

Bijlage 6 Nadere duiding

SAOZ-rapport

Op 8 december 2023 heeft SAOZ een risicoanalyse planschade uitgebracht op basis van 2 representatieve objecten: Schoolstraat 2 en Lageweg 9. Uit dit advies blijkt dat er schaderisico aanwezig kan zijn door zowel het reduceren van bouw- en gebruiksmogelijkheden als het introduceren van een parkeerregeling (kan indirect leiden tot reductie van bouw mogelijkheden). Conclusie is een hoge indicatie planschade risico voor beide objecten. Indien deze bedragen gemakshalve worden doorgerekend op alle betrokken objecten in het kernwinkelgebied ten opzichte van de maximale planologische mogelijkheden is de financiële omvang en consequentie erg groot.

Ook het opnemen van een parkeerregeling kan grote gevolgen hebben op de bouw- en aanwendmogelijkheden van deze objecten. Hieraan is echter lastig een objectieve waarde te koppelen. Aangezien voor elke te realiseren woning ongeveer 2 parkeerplaatsen op eigen terrein moeten worden gerealiseerd, lopen ook deze bedragen snel op (verschil in waarde woning en parkeerplaats).

Aanvullend SAOZ-rapport

Gelet op de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is SAOZ ook gevraagd om te onderzoeken of er instrumenten beschikbaar zijn om de te verwachte nadeelcompensatie te beperken. Op 10 oktober 2024 heeft SAOZ dit aanvullend onderzoek "Beleidsadvies nadeelcompensatie", wat een beleidsmatig karakter draagt, opgeleverd. Er zijn geen percelen individueel beoordeeld. Het schaderisico wordt dus wel benoemd en geduid, maar niet gekwantificeerd.

Vervolgens wordt aangegeven welke instrumenten de gemeente ter beschikking staan om het risico op het moeten vergoeden van schade te beheersen. Het onderzoek wijst uit dat de Omgevingswet niet een sterke dempende invloed op het schaderisico heeft. Daarnaast zijn er 3 beschikbare instrumenten:

1. Voorzienbaarheid creëren: opnieuw beginnen en aan de voorkant officieel bekend maken wat er gaat veranderen. Het risico is dat de betrokkenen in deze periode gebruik gaan maken van hun bouwrecht. Daarmee is het doel van de visie niet gehaald.
2. Het kanaliseren van schaderisico: een afwijkingsmogelijkheid met vergunningsplicht opnemen in het omgevingsplan. Dit kan zorgen voor een (financiële) drempel (hoge leges). Pas als deze geweigerd wordt is er recht op schade. Hiermee probeer je het ontstaan van directe schade te voorkomen / te kanaliseren.
3. Reparatie in natura: het teruggeven van de weggenomen planologische regelingen of het toezeggen van een 'buitenplanse omgevingsvergunning'. Gelet op de bewerkelijkheid en de risico's (die de gemeente niet allemaal in de hand heeft) lijkt de rol van dit instrument beperkt te blijven tot "uiterste redmiddel".

Wat zijn de opties?

Er zijn feitelijk 3 verschillende opties om af te wegen. Lezende vorenstaande instrumenten, lijken optie 1 en 2 de beste opties. Echter, kan worden geconcludeerd dat bij elke keuze de financiële gevolgen uiterst onzeker zijn en groots kunnen uitpakken.

Een tweede mogelijkheid betreft een tussenvorm, waarbij er vanuit een belangenafweging gekozen wordt voor de uitwerking van een deel van alle beoogde regelingen.

Een laatste optie "zonder (financiële) gevolgen" is het voorbereidingsbesluit intrekken en de planologische regeling handhaven. Daarmee is de Centrumvisie (deels) niet uitvoerbaar. Voor het overige deel en de daaraan verbonden actielijnen kan (de

uitvoering van) de Centrumvisie in stand worden gehouden. Dit betekent wel dat de visie moet worden aangepast in lijn met de geldende planologische mogelijkheden.

In de navolgende tekst wordt per actielijn een nadere toelichting gegeven.

Actielijn 1, punt 1: het borgen van de structuur van kernwinkelgebied en aanloopgebieden

Op dit moment zijn de bestaande planologische regelingen van alle bestemmingsplannen 1 op 1 opgenomen in het (tijdelijk) omgevingsplan. Dit betekent dat de gemeente een overgangperiode heeft meegekregen om uiteindelijk te komen tot het (definitieve) omgevingsplan. Wanneer de gemeente klaar is om deze stap te maken kunnen ook de structuur van het kernwinkelgebied en aanloopgebieden hierin worden meegenomen. Immers, veranderd hiermee feitelijk niet de planologische regeling, maar slechts een begrenzing. Daarnaast is het nog maar de vraag of voornoemde structuur nog past en gewenst is binnen de systematiek van het omgevingsplan. Deze afweging kan te zijner tijd nog worden uitgewerkt / -gedacht.

Actielijn 1, punt 2: het toevoegen van woningen op de begane grond

Vanuit stedenbouwkundig en economisch oogpunt is het niet toestaan van wonen in de plint de meest belangrijke binnen het kernwinkelgebied en voor behoud en levendigheid van het kernwinkelgebied. Daarentegen is hier ook de meeste nadeelcompensatie te verwachten. Daarbij blijft de onzekere vraag in hoeverre een ieder daadwerkelijk gebruik gaat maken van de maximale planologische mogelijkheden. Dit neemt niet weg dat op dit moment de reële kans aanwezig is dat een aantal bedrijven / winkels er op korte termijn mee gaan stoppen. Indien deze verwachting zou blijven bij alleen deze bedrijven dan is de geschatte nadeelcompensatie weliswaar lager, maar weegt nog steeds niet op tegen het gewenste resultaat.

En wat gebeurt er als de plint in de toekomst niet meer wordt gevuld door bedrijven / winkels? Worden er dan alsnog woningen toegevoegd om uiteindelijk verpaupering tegen te gaan? Mocht dit scenario zich voordoen, dan lijkt de gemeente "de grote verliezer".

Afweging ruimtelijk vs. financiële uitkomsten SAOZ-rapport

Aan de uitvoering van de Centrumvisie Burgum wordt groot belang gehecht. Nu echter de (financiële) uitvoerbaarheid op een aantal concrete punten van de visie in het geding is, dient een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds de planologische ruimtelijke kaders in relatie tot de kans dat deze voor 100% worden benut en anderzijds de financiële consequenties.

Vanuit stedenbouwkundig en economisch oogpunt is weigeren van wonen in de plint de meest belangrijke wijziging. Immers, als 1 maal in wonen wordt voorzien, zal deze naar verwachting niet meer worden getransformeerd naar detailhandel of anderszins. Daarnaast heeft deze wijziging ook de grootste financiële consequentie (zie tabel bij financiën). Zelfs als de wijziging wordt beperkt tot bijvoorbeeld 30 meter diep, gemeten vanaf de voorgevel of door het kernwinkelgebied verder te verkleinen. De gewenste aanvullende regeling om te komen tot parkeren op eigen terrein maakt de financiële consequentie nog groter.

Ruimtelijk gezien is het vastleggen van de goot-/bouwhoogte voor specifieke panden geen onderdeel van de Centrumvisie Burgum. Deze wens is uitgesproken door de gemeenteraad tijdens de vaststelling van het voorbereidingsbesluit. De vraag is ook in hoeverre dit noodzakelijk is om te komen tot een bepaalde bescherming. Enerzijds omdat wonen vanaf de 1^e verdieping geen probleem geeft en nieuwbouwplannen getoetst moeten worden aan het huidige welstandskader. En anderzijds excessen kunnen worden geweigerd. Het is dan bij eventueel beroep aan de Raad van State om te beoordelen of van het laatstgenoemde sprake is.

Actielijn 2, punt 2: bij transformaties naar wonen moet op eigen terrein worden geparkeerd

De parkeerregeling is bedoeld om bij het toevoegen van woningen, parkeren op eigen erf te verplichten dan wel elders parkeren mogelijk te maken aan de hand van een parkeerbonds.

Voor de eerste regeling geldt dat het verlies aan planologische woonoppervlakte leidt tot nadeelcompensatie (het verschil in waarde tussen wonen en parkeren). Aangezien de waarde van een vierkante meter parkeerplaats niet goed is in te schatten, is uitgegaan van de kosten om een parkeerplaats aan te leggen. Ook deze geschatte kosten zijn aanzienlijk.

Voor het tweede geldt dat er dan wel voldoende concrete beschikbare locaties aanwezig moeten zijn om de ontvangen gelden te gebruiken en de aanleg binnen een reële termijn moet plaatsvinden. Dit maakt een reservering ten behoeve van de aanleg van een groter parkeerterrein lastig.

Actielijn 2, punt 3: het onderzoeken van een parkeerbonds voor het gehele centrumgebied

Geconcludeerd wordt dat het opnemen van een algehele planologische parkeerregeling op dit moment niet tot het gewenste resultaat leidt en tot te grote financiële gevolgen leidt. Daarom wordt voorgesteld om de parkeerproblematiek vooralsnog te betrekken in het proces van concrete (bouw)ontwikkelingen in het centrum van Burgum. Op deze wijze kan vroegtijdig voorzienbaarheid worden gecreëerd.

Voorzienbaarheid creëren

Het is mogelijk om initiatiefnemers zoveel als mogelijk uit te sluiten van nadeelcompensatie ten gevolg van het beleidsvoornemen / (planologische) wijziging. Dit betekent wel dat sprake moet zijn van een voldoende concrete publicatie (zogenoeten: "actieve risicoaanvaarding"). De tekst van het voorbereidingsbesluit is voldoende om daaraan voorzienbaarheid van de voorgenomen maatregelen te ontleen. Omdat deze is gepubliceerd op 28 april 2023 kunnen degene die het object ná deze datum hebben gekocht, bouwactiviteiten worden tegengeworpen.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met het zogeheten "passieve risicoaanvaarding". Het beperken of wegnemen van onbenutte bebouwings- en/of gebruiksmogelijkheden op gronden van een aanvrager kan namelijk directe schade tot gevolg hebben. Indien dit het geval is, dient te worden gezien of aanvrager gedurende langere tijd zijn mogelijkheden onbenut heeft gelaten, terwijl men op de hoogte was of kon zijn van de toekomstige nadelige ontwikkeling (het zogeheten "verwijtbaar stilzitten").

Om dit te bewerkstelligen:

- dient te worden voorzien in een "benuttingstermijn". Deze is gefixeerd op een jaar;
- dienen de aanwendingsmogelijkheden drie jaar of langer te bestaan.

In deze situatie gaat de benuttingstermijn pas lopen als het voorbereidingsbesluit niet meer geldt. Reden hiertoe is dat door de werking van het voorbereidingsbesluit omgevingsvergunningaanvragen moeten worden afgewezen en daarmee aanvragen niet kunnen worden benut. Aan de genoemde 3 jaar wordt al wel voldaan.

Kanaliseren van schaderisico

Een andere mogelijkheid is het koppelen van de activiteit (wonen) aan een omgevingsvergunningsplicht met daaraan verbonden voorwaarden in het omgevingsplan. Hiermee wordt feitelijk een "filter" gezet op de mogelijkheid tot het claimen van schade. Deze regeling sluit weliswaar de echt serieuze initiatiefnemers

niet uit, maar voorziet wel in een (financiële) drempel (indienen van een ontvankelijke aanvraag omgevingsvergunning). Daarnaast kan per geval een afweging tot medewerking worden gemaakt op basis van de opgenomen (specifieke) voorwaarden.

1. Het wijzigen en vastleggen van bouwrechten kan te zijner tijd worden meegenomen in de wijziging van het omgevingsplan

In het (tijdelijk) omgevingsplan is in de regels opgenomen dat de goothoogte van een hoofdgebouw ten hoogste 7 meter mag bedragen en de bouwhoogte 12 meter. Om het karakter van het centrum te behouden is de wens uitgesproken om voor de monumentale en beeld ondersteunende gebouwen én voor de waardevolle gebouwen zonder status die een bijdrage leveren aan het dorpse karakter van het centrum, de goot- en bouwhoogte aangepast vast te leggen. Ondanks dat deze wens slechts betrekking heeft op 7 panden leidt deze bouw- en gebruiksbeperking wel tot een aanzienlijke nadeelcompensatie.

De vraag is in hoeverre een dergelijke regeling noodzakelijk is om te komen tot een bepaalde bescherming. Enerzijds omdat wonen vanaf de 1^e verdieping geen probleem is en nieuwbouwplannen getoetst moeten worden aan het huidige welstandskader. Anderzijds kunnen excessen worden geweigerd. Het is dan aan de Raad van State om bij eventueel beroep te beoordelen of van het laatstgenoemde sprake is.

Voor de overige gebouwen geldt feitelijk het vastleggen van de bestaande planologische situatie. Deze regeling voorziet dan ook niet in nadeelcompensatie.

Aanvragen ten tijde van het voorbereidingsbesluit

Om zo volledig mogelijk te zijn is nog geïnventariseerd hoeveel vooroverleggen, meldingen en aanvragen omgevingsvergunning tot nu toe zijn ingediend binnen de grenzen van het voorbereidingsbesluit. Deze zijn vertaald in de navolgende tabel.

Nr.	Producttype	Aantal	Status	Toelichting
1	Vooroverleg	9	3 stuks: afgebroken 3 stuks: positief beoordeeld 1 stuk: niet verstrekt 2 stuks: verstrekt	Waarvan 1 i.v.m. voorbereidingsbesluit Betrekking op afwijken regels terras Betrekking op terras verlichting en uitbreiding
2	Aanvragen	8	1 stuk: ingetrokken 7 stuks: Verleend	Betreffen: wijziging gevel, verbouw, dakterras, brand scheidingswand, splitsen woning en restaureren.

Conclusie is dat er geen formele aanvragen geweigerd zijn of aangehouden. Dit betekent op dit moment dat hieruit geen financiële gevolgen voortvloeien als het voorbereidingsbesluit zijn geldigheid verliest op 1 juli 2025.

Finânsjes

Schatting nadeelcompensatie in kernwinkelgebied

	Regeling	Opties				Schatting nadeelcompensatie
1	Wonen in de plint	X				Circa: 9 miljoen
2	Parkeren	*	X			Ruim: +1 miljoen t.o.v. optie 1.
3	Vastleggen goot-/bouwhoogte voor monumentale en beeldondersteunende panden	*	(*)	X		3 panden voorzien van 1 laag met kap. Ruim: +1 miljoen bij benutten planologische ruimte t.o.v. optie 1.

4	Vastleggen goot-/bouwhoogte voor waardevolle gebouwen zonder status en bijdragen aan het dorps karakter	*	(*)		X	4 panden voorzien van 1 en 2 lagen met en zonder kap. Ruim: +0,5 miljoen bij benutten planologische ruimte t.o.v. optie 1.
---	---	---	-----	--	---	---

X = Opties tot gewenste uitwerking

* = Mogelijke combinaties, waarvan (*) zonder schatting nadeelcompensatie parkeren).

De schatting is gebaseerd op de begane grondoppervlakte van de huidige bouwvlakken binnen het kernwinkelgebied (grofweg 28.000 m²). Zekerheidshalve is er vanuit gegaan dat de helft van dit oppervlak beschikbaar is voor woningbouw, mede in verband met het reserveren van ruimte voor trappenhuis, (brand)gangen, toegang, enz. Ten aanzien van parkeren is gemakshalve uitgegaan van 2 parkeerplaatsen per appartement.

Nu uit het SAOZ-rapport blijkt dat elke m² woonoppervlakte een gemiddelde waarde (bij verbouw of nieuwbouw) vertegenwoordigd van 645 euro en de waarde van een parkeerplaats met de daarbij behorende verkeersruimte lager ligt, moet ook dit verschil worden gecompenseerd. Deze schatting hebben wij gebaseerd op de aanlegkosten omdat de waarde van een m² parkeerplaats niet bekend is.

Ten aanzien van het vastleggen van de goot- en bouwhoogte wordt opgemerkt dat het (tijdelijk) omgevingsplan de mogelijkheid biedt voor het bouwen van 2 lagen met kap. Voor zover de betreffende panden deze maximale mogelijkheden niet hebben benut bestaat er recht op nadeelcompensatie.

Het uitvoeren van de actielijnen leidt theoretisch dus tot grote financiële gevolgen. De financiële gevolgen variëren per regeling, maar kunnen oplopen tot ruim 12 miljoen op basis van een eerste inschatting. Het gaat hier om incidenteel geld waarvoor geen dekking beschikbaar is. Gezien de omvang van de bedragen en het financieel perspectief van de gemeente stelt het college voor om de aangehaalde actielijnen en voor zover mogelijk financieel beheersbaar te houden.