .....</b>	<b>8</b>
3.1 MEERDERE AANVRAGEN VOOR ÉÉN ADRES .....	8
3.2 OORZAKEN VOOR INTREKKEN AANVRAGEN.....	8
3.3 OORZAKEN VOOR BUITEN BEHANDELING STELLEN VAN AANVRAGEN .....	8
3.4 OORZAKEN VOOR HET VERVALLEN VAN AANVRAGEN .....	9
3.5 OORZAKEN VOOR WEIGEREN AANVRAGEN .....	9
3.6 HANDHAVING EN BEZWAAR .....	9
<b>4. CONCLUSIES.....</b>	<b>10</b>
<b>5. AANBEVELINGEN .....</b>	<b>10</b>

## 1. Inleiding

Voor onderstaande analyse is gekeken naar omgevingsvergunningen voor zonnepanelen in de gemeente Wassenaar in de periode van oktober 2022 t/m juli 2023. In totaal betrof het 94 unieke omgevingsvergunningen voor 93 unieke adressen. In bijlage I treft u een lijst aan van 98 regels. Deze afwijkende getallen hebben te maken met de volgende situatie:

Eén omgevingsvergunning betreft een gecombineerde aanvraag van vijf adressen. Deze zijn in de overzichtstabel als vijf regels opgenomen.

Vijf adressen hebben twee keer een omgevingsvergunningen aangevraagd, waarvan één adres ook een extra vergunning voor een bijbehorend perceel naast de woning.

Bij dit document hoort ook bijlage II waarin per buurt een kaart is opgenomen met daarop – in roodomrand – de panden met betrekking tot de aanvragen te zien zijn in relatie tot hun omgeving.

### 1.1 Kanttekeningen bij dit onderzoek

De lijst met omgevingsvergunningen met betrekking tot zonnepanelen is via een handmatige, gecombineerde zoekselectie tot stand gekomen. Het systeem LEEF! biedt op dit moment niet de functionaliteit om te filteren op onderwerp. Daardoor zou het mogelijk kunnen zijn dat enkele omgevingsvergunningen met betrekking tot zonnepanelen gemist zijn, wanneer deze de woorden 'zonnepaneel' of 'zonnepanelen' niet in de velden 'projectomschrijving' of de 'OLO naam' vermeld zijn.

De lijst uit LEEF! Is gelegd naast een lijst met samenvattingen van te beoordelen omgevingsvergunningen die besproken zijn in de welstandscommissie. De tijdsperiode van deze samenvatting was niet geheel synchroon met de lijst uit LEEF!, waardoor in een enkel geval de bespreking bij de welstandscommissie als 'niet bekend' is genoteerd. Dit was veelal indien in het digitale dossier van de omgevingsvergunning in LEEF! geen verslag of advies van de welstandscommissie was toegevoegd. Onvolledige aanvragen die buiten behandeling gesteld zijn, vervallen zijn of ingetrokken zijn, zijn zelden voorgelegd aan de welstandscommissie.

Er is uitsluitend gekeken naar de zonnepanelen in de aanvraag, ook als de aanvraag omgevingsvergunning meerdere activiteiten betrof, zoals bouwen/verbouwen of het nemen van meerdere duurzame maatregelen. Om deze reden is er dan ook geen rekening gehouden met dubbelbestemmingen voor archeologie, de molenbiotoop of het provinciaal beleid 'Kroonjuwelen' waartoe de landgoederenzone behoort.

Er wordt met deze analyse geen antwoord gegeven op de vraag of de omgevingsvergunningen voldoende getoetst zijn op het zonnepanelen beleid. Er wordt ook geen antwoord gegeven op de vraag of het nieuwe beleid strenger is of niet. Er is geen vergelijking gemaakt met de aanvragen voor zonnepanelen uit de periode vóór de beleidswijziging.

Omgevingsfactoren zijn niet meegewogen. Zo heeft de hoge gasprijs ervoor gezorgd dat er meer aanvragen voor zonnepanelen zijn. Tegelijkertijd heeft de nieuwe salderingsregeling voor zonnepanelen tot gevolg dat aanvragers niet meer het maximale aantal aan zonnepanelen aanvragen, maar enkel wat men nodig heeft voor hun verbruik.

Tenslotte is er niet gekeken naar de handhavingscomponent van zonnepanelen met betrekking tot illegaal/ zonder vergunning aangelegde zonnepanelen, al dan niet na een niet-succesvolle aanvraag tot vergunning.

### 1.2 These

De vraagstelling voor dit onderzoek is de volgende:

Worden omgevingsvergunningen bovenmatig vaak geweigerd wegens het niet voldoen aan de welstandseisen c.q. de nieuwe criteria van het zonnepanelen beleid?

## 2. Inventarisatie

### 2.1 Beschermd Dorpsgezicht of Welstandsvrij

Van de 98 aanvragen hadden 91 aanvragen betrekking op het Beschermd Dorpsgezicht. Zes aanvragen hadden betrekking op het tot Welstandsvrij aangewezen gebied en één aanvraag had betrekking op noch het welstandsvrije gebied, noch het beschermd dorpsgezicht.

Op 28 februari 2017 is door de gemeenteraad een welstandsvrij gebied aangewezen. Deze gronden betreffen met name noordelijk Wassenaar: delen van of gehele buurten: De Deijl, Groot Deijleroord en Ter Weer, Zijlwatering en Haven, Oostdorp, Weteringpark, Rijksdorp met De Pan, Maaldrift, Verspreide huizen Raaphorst en in polder gebied, Verspreide huizen Duinrell en Wassenaarse Slag. Het welstandsvrije gebied is uitgezonderd van aangewezen cultuurhistorisch waardevolle en zeer waardevolle objecten die zijn opgenomen in bijlage D van het Handboek Welstand & Beeldkwaliteit Wassenaar.

Aanvraag zonnepanelen tussen okt 2022 - juli 2023	Beschermd Dorpsgezicht		
Welstandsvrij	Ja	Nee	Eindtotaal
Ja		6	6
Nee	91	1	92
<b>Eindtotaal</b>	<b>91</b>	<b>7</b>	<b>98</b>

Verreweg de meeste aanvragen betreffen een pand gelegen in het beschermd dorpsgezicht.

### 2.2 Monumentenstatus

Twee aanvragen hadden betrekking op een rijksmonument, zeven op een gemeentelijk monument en acht op een beeldbepalend pand. 81 aanvragen (~83%) had geen betrekking op een pand met een monumentenstatus.

Monumentenstatus	Aanvraag zonnepanelen tussen okt 2022 - juli 2023
Rijksmonument	2
Gemeentelijk monument	7
Beeldbepalend pand	8
Geen	81
<b>Eindtotaal</b>	<b>98</b>

Het gros van de aanvragen betreft een pand zonder monumentenstatus.

### 2.3 Dubbelbestemmingen

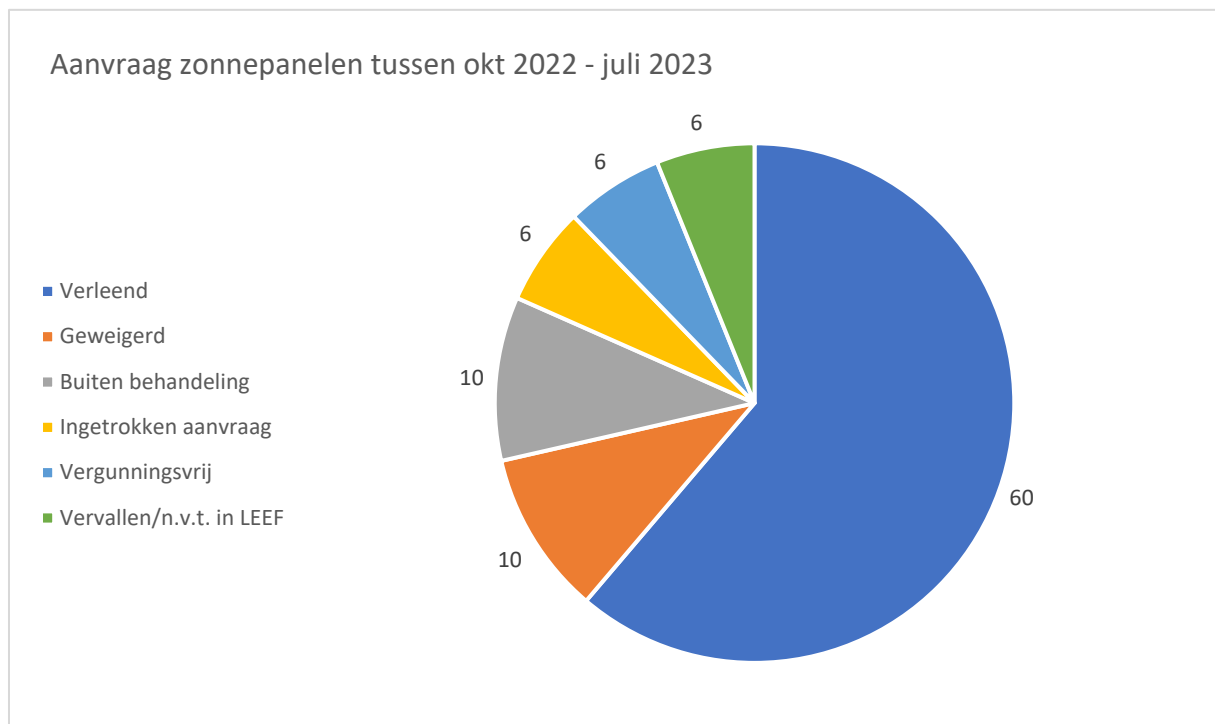
In onderstaande tabel is te zien dat van de 98 onderzochte aanvragen de meeste dubbelbestemmingen binnen het beschermd dorpsgebied vallen. Buiten het beschermd dorpsgezicht is ook een deel van het landelijk gebied beschermd. Het paraplubestemmingsplan Cultureel Erfgoed bevat regels voor karakteristieke of beeldbepalende zaken.

Ongeveer 30% (29/98) van de aanvragen heeft betrekking op een pand dat wel in het beschermd dorpsgezicht valt, maar geen extra dubbelbestemming kent. Ongeveer 63% (62/98) van de aanvragen heeft betrekking op een pand dat zowel binnen het beschermd dorpsgezicht en een cultuurhistorische dubbelbestemming heeft.

Beschermd Dorpsgezicht	Dubbelbestemming	Aanvraag zonnepanelen tussen okt 2022 - juli 2023
<b>Ja</b>	Paraplubestemmingsplan - Cultuurhistorie-karakteristieke of beeldbepalende zaak	10
	LandelijkGebied2015 - Cultuurhistorie	10
	Villawijken - Cultuurhistorie	26
	Villawijken - Cultuurhistorie en Landschap	16
	Geen	29
<b>Nee</b>	LandelijkGebied2015 - Cultuurhistorie	2
	Geen	5
<b>Eindtotaal</b>		<b>98</b>

#### 2.4 Besluit op omgevingsvergunning

Van de 94 afzonderlijk ingediende omgevingsvergunningen zijn er 60 verleend en tien geweigerd. Ook tien zijn buiten behandeling gesteld en zes zijn vervallen wegens onvolledigheid van de aanvraag en/of het niet-ontvankelijk zijn van de aanvraag. Tensloten zijn zes aanvragen zijn ingetrokken.



2.5 Aantal panelen per aanvraag

Aantal panelen	Plaatsingsschema											Eindtotaal
	Voordakvlak	Voor- en achterdakvlak	Voor- en zijdakvlak	Voor-, zij- en achterdakvlak	Zij- en achterdakvlak	Zijdakvlak	Achterdakvlak	Plat dak	Veldopstelling	Veldopstelling en dakvlak	Onbekend	
1									1			1
3	1					1						2
4			1									1
5	2				1	1						4
6	1				1	1						3
7	2		2			1	1					6
8	3	2	1		1	1	2	4				14
9	6					1	1				1	9
10	1						2					3
11	1		1	2			1					5
12	2	1				1			1			5
13			1		1							2
14	1						1					2
15	1		2		1							4
16	1							1				2
17	1		1	1				1				4
18	1											1
19	1		1			1						3
20	1							1	1			3
21			1									1
22				1								1
24		1		1		1					1	4
25				5								5
27					1	1			1			3
34						1						1
91										1		1
154									1			1
Niet benoemd	1				1	1		1	1		2	7
Eindtotaal	27	4	11	10	7	12	8	8	6	1	4	98

Het aantal panelen dat men wenste aan te leggen varieerde sterk van 1 tot 154 panelen. Ongeveer 44% van de aanvragen betrof een klein aantal, variërend van 1 tot 10 panelen. In 17% van de gevallen werden meer dan 20 panelen aangevraagd. Onderstaande tabel toont dat er geen grootste gemene deler is voor aantallen in combinatie met het plaatsingsschema.

## 2.6 Plaatsingsschema en zichtbaarheid

Per aanvraag is in deze analyse gekeken naar het plaatsingsschema en de zichtbaarheid vanaf de openbare weg. Van zeven aanvragen is de zichtbaarheid niet bekend en van vier is het plaatsingsschema niet bekend, dit is toe te schrijven aan de onvolledigheid van de betreffende aanvragen. Ongeveer een kwart van de aanvragen betrof het aanleggen van zonnepalen op het voordakvlak.

Een belangrijke nuancering is dat groen of bomen niet meegewogen worden in de bepaling van de zichtbaarheid van de panelen.

<b>Zichtbaar</b>					
<b>Plaatsings- schema</b>	<b>Zichtbaar vanaf openbare weg</b>	<b>Gedeeltelijk zichtbaar vanaf openbare weg</b>	<b>Niet zichtbaar vanaf openbare weg</b>	<b>Onbekend</b>	<b>Eindtotaal</b>
Voordakvlak	26			1	27
Voor- en achterdakvlak	4				4
Voor- en zijdakvlak	11				11
Voor-, zij- en achterdakvlak	10				10
Zij- en achterdakvlak	2	5			7
Zijdakvlak	4	7		1	12
Achterdakvlak			8		8
Plat dak			8		8
Veldopstelling	5			1	6
Veldopstelling en dakvlak	1				1
Onbekend				4	4
<b>Eindtotaal</b>	<b>63</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>98</b>

### 3. Nader beschouwd

#### 3.1 Meerdere aanvragen voor één adres

Slechts vijf adressen hebben in de periode oktober 2022 – juli 2023 tweemaal een aanvraag omgevingsvergunning gedaan, waarbij tenminste één aanvraag vervallen dan wel ingetrokken is. Vier van deze adressen heeft alsnog een vergunning verleend gekregen en van één adres is de omgevingsvergunning geweigerd. Het ging bij Raaphorstlaan 19 om een veldopstelling van zonnepanelen, bij de eerste aanvraag 91 stuks, bij de tweede aanvraag 20 stuks en bij de aanvraag voor het naastgelegen perceel om 27 stuks.

Adres	WABO#	Datum aanvraag	Datum besluit	Besluit
Bloemcampiaan 60	WABO22/0923	22-11-2022	30-11-2022	Vervallen/n.v.t. in LEEF
	WABO23/0195	30-3-2023	22-5-2023	Verleend
Kerkstraat 87	WABO22/0950	4-12-2022	17-2-2023	Verleend
	WABO22/1002	27-12-2022	6-1-2023	Vervallen/n.v.t. in LEEF
Konijnenlaan 48	WABO22/0918	21-11-2022	30-1-2023	Ingetrokken aanvraag
	WABO23/0028	16-1-2023	30-1-2023	Verleend
Spelderslaan 16	WABO23/0014	11-1-2023	14-2-2023	Vervallen/n.v.t. in LEEF
	WABO23/0063	29-1-2023	22-2-2023	Verleend
Raaphorstlaan 19 (Perceelnr. 2088)	WABO23/0039	19-1-2023	30-1-2023	Ingetrokken aanvraag
	WABO23/0059	27-1-2023	16-3-2023	Geweigerd
	WABO23/0058	26-1-2023	16-3-2023	Geweigerd

#### 3.2 Oorzaken voor intrekken aanvragen

Slechts zes aanvragen hebben geleid tot intrekking van de aanvraag. Voor elk van deze aanvragen is in het systeem van LEEF! nagegaan wat de reden was voor intrekken en welke oorzaak leidde tot het intrekken. In de helft van de gevallen wordt de aanvraag in overleg tussen de casemanager en de aanvrager ingetrokken.

Aanvraag zonnepanelen tussen okt 2022 - juli 2023	Oorzaak		
Reden	Aanvrager trekt in	In overleg met aanvrager	Eindtotaal
Evident strijdig met welstandscriteria	1	2	3
Gelijktijdige andere aanvraag		1	1
Incomplete aanvraag	2		2
<b>Eindtotaal</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>

#### 3.3 Oorzaken voor buiten behandeling stellen van aanvragen

Van alle onderzochte aanvragen zijn tien aanvragen buiten behandeling gesteld. Voor alle tien aanvragen geldt dat de aanvraag incompleet en daarmee niet ontvankelijk is. De aanvrager is in de gelegenheid gesteld om zijn aanvraag aan te vullen. In acht van de tien gevallen kwam daar geen reactie op, in twee gevallen waren de aanvullingen onvoldoende om de aanvraag voldoende te kunnen beoordelen. Op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mag door de casemanager de omgevingsvergunning buiten behandeling gesteld worden.



<b>Aanvraag zonnepanelen tussen okt 2022 - juli 2023</b>	<b>Oorzaak</b>	
<b>Reden</b>	<b>Geen reactie op verzoek om aanvulling</b>	<b>Onvolledige aanvulling op verzoek om aanvulling</b>
Incomplete aanvraag	8	2

### 3.4 Oorzaken voor het vervallen van aanvragen

Van alle onderzochte aanvragen zijn zes aanvragen als 'vervallen' vermeld. Eigenlijk betreft het hier vijf aanvragen die 'ingetrokken' zijn en één aanvraag die 'buiten behandeling' gesteld is.

<b>Aanvraag zonnepanelen tussen okt 2022 - juli 2023</b>	<b>Oorzaak</b>	
<b>Reden</b>	<b>Geen reactie op verzoek om aanvulling</b>	<b>In overleg met aanvrager</b>
Evident strijdig met welstandscriteria		3
Gelijktijdige andere aanvraag		2
Incomplete aanvraag	1	
<b>Eindtotaal</b>	1	5

### 3.5 Oorzaken voor weigeren aanvragen

In samenspraak met de secretaris van de Welstandscommissie is nader gekeken naar de tien aanvragen die geweigerd zijn. Van de tien geweigerde aanvragen hadden zeven betrekking op een aanvraag die evident strijdig was met de welstandscriteria en/of het bestemmingsplan. Nadat de aanvrager in de gelegenheid gesteld is geweest om het plan aan te passen, heeft de aanvrager besloten dit niet te willen, waarop de weigeringsgronden niet weggenomen waren. Twee aanvragen zijn toe te schrijven aan een niet wenselijke ontwikkeling. Het ging hier om een veldopstelling van 154 percelen aan de Oostdorperweg en een veldopstelling van 27 percelen op een veld naast Raaphorstlaan 19. Eén aanvraag betrof een legplan van panelen op een gemeentelijk monument dat teveel afweek van de welstandscriteria (Van Brienenlaan 6), wat uiteindelijk ook leidde tot het intrekken van een aanvraag van een naburig pand.

<b>Aanvraag zonnepanelen tussen okt 2022 - juli 2023</b>	<b>Oorzaak</b>	
<b>Reden</b>	<b>Aanvrager wil plan niet aanpassen.</b>	<b>Afwijken niet mogelijk en wenselijk</b>
Evident strijdig met bestemmingsplan		2
Evident strijdig met welstandscriteria	6	1
Evident strijdig met bestemmingsplan en welstandscriteria	1	

### 3.6 Handhaving en bezwaar

Van de tien geweigerde aanvragen, hebben twee aanvragers bezwaar ingediend op het genomen besluit. Hiervan betrof één aanvraag een legalisering, nadat handhaving had vastgesteld dat er illegaal zonnepanelen waren geplaatst.

Acht van de tien geweigerde aanvragen, hebben géén bezwaar ingediend op het genomen besluit. Eén van deze aanvragen kon een groot deel van zijn zonnepanelen vergunningvrij op het achterdakvlak plaatsen.

## 4. Conclusies

De belangrijkste conclusie van bovenstaand onderzoek is dat ruim 60% van de aanvragen omgevingsvergunning voor zonnepanelen wordt verleend, al dan niet na aanpassing van het plan. Ongeveer 10% van de aanvragen is geweigerd. Zes aanvragen zijn vervallen, zes aanvragen zijn ingetrokken en zes aanvragen betreffen vergunningvrije activiteit.

- 60 aanvragen zijn verleend
- 6 aanvragen zijn vergunningvrij
- 10 aanvragen zijn geweigerd
- 6 aanvragen zijn ingetrokken
- 6 aanvragen zijn vervallen
- 10 aanvragen zijn buiten behandeling gesteld.

Tien van de aanvragen zijn geweigerd, waarvan 8 nadat ze niet akkoord bevonden zijn door de welstandscommissie en 2 reeds op voorhand wegens evidente strijdigheden met welstandscriteria en/of het bestemmingsplan.

Twee aanvragen hebben bezwaar ingediend op het genomen besluit tot weigering. Eén van deze aanvragen betreffen de legalisering van zonnepanelen, na handhaving.

Van de aanvragen die buiten behandeling gesteld zijn, ligt de oorzaak bij de aanvrager: er komt geen reactie op verzoek om aanvulling en in twee gevallen onvoldoende aanvulling om tot een juist oordeel te kunnen komen.

Van de aanvragen die ingetrokken worden zijn, is de helft in overleg tussen de casemanager en de aanvrager tot stand gekomen. Van de vervallen aanvragen zijn zes van de zeven aanvragen in overleg tussen de casemanager en de aanvrager 'ingetrokken'.

Op basis van deze analyse kan met stelligheid de voorgenomen these ontkracht worden:

*“Worden omgevingsvergunningen bovenmatig vaak geweigerd wegens het niet voldoen aan de welstandseisen c.q. de nieuwe criteria van het zonnepanelen beleid?”*

Nee, omgevingsvergunningen zijn slechts in 10 van de 98 onderzochte gevallen geweigerd. In zeven van deze tien gevallen koos de aanvrager er zelf voor om zijn of haar plan niet aan te passen conform de welstandscriteria, ondanks dat daartoe de gelegenheid geboden is.

## 5. Aanbevelingen

Het valt aan te bevelen op basis van bovenstaande analyse om te investeren in verbeterde communicatie en dienstverlening voor de aanvraag van zonnepanelen, om het voor initiatiefnemers zo helder en duidelijk mogelijk te maken welke vorm, kleur, legplan en gekozen dakvlak(ken) wel of niet mogelijk zijn binnen de verschillende beschermde gebieden in de gemeente Wassenaar, zodat zij tot een succesvolle aanvraag kunnen komen.

In de gemeente Noordwijk en de gemeente Leiden zijn onlangs beleidskaarten opgesteld waarin visueel is aangegeven waar wel en waar niet zonnepanelen gelegd mogen worden in overeenstemming met beleid en regels. Het valt aan te bevelen om een dergelijke kaart te ontwikkelen voor de gemeente Wassenaar ter ondersteuning van de verbetering van de communicatie en dienstverlening.