Gemeente Amsterdam

# Onderscheid tussen transformatie en bestemmingswijziging

Aan MT Grond & Ontwikkeling
Van Regie & Advies en Projectteam VES
Datum 25 september 2017

**Inleiding**
Op 19 september heeft het BT ingestemd met het advies om voor transformatieprojecten terug te vallen op de genormeerd residuele methode van grondpisbepaling voor woonfuncties, omdat de WOZ/BSQ-methode die geldt bij veranderingen in bestaande woonerfpachtrechten zich niet goed leent voor transformatieprojecten. In de notitie die in het MT voorlag werd een onderscheid gemaakt tussen transformatieprojecten en bestemmingswijzigingen. Er werd voorgesteld van een transformatieproject te spreken als een niet-woonfunctie wordt gewijzigd in ene woonfunctie en er minimaal vijf woningen worden gerealiseerd. In het MT ontstond discussie over nut en noodzaak van deze grens en is gevraagd om een nadere onderbouwing.

Dit memo gaat eerst in op de argumenten om wel of geen grens te hanteren. Indien wordt gekozen om wel een grens te hanteren, wordt ingegaan waar deze grens kan liggen. Het memo sluit aan af met een conclusie en advies.

**Argumenten voor geen grens**

*Een grens is arbitrair*
Transformatie betreft in principe een bestemmings- en/of bebouwingswijziging. Door een grens te trekken op basis van volume of aantallen wordt onderscheid gemaakt tussen gelijksoortige wijzigingen. Het hanteren van een harde grens geeft hierdoor altijd enige mate van willekeur. Door geen onderscheid te maken tussen transformatie en bestemmings- en/of bebouwingswijziging wordt een arbitraire grens voorkomen tussen gelijksoortige wijzigingen.

*Een grens is juridisch kwetsbaar*
Juristen hebben aangegeven dat het onderscheid gemaakt kan worden mist het onderscheid goed beargumenteerd kan worden. Dit laatste is en blijft lastig waardoor een grens juridisch kwetsbaar is.

*Eén methodiek voor vergelijkbare wijzigingen*
Door geen onderscheid te maken tussen transformatie en bestemmings- en/of bebouwingswijziging wordt voorkomen dat verschillende wijze van grondwaardebepaling op gelijksoortige wijzigingen moeten worden toegepast.

**Argumenten voor wel een grens**

*Onderscheid tussen projectontwikkelaar (projectmatig) en particulieren (kleinschalig)*

Bij transformatieprojecten worden vaak op grootschalige wijze nieuwe woningen gerealiseerd door een commerciële marktpartij (projectontwikkelaars). Bestemmingswijzigingen betreffen omzettingen van een niet-woonfunctie naar een woonfunctie op kleine schaal, bijvoorbeeld bergingen naar één woning of winkel naar een woning. De wijzigingen worden doorgaans uitgevoerd een particuliere erfpachter (eigenaar of eigenaar/bewoner). Door een grens te leggen wordt onderscheid gemaakt tussen projectmatige ontwikkeling door een commerciële partij en kleinschalige wijzigingen door een particulier.

*Onderscheid tussen nieuw en bestaand*
Transformatie laat zich beter vergelijken met nieuwe uitgiften omdat vaak spraak is van sloop-nieuwbouw of zeer rigoureuze verbouwingen (verandering interne structuur, renovatie/aanpassingen buitengevel, optoppen e.d.). De woningen worden opgeleverd als nieuwbouwwoningen. Bestemmingswijzigingen vinden doorgaans plaats binnen bestaande panden waarin zich reeds woningen bevinden. Dit betreft het vaak (kleinere) inpandige verbouwingen. Door een grens te leggen wordt onderscheid gemaakt tussen volledig nieuwe woningen en nieuwe woningen in een bestaande woonomgeving

*Beschikbaarheid BSQ en WOZ*
Transformatieprojecten vinden doorgaans plaats in gebieden waar geen BSQ's en WOZ-waarden van vergelijkbare objecten in de directe omgeving aanwezig zijn. Kleinschalige bestemmingswijzigingen vinden meestal plaats in woongebieden waardoor BSQ's en vergelijkbare WOZ-waarnemingen wel voorhanden zijn. Door onderscheid te maken tussen transformatie en bestemmingswijzigingen wordt ingespeeld op het verschil in beschikbaarheid van BSQ en WOZ.

*Aansluiting bij overige wijzigingen*
Door een grens te leggen kunnen bestemmingswijzigingen onder deze grens eenvoudig en voor de erfpachter transparant worden behandeld aan de hand van de WOZ/BSQ-methodiek. De berekende grondwaarden zijn in lijn met grondwaarden die gelden in de directe omgeving voor andere wijzigingen (overstap, conversie, CHET, splitsing e.d.). Het hanteren van twee manieren van grondwaardebepaling kan tot verwarring leiden bij een gecombineerde wijziging.

*Herziening grondwaarde beleid*
Het weglaten van een ondergrens zou er toe leiden dat voor alle bestemmingswijzigingen, dus het realiseren van tenminste één woning, het genormeerde residuele beleid geldt. Het is dan logisch om ook voor bebouwingswijzigingen waar woningen worden toegevoegd (bijvoorbeeld bij optoppen) genormeerd residueel te gaan rekenen. Om aansluitproblemen bij overige wijzigingen te voorkomen (bijvoorbeeld wijziging-splitsing of wijziging van wonen naar niet-wonen) ligt het voor de hand om ook voor deze wijzigingen het genormeerde residuele beleid te hanteren. De WOZ/BSQ-methode is dan eigenlijk alleen nog van toepassing voor overstap, CHET's en conversies. Dit betekent dat het bestuur kort na vaststelling van het beleid Grondwaardebepaling wordt gevraagd om een aanzienlijke wijziging door te voeren. De gemeente valt daarmee grotendeels terug op een methodiek die door de Grondwaardecommissie als niet transparant is bestempeld.

*Hogere werklast grondprijsadvisering*
Het weglaten van een ondergrens zou er toe leiden dat voor alle bestemmingswijzigingen een grondprijsadvies opgesteld dient te worden door grondprijsadvisering. Een grove inschatting van E&U is dat dit om circa 600 gevallen per jaar gaat. Dit leidt tot extra werk voor grondprijsadvisering waarin niet is voorzien.

*Gevolgen niet direct te overzien*
Indien besloten wordt geen grens te hanteren voor transformatieprojecten en voor het realiseren van tenminste een woning (al dan niet door wijziging of uitbreiding of splitsing van het recht) genormeerd residueel te rekenen vraagt dit een aanzienlijke aanpassing van het grondprijsbeleid die mogelijk verstrekkende gevolgen heeft. Deze wijziging kan niet binnen enkele weken gerealiseerd worden omdat hiervoor opnieuw simulaties gedaan moeten worden, de juridische gevolgen onderzocht moeten worden en de reikwijdte ten aanzien van andere vastgestelde producten bekeken moet worden (Overstapregeling en met name Aanvullend beleid). Ook is het wenselijk dat overgangsbeleid worden geformuleerd. Voor transformatieprojecten zijn de afgelopen maanden dan wel geen grondprijsadviezen afgegeven, voor bestemmingswijzigingen is dit wel reeds gebeurd. Daarnaast is richting transformatieprojecten gecommuniceerd dat grondprijzen worden afgegeven zodra het nieuwe beleid is geïmplementeerd.

**Waar moet de grens getrokken worden?**
Indien een grens wordt gehanteerd is het zaak dat deze grens zo stevig mogelijk wordt onderbouwd. Elke grens is arbitrair omdat er altijd grensgevallen ontstaan. Een grens van 5 woningen kan als volgt beargumenteerd worden:

- Een regulier pand in de bestaande stad (binnen de ring) omvat van oorsprong doorgaans 4 bouwlagen (de vijfde bouwlaag bevatte de bergingen ten behoeve van de onderste bouwlagen). Projecten met 5 woningen of meer omvatten hierdoor over het algemeen meerdere panden of andersoortige panden (oude scholen, oude kantoren etc.).
- Eén pand zou nog door een particulier kunnen worden aangepakt, een groter pand of meerdere panden zal doorgaans door een ontwikkelaar worden opgepakt.
- Een wijzigingen waar 5 of meer nieuwe woningen ontstaat betreft een grootschalige/projectmatige ontwikkeling. Dit betreft (gevoelsmatig) geen kleinschalige verbouwing of aanpassing meer.
- Een grens van 5 woningen voorkomt het opknippen van projecten (een project van 100 woningen is praktisch niet op te splitsen in 20 projecten van 5 woningen).

**Conclusie & advies**
Door de wens om voor transformatieprojecten genormeerd residueel te rekenen ontstaat de vraag of deze methodiek ook op andere (bestemmings)wijzigingen moet worden toegepast. In alle gevallen ontstaat geen ideale situatie met de nodigde risico's. Vanuit transformatie is behoefte aan flexibiliteit. Het gevaar ontstaat echter dat vanuit deze behoefte een groot deel van het vastgestelde grondwaardebeleid ter discussie wordt gesteld. De gevolgen hiervan zijn op korte termijn niet te voorzien. Wel zijn er verschillende argumenten te benoemen waarom het wenselijk is om wel een grens te hanteren, ondanks dat de precieze grens niet goed is te beargumenteren.

Het advies is daarom om bij wijzigingen en/of toevoegingen van 5 woningen of meer van transformatie te bespreken en hier de grondwaarde genormeerd residueel te bepalen. Bij wijzigingen en/of toevoegingen van 4 woningen of minder vindt grondwaardbepaling plaats op basis van WOZ en BSQ. Door deze grens wordt onderscheid gemaakt tussen grootschalige, commerciële ontwikkeling van nieuwe woningen en meer kleinschalige, particuliere aanpassingen van bestaande gebouwen in een bestaande woonomgeving. Daarnaast is de benodigde aanpassing van het vastgesteld beleid bij een grens relatief beperkt.