

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHENDAM-VOORBURG



**Leidschendam-
Voorburg**

Datum 19 december 2023

Nummer 3134

Onderwerp Raadsbrief wensen en bedenkingen college over het burgerinitiatief verplichte
Leefbaarheids Effect Rapportage (LER)

Portefeuillehouder Wethouder Bremer

1. Aanleiding

In maart 2022 heeft de BurgerKrachtCentrale (hierna: BKC) bij de raad een burgerinitiatief ingediend. Dit initiatief vraagt de raad om bij de voorbereiding van alle nieuwe bouwplannen en andere ruimtelijke ingrepen een zogenaamde 'Leefbaarheids Effect Rapportage' (hierna: LER) verplicht te stellen. De BKC heeft dit initiatief op 10 mei 2022 gepresenteerd en verder toegelicht aan de raad. Vervolgens heeft de raad besloten (zie: iBabs-nummer 2789) het college naar zijn wensen en bedenkingen over het verplicht invoeren van een LER te vragen. Het college heeft het verzoek daartoe na het zomerreces in 2022 van de griffie ontvangen. Voor nadere inleidende informatie verwijst het college naar het hiervoor genoemde raadsbesluit 2789.

Met deze raadsbrief voldoet het college aan het verzoek van de raad om zijn wensen en bedenkingen over het burgerinitiatief voor een verplichte LER kenbaar te maken.

2. Inhoudelijke uiteenzetting

2.1 Wat is een LER?

Een LER is een online instrument dat bedoeld is om voor een wijk of buurt (1) de leefbaarheid en (2) de effecten van bouwplannen en andere ruimtelijke ingrepen op die leefbaarheid in beeld te brengen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van indicatoren als:

- samenstelling van de bewoners en de woningvoorraad
- leefomgeving en milieuaspecten
- mobiliteit en veiligheid
- onderwijs
- ruimtegebruik
- voorzieningen

De aan de hand van deze indicatoren, op basis van open data, bepaalde leefbaarheid in de bestaande situatie dient dan als 'nulmeting'. Vervolgens kan bij een beoogd nieuwbouwplan of andere ruimtelijke ingreep informatie als aantallen nieuwe woningen, nieuwe voorzieningen, verkeersstromen, milieueffecten en dergelijke in het instrument worden toegevoegd. Op die manier kan de LER (in theorie) inzichtelijk maken wat het te verwachten effect van een nieuwbouwplan of andere ruimtelijke ingreep op de leefbaarheid in een wijk of buurt kan zijn.

Van belang is overigens dat de LER geen gebruik maakt van modellering, maar van een vrij eenvoudige vergelijking: de waarde van een bepaalde indicator per 1.000 woningen of (verwachte) inwoners vóór en na uitvoering van een bouwplan of andere ingreep. De uitkomst van zo'n vergelijking houdt geen rekening met andere relevante factoren en is op zichzelf op zijn best zéér indicatief. Vervolgens gebruikt de LER vrij grove en tamelijk willekeurig gekozen referentienormen om te bepalen of het geschatte effect acceptabel is in de nieuwe situatie, wat de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de LER verder schaadt. De betrouwbaarheid van de uitkomsten van de LER kan verder negatief beïnvloed worden door mogelijke mismatches tussen de voor de nulsituatie gebruikte beschikbare data en de werkelijke situatie 'op straatniveau'.

2.2 Praktijkervaringen met de LER

Het specifieke instrument LER is relatief nieuw. In de meeste gemeenten is de LER nog niet toegepast. Enkele gemeenten, in elk geval Den Haag en Gooise Meren maar ook Leidschendam-Voorburg zelf, hebben echter al beperkt geëxperimenteerd met de LER. Wat heeft dit tot nu toe opgeleverd?

Den Haag: LER Bezuidenhout

Het Wijkberaad Bezuidenhout uit Den Haag heeft samen met StrateGis | Groep uit Amersfoort de LER ontwikkeld als digitaal/online, op open data gebaseerd, toetsings- en sturingsinstrument waarmee:

- 1) de huidige leefbaarheid in de wijk kan worden gescoord; en
- 2) op globaal niveau de effecten van (ruimtelijke) ontwikkelingen op de leefbaarheid in de wijk of omliggende wijken bepaald kunnen worden.

In opdracht van de gemeente Den Haag heeft Antea Group twee onderzoeken gedaan naar de LER. In 2019 heeft Antea een adviesrapport (zie hiervoor:

[RIS303058+Leefbaarheids+effect+rapportage+LER \(raadsinformatie.nl\)](#) in combinatie met [RIS303058_Bijlage \(raadsinformatie.nl\)](#)) uitgebracht waarin de kansen, risico's, benodigde inspanningen en dergelijke voor de verdere ontwikkeling en het beheer van de LER als instrument in beeld zijn gebracht. Vervolgens heeft Antea in 2022 de uitgevoerde LER geëvalueerd (zie hiervoor: [RIS315274 Bijlage - Rapportage LER Den Haag \(notubiz.nl\)](#)). Belangrijkste doel van deze evaluatie was om de toegevoegde waarde en de wijze en wenselijkheid van toekomstige inzet van de LER te onderzoeken.

De belangrijkste conclusie van Antea is dat de LER toegevoegde waarde kan hebben in het participatieproces. Ten opzichte van andere bestaande informatie- en participatietools op het gebied van leefbaarheid kan de LER tot op zekere hoogte beter integraal de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen in beeld brengen. Het niveau waarop de LER dit doet sluit aan bij de behoefte en beleavingswereld van bewoners. Daarom kan de LER helpen het juiste gesprek over ruimtelijke ontwikkelingen en de leefbaarheidseffecten daarvan plaats te laten vinden. De LER fungeert dan als indicatief startpunt voor een open gesprek tussen alle stakeholders.

Tegelijkertijd concludeert Antea dat de LER niet geschikt is als normatief toetsingsinstrument. De LER kan geen onderscheid maken tussen wettelijke normen en referentienormen. Referentienormen zijn 'zachte' normen die zonder te kijken naar wetgeving kunnen worden bepaald en vaak meer subjectief van aard zijn dan (objectieve) wettelijke normen. In de LER worden daarom

referentienormen ten onrechte op dezelfde manier geïnterpreteerd en gewogen als wettelijke normen. Dat zorgt voor verwarring en vertroebelt de uitkomsten, zeker wanneer de LER wordt toegepast in situaties waarbij sprake is of kan zijn van tegengestelde belangen. Daarnaast blijkt in de praktijk de in de LER gebruikte (open) data vaak onvoldoende compleet, accuraat of actueel. Antea adviseert de LER daarom niet als normatief of randvoorwaardelijk toetsingsinstrument te gebruiken bij de afweging en besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen.

Gooise Meren: twee pilots

De gemeente Gooise Meren heeft in 2019 twee pilots met de LER ingezet om de meerwaarde van het instrument te testen. De eerste pilot had tot doel om kennis te verzamelen over het voorzieningenniveau in een specifiek deel van de gemeente. De tweede pilot was bedoeld om vooral de effecten van een ruimtelijke ingreep op de omgeving inzichtelijk te maken en (mede) op basis daarvan participatie en besluitvorming te laten plaatsvinden. Voor Gooise Meren hebben deze pilots de volgende inzichten opgeleverd (zie onder meer:

[1804056 Raadsmededeling Evaluatie instrument LER.pdf \(gouisemeren.nl\)](#) en [1836189 RM Beschikbaarheid van de LER Componistenkwartier.pdf](#)):

- De LER heeft in Gooise Meren geen meerwaarde gehad als gesprekstool bij het vooraf in beeld brengen van de effecten van ruimtelijke ingrepen op de leefbaarheid in een bestaande omgeving. De LER heeft in de pilot niet geholpen om het goede gesprek te voeren over de effecten van een geplande ontwikkeling op de leefbaarheid. Daarom heeft de LER ook niet of nauwelijks bijgedragen aan zorgvuldige en afgewogen besluitvorming.
- De LER is in Gooise Meren wel zinvol gebleken bij het bieden van een goed overzicht van voorzieningen in wijken, buurten en dergelijke en (meer algemeen) het in kaart brengen van de leefbaarheid in een wijk. Daarom kan de LER voor Gooise Meren wel waarde hebben als hulpmiddel om, mede aan de hand van data, de opgaven in de wijken qua voorzieningen te bepalen. N.B.: Dit is uiteraard alleen relevant wanneer een gemeente nog geen bestaande middelen en tools heeft om deze zaken in kaart te brengen. In Leidschendam-Voorburg zijn deze middelen en tools al wel voorhanden, denk onder meer aan de Wijkatlas, de Vitaliteitskaart en de analyses die voor het opstellen van de Omgevingsvisie worden gemaakt.

Leidschendam-Voorburg: Quickscan LER Appelgaarde

De initiatiefnemer van de gebiedsontwikkeling Appelgaarde 2-4 en omstreken heeft de mogelijke impact van de beoogde ontwikkeling op de leefbaarheid in de wijk Essesteijn en twee aangrenzende wijken in de gemeente Den Haag door middel van een quickscan versie van een LER door StrateGis | Groep in beeld laten brengen. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft geprobeerd deze private pilot te faciliteren, maar heeft veel werk gehad aan het kloppend maken van de dataset van StrateGis | Groep. Bovendien bleek de gemeente heel veel van de data die voor de LER gebruikt is zelf toch al in huis te hebben.

De quickscan LER voor Appelgaarde heeft geholpen de impact van de beoogde ingrepen beter inzichtelijk te maken. Dat is een waardevol resultaat en over de inzet van goede instrumenten om de impact van ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen inschatten zullen college en raad zeker verder moeten nadenken. Immers, dit kan helpen over deze impact open en aan de hand van correcte aannames het gesprek tussen en met alle stakeholders te laten voeren. Op dit moment is het resultaat van deze private pilot echter nog niet zodanig, dat dit als een reden voor inzet van de

LER bij andere ruimtelijke ingrepen kan worden gezien. Dat geldt zeker wanneer de benodigde inspanningen en investeringen worden afgezet tegen de opbrengsten.

2.3 Burgerinitiatief BKC: verplichte LER bij alle ruimtelijke ingrepen

Het burgerinitiatief van de BKC gaat over het verplicht toepassen van de LER bij de voorbereiding van alle voorgenomen bouwplannen en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het college merkt daarover het volgende op.

De LER is een commercieel product

De LER is geen breed en vrij inzetbaar meetinstrument, maar een specifiek commercieel product dat ontwikkeld is door en eigendom is van het bedrijf StrateGis | Groep. Het concreet verplicht stellen van de LER als instrument voor het meten van de leefbaarheidseffecten bij alle nieuwe bouwplannen en andere ruimtelijke ingrepen heeft aanzienlijke economische consequenties. Alle initiatiefnemers, private partijen en/of de gemeente zelf, zouden immers verplicht worden dit specifieke product tegen betaling af te nemen bij StrateGis | Groep.

De vraag is of een bestuursorgaan derden kan verplichten zo'n exclusieve commerciële relatie met één specifieke ondernemer aan te gaan. Zeker wanneer dit is als voorwaarde voor het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden door dat bestuursorgaan. Zo'n verplichting kan invloed hebben op concurrentieverhoudingen en een bedrijf een (lokale) monopoliepositie bezorgen. De Europese mededingings- en aanbestedingswetgeving kan dan al snel verplichte toepassing van de LER als specifiek product blokkeren.

Er zijn meerdere methodes om de impact van nieuwe ontwikkelingen op de leefbaarheid van een wijk of buurt te bepalen of berekenen. De LER is daar niet het enige middel voor. Waarschijnlijk is de onderliggende gedachte van het burgerinitiatief om de impact van ontwikkelingen op een wijk of buurt op voorhand beter in kaart te kunnen brengen en begrijpen. Het college onderschrijft die gedachte op zichzelf. Dan kan echter beter worden gesproken over bijvoorbeeld een (al dan niet verplichte) impactmeting of impactanalyse dan het verplicht toepassen van het specifieke product LER.

Beschikbaarheid en bruikbaarheid data voor LER

Het uitvoeren van een LER vereist het gebruik van aanzienlijke hoeveelheden data over een breed scala aan wijk- of buurtgebonden onderwerpen die relevant zijn voor de leefbaarheid. StrateGis | Groep maakt daarvoor gebruik van open data. De praktijk leert dat open data vaak verouderd en/of bewerkt zijn en afkomstig zijn uit verschillende, niet altijd met elkaar consistente bronnen. Ter illustratie: de dataset die StrateGis | Groep heeft gebruikt voor de quickscan LER voor Appelgaarde is door de gemeente vergeleken met de informatie uit de Wijkatlas en andere intern beschikbare data. Veel uitkomsten uit de quickscan LER bleken daarvan af te wijken. Dat roept vragen op over het ontwerp en de betrouwbaarheid van de LER. Dit komt overeen met bevindingen van Antea over de LER in Den Haag – Bezuidenhout.

Het is niet realistisch te veronderstellen dat initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen altijd kunnen beschikken over betere of meer relevante data/informatie. Het komt de vergelijkbaarheid van uitkomsten van een LER ook niet ten goede als elke afzonderlijke LER gebaseerd zou zijn op alleen voor die LER vergaarde data in plaats van uniforme, voor elke LER te gebruiken datasets.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het verzamelen en beschikbaar stellen van de benodigde data zal dan bijna onvermijdelijk bij de gemeente komen te liggen. Het is moeilijk voorstelbaar dat dit aan de markt kan worden overgelaten.

Hoewel de gemeente Leidschendam-Voorburg onder meer voor de Wijkatlas (zie: [Leidschendam-Voorburg in Cijfers Wijkatlas](#)) al wel de nodige data op wijk- en buurniveau verzamelt en verwerkt, zijn deze nog niet toereikend om te gebruiken voor een LER. Het beschikbaar en actueel houden van dit soort informatie op het voor een LER vereiste niveau is ook geen kerntaak van de gemeente. Verplicht stellen van een LER bij alle ruimtelijke plannen en ingrepen betekent dat de gemeente fors extra zou moeten investeren in het verzamelen en verwerken van de benodigde data en de daarvoor vereiste systemen. Gezien de nog niet overtuigende meerwaarde van een LER meent het college dat dergelijke investeringen niet te rechtvaardigen zijn.

LER verplicht stellen voor alle ruimtelijke plannen en ingrepen?

Door middel van het burgerinitiatief vraagt de BKC de raad om een LER verplicht te stellen als onderdeel van de besluitvorming over bouwprojecten en gebiedsontwikkeling.

Zoals toegelicht onder 2.1 is een LER een op verzamelde en bewerkte (open) data gebaseerde tool, die niet per se een volledige en accurate weergave van de werkelijkheid laat zien. Naar zijn aard en inhoud is de LER niet geschikt om de effecten van een ruimtelijke ontwikkeling op de leefbaarheid normatief te toetsen. Er zijn teveel relevante factoren die niet worden meegenomen in de LER, waardoor toepassing daarvan nooit tot een accurate en volledige uitkomst kan leiden. De leefbaarheidseffecten van ruimtelijke ingrepen kunnen met een LER niet of nauwelijks betrouwbaar in beeld worden gebracht als het schaalniveau van zowel de voorgenomen ontwikkeling als het te onderzoeken gebied te beperkt is. Alhoewel een relatief kleine ontwikkeling wel degelijk groot effect kan hebben op de leefbaarheid in een wijk of buurt, zal dit door middel van een op data gedreven tool als de LER niet goed in beeld komen. Het schaalniveau van de indicatoren, die in de LER worden gebruikt, is daarvoor te groot.

Datagestuurde tools zijn het meest effectief en betrouwbaar wanneer ze worden gebruikt om het effect in kaart te brengen van ontwikkelingen die, zowel qua omvang van de ingreep als het onderzoeken effectgebied, voldoende schaalniveau hebben. Grofweg zou het moeten gaan om substantiële ruimtelijke ingrepen, die impact (kunnen) hebben op minimaal wijkniveau. Een aanzienlijk deel van de nu bekende bouwprojecten en gebiedsontwikkelingen in Leidschendam-Voorburg halen dat schaalniveau niet. Zij zijn van een zodanige omvang dat leefbaarheidseffecten beperkt zijn tot straat- of hoogstens buurniveau. En veel ruimtelijke ingrepen gaan niet eens verder dan het niveau van een individuele kavel. Die lenen zich al helemaal niet voor een normatieve toetsing aan de hand van een LER. Eigenlijk hebben in Leidschendam-Voorburg alleen grootschalige gebiedsontwikkelingen als Overgoo, KPP en Appelgaarde voldoende body om de effecten daarvan met een tool als de LER in kaart te brengen. Toch stelt de BKC voor om ook voor alle kleinere ingrepen de LER als verplicht onderdeel van de besluitvorming in te voeren. Dat acht het college absoluut niet realistisch en ook niet zinvol. Zeker nu de meerwaarde en praktische haalbaarheid van een verplichte LER toch nog onvoldoende vast staat.

Gevaar voor (extra) vertraging bouw- en overige plannen

Vanzelfsprekend ziet ook het college het belang van het goed inzichtelijk maken en integraal afwegen van alle effecten van nieuwe ontwikkelingen, zoals bouwprojecten en herinrichting van gebieden. Het structureel inzetten op goede participatie zal daaraan in belangrijke mate bijdragen. Onder de Omgevingswet krijgt participatie ook een sterkere, wettelijk vastgelegde, plaats bij het voorbereiden van visies, plannen en (ruimtelijke) projecten. N.B.: mede om de positie van participatie ook lokaal stevig te verankeren heeft de raad op 26 september 2023 (iBabs-nummer: 3229) de 'Participatieverordening Leidschendam-Voorburg 2023' vastgesteld.

Tegelijkertijd blijft vooral de bouw van voldoende (betaalbare) woningen ook de komende jaren een van de grootste maatschappelijke opgaven voor Leidschendam-Voorburg en de Haagse regio. Bouwplannen worden ook nu al getoetst aan een breed pakket aan wettelijke en beleidsmatige kaders. Procedures voor bouwplannen zijn ingewikkeld en duren lang. Vaak duurt het jaren voordat een voorgenomen bouwproject echt kan worden uitgevoerd. Het toevoegen van nog een extra, verplichte, toetsingsstap in de vorm van de LER zal het proces nog complexer en langduriger maken. Dat kan op den duur zorgen voor zoveel extra vertraging, dat bouwplannen uiteindelijk financieel en anderszins niet meer uitvoerbaar zijn en initiatiefnemers afhaken. Dat staat haaks op de dringende noodzaak om de bouwproductie van woningen (maar ook van bijvoorbeeld zorg- en andere voorzieningen) te versnellen.

2.4 Samenvatting / conclusie college en advies aan de raad

Algemeen

Op dit moment is landelijk de ervaring met het toepassen van de LER als toetsingsinstrument bij ruimtelijke ingrepen nog erg beperkt. De ervaringen die er zijn, roepen echter de nodige vragen op over de meerwaarde, bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de LER als toetsings- en afwegingsinstrument bij besluitvorming over ruimtelijke opgaven.

De LER is een commercieel product, dat intellectueel eigendom is van een onderneming en dus alleen tegen betaling kan worden toegepast voor projecten in Leidschendam-Voorburg. Het als bestuursorgaan verplicht stellen van het afnemen van dit specifieke product van dit specifieke bedrijf, als voorwaarde voor medewerking aan bouwprojecten en gebiedsontwikkelingen, staat op gespannen voet met de (Europese) mededingingswetgeving.

Concrete knelpunten

Verplichte toepassing van de LER stuit, naast de hiervoor genoemde algemene nadelen, op een aantal concrete praktische belemmeringen, namelijk:

- De voor toepassing van de LER benodigde data zullen in de praktijk door de gemeente moeten worden aangeleverd, maar zijn nog niet voorhanden. Het verzamelen, actueel houden en verwerken van deze data is een opgave die aanzienlijke investeringen in formatie, systemen, en dergelijke vergt. Het college vraagt zich af of die investeringen, gelet op de twijfels over de meerwaarde en bruikbaarheid van de LER, te rechtvaardigen zijn. Zeker nu het vergaren van dit soort informatie op een voor de LER passend niveau geen kerntaak van de gemeente is.
- De LER is vooral geschikt voor bouwplannen en het inzichtelijk maken van leefbaarheidseffecten daarvan op een fors schaalniveau (StrateGis | Groep hanteert het wijkniveau). Voor de maat en schaal van het merendeel van de ruimtelijke ingrepen die nu in Leidschendam-Voorburg zijn voorzien is een LER niet of minder geschikt.

- Verplichte toepassing van de LER zal de druk op de (woning)bouwproductie nog verder verhogen, omdat extra toetsingskaders voor nog langere procedures en hogere kosten zorgen. Het college voorziet vertragingen en zelfs in het slechtste geval het niet doorgaan van bouwplannen, terwijl de woningmarkt juist vraagt om snellere bouw van meer woningen.

Conclusie en advies

Gelet op de bovenstaande redenen adviseert het college de raad om het burgerinitiatief van de BKC niet te volgen. Het als verplicht normatief toetsingsinstrument opnemen van de LER als onderdeel van de besluitvorming over ruimtelijke projecten stuit op teveel bezwaren. Het college acht het onwaarschijnlijk, dat de mogelijke meerwaarde van een verplichte toepassing van de LER voldoende is om tegen deze bezwaren op te wegen. Dat geldt zeker nu het aspect leefbaarheid en het voorkomen van onaanvaardbare negatieve effecten daarop door ruimtelijke ingrepen al afdoende geborgd zijn in de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in werking treedt.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

R.J. den Haan
secretaris

M.W. Vroom
burgemeester

Bijlagen behorende bij deze raadsbrief:

- 3134 - Verzoek raad aan college om wensen en bedenkingen burgerinitiatief Leefbaarheidstoets
- 3134 - Aanvraagformulier burgerinitiatief verplicht invoeren leefbaarheidstoets
- 3134 - Digitale ondertekening burgerinitiatief verplicht invoeren leefbaarheidstoets
- 3134 - Ondertekenaars burgerinitiatief verplicht invoeren leefbaarheidstoets
- 3134 - Presentatie Burgerinitiatief Leefbaarheidstoets