Gemeente Amsterdam

Raadsinformatiebrief

Aan:	De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum	19 maart 2024
Portefeuille(s)	Woningbouw
Portefeuillehouder(s):	Reinier van Dantzig
Behandeld door	Grond en Ontwikkeling (anke.hendriks@amsterdam.nl)
Onderwerp	Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel 'Gelijkwaardige kansen op een vrij en welvarend leven: optoppen (deel 2)' van het raadslid Von Gerhardt VVD

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 29-11-2023 heeft raadslid Von Gerhardt (VVD) een initiatiefvoorstel ingediend getiteld 'Gelijkwaardige kansen op een vrij en welvarend leven: optoppen (deel 2)'. Met dit voorstel wordt het college gevraagd om:

> Een gemeentelijk kader te ontwikkelen waarin optoppen – het bijbouwen van nieuwe woningen op bestaande daken – haalbaar wordt gemaakt, door in dit kader in ieder geval, maar niet uitsluitend, het volgende beleid op te nemen:
>
> a. Het deel van de opbrengst van het optoppen dat wordt gebruikt voor verduurzaming en onderhoud aan het bestaande pand moet in mindering worden gebracht op de grondwaarde (erfpacht);
> b. Er wordt binnen de gemeente een accountmanager aangesteld die ontwikkelaars helpt met vergunningaanvragen, grondwaardenberekeningen en meer waardoor het proces wordt gestroomlijnd en versneld;
> c. Of optoppen wel of niet mag wordt getoetst aan onder andere het bestaan van voldoende (maatschappelijke) voorzieningen in de buurt, de fundering van het gebouw, de brandveiligheid en de welstand.

In deze raadsbrief gaat het college eerst in op het verzoek om een gemeentelijk kader optoppen op te stellen en neemt in haar beantwoording bovenstaande punten 1b en 1c mee. Vervolgens gaat het college verder in op punt 1a, omdat dit punt, met betrekking tot erfpacht, extra toelichting vraagt.

Voorstel gemeentelijk kader optoppen

Het college waardeert het werk dat de indiener heeft verzet om dit voorstel te schrijven en zijn betrokkenheid bij dit onderwerp. De stad Amsterdam kent een groot woningtekort en het college staat voor een zeer grote uitdaging in deze wooncrisis. Net als de VVD is ook het college van mening dat verdichting van de bestaande stad, waar optoppen een onderdeel van is, kan bijdragen aan een betere leefomgeving, aan meer woningen en aan verbetering van de woonkwaliteit en verduurzaming. In de Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting (AAV) zijn verdichting (meer woningen) en verduurzaming twee van de volkshuisvestelijke doelen voor Amsterdam. Ook in de Omgevingsvisie 2050 en in de Ontwikkelstrategie 2035 van Amsterdam wordt optoppen als

mogelijkheid genoemd om de stad te verdichten, om zo het woningaanbod uit te breiden. In het Onderhandelakkoord Amsterdamse prestatieafspraken met de corporaties 2024 is opgenomen dat kansen voor de toevoeging van sociale huurwoningen worden benut door bijvoorbeeld leegstaande winkels om te zetten naar begane grondwoningen, bergingen om te zetten naar woningen en ook door het optoppen van etages. Optoppen is dan ook een bestaande mogelijkheid van verdichting in het Amsterdamse beleid.

Het college is bekend met de potentie die optoppen biedt op het gebied van duurzaamheid. Voor het realiseren van woningen door middel van optoppen is minder materiaal nodig en optoppen vraagt om een lichte constructie, waardoor veelal met biobased materialen wordt gebouwd. Optoppen creëert hiermee niet alleen extra woningen, maar draagt ook bij aan het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen.

Het college staat positief tegenover optoppen en wil waar mogelijk binnen het bestaande beleid optoppen stimuleren en kansen benutten. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat optoppen in veel gevallen zeer complex is en niet altijd rendabel, waardoor in de praktijk optoppen geen oplossing op grote schaal is. De projecten waar optoppen succesvol is gebleken, waren projecten waar alle variabelen ideaal waren. Dit waren projecten met onder andere een overzichtelijk vastgoedeigendom (liefst één vastgoedeigenaar), een goed georganiseerde en financieel sterke vve en projecten met geschikte leefomgeving en openbare ruimte en een geschikte staat van het gebouw. Daarnaast was er geen sprake van zittende gebruikers, dan wel was er een goede oplossingen voor het onderbrengen van zittende gebruikers. Het is niet voor de hand liggend om op dergelijke uitzonderlijke scenario's een gemeentelijk kader optoppen te maken. Alle casussen moeten op eigen aspecten beoordeeld worden, er is geen standaard methode of beleid om optoppen haalbaar te maken.

In het initiatiefvoorstel van de VVD wordt voorgesteld om in het beoogde gemeentelijk kader op te nemen dat plannen voor optoppen getoetst worden aan onder andere het bestaan van voldoende (maatschappelijke) voorzieningen in de buurt, de fundering van het gebouw, de brandveiligheid en de welstand. De voorgestelde beoordelingsgronden maken nu al op verschillende manieren onderdeel uit van de beoordeling van een dakopbouw. Particuliere initiatieven worden in eerste instantie beoordeeld aan de hand van het Omgevingsplan en het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (voorheen Bouwbesluit). Maakt het Omgevingsplan optoppen mogelijk, dan geeft de welstandsnota criteria voor de vormgeving van een dakopbouw. Afwijkingen op het Omgevingsplan worden per geval beoordeeld, al dan niet aan de hand van gebied specifiek afwijkingsbeleid. Voor dit punt is het niet noodzakelijk om een gemeentelijk kader optoppen te ontwikkelen.

Tevens stelt de VVD in het initiatiefvoorstel voor om in het gemeentelijk kader optoppen op te nemen dat er een accountmanager wordt aangesteld binnen de gemeente die ontwikkelaars helpt met vergunningaanvragen, grondwaardeberekeningen en meer waardoor het proces wordt gestroomlijnd en versneld. Voor geïnteresseerde initiatiefnemers is het stadsdeel het eerste loket voor vragen. In verschillende stadsdelen zijn transformatieteams of projectleiders die initiatiefnemers van complexe projecten, zoals optoppen, begeleiden. Omdat optoppen vraagt om maatwerk en de kennis belegd is bij de verschillende stadsdelen, ligt het aanstellen van een gemeentebrede accountmanager optoppen niet voor de hand.

Aangezien optoppen wel goed past bij de volkshuisvestelijke doelen van Amsterdam stelt het college voor om een inventarisatie te doen van reeds bestaande en nog lopende onderzoeken en deze te relateren aan de Amsterdamse situatie om te kijken of vervolgacties mogelijk en zinvol zijn. Over de uitkomsten van deze inventarisatie en een eventueel voorstel voor een vervolg zal het college na de zomer van 2024 de raad informeren.

Voorstel aanpassing grondwaarde in relatie tot optoppen en verduurzaming
In het initiatiefvoorstel stelt de VVD ook voor het volgende beleidsvoorstel op te nemen in het gemeentelijk kader optoppen: *Het deel van de opbrengst van het optoppen dat wordt gebruikt voor verduurzaming en onderhoud aan het bestaande pand in mindering moet worden gebracht op de grondwaarde (erfpacht)*. Zoals in de inleiding van deze brief aangegeven, vraagt dit voorstel meer toelichting, het college licht hieronder haar advies toe op dit specifieke punt.

Het beleidsvoorstel sluit aan de volkshuisvestelijke doelen van de AAV, zowel het zorgen voor meer woningen door middel van verdichting als het verduurzamen van de Amsterdamse woningvoorraad zijn in de AAV opgenomen. Het college heeft dan ook met interesse de haalbaarheid van dit voorstel bekeken. Het voorstel van de VVD strookt echter niet met de fundamentele uitgangspunten van het Amsterdamse erfpachtstelsel, zoals hierna wordt toegelicht. Het college wil met onderstaand advies op het voorstel van de VVD plannen voor verdichting en verduurzaming niet belemmeren, maar ziet geen mogelijkheden om het voorstel van de VVD te steunen door concessies te doen op de grondprijs. Verdichting en verduurzaming moeten op andere manieren gestimuleerd worden.

Erfpacht/grondwaarde
Erfpacht is een gebruiksrecht, waarbij de erfpachter de grond van de eigenaar (in dit geval de gemeente Amsterdam) mag gebruiken conform een overeengekomen erfpachtrechtelijke bestemming/gebruik en bebouwing (dit is de omvang in vierkante meters vloeroppervlak). Dit wordt vastgelegd in de erfpachtakte. Voor dat gebruik betaalt de erfpachter een vergoeding aan de gemeente in de vorm van een canon, die desgewenst kan worden afgekocht (afkoopsom). De hoogte van de canon is gebaseerd op de grondwaarde voor de toegestane bestemming en bebouwing. Als een erfpachter de bestemming en/of bebouwing van een bestaand erfpachtrecht wil wijzigen, dan dient hij – naast de benodigde publiekrechtelijke toestemming – voorafgaande privaatrechtelijke toestemming te krijgen van de gemeente. De wijziging leidt mogelijk tot een canonverhoging. Grond stijgt in waarde, wanneer die intensiever bebouwd wordt (toename van de totale vloeroppervlakte en/of het aantal woningen), of wanneer er een hogere economische gebruiksbestemming wordt gegeven aan het perceel. Deze algemene lijn geldt voor alle erfpachters of het nu particuliere eigenaren, woningcorporaties of andere beleggers/investeerders zijn. Erfpacht wordt gebruikt als middel om grondwaardestijgingen aan de gemeenschap toe te laten komen, dit is dus ook het geval wanneer er sprake is van waardestijging, bijvoorbeeld in het geval van optoppen.

Optoppen en verduurzamen in relatie tot de grondprijs (erfpacht)

Het grondprijsbeleid schrijft voor dat de grondwaarde wordt berekend op basis van de genormeerd residuele grondprijsmethodiek. Dit houdt in dat de grondwaarde wordt berekend door de opbrengstpotentie van het vastgoed te verminderen met de stichtingskosten. Bij optopping wordt deze methodiek toegepast op het volume dat wordt toegevoegd. In het initiatiefvoorstel stelt de VVD voor dat het deel van de opbrengsten door optoppen, dat wordt gebruikt voor verduurzaming van het gehele gebouw, in mindering moet worden gebracht op de nieuwe grondwaarde, en de daaruit volgende aanpassing van de erfpachtcanon. Hoewel het college plannen voor optoppen en verduurzaming niet wil belemmeren, adviseert het college wel negatief op dit specifieke voorstel. Ten eerste omdat dit voorstel ingaat tegen één van de fundamentele uitgangspunten van het erfpachtstelsel. Namelijk dat de eventuele grondwaardestijging ten goede komt aan de gemeente en daarmee aan alle Amsterdammers, in plaats van een enkele persoon of belegger/ ontwikkelaar.

Ten tweede biedt het grondwaardebeleid geen ruimte om kostenposten zoals het verduurzamen van het bestaande vastgoed, op te nemen in de berekening. En zou dit al plaatsvinden, dan zou ook de toegenomen opbrengstpotentie als gevolg van verduurzaming hierin meegenomen moeten worden. Dat is complex en moeilijk uitvoerbaar in het grondwaardebeleid, maar bijvoorbeeld ook in de controle op het feit of een in mindering gebracht bedrag ook daadwerkelijk aan verduurzaming wordt besteed. Dit terwijl de gemeente zichzelf ook als doel heeft gesteld om het erfpachtstelsel en het beleid grondwaardebepaling, waar mogelijk te vereenvoudigen. In principe staat de residuele grondwaarde de financiële haalbaarheid van optoppen niet in de weg, omdat in de grondwaarde rekening gehouden wordt met de kosten en opbrengsten van het optoppen.

Gezien de bovenstaande toelichting wordt de raad geadviseerd het voorstel van raadslid Von Gerhardt (VVD) niet over te nemen. Het college zegt wel toe na de zomer van 2024 een inventarisatie van reeds bestaande en nog lopende onderzoeken naar optoppen aan de raad voor te leggen.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Reinier van Dantzig
Wethouder Woningbouw en Stedelijke Ontwikkeling

Bijlagen
1. Initiatiefvoorstel ‘Gelijkwaardige kansen op een vrij en welvarend leven: optoppen (deel 2)’ van raadslid Von Gerhardt VVD