Gemeente Amsterdam

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van Datum vergadering

Nummer	Nummer
Directie	Directie
Van	Von Gerhardt
Datum	Datum van indienen
Portefeuille	Portefeuillenaam
Agendapunt	Agendapunt

Onderwerp

Instemmen met het initiatiefvoorstel 'gelijkwaardige kansen op een vrij en welvarend leven: op-toppen (deel 2)' van het lid Von Gerhardt.

De gemeenteraad van Amsterdam besluit

1 In te stemmen met genoemd initiatiefvoorstel
2 het college van burgemeester en wethouders te verzoeken
   1 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:
      - 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);
      - Er wordt binnen de gemeente een accountmanager aangesteld die ontwikkelaars helpt met vergunningaanvragen, grondwaardenberekeningen en meer waardoor het proces wordt gestroomlijnd en versneld;
      - 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.

Wettelijke grondslag

artikel 147a, lid 1 van de Gemeentewet

Initiatiefvoorstel

Iedere Amsterdammer zou vrij moeten zijn zelf keuzes te maken om het leven op een goede manier in te richten, want iedere Amsterdammer is anders. Niet de overheid, maar hij- of zijzelf weet het beste wat het goede leven inhoudt. Investeren in en toegang tot (menselijk en economisch) kapitaal is een voorwaarde om in vrijheid deze keuzes te kunnen maken. De overheid moet er dan ook voor zorgen dat iedereen gelijkwaardige kansen heeft tot het ontwikkelen en verwerven van dit kapitaal. Hieron-

der vallen tenminste goed onderwijs, uitzicht op werk en een kansrijke leefomgeving. De Amsterdamse VVD is van mening dat hier voor de gemeente Amsterdam nog winst in valt te behalen en komt daarom met een serie voorstellen die moet bevorderen dat iedereen gelijkwaardige kansen krijgt op een vrij en welvarend leven. In dit voorstel, deel 2: Optoppen.

Gelijkwaardige kansen, geen gelijke uitkomsten
Niemand wordt geboren met exact dezelfde kansen als een ander.[1] Sommige mensen hun wieg staat in een flat drie hoog achter, andere mensen hun wieg staat in een herenhuis wat miljoenen kost. Dit verschil is wat de Amsterdamse VVD betreft niet problematisch, zolang dit de kansen op een vrij en welvarend leven niet blijvend in de weg staat.

Het kind in het herenhuis moet in zijn leven niet significant betere kansen krijgen op een goed leven dan het kind geboren in de flat drie hoog achter, puur en alleen vanwege de plaats van de wieg. Beide kinderen zijn immers niet zelf (moreel) verantwoordelijk voor de situatie waarin ze worden geboren. Als dit wel het geval is, zou de levenssituatie van Amsterdammers intergenerationeel worden en de stimulans om hard te werken en je best te doen afnemen, omdat de uitkomst toch al grotendeels vaststaat. De onrust in de samenleving zou toenemen.

Voor de Amsterdamse fractie van de VVD staat het daarom als een paal boven water dat het streven moet zijn dat iedere Amsterdammer gelijkwaardige kansen krijgt zichzelf te ontplooien. Alleen zo zijn ook de verschillen die vervolgens ontstaan, doordat mensen in vrijheid verschillende keuzes maken, te rechtvaardigen. Verschil in uitkomsten is dan minder belangrijk. Gelijkwaardige kansen is het uitgangspunt; en niet gelijkheid van uitkomsten.

Gelijkwaardige kansen: een overheid die randvoorwaarden schept
Om te zorgen voor die gelijkwaardige kansen op een vrij en welvarend leven is het belangrijk dat de overheid randvoorwaarden schept. Binnen deze randvoorwaarden zou ieder individu zichzelf kunnen ontplooien. De VVD vindt goed onderwijs, uitzicht op werk en een kansrijke leefomgeving cruciale voorbeelden. Momenteel zijn deze randvoorwaarden echter niet overal in de stad voldoende gewaarborgd, waardoor de gemeente dus een positieve impact kan hebben door deze randvoorwaarden te versterken. De voorbeelden hiervan zijn legio.

Eén van de meest duidelijke gevallen waar dit naar voren komt is in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat kinderen van ouders met een hoge sociaaleconomische status[2], vaker een hoger schooladvies krijgen dan kinderen met een vergelijkbaar IQ maar van ouders met een lage sociaaleconomische status. Kinderen met een vergelijkbaar IQ eindigen dus op verschillende opleidingsniveaus, op basis van de sociaaleconomische status van hun ouders. Hier kunnen verschillende oorzaken voor zijn, maar één van de reden is dat het schooladvies voor kinderen van ouders met een hoge sociaaleconomische status vaker positief uitpakt door de hogere mate van ouderbetrokkenheid.[3] [4] Door objectiviteit van beoordeling in het onderwijs te versterken, zou het onderwijs dus een positieve bijdrage kunnen leveren aan gelijkwaardige kansen tot ontplooiing.

---

[1] Hooguit op eeneiige tweelingen na.

[2] In wetenschappelijk onderzoek wordt sociaaleconomische status (SES) (vaak) geoperationaliseerd als inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus.

[3] https://openresearch.amsterdam/image/2020/9/24/achtergrondapport_kansenongelijkheid.pdf

[4] https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/kansengelijkheid-scholen-amos-2018-2019

Een tweede randvoorwaarde is uitzicht op werk. Zo stellen sociaalpsychologen en sociologen de laatste decennia steeds vaker dat werk méér is dan alleen het verkrijgen van een inkomen: het is ook een bron van ontplooiing. Hierbij valt te denken aan de sociale contacten die mensen opdoen in de werksfeer, de identiteit die mensen aan hun werk ontlenen en het gevoel een nuttige bijdrage te kunnen leveren aan de samenleving.[5] De gemeente heeft dan ook de wettelijke taak ervoor te zorgen dat iedereen die kan werken, aan de slag gaat.[6]

Een derde randvoorwaarde, tenslotte, is de zorg voor een kansrijke omgeving. Uit onderzoek blijkt dat de kansen van kinderen sterk afhangen van de regio waarin ze opgroeien. Kinderen van ouders met een laag inkomen uit het rijkere Oud-Zuid hebben bijvoorbeeld op 28-jarige leeftijd gemiddeld een fors hoger inkomen (€28.000) dan kinderen van ouders met een evenzo laag inkomen, maar die opgroeien bij het Overtoomse Veld (€19.000).[7] Niet alleen het inkomen van de ouders, maar ook de kansrijkheid van de leefomgeving kan dus van invloed zijn op de kansen voor kinderen. SEO Economisch Onderzoek heeft becijferd dat elk jaar dat een kind in een gunstigere regio woont, dit leidt tot een inkomensverhoging van 2,7% op 28-jarige leeftijd, waar dit verschil niet wordt verklaard door gunstigere lokale arbeidsomstandigheden tussen regio's.[8]

Dit zijn slechts drie voorbeelden. De afgelopen jaren hebben het *Dashboard Ongelijkheid in Amsterdam* en de *Kansenkaart Nederland* nauwkeuriger in kaart gebracht hoe het opleidingsniveau en inkomen van ouders enerzijds, samenhangen met de uitkomsten op de levensloop van kinderen anderzijds. Dit betreft nadrukkelijk een correlatie en geen causaal verband. De levensloop van Amsterdammers hangt immers samen met oneindig veel factoren. In de data komt echter wel naar voren dat in Zuidoost, Nieuw-West, Noord en in mindere mate Oost de levensloop van kinderen negatief samenhangt met het inkomen van hun ouders en de plek waar zij opgroeien.

Het voorstel: Optoppen

Zoals genoemd, is wat de Amsterdamse VVD betreft een kansrijke leefomgeving één van de randvoorwaarden waar de overheid voor moet zorgen om te bewerkstelligen dat iedereen gelijkwaardige kansen krijgt op een vrij en welvarend leven. In recent onderzoek van de Rabobank wordt nogmaals benadrukt dat een goed onderhouden buurt en een kwalitatief goede woning van groot belang zijn voor Amsterdammers.[9] De Amsterdamse VVD is van mening dat de leefomgeving en woningkwaliteit van Amsterdammers verder kan worden verbeterd door optoppen, wat betekent dat er nieuwe woningen op daken van bestaande woningen gebouwd worden. Het komt daarom met het volgende voorstel.

1. **Ontwikkel een gemeentelijk kader waarin optoppen haalbaar wordt gemaakt.**

---

[5] https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2021/04/22/slotbeschouwing-van-de-reeks-%E2%80%98de-veranderende-wereld-van-werk/Slotbeschouwing+Veranderende+arbeidsmarkt_incl+Engelstalige+vertaling.pdf

[6] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/participatiewet-informatie-voor-gemeenten

[7] https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/gelijke-kansen-in-onderwijs.pdf

[8] https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/07/2019-07-Sociale-ongelijkheid-in-Nederland.pdf

[9] https://media.rabobank.com/m/100904d577e1a24a/original/Woontevredenheid-in-de-Metropoolregio-Amsterdam.pdf

Uit onderzoek blijkt dat veel Vereniging van Eigenaren (hierna: VvE's) achterlopen met hun meerjarig onderhoudsplan.[10] Zeker de oude portiekflats uit de jaren '50 en '60 zijn vaak slecht geïsoleerd en onderhouden. Amsterdam kent veel van deze flats, bijvoorbeeld in Buitenveldert, de Watergraafsmeer en in Geuzenveld. Optoppen kan voor dit achterstallig onderhoud een oplossing zijn. Van de opbrengst van de verkoop van de nieuwe woningen boven op het gebouw kan de projectontwikkelaar namelijk het bestaande pand grootschalig verduurzamen en achterstallig onderhoud inlopen. Een deel van de opbrengst van het optoppen vloeit zo terug naar de VvE. De lagere energierekening als gevolg van het optoppen kan bijvoorbeeld dienen als compensatie voor de ervaren overlast die gepaard gaat met de bouw. De woningkwaliteit en leefomgeving voor de bestaande bewoners kan verbeteren, wat bijdraagt aan gelijkwaardige kansen voor iedereen.

Daarnaast draagt optoppen bij aan het bestrijden van de woningnood. Dit college heeft tot doel gesteld 7.500 nieuwe woningen per jaar op te leveren, maar met de verslechterende marktomstandigheden lijkt dit doel steeds verder uit zicht te raken. De VVD vindt daarom dat alles moet worden aangegrepen om de woningbouw op peil te houden. Daarnaast is optoppen een vorm van woningbouw die niet afdoet aan de schaarse ruimte in de stad. Er hoeft bijvoorbeeld geen schaars groen voor te sneuvelen. Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving laat zien dat aan stedelijke verdichting veel voordelen zitten, bijvoorbeeld doordat het ook kan leiden tot efficiënter gebruik van openbaar vervoer.[11]

Het potentieel van optoppen is groot. De TU Delft heeft berekend dat optoppen bij bijna 850.000 portiekflats in Nederland haalbaar is.[12] Marktpartijen geven aan dat er in Amsterdam potentie is voor de bouw van ruim tweeduizend nieuwe woningen, waarmee ook de verduurzaming van bijna 7.500 bestaande woningen gerealiseerd kan worden.

Momenteel is optoppen in Amsterdam voor deze marktpartijen echter niet of sporadisch financieel haalbaar. Dit komt voornamelijk door de hoge erfpachtkosten die ontwikkelaars aan de gemeente moeten betalen, wat de praktijk verlieslatend maakt. Ook de ingewikkelde en trage bureaucratie speelt een negatieve rol. De Amsterdamse VVD verzoekt het college daarom een duidelijk gemeentelijk beleidskader te ontwikkelen waarin optoppen haalbaar wordt gemaakt. Daarin zou in ieder geval ook de volgende drie punten moeten worden opgenomen.

<u>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)</u>
Er hebben zich in Amsterdam enkele pilotprojecten voorgedaan met optoppen, bijvoorbeeld op de Arent Janszoon Ernststraat in Zuid en op de Duinlusstraat in Noord. De grootschalige inzet van optoppen loopt in Amsterdam echter veelal stuk op de hoge grondprijzen die de gemeente vraagt. De Amsterdamse VVD ziet dit graag anders. Nu krijgt de gemeente noch inkomsten noch de bouw van nieuwe woningen voor elkaar, terwijl er met een verlaging van de grondprijs én woningen kunnen worden gebouwd én er inkomsten voor de gemeente tegenover staan.

De fractie van de VVD stelt daarom voor het deel van de opbrengst van het optoppen dat door de ontwikkelaar wordt gebruikt voor verduurzaming en onderhoud van het pand mee te tellen in de

[10] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huis-kopen/vraag-en-antwoord/vve-geld-reserveren-groot-onderhoud

[11] https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-2012-Stedelijke-verdichting-500233001.pdf

[12] https://www.tudelft.nl/2022/bk/oplossing-voor-verduurzaming-847000-verouderde-portiekflats

bouwkosten en op deze manier onderdeel te laten zijn van de residuele grondwaardemethode. Deze grondwaardekorting kan optoppen financieel haalbaar maken, zonder dat er gevreesd hoeft te worden dat de grondwaardekorting in de zakken van de ontwikkelaar beland.

Stroomlijn en versnel het proces door een accountmanager aan te stellen die ontwikkelaars helpt met vergunningaanvragen, grondwaardenberekeningen en meer
Bij optoppen komt momenteel veel papierwerk kijken: bestemmings- of bebouwingswijzigingen, erfpachtaanvragen, afbouwgarantie-certificaten, Bibob-onderzoeken, enzovoort. Bij dit proces zijn vaak meerdere belanghebbenden betrokken en dit proces verloopt dan ook vaak stroperig en traag. Dit maakt ontwikkelaars twijfelend en helpt niet om VvE's te overtuigen in te stemmen met optoppen. De Amsterdamse VVD ziet daarom graag dat de gemeente een regierol neemt en – binnen de huidige ambtelijke organisatie – een accountmanager aanstelt. Deze kan helpen met het vele papierwerk en als aanspreekpunt fungeren voor zowel ontwikkelaars als VvE's.

Beoordeel een aanvraag voor optoppen aan onder andere voldoende (maatschappelijke) voorzieningen in de buurt, de fundering van het gebouw, de brandveiligheid en de welstand
Optoppen bij portiekflats uit de jaren '50 en '60 kan vaak zonder problemen te veroorzaken aan de fundering. Dit type flat is na de Tweede Wereldoorlog in de meeste gevallen namelijk met veel haast gebouwd, en de funderingen zijn daarom vaak overgedimensioneerd.[13] Bovendien kan optoppen veelal met lichte materialen, zoals hout. Desondanks vindt de VVD het belangrijk dat er geen enkele concessie wordt gedaan aan de veiligheid en het verzoekt het college daarom in het beleidskader voor optoppen een toetsing op zowel de fundering als de brandveiligheid op te nemen. Ook vindt de VVD het belangrijk dat er voldoende maatschappelijke voorzieningen zijn om in de groei van inwoners van een bestaande wijk te voorzien. De VVD verzoekt het college daarom in het beleidskader criteria op te nemen voor het bestaan van (maatschappelijke) voorzieningen waaronder optoppen wel en niet is toegestaan. Tot slot moet er bij de toetsing speciale rekening worden gehouden met de welstand. Zo moet architectonische waarde natuurlijk hoog in het vaandel staan, maar is het in veel gevallen mogelijk hier op ingenieuze wijze op in te spelen, bijvoorbeeld door de optopping iets in te dikken ten opzichte van de rest van het gebouw waardoor het op straatniveau niet tot nauwelijks zichtbaar is, of door de door de optopping juist een andere kleur te geven waardoor het stijlvol contrasteert met de rest.

[13] https://www.parool.nl/amsterdam/voor-meer-woonruimte-kunnen-we-ook-het-dak-op~b827dc00/