

Welstandsnota gemeente Goirle 2014-2018

Versie 1.0, d.d. 23-01-2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Doel.....	4
1.2	Het huidige welstandsbeleid.....	4
1.3	Het huidige monumententoezicht	5
2	Uitgangspunten en visie	6
2.1	Wat houdt welstandszorg in en waarom is welstandstoetsing in het leven geroepen?	6
2.2	Wijziging in wet en regelgeving rondom monumenten	7
2.3	Uitgangspunten	8
2.4	Visie	8
3	Alternatieven voor Welstandstoezicht	10
3.1	Algemeen.....	10
3.2	Afschaffing van alle preventieve toetsing (gemeente Boekel)	10
3.3	Afschaffing welstandbeoordeling, invoeren beschermd dorpsgezicht (gemeente Oisterwijk).....	10
3.4	De situatie in de gemeente Goirle.....	11
4	Waar voegt welstandstoezicht iets toe?	12
4.1	Algemeen.....	12
4.2	De kern Goirle.....	13
4.3	De kern Riel	14
4.4	Ontsluitingswegen naar de kern	14
4.5	Buitengebied.....	15
4.6	Nieuwbouwlocaties	15
4.7	Excessenregeling	15
5	Nieuwe ontwikkelingen	17
6	Conclusie en voorstel	18
6.1	Behoud van criteria in waardevolle gebieden	18
6.2	Zeer beperkt welstandstoezicht en integratie van monumenten toezicht en welstand.....	19
6.3	Behoud criteria voor excessen (handhaving achteraf)	19
6.4	Uitwerking criteria.....	19
7	Welstandscriteria	20
7.1	Een samenhangend stelsel van criteria	20
7.2	Welstandsniveau.....	20
7.2.1	Toetsniveau	20
7.2.2	Welstandsvrije gebieden (behoudens volledige nieuwbouw).....	21
7.3	Beoordelingsaspecten	21
7.4	Monumenten en welstandscriteria	21
7.5	Excessenregeling	21
7.5.1	Criteria.....	21
8	Algemene criteria	23
8.1	Toepassing algemene criteria	23
8.2	Beoordelingsaspecten en criteria.....	24
8.2.1	Relatie tussen vorm, gebruik en constructie	24
8.2.2	Relatie tussen bouwwerk en omgeving.....	24
8.2.3	Betekeningen van vormen in de sociaal-culturele context	24
8.2.4	Evenwicht tussen helderheid en complexiteit	25
8.2.5	Schaal en maatverhoudingen	25
8.2.6	Materiaal, textuur, kleur en licht	26

9	Gebiedscriteria	27
10	Objectcriteria	28

Bijlage 1	Objectcriteria Goirle en Riel
Bijlage 2	Gebiedsgerichte criteria Goirle en Riel
Bijlage 3	Startnota welstandsbeleid
Bijlage 4	Kaart welstandsgebieden

1 Inleiding

In 2004 is de Nota Welstandsbeleid door de gemeenteraad vastgesteld. Deze Nota Welstandsbeleid is tot stand gekomen naar aanleiding van de nieuwe Woningwet die op 1 januari 2003 van kracht is geworden en waarin een aantal veranderingen is opgenomen om het welstandstoezicht inzichtelijker en beter van kwaliteit te maken. Een belangrijk onderdeel daarbij is, dat elke gemeente verplicht werd om de gehanteerde welstandscriteria expliciet vast te leggen. In de Nota welstandsbeleid heeft de gemeente Goirle in 2004 een samenhangend stelsel van beleidsregels voor de welstandsadvisering ontwikkeld en heeft de gemeente haar toenmalige visie op het ruimtelijk kwaliteitsbeleid en de rol van welstandszorg daarin uiteengezet.

Vanaf maart 2013 is het niet langer vereist om elk bouwplan voor advies voor te leggen aan een onafhankelijke welstandscommissie. Door een, op het oog kleine wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) (*28 februari 2013 gepubliceerd, inwerkingtreding 1 maart 2013*) krijgt het college van b&w (bevoegd gezag) de mogelijkheid om zelf vast te stellen, of het wel of niet aan de welstandscommissie om advies vraagt of een bouwplan aan de criteria van het gemeentelijk welstandsbeleid voldoet. Het zijn echter de gemeenteraden die als bevoegd orgaan verantwoordelijk zijn voor het formuleren van welstandsbeleid in een welstandsnota en de (eventuele) benoeming van de welstandscommissie. Vanuit oogpunt van behoorlijk bestuur is het daarom wenselijk dat gemeenteraden beleid vaststellen dat regelt wanneer, en onder welke voorwaarden, ambtelijke welstandsbeoordeling plaatsvindt, en wanneer een advies van de welstandscommissie gewenst is.

In de Woonvisie 2011 en het geldende Welstandsbeleid wordt de kwaliteit van de woonomgeving als zeer belangrijk aangemerkt. In het huidige Welstandsbeleid zijn er uitgebreide criteria opgenomen en wordt voor alle aanvragen advies gevraagd aan een onafhankelijke Welstandscommissie. De gemeenteraad van Goirle heeft echter uitgesproken dat regedruk vanuit de welstandsadvisering als hinderlijk wordt ervaren en dat dit niet in overeenstemming is met deregulering, een terugtrekkende overheid en meer verantwoordelijkheid voor de burger. Andere gemeenten hebben in de afgelopen jaren reeds geëxperimenteerd met het welstandsvrij maken van (delen van) de gemeente. Hierbij geeft de overheid de burger de verantwoordelijkheid voor dit deel van de kwaliteit van de fysieke woonomgeving. De gemeenteraad van Goirle heeft aangegeven het wenselijk te achten dat ook in Goirle gestreefd wordt naar een zo sober en doelmatig mogelijk Welstandstoezicht. Dit dient dan ook het uitgangspunt van het nieuwe Welstandsbeleid van de gemeente Goirle te zijn.

Daarnaast vindt er op dit moment bij sommige aanvragen zowel advisering plaats op basis van redelijke eisen van welstand als advisering rondom het behoud van monumentale waarden van een monument. Deze twee adviezen bevatten in sommige gevallen een overlap en ook dit wordt als hinderlijk en vertragend ervaren. In de lijn van de richting die de gemeenteraad heeft aangegeven wordt beoogd dit te stroomlijnen.

1.1 Doel

Het doel van deze nota is een kader te bieden voor het welstandsbeleid en het welstandstoezicht in de gemeente Goirle, waarbij wordt gestreefd naar zo min mogelijk welstandsadvisering en toetsing. Daarnaast willen we de processen rondom advisering van cultureel erfgoed integreren en stroomlijnen. Het uitgangspunt is zo min mogelijk welstandstoezicht en kritisch te bekijken waar het huidige welstandsbeleid nog een toegevoegde waarde heeft.

1.2 Het huidige welstandsbeleid

Het huidige welstandsbeleid van onze gemeente is opgesteld vanuit de overtuiging dat de gemeente het belang van een aantrekkelijke gebouwde omgeving dienen te behartigen. De gevels van gebouwen en andere bouwwerken vormen samen de dagelijkse leefomgeving van onze inwoners. Dat betekent dat de verschijningsvorm van een bouwwerk geen zaak is van de eigenaar van het bouwwerk alleen; elke voorbijganger

wordt ermee geconfronteerd, of hij nu wil of niet. Een aantrekkelijke, goed verzorgde omgeving verhoogt bovendien de waarde van het onroerend goed en versterkt het vestigingsklimaat. Het doel van het huidige welstandstoezicht is om, in alle openheid, een bijdrage te leveren aan die dagelijkse leefomgeving, de schoonheid en de aantrekkelijkheid van onze gemeente.

Door het ontwikkelen van een samenhangend stelsel van beleidsregels voor Welstand heeft de gemeente in 2004 haar visie op het ruimtelijk kwaliteitsbeleid en de rol van de welstandszorg daarin uiteen. Het hebben van een dergelijk stelsel van regels beoogt de bouwende burger vooraf informatie en inzicht te verschaffen over de wijze waarop en op basis waarvan de welstandscommissie over zijn bouwplan zal adviseren. In het huidige beleid wordt met een stelsel van toetsing en advisering vooraf gereguleerd dat gebouwd wordt conform het gemeentelijk Welstandsbeleid. De laatste jaren heeft de landelijke tendens van deregulering doorgezet en wordt het huidige beleid als te rigide ervaren.

1.3 Het huidige monumententoezicht

Het huidige monumententoezicht is een wettelijke verplichting vanuit de rijksoverheid die beoogd cultureel erfgoed te beschermen. Dit is een onderdeel dat evenals bouwactiviteiten (oude bouwvergunning) onder de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (hierna wabo) valt. Er zit een overlap tussen de welstandsbeoordeling en de monumenten toets. Beide geven advies over de toe te passen materialen en het uiterlijk. Echter de monumententoets spits zich toe op de beoordeling of de ingreep te veel cultuurhistorische elementen beschadigt terwijl welstand enkel kijkt naar de gevels en de relatie tot de omgeving.

De monumenten vallen in drie categorieën uiteen: Rijksmonumenten, provinciale monumenten en gemeentelijke monumenten. De gemeente Goirle kent geen provinciale monumenten.

In de Monumentenwet 1988 wordt de gemeenteraad verplicht om een verordening vast te stellen waarin het gemeentelijke monumententoezicht geregeld wordt. Het hebben van een monumentencommissie wordt hierin verplicht. Tevens wordt de onafhankelijkheid van de commissie geborgd en geëist dat enkele leden deskundig zijn op het gebied van monumentenzorg. Daarnaast worden steeds meer taken die voorheen onder gebracht waren bij de rijksdienst uitgevoerd door de gemeentelijke wetgeving (zie het volgende hoofdstuk).

De procedure rondom vergunningverlening van de meeste monumenten is sinds de invoering van de Wabo verkort naar 8 weken. In de huidige monumentenverordening is geregeld dat de monumentencommissie binnen 8 weken adviseert aan het college. Daarnaast is het aantal aanvragen dat een monument betreft beperkt. Dit betekent dat meer dan 70% van de geplande vergaderingen niet door gaan. Het advies van de monumentencommissie wordt afgestemd met de welstandcommissie maar is een separaat advies. Dit alles zorgt ervoor dat aanvragers lang moeten wachten voordat er duidelijkheid is omtrent hun plannen. Daarnaast kan het zo zijn dat planwijzigingen naar aanleiding van opmerkingen op het gebied van brandveiligheid, Bouwbesluit of het bestemmingsplan leidt tot een tweede beoordeling. De huidige adviescyclus is te rigide om een aanvraag vlot en klantgericht te kunnen afwerken.

2 **Uitgangspunten en visie**

2.1 **Wat houdt welstandszorg in en waarom is welstandstoetsing in het leven geroepen?**

In het algemeen fungeert welstandszorg als onafhankelijk instrument voor de architectonische kwaliteit van bouwwerken. Welstandsbeleid is erop gericht om de ruimtelijke kwaliteit van de publieke omgeving te waarborgen bij de vele private bouwplannen die worden gerealiseerd. Al deze grote en kleine bouwplannen samen bepalen voor een groot deel het uiterlijk. Het bestemmingsplan regelt de maximale afmeting van bebouwing, de gebruiksmogelijkheden en de positie op een locatie. De welstandsbeoordeling maakt het mogelijk iets te vinden van het type gebouw (bouwstijl), de toegepaste materialen en de volumes in relatie tot zijn omgeving. Welstandsbeoordeling is geen toetsing of iets mooi of lelijk is. Dit blijft een kwestie van persoonlijke smaak en is altijd subjectief. Het is een toetsing aan of een bepaald bouwwerk passend is in zijn directe omgeving. Hierbij wordt op basis van objectieve criteria, bij (ver)bouw plannen gekeken naar de typologie van de omgeving. Bij een grotere nieuwbouwlocatie wordt gekeken of het plan aansluit bij uitgangspunten omschreven vaak in een beeldkwaliteitsplan.

Welstandsbeleid staat daarbij niet op zich, maar maakt deel uit van een samenhangende reeks instrumenten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit op beleids- en uitvoeringsniveau. Het is slechts één van de middelen om de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. We kennen ook nog de volgende instrumenten: verkavelingsplan en bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan, Bouwbesluit, welstandszorg en monumentenzorg.

De basis voor de gewenste werkelijke ruimtelijke kwaliteit wordt allereerst gelegd in de stedenbouwkundige planvorming. Bij de realisering van stedenbouwkundige *verkavelingsplannen* wordt de ruimtelijke kwaliteit feitelijk waarneembaar. Als juridisch instrument voor stedenbouwkundige planvorming geldt het bestemmingsplan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In het bestemmingsplan legt de gemeenteraad vast wat er op een bepaalde plaats gebouwd mag worden: de gebruiksvoorwaarden en bebouwingsvoorwaarden.

Voor een groot aantal plekken, waar de gemeente een bijzondere ruimtelijke kwaliteit nastreeft worden *beeldkwaliteitsplannen* opgesteld. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij uitbreidingen, zoals Boschkens en Heisteeg , maar ook voor bijzondere plekken in bestaand bebouwd gebied, zoals het centrumgebied De Hovel in Goirle. In een beeldkwaliteitsplan wordt vooraf aangegeven hoe het gebied er in de vorm van verschillende, maar onderling samenhangende bouwplannen uit moet komen te zien. Voor de welstandstoets worden deze beeldkwaliteitsplannen als uitgangspunt gehanteerd. Beeldkwaliteitsplannen gaan ook over de inrichting van de openbare ruimte. Daarmee is de reikwijdte van zo'n plan groter dan de welstandszorg.

In het *Bouwbesluit* staan de regels voor het veilig en doelmatig bouwen en gebruiken van een gebouw.

Met *Welstandszorg* voorkomt een gemeente dat nieuwe bouwwerken of aanpassingen van bestaande gebouwen door hun vorm, kleur, materiaal of plaatsing de kwaliteit van de publieke ruimte schaden. Voor het overgrote deel van het bestaand stedelijk gebied zijn er geen beeldkwaliteitsplannen. De ruimtelijke kwaliteit wordt daar bewaakt door te toetsen aan bestemmingsplan en welstandscriteria. De welstandsnota legt de toetsingscriteria vooraf vast. De welstandsnota kan in zekere zin worden opgevat als een (deel van een) stedelijk beeldkwaliteitsplan. Op het niveau van de kernen worden de stedenbouwkundige werkelijkheid en het stedenbouwkundige beleid doorvertaald naar eisen en wensen op bouwplanniveau. De welstandstoets wordt uitgevoerd door de Welstandscommissie.

De vanuit de *monumentenzorg* te bewaken kwaliteiten zijn vastgelegd in redengevende beschrijvingen van monumenten. Ter bescherming van monumentale waarden is op grond van de Wabo een monumententoets vereist. Toetsingscriteria daarbij zijn kunst- en cultuurhistorische waarde, wetenschappelijke waarde en schoonheid.

Vanaf uiterlijk 1 juli 2004 moest elke gemeenteraad zijn welstandsbeleid hebben vastgelegd in een welstandsnota, aldus de Woningwet van 2003. Conform de Nota welstandsbeleid en het bijbehorende stuk "gebiedsgerichte criteria Goirle en Riel" zijn er door de gemeenteraad objectieve en begrijpelijke criteria vastgelegd om bouwplannen aan te toetsen. Daarmee kwam een eind aan de periode, waarin elk bouwwerk, en de relatie daarvan met de omgeving, op zijn eigen merites werd beoordeeld aan de hand van de deskundigheid van de commissieleden.

Gemeenten hadden al in 2003 de mogelijkheid geen welstandsbeleid te voeren. Veruit de meeste gemeenten verkozen in 2003 een welstandsnota te maken; slechts één gemeente, Boekel, stelde in het geheel geen welstandsbeleid vast. Aan het niet vaststellen van een welstandsnota verbindt de Woningwet overigens geen sanctie, maar als een gemeenteraad geen beleid en criteria vaststelt, mogen bouwplannen niet preventief getoetst worden. In zo'n geval kan de gemeente dus ook op geen enkele manier meer optreden tegen ontsierende bouwwerken (excessen) na realisatie. Dit houdt dus onder andere in dat een bouwwerk dat in zo'n bouwvallige staat verkeert dat een buurt er last van krijgt niet aangepakt kan worden.

In het geval van gemeentelijke- en rijksmonumenten vullen de monumentencommissie en de rijksdienst deze taak aan. Er zit een overlap in de beoordeling met het verschil dat deze commissies voornamelijk kijken naar de invloed op de cultuurhistorische karakteristieken van het pand en de omgeving.

2.2 Wijziging in wet en regelgeving rondom monumenten

Vanaf 1 januari 2012 heeft er een wijziging plaatsgevonden rondom de vergunningsplicht met betrekking tot monumenten (Art 6.4 Besluit omgevingsrecht , art. 3.7 en 3.10 wabo). Daarnaast is de advisering van de rijksdienst voor monumenten versoepeld. De rijksdienst adviseert niet meer bij elke ingreep op een rijksmonument. Dit wordt overgelaten aan de gemeentelijke monumentencommissie. De rijksdienst blijft adviseren bij de volgende wijzigingen aan een rijksmonument:

- (gedeeltelijke) sloop
- ingrijpende wijzigingen
- reconstructie van het beschermd monument
- wijzigingen bij herbestemming

Hoewel een welstandscommissie niet verplicht is , blijft een gemeente verplicht om een monumentencommissie te hebben.

Voorheen was een project wat vergunningsplichtig was voor het onderdeel Monument, automatisch vergunningsplichtig voor het onderdeel Bouw. Tegenwoordig kan het zo zijn dat er enkel een beoordeling nodig is aan de cultuurhistorische aantasting van een pand. De gemeente toetst dan niet meer preventief aan technische voorschriften van de werkzaamheden. Daarnaast geldt er enkel nog de uitgebreide procedure (Wet algemene bepalingen omgevingswet en de Algemene wet bestuurrecht) indien er een advisering van de rijksdienst noodzakelijk is. Dit betekent dat de gemeentelijke monumentencommissie flexibeler en sneller moet kunnen adviseren om de vergunningstermijn te kunnen halen.

2.3 Uitgangspunten

Op 17 september 2013 heeft de gemeenteraad ingestemd met de 'Startnota Welstandsbeleid'. In deze notitie is een aantal uitgangspunten geformuleerd. Bij amendement is hieraan toegevoegd dat onderzocht moet worden of beëindiging van welstandstoezicht tot de mogelijkheden behoort. Hierbij is verwezen naar beleid van enkele andere gemeenten.

In de startnotitie zijn de wettelijke randvoorwaarden aan de toetsing van de welstandscriteria verwoord. Voor de gemeente Goirle bestaat de keuze uit beëindiging van welstandstoetsing of het huidige welstandstoezicht in afgeslankte vorm voortzetten.

In de nota staan de volgende onderzoeksvragen:

1. Onderzoeken of het mogelijk is om welstandstoezicht te beëindigen
2. Geen nieuwe gebiedscriteria en objectcriteria opstellen en eventueel de huidige welstandsnota als uitgangspunt nemen en deze aanvullen met de beeldkwaliteitsplannen van de nieuwbouwlocaties.
3. Objectcriteria met betrekking tot reclame uitingen op bedrijventerreinen versoepelen
4. Ambtelijke advisering is geen vervanging voor een welstandscommissie in verband met de vereiste onafhankelijkheid van een dergelijke commissie. De keuze betreft dus afschaffen van welstandstoezicht of het partieel behouden van de welstandscommissie
5. Scherpe afbakening van eventuele welstandscriteria.
6. Eventueel voor welstandsvrije gebieden wel criteria opstellen met het doel op te kunnen treden wanneer iets in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand (excessenregeling)
7. Integratie van de monumentencommissie in het omgevingsvergunning proces, maximaal 1 commissie die advies geeft over de ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit van een verbouwing

2.4 Visie

De gemeente Goirle hecht waarde aan een aantrekkelijke gebouwde omgeving. De gevels van gebouwen en andere bouwwerken vormen samen de dagelijkse leefomgeving van onze inwoners. Dat betekent dat de verschijningsvorm van een bouwwerk geen zaak is van de eigenaar van het bouwwerk alleen. Een aantrekkelijke, goed verzorgde omgeving verhoogt bovendien de waarde van het onroerend goed en versterkt het vestigingsklimaat binnen de gemeente. Welstandsbeleid kan in alle openheid bijdragen aan de dagelijkse leefomgeving, de schoonheid en de aantrekkelijkheid van onze gemeente.

In de Toekomstvisie gemeente Goirle 2020 "Thuis in Goirle: groen, sociaal en ondernemend" wordt groot belang gehecht aan het groene karakter van Goirle. We zijn volgens deze Toekomstvisie trots op het dorps- en landschappelijke karakter van onze gemeente en de prettige groene woonomgeving. Aandacht voor en toezicht op samenhang en ruimtelijke kwaliteit in onze nieuwe woon- en werkgebieden, maar ook voor nieuwe bouwinitiatieven in het buitengebied sluit hier bij aan. Goirle is sociaal en dat betekent dat we ook trots zijn op ons eigen karakter en onze eigen identiteit. Dit betekent volgens de Toekomstvisie dat we deze identiteit graag in stand houden. Aandacht voor en toezicht op de samenhang en ruimtelijke kwaliteit langs de belangrijkste toegangswegen, de centrumgebieden van de kernen Goirle en Riel en cultuurhistorische routes en gebouwen past hierbij. Tenslotte wil Goirle ondernemend zijn. Economische ontwikkelingen willen we waar mogelijk ondersteunen en voor nieuwe initiatieven van burgers, organisaties en ondernemers staan we open. Hierbij past het bieden van meer vrijheid binnen de overige gebieden binnen de gemeente. De gemeente wil uitgaan van de verantwoordelijkheid van de burger, die waar mogelijk voldoende ruimte moet hebben voor eigen initiatief. Tegelijkertijd willen we burgers beschermen door het bewaken van de omgevingskwaliteit in specifiek aangegeven gebieden. Waar mogelijk wordt ruimte geboden, waar nodig worden eisen gesteld.

In het kader van deregulering, eigen verantwoordelijkheid van de burger en een terugtrekkende overheid is een strikt adviserings- en toetsingssysteem niet langer wenselijk. Het volledig afschaffen van welstandsbeleid en welstandstoezicht past echter ook niet bij de visie die de gemeente heeft op het karakter van de gemeente in zijn algemeenheid en de gebouwde omgeving in het bijzonder. Het behoud van een samenhangend stelsel van welstandscriteria en in geval van nieuwbouw beeldkwaliteitplannen biedt de mogelijkheid om de visie op het ruimtelijk kwaliteitsbeleid en de rol van de welstandszorg daarin uiteen te blijven zetten. Het welstandsbeleid geeft de gemeente de mogelijkheid om cultuurhistorische, stedenbouwkundige en architectonische waarden van de gemeente te benoemen en daarmee te bewaken. In architectuur bestaan gemeenschappelijke tradities en stijlen niet langer. De nadruk komt meer en meer te liggen op persoonlijke vrijheden en voorkeuren. Mensen willen in het bouwen van woningen en andere gebouwen steeds meer uitdrukking geven aan eigen opvattingen en smaak. Deze opvattingen zijn bij de één progressief en vernieuwend, bij de ander conservatief en imiterend, uitersten in een veld van oneindig veel varianten. Dat betekent, dat er veel stijlopvattingen mogelijk zijn. Een optelsom van individuele vormgevingen levert echter niet per definitie een samenhangend beeld en/of ruimtelijke kwaliteit op. In de veelheid van ontwerpvarianten kan welstand, in het verlengde van stedenbouwkundige plannen en eventueel beeldkwaliteitplannen, een bijdrage leveren om de ruimtelijke samenhang en kwaliteit te bevorderen.

Het is daarbij wenselijk dat een welstandscommissie toezicht blijft houden op de uitvoering van het welstandsbeleid. Door de onafhankelijke positie van een welstandscommissie kan zij voorkomen dat de waan van de dag een te dominante rol gaat spelen. Ook geeft welstandstoezicht eigenaren van gebouwen de garantie dat nieuwe gebouwen in de directe omgeving van hun panden aan minimale kwaliteitseisen voldoen, hetgeen een zekere garantie voor de waarde van het vastgoed en het woongenot is. Bovendien kan duidelijk en controleerbaar welstandstoezicht voorkomen dat er conflicten ontstaan over wat wel en niet kan als het om bouwen gaat. Openbaar vastgelegd beleid en vastgestelde criteria in een welstandsnota bieden daarvoor de basis. Doel van de welstandstoets is het behartigen van het publieke belang door en voor de gemeente. De individuele vrijheid van de burger of ondernemer wordt afgewogen tegen de aantrekkelijkheid van de leefomgeving als algemene waarde. Veel mensen zijn bereid mee te werken aan het in stand houden of zelfs bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit van hun leefomgeving, maar willen wel graag van te voren op de hoogte zijn welke aspecten een rol spelen bij de welstandsbeoordeling.

Het is echter onwenselijk om advisering op het gebied van welstand en monumenten dubbel te laten plaatsvinden. Naast een overlap leidt dit tot vertraging. Het integreren en stroomlijnen van de welstands- en monumentenadviesing is nodig.

Samenhang in beeld en ruimtelijke kwaliteit zijn echter niet in alle gebieden even belangrijk. Er zijn veel gebieden binnen de gemeente Goirle waar meer vrijheid kan worden toegestaan. Bijvoorbeeld binnen bestaande woonwijken, op achterterreinen en op onderdelen van bedrijventerreinen, waar het publieke belang nagenoeg afwezig is en nieuwe bouwinitiatieven veelal aanbouwen, uitbouwen of bijgebouwen bij reeds bestaande gebouwen zijn. Er zijn echter ook gebieden die meer bepalend zijn voor het beeld van de gemeente Goirle c.q. het visitekaartje vormen van de gemeente Goirle. Gedacht dient daarbij te worden aan de bebouwing langs de belangrijkste toegangswegen tot de gemeente, de centrumgebieden van de kernen Goirle en Riel, cultuurhistorische routes en gebouwen en het buitengebied. Belangrijk is ook dat bij nieuwe meer grootschalige woon- en werkgebieden vooraf nagedacht wordt over en toegezien wordt op de al dan niet gewenste samenhang en ruimtelijke- en beeldkwaliteit.

3 Alternatieven voor Welstandstoezicht

3.1 Algemeen

Diverse gemeente hebben oplossingen bedacht om het welstandstoezicht te beperken of af te schaffen. De twee meest concrete voorbeelden zijn de gemeente Boekel en de gemeente Oisterwijk. De gemeente Eindhoven heeft ook een proef gedaan met (deels) welstandsvrije gebieden. Dit omvat slechts een klein gedeelte van de gemeente en de proef is in augustus beëindigd. De resultaten hiervan zijn nog niet gepubliceerd.

3.2 Afschaffing van alle preventieve toetsing (gemeente Boekel)

De gemeente Boekel is een plattelandsgemeente die voornamelijk woningbouwlocaties ontwikkelt om in de huisvesting van de eigen bevolking te kunnen voorzien. In de woonvisie 2010-2020 van de gemeente Boekel is te lezen dat de nieuwbouw gemiddeld 30 woningen per jaar betreft. Daarbij spitst de vraag zich de laatste tijd voornamelijk toe op de huisvesting van ouderen in de vorm van appartementen.

De gemeente Boekel heeft gekozen voor een systeem dat zij een baliebouwvergunning noemt. In dit systeem wordt de omgevingsvergunning-bouw direct afgegeven en dient de aanvrager een formulier te ondertekenen dat de gemeente vrijstelt van de wettelijke taak rondom de omgevingsvergunning. Dit komt neer op het NIET uitvoeren van de vereiste wettelijke taak van de gemeente en is daarom ook zeer omstreden. Met dit systeem wordt door de gemeente niet meer getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en/of de Bouwverordening. Dit betekent dat dus niet wordt getoetst aan de gebruiks- en bebouwingsregels in het bestemmingsplan. Ook wordt niet door de gemeente toegezien op aspecten als constructie, (brand)veiligheid, ventilatie en daglicht e.d..

Daarnaast verklaart de aanvrager dat hij alles op eigen risico realiseert. De basis van een vergunning is de rechtszekerheid dat men mag bouwen wat hij aanvraagt. Indien er niet is getoetst en een aanvrager verklaart dat hij alles op eigen risico realiseert staat dit gelijk aan illegaal bouwen. Waar een aanvrager voorheen kon terugvallen op de gemeente bij bezwaar en beroep, moeten zij in dit geval hopen dat de eigen beoordeling overeenkomt met de juiste interpretatie van de voorschriften. Indien dit niet het geval is geeft het ondertekende formulier aan dat de gemeente direct optreedt middels bestuursdwang. Dit komt neer op direct het bouwwerk laten afbreken.

Toegespitst op het ontbreken van welstandstoezicht zijn er geen negatieve ervaringen voor zowel verbouw als nieuwbouwplannen.

3.3 Afschaffing welstandbeoordeling, invoeren beschermd dorpsgezicht (gemeente Oisterwijk)

Sinds 2009 is de gemeente Oisterwijk aan het werken aan de vereenvoudiging of afschaffing van de welstandstoetsing. De gemeenteraad in die gemeente heeft geconcludeerd dat zij het van wezenlijk belang vindt dat de eigen identiteit en de eigenheid van de gemeente Oisterwijk wordt behouden, met name in het beschermd stads- en dorpsgezicht.

Hierbij is bewust er voor gekozen dat burgers onderling geschillen over het uiterlijk van nieuwbouwplannen oplossen. De gemeente is hier dan geen partij meer.

Sinds 2009 is Oisterwijk begonnen met steeds meer gebieden aan te wijzen als welstandsvrije zones. Op dit moment is de gemeente volledig welstandsvrij echter voor de gebieden waar dit onwenselijk wordt geacht, is er

een beschermd dorpsgezicht ingevoerd. De bedoeling is dat ook de kern van Moergestel een dergelijk beschermd dorpsgezicht krijgt.

De beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit van de dorpskernen vind dan niet meer plaats onder de bouwregelgeving maar onder de supervisie van een monumentencommissie. Voor het grootste gedeelte van de gemeente Oisterwijk is dit een versoepeling echter voor gebieden waar voorheen geen sprake was van een beschermd dorpsgezicht is dit een verzwaring. Voor de ontwerper ligt er namelijk een extra opgave om aan te tonen dat het plan aansluit bij de cultuurhistorische waarde van het gebied. Dit gaat verder dan een reguliere beoordeling op grond van welstandscriteria.

Voor nieuwbouwlocaties kan het nog wel zo zijn dat er een beeldkwaliteitsplan is opgesteld, dit is echter geen toetskader voor vergunningverlening.

3.4 De situatie in de gemeente Goirle

In de gemeente Goirle werden de afgelopen jaren gemiddeld 100 nieuwe woningen per jaar gebouwd. De komende jaren wordt er vanuit gegaan dat er gemiddeld minder woningen zullen worden gebouwd. De komende tien jaar mogen we op grond van de woningbouwafspraken nog 660 woningen bouwen. De nieuwbouw bestaat voor een groot gedeelte uit projectmatige ontwikkeling van gebieden. Bij de bouw van een enkele woning zal de private bouwer zich sneller conformeren aan zijn omgeving. Bij een nieuwbouwlocatie is er nog geen tastbare directe omgeving. Toch willen kopers vooraf weten hoe hun nieuwe wijk zich gaat ontwikkelen. Dit is alleen mogelijk door bij de planontwikkeling te werken met een beeldkwaliteitsplan. Er is welstandstoezicht nodig om dit te kunnen sturen. Bovendien is nieuwbouw vaak projectmatige bouw met professionele aanvragers : een welstandstoets is voor deze groep een logische stap in het vergunningproces en daarbij is het verminderen van regeldruk voor de "burger" dus niet aan de orde.

Het grootste gedeelte van de aanvragen zullen de komende jaren bestaan uit aanpassingen aan de bestaande woningen. De impact van deze uitbreidingen op de omgeving is minder groot dan een nieuwbouwproject. Indien deregulering van het welstandstoezicht zich toespitst op deze plannen zal dit voor de grootste groep aanvragers een positief effect hebben op de ervaring van regeldruk.

Qua stedelijke kenmerken sluit de gemeente Oisterwijk beter aan bij de gemeente Goirle dan de gemeente Boekel. Het werken met een beschermd dorpsgezicht is een mogelijk scenario indien het wenselijk is om de uitstraling van specifieke gebieden te waarborgen. Dit is echter een minder geschikt instrument hiervoor. De gemeente Goirle kent geen beschermd dorpsgezicht. Als deze zone blijvend beschermd moet worden, is het logischer het welstandstoezicht hiertoe te beperken. Op deze wijze worden aanvragers in deze gebieden dan niet met extra regeldruk opgezadeld (een beschermd dorpsgezicht valt onder de monumentenwetgeving) en leidt dit niet tot een lastenverzwaring (leges voor onderdeel monument).

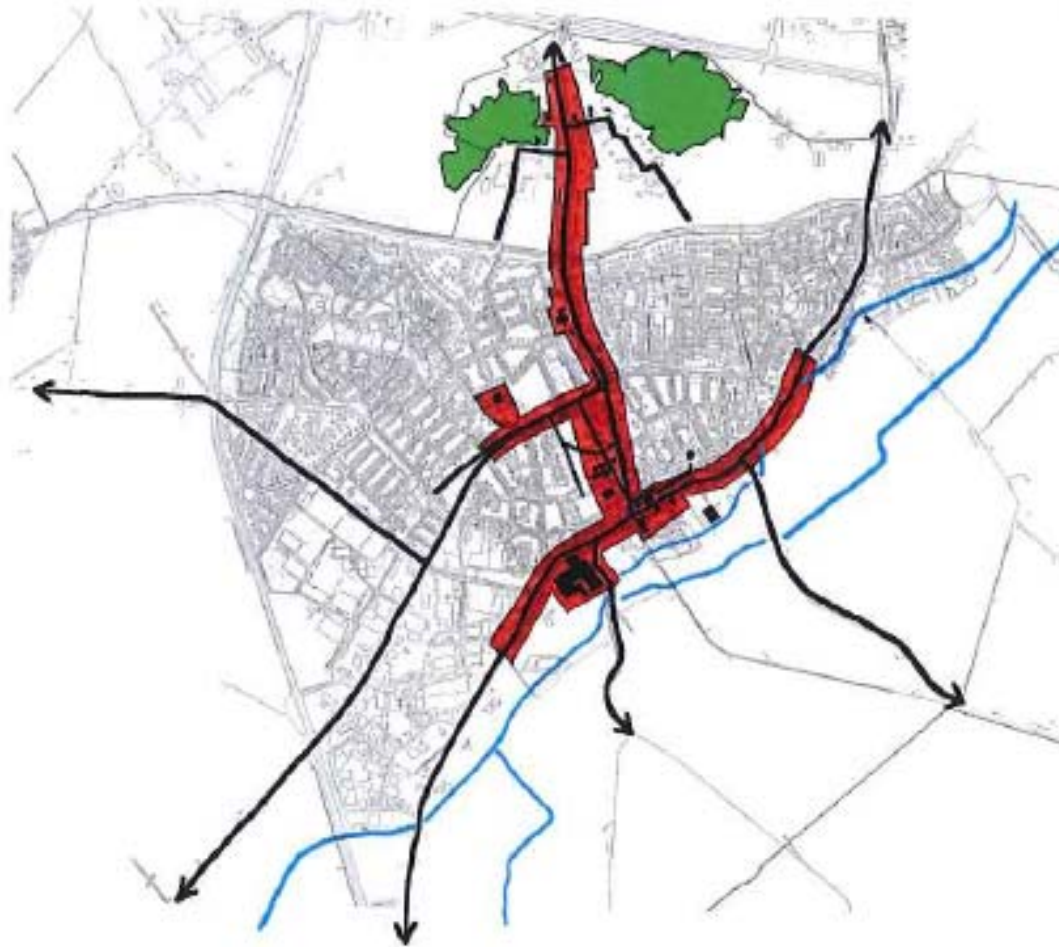
4 Waar voegt welstandstoezicht iets toe?

4.1 Algemeen

De gemeenteraad heeft expliciet gevraagd te onderzoeken of het mogelijk is om welstandstoezicht te beëindigen. Voornamelijk om individuele aanvragers, die de welstandsbeoordeling als een tijdrovende en frustrerende tussenstap beschouwen, te ontzien. Vergaande welstandstoetsing past niet in de gedachte van eigen verantwoordelijkheid van de burger, deregulering en De Kanteling. Zoals eerder aangegeven past het volledig afschaffen van welstandsbeleid en welstandstoezicht echter niet bij de visie die de gemeente heeft op het karakter van de gemeente in zijn algemeenheid en de gebouwde omgeving in het bijzonder. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op gebieden die de identiteit van gemeente Goirle vormen. Het loslaten van een welstandsbeoordeling kan in deze gebieden de grootste impact hebben. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties.



Typologie van de gemeente Goirle met de situering van de dorpskernen en de historische structuur

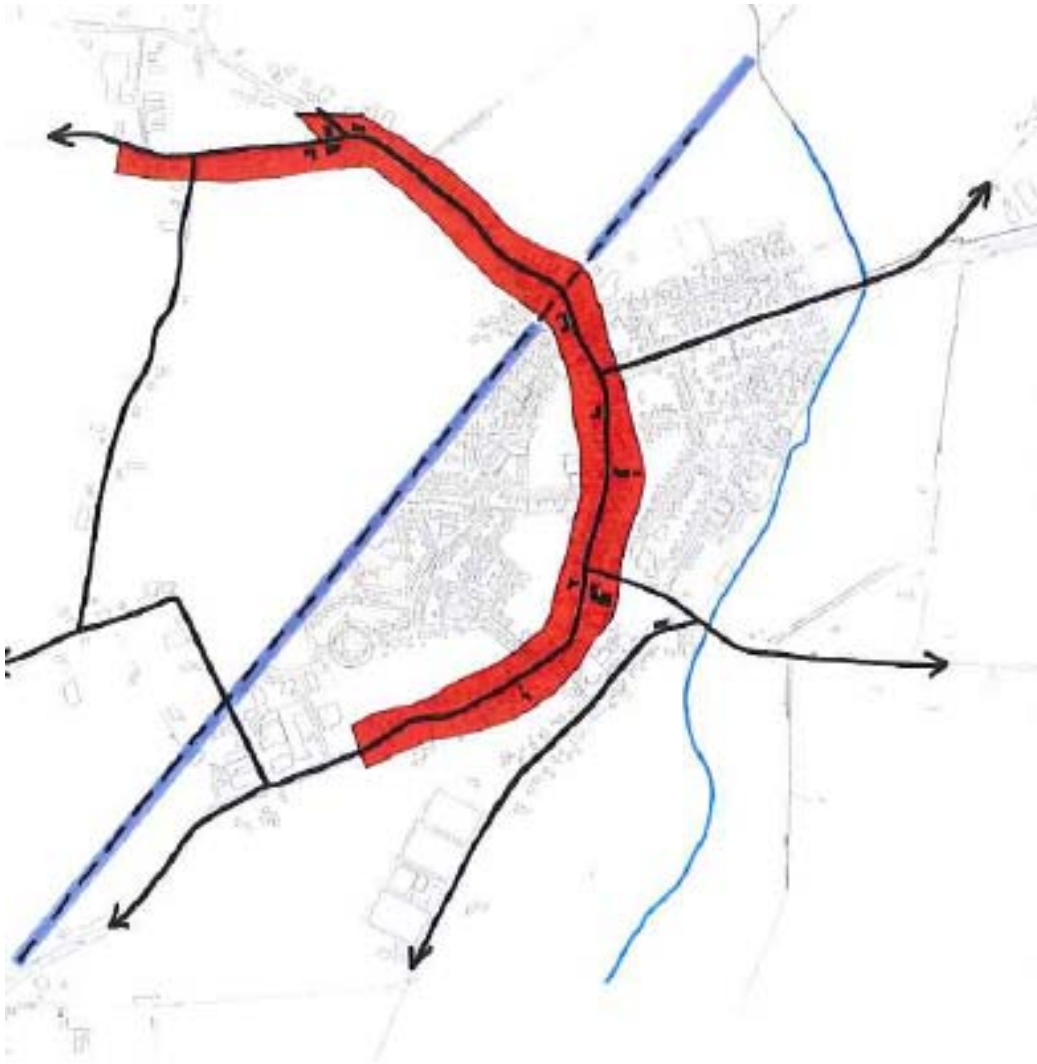


4.2 De kern Goirle

De historische structuur vormt de drager van de identiteit van Goirle. Het historisch gebied is op te delen in vier deelgebieden. In de huidige welstandsnota zijn deze als volgt omschreven:

- H1a: Bergstraat, Kerkstraat, Molenstraat
- H1b: Historisch lint Tilburgseweg Noord
- H2a: Tilburgseweg- Boschkens
- H6a: Historisch Dorpcentrum

In dit gebied zijn diverse monumenten aanwezig en dit gebied bepaalt voor een groot gedeelte de aantrekkingskracht van de gemeente Goirle. De enige wijze om sturing te kunnen geven aan de ruimtelijke kwaliteit van dit gebied is door middel van een beschermd dorpsgezicht of het hebben van welstandscriteria.



4.3 De kern Riel

Vergelijkbaar met de kern in Goirle vormt ook in Riel de historische structuur de identiteitsdrager van de kern. De historische structuur valt uiteen in twee deelgebieden. In de huidige welstandsnota zijn deze als volgt omschreven:

- H1c: Dorpstraat, Kerkstraat, Alphenseweg
- H2c: Tilburgsestraat en oude Tilburgsebaan

4.4 Ontsluitingswegen naar de kern

De ontsluitingswegen naar de kernen kenmerken zich door recentere bebouwing als de historische kern. In deze wegen is de laatste jaren veel geïnvesteerd om deze qua uitstraling vorm te geven als de visitekaartjes van de gemeente. Er zijn diverse infrastructurele projecten gerealiseerd om de uitstraling te verbeteren. Het loslaten van welstandscriteria breekt met deze visie en wordt als onwenselijk geacht. Naast de historische routes, die hiervoor in Goirle en Riel al zijn genoemd, betreft hier ook nog de A58, de Turnhoutsebaan, de Rillaersebaan, de Abcovenseweg en het begin van de Tijvoortsebaan

4.5 Buitengebied

De gemeente hecht veel waarde aan het buitengebied. Goirle is tot nu toe altijd zuinig geweest op haar buitengebied. Ook in de toekomst willen we zorgvuldig met het buitengebied blijven omgaan. Juist in het buitengebied, waar relatief weinig bebouwing aanwezig is, vallen gebouwen tegen de achtergrond van het landschap veel meer op. Zoals in de Toekomstvisie is aangegeven wil Goirle haar landschappelijke en dorpse karakter nadrukkelijk behouden. Hoewel ten opzichte van de kernen nieuwe bouwontwikkelingen in het buitengebied beperkt zijn, is het belangrijk dat er ook voor nieuwe bouwontwikkelingen in het buitengebied gebiedsgerichte criteria blijven bestaan, die dit karakter van en de samenhang en ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied blijven waarborgen, en waaraan objectief getoetst kan worden.

4.6 Nieuwbouwlocaties

Bij de nieuwbouw locaties draagt een welstandstoetsing niet bij aan het behoud van de bestaande bebouwingsstructuur. Met het grootste gedeelte van Goirle welstandsvrij is het wenselijk dat ieder meer grootschalig ruimtelijk plan gepaard gaan met een beeldkwaliteitsplan, dat vooraf door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Dit is nu ook al vaak gebruikelijk. De welstandscommissie beoordeelt een nieuwbouwplan aan de hand van dit beeldkwaliteitsplan. Hiermee wordt gewaarborgd dat een nieuwe wijk de gewenste samenhang krijgt en dat de omgeving de uitstraling krijgt die hen is voorgespiegeld bij de koop van een kavel.

Een goed voorbeeld is het project Fonkelsteen. Hier wordt in een collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) een 20-tal woningen ontwikkelt. Ieder lid van het CPO heeft een ander ideaal beeld van een mooie woning. In dit traject is zichtbaar dat er wordt gezocht naar zoveel mogelijk keuzevrijheid voor de individuele opdrachtgevers zonder dat er een verrommeling ontstaat van het straatbeeld. Dit wordt gerealiseerd door de materialisering van de woningen op elkaar af te stemmen. Tevens wordt er bij het ontwerpen van de voorgevels 1 duidelijk stramien gebruikt waar opdrachtgevers hun eigen variant van kunnen maken.

Daarnaast wordt door het vaststellen van een beeldkwaliteitplan bij projectmatige bouw gewaarborgd dat er hoogwaardige materialen worden toegepast en dat een wijk zijn uitstraling behoudt. Om dit te borgen betekent dit automatisch dat voor grote nieuwbouwlocaties (> 5woningen) er altijd gewerkt zal moeten worden met een beeldkwaliteitsplan. Dit betekent overigens niet dat het feit dat een beeldkwaliteitsplan gemaakt moet worden, dan altijd projectmatig gebouwd moet worden, dat alle woningen er hetzelfde uit moeten zijn en/of dat geen vrijheid geboden kan worden. In een beeldkwaliteitsplan kan namelijk ook bepaald worden dat er (alle) vrijheid is. De raad kan dan besluiten op planniveau om welstandsvrije kavels aan te wijzen. Het gaat erom dat voor de meer grootschalige nieuwbouwlocaties een bewuste keuze wordt gemaakt welk beeld uiteindelijk wordt beoogd.

Na de oplevering van de nieuwbouwwoningen vallen deze onder het algemene welstandsvrije regime voor zover het plan niet in de kerngebieden vallen. Op deze wijze wordt de eenheid en kwaliteit van een nieuwbouwproject geborgd en krijgen de bewoners na oplevering dezelfde vrijheid als andere bewoners van de gemeente Goirle.

4.7 Excessenregeling

Welstandsexcessen zijn situaties die in ernstige mate in strijd zijn met welstand. Denk hierbij aan bouwvallen, zeer achterstallig onderhoud en grafitti.

Het niet vaststellen van criteria impliceert, dat het onmogelijk wordt om op te treden tegen welstandsexcessen. Zowel de huidige tekst van Woningwet art. 12 als de tekst zoals die luidde vóór 1 januari 2003 zijn daarover duidelijk (zie bijlage 2). Zeker in gemeenten met gemengde regimes (welstandsvrij, -luw en -intensief) is echter

te overwegen voor welstandsvrije gebieden wel criteria te formuleren die gehanteerd kunnen worden bij welstandsexcessen. Zulke criteria kunnen gebruikt worden bij repressief optreden in geval van evident 'ernstig in strijd met redelijke eisen van welstand'. Ook deze excessenregeling met bijbehorende criteria zal uiteraard openbaar moeten zijn en het resultaat van vaststelling cf. lid 4 van art. 12 (zie bijlage). Aanvragers die repressief optreden van de gemeente willen voorkomen, kunnen zich vrijwillig conformeren aan deze excessencriteria.

Ook voorheen was niet wettelijk bepaald wie moest vaststellen of er sprake is van een welstandsexces. Veel gemeenten schakelen voor de (juridische) zekerheid de welstandscommissie in bij het beoordelen van deze vraag, maar dat is niet verplicht. Een onderbouwing door deskundigen helpt vaak wel als het handhavingsbesluit door de geadresseerde in bezwaar en beroep wordt aangevochten. Ook een (handhavings-) ambtenaar kan vaststellen of een bepaald bouwwerk in 'ernstige strijd met redelijke eisen van welstand' is, beoordeeld aan de hand van de speciale excessencriteria.

5 Nieuwe ontwikkelingen

Om de vergunningprocessen (o.a. Wet op de ruimtelijke ordening en de Wabo) verder te integreren wordt landelijk gewerkt aan de Omgevingswet. Dit houdt in dat met de invoering van deze wet het welstandsbeleid nogmaals tegen het licht moet worden gehouden. De bedoeling is om deze stelselwijziging in 2018 in werking te hebben.

Volgens de laatste informatie beoogt men om in 2014 een wetsvoorstel in te dienen voor de nieuwe Omgevingswet. Centraal instrument in de nieuwe Omgevingswet is het gemeentelijke Omgevingsplan. Dit plan is een combinatie van alle gemeentelijke bestemmingsplannen, aangevuld met tenminste de beleidsnota's op het terrein van cultuurhistorie en monumentenzorg en de welstandsnota. In het plan moet de gemeente haar zorg voor een goede omgevingskwaliteit vastleggen. De gemeente deelt functies toe aan de verschillende locaties (waar vroeger bestemmingen aan gronden werden toebedeeld).

In het Omgevingsplan kan de gemeente per gebied, zelfs per perceel, eisen stellen aan de kwaliteit. Dat kunnen eisen zijn over het 'uiterlijk van bouwwerken' of de bescherming van cultuurhistorische kwaliteiten, maar bijvoorbeeld ook eisen aan de inrichting van het erf. Nu kunnen zulke regels vaak niet in het bestemmingsplan worden opgenomen, omdat ze niet altijd ruimtelijk van belang zijn. Die eis vervalt straks, zodat ook de functie 'monument' aan een locatie kan worden toebedeeld, of een waarde met betrekking tot bijvoorbeeld geluidhinder. Het is niet de bedoeling dat bijvoorbeeld de welstandscriteria een plek krijgen in het Omgevingsplan, maar als er eisen gesteld worden aan het uiterlijk van bouwwerken of aan de inrichting van het erf, die een nadere uitleg behoeven, dan kan als bijlage bij het omgevingsplan een set beleidsregels door de gemeenteraad worden vastgesteld die gehanteerd wordt bij het verlenen van een omgevingsvergunning – vergelijkbaar met de huidige welstandspraktijk, maar dan breder en integraler.

De flexibiliteit en de vormvrijheid van het Omgevingsplan maakt het mogelijk dat de gemeente geen sectorale afweging maakt van alle belangen afzonderlijk, maar een integrale kwaliteitsbeoordeling geeft, waarin uiteraard alle belangen wel zijn meegewogen.

6 Conclusie en voorstel

6.1 Behoud van criteria in waardevolle gebieden

Het is mogelijk om het volledige grondgebied van de gemeente Goirle welstandsvrij te maken. In het voorgaande is echter aangegeven dat er een aantal kwetsbare gebieden is in de gemeente Goirle. Voorgesteld wordt om deze vooralsnog te beschermen. Het welstandsvrij verklaren van beeldbepalende gebieden en nieuwbouwlocaties in de kern van Goirle en Riel ongewenst, omdat dit mogelijk leidt tot schadelijke gevolgen. Dit geldt ook voor beschermde monumenten. Het vervangen van welstandsgebieden door een beschermd dorpsgezicht is extra regeldruk ten opzichte van het huidige systeem en daarom onwenselijk. Daarom wordt voorgesteld om de toepassing van welstandsvrije gebieden eerst in te voeren in de minst kwetsbare gebieden.. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de gemeenteraad voor het zoveel mogelijk welstandsvrij verklaren van gebieden ter voorkoming van frustratie van de particuliere aanvragers ten aanzien van de welstandstoets.

In 2018 is er een wijziging van wetgeving en wordt het volledige instrumentarium rondom ruimtelijke kwaliteit herzien (bestemmingsplan, welstandsbeleid, monumenten etc.). Dat lijkt een goed moment om de werking van het nu voorgestelde beleid te evalueren en zo nodig aan te passen.



Welstandspflichtige gebieden

6.2 Zeer beperkt welstandtoezicht en integratie van monumenten toezicht en welstand

Het is onwenselijk om advisering op het gebied van welstand en monumenten dubbel te laten plaatsvinden. Na toepassing van dit nieuwe beleid neemt het aantal plannen dat ter beoordeling wordt voorgelegd af. Om de continuïteit van de adviezen te kunnen waarborgen ligt het voor de hand de monumententoets en de welstandstoets op één moment te laten plaatsvinden. Dit krijgt vorm door het instellen van een nieuwe omgevingscommissie (welstand en monumenten gecombineerd) die op afroep bijeen komt.

Om dit te realiseren worden de volgende keuzes gemaakt:

- Welstandsvrije gebieden vaststellen (zie bijlage).
- In de welstandsvrije gebieden plannen voor volledige nieuwbouw welstandsplichtig houden door middel van toetsing aan gebiedscriteria en/of een beeldkwaliteitsplan
- Nadat een project is opgeleverd in deze gebieden vallen de bouwwerken onder het welstandsvrije regime
- In de welstandsvrije gebieden wel vast houden aan criteria om op te kunnen treden tegen excessen
- De welstandscommissie vergadert eens in de drie weken (dit was voorheen 2 weken) en indien noodzakelijk sluiten leden met deskundigheid op het gebied van monumenten aan. Dit gebeurt op afroep

6.3 Behoud criteria voor excessen (handhaving achteraf)

Het komt zelden voor dat een bouwwerk zich in een staat bevindt dat er sprake is van ernstige strijd met redelijke eisen van welstand. Echter als dit voorkomt wil de gemeente wel handvaten hebben om dit te kunnen aanpakken. Daarom worden voor het gehele grondgebied van de gemeente Goirle criteria opgesteld waarin wordt aangegeven wanneer iets in ernstige mate in strijd is met welstand. Het gaat hier om zeer achterstallig onderhoud, krotten, bouwvallen en graffiti.

6.4 Uitwerking criteria

In het volgende hoofdstuk wordt invulling gegeven aan de criteria voor de gebieden. De uitwerking is volledig gebaseerd op de reeds bestaande welstandsnota. Er is dus sprake van een deregulering voor het grootste gedeelte van de gemeente Goirle en voor het laatste gedeelte waar het verdwijnen van welstandtoezicht onwenselijk is blijft het toetsingskader gelijk.

7 Welstandscriteria

Voor de gebieden waar welstandstoezicht van kracht blijft wordt aangesloten bij de huidige systematiek en de daarbij behorende criteria waarop een plan beoordeeld wordt. Het welstandsbeleid gaat uit van een drietrapsraket waarbij voor standaard bouwwerken (bijvoorbeeld erfafscheidingen, uitbouwen en dakkapellen) er concrete 'objectgerichte criteria' zijn geformuleerd (zie hoofdstuk 10).

Voor overige bouwwerken gelden de 'gebiedsgerichte criteria' die minder concreet zijn, maar meer gericht zijn op samenhang in de architectuur van het bouwwerk met zijn omgeving (zie hoofdstuk 9). Om een goede beoordeling mogelijk te maken, valt elk bouwwerk in een nader omschreven architectuurgebied (zie kaart gebiedsindeling) en is Goirle opgedeeld in 3 beoordelingsniveaus (zie kaart welstandsniveaus). De gebiedsindeling bepaalt welke criteria van toepassing zijn; het welstandsniveau bepaalt op haar beurt weer in welke mate er aan de van toepassing zijnde criteria wordt getoetst.

De algemene welstandscriteria (zie hoofdstuk 8) vormen het vangnet voor de beoordeling van bijzondere bebouwing of vormt, in relatie met bijvoorbeeld het bestemmingsplan, het toetsingskader voor de in ontwikkeling zijnde gebieden.

7.1 Een samenhangend stelsel van criteria

Een gemeentelijk welstandsbeleid bevat de welstandsaspecten en de criteria waaraan bouwplannen in die gemeente worden getoetst. In principe kan elke gemeente zijn eigen criteria hanteren, zolang dit wordt gedragen door de gemeenteraad. Het specifieke karakter van een gemeente wordt voor een groot deel door enkele karakteristieke gebouwen of ensembles bepaald. Een groot deel van het grondgebied omvat bebouwing zonder specifiek plaatselijke kenmerken. Voorts bestaat het bouwen in Nederland voor een groot deel uit (standaard-)objecten: kleine gebouwen, verbouwingen en uitbreidingen, waarvoor een maatschappelijk geaccepteerd scala aan oplossingen en vormen is ontwikkeld, en waarvoor objectieve, meetbare criteria op te stellen zijn.

Ten aanzien van de welstandscriteria wordt er dan ook een onderverdeling gemaakt in drie hoofdgroepen die in samenhang moeten worden bezien:

- a) objectcriteria
- b) gebiedscriteria
- c) algemene criteria

7.2 Welstandsniveau

De gebieden met een laag ambitieniveau worden welstandsvrij. Binnen de overige gebieden die welstandstoezicht blijven behouden wordt geen onderscheid meer gemaakt in de wijze van toetsen.

7.2.1 Toetsniveau

De resterende welstandsgebieden zijn van cruciale of grote betekenis voor het totaalbeeld van de kernen en het landschap. Verder is aan deze gebieden een hoge cultuurhistorische, architectonische, landschappelijke of stedenbouwkundige waarde toe te kennen. Deze hebben een hoge waarde en gevoeligheid ten aanzien van de beleving van de openbare ruimte en de uitstraling van de gemeente Goirle

7.2.2 Welstandsvrije gebieden (behoudens volledige nieuwbouw)

Gebieden zonder waardebeoordeling vallen in een zogenaamd "welstandsvrij gebied"; plannen in dit gebied worden niet getoetst aan redelijke eisen van welstand. Wel geldt hier de excessenregeling (zie paragraaf 4.6) en criteria voor volledige nieuwbouw (zie paragraaf 4.5). Een dergelijk 'niveau' geldt straks voor het grootste gedeelte van de gemeente Goirle.

Bouwplannen worden in deze gebieden overigens wel aan alle andere voorschriften getoetst, zoals het Bouwbesluit en het bestemmingsplan, waarin zaken als rooilijnen, goot- en nokhoogte kunnen worden vastgelegd.

7.3 Beoordelingsaspecten

De in hoofdstuk 9 (gebiedscriteria) opgenomen beoordelingsaspecten kunnen globaal in drie categorieën worden onderverdeeld:

1. Hoofdaspecten
2. Deelaspecten
3. Detailspecten

Bij een beoordeling in de resterende gebieden zullen alle aspecten zijn belicht en criteria zijn geformuleerd.

7.4 Monumenten en welstandscriteria

Voor bouwplannen op, aan of nabij monumenten vormt de redengevende beschrijving van het monument mede het welstandscriterium. De beoordelingsaspecten worden gehanteerd (voor zover van toepassing) zoals in de vorige paragraaf zijn aangeduid. Ter verduidelijking worden alle monumenten vermeld of aangeduid in het kaartmateriaal behorende bij de gebiedsbeschrijving. Monumenten vormen niet zelden een uitzondering in hun omgeving. Ze hebben vaak specifieke vorm- en stijlkenmerken, die afwijken van de gebiedskarakteristiek.

7.5 Excessenregeling

Volgens artikel 12 van de Woningwet kunnen burgemeester en wethouders de eigenaar van een bouwwerk dat 'in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand' aanschrijven om die strijdigheid op te heffen. Ook bouwwerken waar geen vergunning voor vereist is, mogen niet in 'ernstige mate strijdig zijn met redelijke eisen van welstand'. Criteria hiervoor moeten in de welstandsnota zijn opgenomen. Voor de gemeente geldt het criterium dat er bij ernstige strijdigheid met redelijke eisen van welstand sprake moet zijn van een exces, dat wil zeggen een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is. Het gaat hierbij dus om zaken waaraan een groot deel van de mensen zich ergert. Het zal duidelijk zijn dat in een gebied waarvoor een hoog niveau is vastgesteld er eerder sprake kan zijn van een exces dan in een gebied met een laag niveau. In welstandsvrije gebieden moet dientengevolge sprake zijn van een zeer ernstige situatie, alvorens opgetreden kan worden tegen een exces.

Ondanks dat het niet mogelijk is om zeer gedetailleerde criteria te formuleren wanneer er sprake is van een exces, is het toch noodzakelijk om algemene criteria hieromtrent op te nemen.

7.5.1 Criteria

Van ernstige strijd met redelijke eisen van welstand zal in elk geval sprake zijn bij:

- het visueel of fysiek afsluiten van een bouwwerk voor zijn omgeving;

- het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing of uitbreiding van een bouwwerk; bijvoorbeeld door het op onevenwichtige wijze aantasten van een aanwezige architectonische monumentaliteit of (spiegel)symmetrie;
- armoedig materiaalgebruik, waaronder ook materialen waarvan bekend is dat die onevenredig “lelijk” verouderen en/of die een groot contrast vormen met de kwalitatief betere materialen van de bestaande bebouwing;
- toepassing van felle of sterk contrasterende kleuren, waar daar geen redelijke aanleiding voor is;
- te opdringerige of te veelvuldig herhaalde reclames;
- een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is (zie daarover vooral ook de gebiedsgerichte criteria) waarbij met name afmeting(en), plaats, kleur- en materiaalgebruik;
- op meerdere punten strijdig zijn met de objectgerichte criteria dat tevens naar het oordeel van het college precedentwerking zal hebben.

8 Algemene criteria

De algemene welstandscriteria die in deze paragraaf worden genoemd, richten zich op de zeggingskracht en het vakmanschap van het architectonisch ontwerp en zijn terug te voeren op vrij universele kwaliteitsprincipes. De algemene welstandscriteria liggen (haast onzichtbaar) ten grondslag aan elke planbeoordeling.

De algemene criteria bestaan uit een uiteenzetting van algemene architectonische begrippen en aspecten waarmee kwaliteit (of het gebrek aan kwaliteit) kan worden omschreven. De algemene architectonische begrippen komen voort uit de notitie die de toenmalige rijksbouwmeester, dhr. Tj. Dijkstra, in 1985 heeft uitgebracht onder de titel "Architectonische kwaliteit, een notitie over architectuurbeleid". Ze vormen het begrippenkader en zijn als het ware het gereedschap van de commissie bij de argumentatie van het advies.

8.1 Toepassing algemene criteria

In bijzondere situaties wanneer de gebiedsgerichte en de objectgerichte welstandscriteria ontoereikend zijn, kan het nodig zijn expliciet terug te grijpen op de algemene welstandscriteria.

Uitgangspunt is dat, wanneer wordt voldaan aan de gebiedsgerichte criteria, het bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand. Alleen wanneer het bouwplan tot een verslechtering van de situatie zou leiden en dit vanuit de algemene criteria kan worden gemotiveerd, kan gesteld worden dat een bouwplan niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

Ook wanneer een bouwplan afwijkt van de bestaande of toekomstige omgeving maar door bijzondere schoonheid wél aan redelijke eisen van welstand voldoet, kan worden teruggesproken op de algemene welstandscriteria. De welstandscommissie kan burgemeester en wethouders in zo'n geval gemotiveerd en schriftelijk adviseren af te wijken van de gebiedsgerichte en objectgerichte welstandscriteria. In praktijk betekent dit dat het betreffende plan alleen op grond van de algemene welstandscriteria wordt beoordeeld en dat de bijzondere schoonheid van het plan met deze criteria overtuigend kan worden aangetoond. Het niveau van 'redelijke eisen van welstand' ligt dan uiteraard hoog, het is immers redelijk dat er hogere eisen worden gesteld aan de zeggingskracht en het architectonisch vakmanschap naarmate een bouwwerk zich sterker van zijn omgeving onderscheidt.

Tenslotte gelden de algemene welstandscriteria ook wanneer sprake is van een ontwikkelingsgebied; nieuwe plannen kunnen redelijkerwijs immers niet getoetst worden aan de reeds opgestelde gebiedscriteria. Bij de toetsing van dergelijke bouwplannen vormen het bestemmingsplan, de toelichting op het bestemmingsplan, het beeldkwaliteitsplan en overige stukken die betrekking hebben op de ontwikkeling van het gebied, het beoordelingskader. Daarbij is, tenzij anders bepaald, altijd sprake van een hoog welstandsniveau. Nieuwbouwplannen die in een dergelijk ontwikkelingsgebied vallen worden te allen tijde vooraf eerst ter beoordeling aan de (interne) stedenbouwkundige voorgelegd. Eventuele stedenbouwkundige randvoorwaarden kunnen dan gesteld worden. De commissie geeft dan ook haar advies, met inachtneming van het stedenbouwkundige advies c.q. het advies van de supervisor.

Bouwplannen die binnen het ontwikkelingsgebied vallen, maar hier uit welstandsoogpunt redelijkerwijs geen directe relatie mee hebben (bijvoorbeeld een vergroting van een bestaande woning), worden getoetst aan de bestaande gebiedscriteria voor zover deze niet binnen de objectgerichte criteria vallen.

8.2 Beoordelingsaspecten en criteria

8.2.1 Relatie tussen vorm, gebruik en constructie

Van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag worden verwacht dat de verschijningsvorm een relatie heeft met het gebruik ervan en de wijze waarop het gemaakt is, terwijl de vormgeving daarnaast ook zijn eigen samenhang en logica heeft.

Een bouwwerk wordt primair gemaakt om te worden gebruikt. Hoewel het welstandstoezicht slechts is gericht op de uiterlijke verschijningsvorm, kan de vorm van het bouwwerk niet los worden gedacht van de eisen vanuit het gebruik en de mogelijkheden die materialen en technieken bieden om een doelmatige constructie te maken. Gebruik en constructie staan aan de wieg van iedere vorm. Daarmee is nog niet gezegd dat de vorm altijd ondergeschikt is aan het gebruik of de constructie. Ook wanneer andere aspecten dan gebruik en constructie de vorm tijdens het ontwerpproces gaan domineren, mag worden verwacht dat de uiteindelijke verschijningsvorm een begrijpelijke relatie houdt met zijn oorsprong. Daarmee is tegelijk gezegd dat de verschijningsvorm méér is dan een rechtstreekse optelsom van gebruik en constructie. Er zijn daarnaast andere factoren die hun invloed kunnen hebben zoals de omgeving en de associatieve betekenis van de vorm in de sociaal-culturele context. Maar als de vorm in tegenspraak is met het gebruik en de constructie dan verliest zij daarmee aan begrijpelijkheid en integriteit.

8.2.2 Relatie tussen bouwwerk en omgeving

Van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag eveneens worden verwacht dat het een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de openbare (stedelijke of landschappelijke) ruimte. Daarbij worden hogere eisen gesteld naarmate de openbare betekenis van het bouwwerk of van de omgeving groter is.

Bij het oprichten van een gebouw is sprake van het afzonderen en in bezit nemen van een deel van de algemene ruimte voor particulier gebruik. Gevels en volumes vormen zowel de externe begrenzing van de gebouwen als ook de wanden van de openbare ruimte die zij gezamenlijk bepalen. Het gebouw is een particulier object in een openbare context, het bestaansrecht van het gebouw ligt niet in het eigen functioneren alleen maar ook in de betekenis die het gebouw heeft in zijn stedelijke of landschappelijke omgeving. Ook van een gebouw dat contrasteert met zijn omgeving mag worden verwacht dat het zorgvuldig is ontworpen en de omgeving niet ontkent. Waar het om gaat is dat het gebouw een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de omgeving en de te verwachten ontwikkeling daarvan.

8.2.3 Betekenissen van vormen in de sociaal-culturele context

Van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag voorts worden verwacht dat verwijzingen en associaties zorgvuldig worden gebruikt en uitgewerkt, zodat er concepten en vormen ontstaan die bruikbaar zijn in de bestaande maatschappelijke realiteit.

Voor vormgeving gelden in iedere cultuur bepaalde regels, net zoals een taal zijn eigen grammaticale regels heeft om zinnen en teksten te maken. Die regels zijn geen wetten en moeten ter discussie kunnen staan. Maar als ze worden verhaspeld of ongeïnspireerd gebruikt, wordt een tekst verwarrend of saai. Precies zo wordt een bouwwerk verwarrend of saai als de regels van de architectonische vormgeving niet bewust worden gehanteerd.

Als vormen regelmatig in een bepaald verband zijn waargenomen krijgen zij een zelfstandige betekenis en roepen zij, los van gebruik en constructie, bepaalde associaties op. Pilasters in classicistische gevels verwijzen naar

zuilenstructuren van tempels, transparante gevels van glas en metaal roepen associaties op met techniek en vooruitgang.

In iedere bouwstijl wordt gebruik gemaakt van verwijzingen en associaties naar wat eerder of elders reeds aanwezig was of naar wat in de toekomst wordt verwacht. De kracht of de kwaliteit van een bouwwerk ligt echter vooral in de wijze waarop die verwijzingen en associaties worden verwerkt en geïnterpreteerd binnen het kader van de actuele culturele ontwikkelingen, zodat concepten en vormen ontstaan die bruikbaar zijn in de bestaande maatschappelijke realiteit. Zorgvuldig gebruik van verwijzingen en associaties betekent onder meer dat er een bouwwerk ontstaat dat integer is naar zijn tijd doordat het op grond van zijn uiterlijk in de tijd kan worden geplaatst waarin het werd gebouwd of verbouwd. Bij restauraties is sprake van herstel van elementen uit het verleden, maar bij nieuw- of verbouw in bestaande (monumentale) omgeving betekent dit dat duidelijk moet zijn wat authentiek is en wat nieuw is toegevoegd. Een ontwerp kan worden geïnspireerd door een bepaalde tijdperiode, maar dat is iets anders dan het imiteren van stijlen, vormen en detailleringen uit het verleden.

Associatieve betekenissen zijn van groot belang om een omgeving te 'begrijpen' als beeld van de tijd waarin zij is ontstaan, als verhaal van de geschiedenis, als representant van een stijl. Daarom is het zo belangrijk om ook bij nieuwe bouwplannen zorgvuldig met stijlvormen om te gaan, zij vormen immers de geschiedenis van de toekomst.

8.2.4 Evenwicht tussen helderheid en complexiteit

Van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag worden verwacht dat er structuur is aangebracht in het beeld, zonder dat de aantrekkingskracht door simpelheid verloren gaat.

Een heldere structuur biedt houvast voor de waarneming en is bepalend voor het beeld dat men vasthoudt van een gebouw. Symmetrie, ritme, herkenbare maatreeksen en materialen maken het voor de gemiddelde waarnemer mogelijk de grote hoeveelheid visuele informatie die de gebouwde omgeving geeft, te reduceren tot een bevattelijk beeld.

Het streven naar helderheid mag echter niet ontaarden in simpelheid. Een bouwwerk moet de waarnemer blijven prikkelen en intrigeren en zijn geheimen niet direct prijsgeven. Er mag best een beheerst beroep op de creativiteit van de voorbijganger worden gedaan. Van oudsher worden daarom helderheid en complexiteit als complementaire begrippen ingebracht bij het ontwerpen van bouwwerken. Complexiteit in de architectonische compositie ontstaat vanuit de stedenbouwkundige eisen en het programma van eisen voor het bouwwerk. Bij een gebouwde omgeving met een hoge belevingswaarde zijn helderheid en complexiteit tegelijk aanwezig in een evenwichtige en spanningsvolle relatie.

8.2.5 Schaal en maatverhoudingen

Van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag worden verwacht dat het een samenhangend stelsel van maatverhoudingen heeft dat beheerst wordt toegepast in ruimtes, volumes en vlakverdelingen.

Ieder bouwwerk heeft een schaal die voortkomt uit de grootte of de betekenis van de betreffende bouwopgave. Grote bouwwerken kunnen uiteraard binnen hun eigen grenzen geleed zijn maar worden onherkenbaar en ongeloofwaardig als ze er uitzien alsof ze bestaan uit een verzameling losstaande kleine bouwwerken.

De maatverhoudingen van een bouwwerk zijn van groot belang voor de belevingswaarde ervan. De waarnemer ervaart bewust of onbewust de maatverhoudingen van een bouwwerk.

Duidelijk is dat de kracht van een compositie groter is naarmate de maatverhoudingen een sterkere samenhang en hiërarchie vertonen. Mits bewust toegepast kunnen ook spanning en contrast daarin hun werking hebben.

De afmetingen en verhoudingen van gevelelementen vormen tezamen de compositie van het gevelvlak. Daken vormen een belangrijk element in de totale compositie. Als toegevoegde elementen (zoals een dakkapel, een aanbouw of een zonnecollector) te dominant zijn ten opzichte van de hoofdmassa en/of de vlakverdeling, verstoren zij het beeld niet alleen van het object zelf maar ook van de omgeving waarin dat is geplaatst.

8.2.6 Materiaal, textuur, kleur en licht

Van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag worden verwacht dat materiaal, textuur, kleur en licht het karakter van het bouwwerk zelf ondersteunen en de ruimtelijke samenhang met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan duidelijk maken.

Door middel van materialen, kleuren en lichttoetreding krijgt een bouwwerk uiteindelijk zijn visuele en tactiele kracht: het wordt zichtbaar en voelbaar. De keuze van materialen en kleuren is tegenwoordig niet meer beperkt tot wat lokaal aan materiaal en ambachtelijke kennis voorhanden is. Die keuzevrijheid maakt de keuze moeilijker en het risico van een onsamenhangend beeld groot. Als materialen en kleuren teveel los staan van het ontwerp en daarin geen ondersteunende functie hebben maar slechts worden gekozen op grond van decoratieve werking, wordt de betekenis ervan toevallig en kan de materiaal- en kleurkeuze afbreuk doen aan de zeggingskracht van het

bouwwerk. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het gebruik van materialen en kleuren geen ondersteuning geeft aan de architectonische vormgeving of wanneer het gebruik van materialen en kleuren een juiste interpretatie van de aard en de ontstaansperiode van het bouwwerk in de weg staat.

9 Gebiedscriteria

De gebiedsgerichte criteria bestaan uit een beschrijving van de beeldkarakteristiek van de verschillende gebieden in de gemeente, een waardebeoordeling daarvan en, daaraan gekoppeld, een vaststelling van het welstandsniveau. De beeldkarakteristiek wordt per kenmerkend deelgebied beschreven. In de waardebeoordeling wordt aangegeven welke gebiedsgebonden kenmerken zodanig waardevol zijn dat ze dienen te worden gerespecteerd of beschermd.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de bestaande nota en is nader uitgewerkt in bijlage 2. In Bijlage 2 zijn de bestaande beeldkwaliteitsplannen van projecten die nog in uitvoering zijn toegevoegd.

10 Objectcriteria

Het bouwen in Nederland bestaat voor een belangrijk deel uit verbouwingen en uitbreidingen van bestaande gebouwen, en het plaatsen van standaard (vaak prefab-) bouwwerken. In de loop der jaren is door gemeenten en welstandsorganisaties veel beleid m.b.t. standaard bouwopgaven en het kleine bouwen vastgelegd in notities, die vaak voorzien zijn van voorbeelden.

Elke welstandscommissie of organisatie heeft zijn eigen set met notities ontwikkeld. Vaak lijken ze sterk op elkaar qua inhoud, maar verschillen ze qua methodiek en structuur.

De objectcriteria bestaan voor een belangrijk deel uit objectieve, meetbare beleidsnormen, die van toepassing zijn op specifieke, veel voorkomende bouwwerken of bouwkundige ingrepen. Een deel van de objectgerichte criteria zal bestaan uit de omschrijving van maximale maten en verhoudingen, minimale afstanden en objectieve vormaspecten (zoals plat of hellend). Voldoet het plan hieraan dan zal het geen bezwaren oproepen. Wanneer het plan daarvan afwijkt zal het plan moeten worden getoetst aan minder meetbare criteria: de afstemming op de bestaande toestand, enz. Deze criteria worden zo eenduidig mogelijk beschreven en zijn bijgevoegd in bijlage 1.