



LEIDSE MILIEURAAD

p/a Hoge Rijndijk 28
2314 KJ Leiden
06 – 237 06 963
www.leidsemilieuraad.com
lmrsecretaris@gmail.com
[twitter@lmraad](https://twitter.com/lmraad)

Leiden, 23 november 2024

Aan het College van Burgemeester en Wethouders
t.a.v. de wethouder Wonen, Bouwen en Welzijn
de heer J. Terpstra
Stadhuisplein 1
Leiden

Betreft: Adviesaanvraag Volkshuisvestingsprogramma

Geacht College,

Bij brief van 11 oktober 2024 (uw kenmerk Z /24/3746263) heeft u aan de Leidse Milieuraad (hierna onze raad genoemd) advies gevraagd over de duurzaamheidsaspecten van het Volkshuisvestingsprogramma (hierna VHP genoemd), dat momenteel wordt voorbereid.

Inleiding

Uw ambitie voor de woningbouw in de periode 2021-2030 is om netto 8.800 woningtoevoegingen te realiseren, met name gestapelde bouw. Inmiddels is het eind 2024. U geeft aan op dit moment bezig te zijn met een evaluatie en maakt waarschijnlijk in verband daarmee (nog) niet inzichtelijk wat al is gerealiseerd, welke planuitval inmiddels bekend is en wat de consequentie daarvan is voor het doel en de planning. Het is daarom onduidelijk wat de status is van deze evaluatie

Onze raad heeft aangegeven graag vroegtijdig in het proces van besluitvorming over beleid een advies te kunnen geven en stelt het op prijs dat u dat met het VHP ook doet. Maar gezien de nog lopende evaluatie en enkele relevante stukken die inmiddels openbaar zijn geworden en nog niet in het VHP zijn verwerkt, lijkt advisering op het concept-VHP voorbarig en erg lastig.

Relevant is uw “Inzetdocument Prestatieafspraken 2025-2030”, dat u op 22 oktober van dit jaar (met Raadsvoorstel 24.0103) voor wens en bedenkingen hebt voorgelegd aan de Gemeenteraad. Wij hebben dit kunnen vinden op de website van de Gemeenteraad. In dat document wordt tevens verwezen naar het “Convenant Toekomstbestendig Bouwen”¹ met de ondertitel “voor snellere duurzamere en betaalbare woningbouw”, welke de gemeente Leiden mee heeft ondertekend. Dit is een landelijk kader, dat zich richt op het integreren van de aanpak van opgaven op het gebied van energie, circulariteit, klimaatadaptatie, natuurinclusiviteit, mobiliteit en gezondheid in de woningbouw. U wilt samen met woningcorporaties duidelijke doelstellingen formuleren en specifieke acties ondernemen om deze ambities te vertalen naar nieuwbouw- en renovatieprojecten. Juist dat is voor het VHP van groot belang.

¹ Zie: www.toekomstbestendigbouwen.nl d.d. 15 februari 2023

Voor het beleid gericht op duurzamer maken van de woningvoorraad en woonomgeving verwijst u voor de ambities, maatregelen en monitoring van de resultaten naar verschillende uitvoeringsprogramma's.² Het valt ons op dat het Convenant Toekomstbestendig Bouwen veel meer toegespitst is op bouwprojecten dan de meeste uitvoeringsprogramma's.

Woningbouwambitie

U geeft in de adviesaanvraag aan dat u verwacht met dit VHP voortvarend uitvoering te kunnen geven aan de bestaande duurzaamheidsambities op het gebied van wonen. De ambitie is, dat Leiden in 2050 een klimaatneutrale, circulaire, klimaatbestendige, biodiverse en zichtbaar groenere stad is. Waarbij de broeikasgasemissies zoals CO2 beperkt zijn, de stad aangepast is aan het veranderende klimaat en de biodiversiteit is versterkt.

Het bouwprogramma waar Leiden voor staat biedt een geweldige kans om duurzaamheidsdoelen dichterbij te halen en zo mogelijk ook te realiseren. Maar dan is het wel nodig doelgericht te werken en inzicht te geven in de verwachte kwantitatieve bijdrage van de voorgenomen (en deels al gerealiseerde) woningbouw op deze aspecten. Deze focus en een kwantificering van de doelen missen wij in het VHP.

Op basis van het concept-VHP, dat voor advies is voorgelegd, kan onze raad niet beoordelen of de doelen worden bereikt. Sterker nog: onze raad is van mening dat het concept onvolledig is en dat met een meer samenhangende aanpak volgens het genoemde convenant meer winst te behalen is.

Het vervolg van dit advies gaat in op de, naar mening van onze raad, nader uit te werken punten.

Advies 1

Maak de inzet voor duurzamer maken van de woningvoorraad en de woonomgeving concreter door de conclusies uit de evaluatie van de maatregelen die vanaf 2021 zijn genomen te bespreken en de relevante maatregelen uit de uitvoeringsprogramma's en het Convenant Toekomstbestendige woningbouw op deze plek te bundelen.

Advies 2

Besteedt aandacht aan de uitwerking van de summier beschreven analyse van de woningvoorraad en geef daarbij - mede op basis van de evaluatie - aan, welke acties nodig zijn om de doelen te bereiken. Geef tevens aan, welke (prestatie)afspraken te maken zijn met - of welke voorwaarden gesteld worden aan corporaties, private verhuurders, woningbezitters, ontwikkelaars en beleggers.

Uw keuze met name gestapelde bouw toe te voegen kan voor natuurbehoud zorgen, als het om inbreidingslocaties gaat. Ook draagt gestapeld bouwen bij aan de beperking van de CO₂-uitstoot, omdat woningen in gestapelde bouw bijna altijd energiezuiniger zijn dan grondgebonden woningen. Hierbij is wel een belangrijke kanttekening: het besparingseffect neemt af als er zeer hoog gebouwd wordt. Dan is er veel meer constructiemateriaal en aanvullende techniek nodig, met name voor brandveiligheid en de benodigde liften in de gebouwen³.

² Het gaat dan om de volgende documenten:

- Plan van aanpak Gebiedsgerichte warmtetransitie in Leiden 2023-2030
- Plan van aanpak Gebiedsgerichte warmtetransitie in Leiden 2023-2030
- Leids Isolatieoffensief 2023-2030
- Plan van aanpak bestrijding energiearmoede
- Uitvoeringsprogramma 2023-2026 Leiden biodivers en klimaatbestendig
- Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2024- 2027

³ en bij hele hoge bouw ook brandweerliften

Advies 3

Onze raad adviseert u bij de woningbouwplannen voor hoge gestapelde bouw aandacht te besteden aan het afgenomen besparingseffect daarvan op de broeikasemissies en te overwegen de hoogte van de nieuwe gebouwen te beperken.

Kwaliteit van de bouw, de leefomgeving en de leefbaarheid

De ambitie is groenere wijken, hogere kwaliteit van de openbare ruimte en van de groenvoorziening in de leefomgeving. Bij nieuwe bouwprojecten is het streven gericht op een optimale integratie van de nieuwe woongebieden in de bestaande stadsstructuur.

De gemeente ziet hier een regierol voor zichzelf op een verbeterde aanpak van de leefbaarheid en zoekt samenwerking met maatschappelijke partners waaronder de woningcorporaties.

Aan de partners vraagt de gemeente:

- zich in te spannen om de kwaliteit van de bestaande woonvoorraad te verbeteren o.a. door het aanpakken van de schimmelproblematiek;
- te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte en van de nieuwe woningbouwplannen;
- hoge standaarden hanteren voor woningonderhoud en -renovatie om de woonkwaliteit te verbeteren en de leefomgeving te optimaliseren.

Het valt onze raad op dat bij het verbeteren van de kwaliteit van de woningen niets wordt gezegd over verduurzaming en isolatie. Daar komt bij dat de gemeente ook bij de kwaliteitsverbetering van de leefomgeving de partners alleen om een inspanning vraagt. In verband daarmee is voor ons nog onduidelijk wat te verwachten is van de kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad en de leefomgeving.

Welke indicatoren kiest de gemeente voor de kwaliteit en de duurzaamheid?

Hoe wordt biodiversiteit, vergroening en een klimaatadaptieve wijze van inrichten van de openbare ruimte bevordert? Wat zijn duurzame keuzen op het gebied van bereikbaarheid? Wat is de inzet op de rol van woningcorporaties en ontwikkelaars daarbij?

Advies 4

Benoem indicatoren voor de kwaliteit van de woningvoorraad en de definieer de verwachtingen van de rol van de corporaties bij de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder biodiversiteit en vergroening.

Toelichting: Te denken valt aan indicatoren voor de bereikbaarheid van groenvoorzieningen, preventie van hittestress en biodiversiteit.

Duurzamer maken van de woningvoorraad en woonomgeving

In het hoofdstuk "Duurzamer maken van de woningvoorraad en woonomgeving" van dit VHP verwijst u voor de ambities en de activiteiten gericht op het duurzamer maken van de woningvoorraad en de woonomgeving naar de doelen, acties en maatregelen die zijn vastgelegd in de uitvoeringsplannen (en toekomstig geactualiseerd uitvoeringsbeleid op deze thema's). Het gaat om de op pagina 1 (voetnoot 2) van dit advies genoemde plannen.

Voor het VHP wordt daarbij vermeld dat de gemeente binnen de diverse uitvoeringsplannen aan de volgende onderwerpen prioriteit geeft:

- Blijvende inzet op energiearmoede met aandacht voor isolatie en gezond gebruik van de woning (stoken en ventilatie). Bij de aanpak van dit onderwerp wordt aandacht besteed aan schimmelproblematiek.
- Verduurzaming volgens de trias energetica. Dat betekent in eerste instantie besparen, het gebruiken van duurzame energie en als laatste het efficiënt gebruiken van fossiele brandstoffen.
- Samenwerking met de wijkaanpak 'van gas los'.

- Vanuit circulaire bouw ligt de prioriteit bij het implementeren van de circulaire principes bij renovatie en het beter gebruik van de bestaande bouw (bijvoorbeeld optoppen, splitsen, doorstromen).
- Natuurinclusief bouwen (daarbij gebruikmakend van het door Leiden ontwikkelde puntensysteem)
- Het stimuleren van bewoners voor hun inzet bij klimaatadaptatie, vergroenen en biodiversiteit.

Het valt onze raad op dat in genoemde uitvoeringsprogramma's - met uitzondering van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie - maar deels wordt ingaan op de volkshuisvestingsambities en op de beoogde rol van de partners, zoals woningcorporaties. Dit leidt ertoe dat dit hoofdstuk weinig concreet is en dat dit VHP geen zelfstandig programma lijkt.

Hierna gaan we in op de uitvoeringsprogramma's, waar u naar verwijst, voor zover ze relevant zijn voor de woningopgave. Dit om nader te onderbouwen dat het gewenst is deze onderwerpen in het VHP uit te werken.

Bij het uitvoeringsprogramma Circulaire economie

Op basis van het opnemen van de circulaire werkprincipes in de gemeentelijke, ruimtelijke- en esthetische kaders en de afspraken over het toepassen daarvan met de 10 grootste/meest realiserende ontwikkelaars, inclusief woningcorporaties, is zeker een effect op het beperken van CO2 uitstoot te verwachten. Goed ook dat dit met een nieuwbouwmonitor zal worden gevolgd om de meest kansrijke projecten te kunnen benoemen (grootte, fase) en met ontwikkelaars daarover in gesprek te gaan. Hierbij valt ook te denken aan de intensivering van de bestaande woningvoorraad, zoals uitbreiden door middel van 'optoppen' en 'uitplinten'.⁴ Het voordeel hierbij is dat er in combinatie met bestaande bouw verduurzaamd wordt en dit een woningtoevoeging betekent met lage grondkosten.

Bij het plan van aanpak gebiedsgerichte warmtetransitie

In het plan van aanpak gebiedsgerichte warmtetransitie wordt ingegaan op de transitie voor de bestaande bebouwing. Niet duidelijk is welke aanpak voor de vijf woningbouwlocaties wordt gekozen. Onze raad mist aandacht hiervoor in het VHP, omdat juist op de nieuwbouwlocaties in combinatie met ambitieuzere doelstellingen een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan het beperken van broeikasemissies.

Bij de uitvoeringsnota Leiden biodivers en klimaatbestendig

In deze uitvoeringsnota staat "via ruimtelijk beleid nemen wij de ambities mee naar de bouwontwikkelingen in de stad". Er is enige aandacht voor klimaatadaptatie, vergroenen en biodiversiteit in het VHP. Het uitgangspunt daarbij is dat u bestaand groen in de stad zoveel mogelijk beschermt en ervoor zorgt dat de aanleg zo min mogelijk impact heeft op bomen, struiken en infiltratie van water. Maar daar is meteen aan toegevoegd dat het combineren van duurzaamheidsopgaven niet altijd mogelijk zal zijn. U zet dan in op innovatieve oplossingen om dat zo goed mogelijk te doen. Voor onze raad is het nog onduidelijk, wat u zich voorstelt bij innovatieve oplossingen.⁵ De ambitie voor duurzaamheid blijft vrij algemeen en de suggestie wordt gewekt dat de duurzaamheidsmaatregelen uiteindelijk kunnen vervallen als combineren ruimtelijk niet mogelijk is. Daarnaast is bekend, dat als in een bepaalde fase bezuinigingen nodig zijn juist de duurzaamheidsmaatregelen, zoals natuurinclusief bouwen, vergroening en biodiversiteit door de ontwikkelaar geschrapt kunnen worden, omdat daarover geen harde afspraken zijn gemaakt.

De ontwikkeling, dan wel toepassing, van een puntensysteem voor natuurinclusief bouwen bevindt zich in Leiden nog in een experimentele fase. Het systeem is een Leidse vertaling van het systeem dat in Den Haag in

⁴ Zie: <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/bestuur-zh/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/provinciaal-actieprogramma-optoppen-aanplakken-en-uitplinten>

⁵ Waarschijnlijk denkt u daarbij aan het verticale systeem voor leidingen, waar Leiden mee voorop loopt?

2019 is ingevoerd⁶. Daar is dus al enige jaren ervaring met de ontwikkeling en toepassing van het puntensysteem, waarvan Leiden gebruik heeft gemaakt. Het lijkt onze raad ook aan te bevelen om gebruik te maken van de kennis en ervaring in Rotterdam en de daar gekozen aanpak.⁷

In de brief van het college van BenW aan de gemeenteraad d.d. 21 januari 2021 is aangegeven dat het de nadrukkelijke wens van het college is om duurzaam bouwen, en in dit geval natuurinclusief bouwen, te stimuleren.⁸

Onze raad is benieuwd hoe de stand van zaken is met de ontwikkeling en de implementatie. In het Uitvoeringsprogramma (UVP) Leiden Biodivers en Klimaatbestendig 2023-26 lijkt de focus te liggen op “stimuleren en helpen” van ontwikkelaars om meer natuurinclusief te werken. Probleem is echter dat niet iedereen te overtuigen is. Dit ook vanwege kosten en de zogenoemde “onrendabele top” die voor ontwikkelaars vrijwel altijd leidt tot het beperken tot verplichtingen.

Advies 5

Zet nu in op verankering in beleidsregels en koppeling van het systeem aan het instrumentarium van de Omgevingswet, zoals het ook in Den Haag gebeurt. Daarmee worden eisen meer dwingend opgelegd.

Advies 6

Onderzoek in het kader van haalbaar en betaalbaar de mogelijkheden voor relatief goedkope maar evengoed effectieve natuurinclusieve bouwmethoden om toch te komen tot optimaal natuurinclusief bouwen. Voor dit laatste zijn verschillende landelijk georganiseerde platforms actief⁹, waarbij zowel overheden als architecten en ontwikkelaars kunnen aansluiten.

Prestatieafspraken met de corporaties, commerciële woningeigenaren en beleggers

Met het ondertekenen van het Convenant Toekomstbestendige woningbouw heeft de gemeente Leiden het landelijke kader onderschreven dat zich richt op het integreren van de aanpak van opgaven op het gebied van energie, circulariteit, klimaatadaptatie, natuurinclusiviteit, mobiliteit en gezondheid in de woningbouw. Volgens uw Inzetdocument voor de prestatieafspraken wilt u samen met woningcorporaties duidelijke doelstellingen formuleren en specifieke acties ondernemen om deze ambities te vertalen naar nieuwbouw- en renovatieprojecten. Van belang is het daarbij ook vast te stellen hoe het landelijke waarderingssysteem wordt vertaald voor Leiden: gaat u voor brons, zilver of goud?

⁶ Zie: [Natuurinclusief Bouwen \(RIS302383\)](#)

⁷ Zie: <https://www.woneninrotterdam.nl/bouwen/duurzaam-doorbouwen/>

⁸ Daarbij stelt het college: “Hiervoor zijn instrumenten voorhanden, maar het rechtens afdwingbaar maken van dit soort duurzaamheidseisen behoort niet tot de mogelijkheden. Gemeenten mogen geen extra eisen stellen naast de minimumeisen op het gebied van bruikbaarheid, veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en milieu uit het Bouwbesluit. Dit betekent dat het de gemeente niet toegestaan is om in een overeenkomst of via gronduitgifte (de privaatrechtelijke weg) alsnog aanvullende (duurzaamheids-)eisen te stellen. Het verplicht stellen van het gebruik van het puntensysteem aan een ontwikkelaar is daarom dus ook niet mogelijk. Echter zijn er diverse andere mogelijkheden waarmee natuurinclusief bouwen door middel van dit systeem een extra stimulans kan krijgen:

1. Door middel van de inzet van het puntensysteem ter inspiratie;
2. Door middel van verankering in beleidsregels;
3. Door middel van koppeling van het systeem aan het instrumentarium van de Omgevingswet.

Deze laatste optie is op dit moment het meest voor de hand liggend, omdat we ons in een fase bevinden waarin we toewerken naar de implementatie van de Omgevingswet. In de pilot voor het opstellen van een Omgevingsplan voor Leiden Zuidwest wordt de komende maanden verkend en onderzocht wat een juiste positionering van het puntensysteem is en hoe we dit juridisch kunnen gaan verankeren. In de tussentijd wordt er een testfase ingesteld voor het puntensysteem zelf. Door middel van toepassing in een aantal projecten wordt er onderzocht of het puntensysteem werkbaar en doeltreffend is. De lessons learned uit deze pilots worden meegenomen in de verdere ontwikkeling en implementatie.

⁹ Zoals KAN Zie: <https://www.kanbouwen.nl/>

Onze raad ziet, dat in 2028 de energie labels E, F en G uitgefaseerd moeten zijn. Een belangrijke stap om de doelen van de CO₂ besparing te kunnen bereiken. In het VHP zien wij geen directe link hiernaartoe, maar in de inzet voor de prestatieafspraken is dit wel benoemd.

Een belangrijk deel van de woningmarkt wordt – naast de corporaties – vertegenwoordigd door commerciële verhuurders en beleggers. Onze raad pleit ervoor om ook met deze partijen prestatieafspraken te maken en hierbij ook te kijken naar (grote) VVE's. Dit met als doel om de CO₂ besparing te bereiken in 2030.

Het is duidelijk dat bestaande prestatieafspraken al een deel van CO₂ besparing en klimaatbestendigheid afdekken, maar niet waar het gaat om natuurinclusief bouwen. Voor het puntensysteem voor natuurinclusief bouwen ontbreekt nog een duidelijk tijdspad naar een eindproduct en is het volstrekt onduidelijk hoe dit uiteindelijk in de prestatieafspraken kan belanden, tenzij er ruimte voor tussentijdse aanvulling wordt gecreëerd. Dit geldt overigens ook voor verder uitgewerkte klimaatadaptieve maatregelen. Beide moeten dan worden ingebouwd in (toekomstige) bestemmingsplannen dan wel het omgevingsplan.

Advies 7

Maak inzichtelijk hoe en wanneer natuurinclusief bouwen integraal wordt opgenomen in de prestatieafspraken 2025-2030.

Bij het plan van aanpak voor bestrijding van energiearmoede

Het plan voor bestrijding van energiearmoede gaat wel in op bestaande woningen, maar de inzet op preventieve maatregelen in de bouw ontbreekt. In andere gemeenten, zoals Amsterdam en Utrecht, worden concretere normen gesteld aan bouwprojecten, zoals bijvoorbeeld een gevorderd niveau van energiezuinigheid, opvang van water in het eigen project en criteria voor materiaalgebruik. Dit is als onderdeel van de kwaliteit te zien en een punt om afspraken over te maken net als over het circulair bouwen.

Advies 8

Maak een stappenplan voor het goed afwegen van de verschillende belangen bij gebiedsontwikkeling op woningbouwlocaties.

Toelichting: Zoals eerder geadviseerd zou dan bij de start een analyse van bodem, ondergrond en het watersysteem moeten worden gemaakt om te zien welke bodem zo mogelijk ontzien moet worden, hoe geanticipeerd kan worden op klimaatontwikkeling en hoe negatieve effecten op het watersysteem te voorkomen zijn. Vervolgens ligt het voor de hand te kijken naar de aansluiting op en de gewenste ontwikkeling van de (duurzame) energie-infrastructuur.

Differentiatie tussen wijken en de vijf kansrijke woningbouwlocaties

De indruk bestaat dat gestreefd wordt naar één uniforme set van prestatieafspraken en eveneens één uniform puntensysteem voor natuurinclusief bouwen, dat voor alle bouwlocaties zou moeten gelden. Maar voor zowel wijkvernieuwing- als nieuwbouwprojecten geldt dat omgevings- en sociale factoren onderling behoorlijk kunnen verschillen, waarmee een locatie- of wijkgerichte differentiatie in prestatieafspraken en een puntensysteem voor natuurinclusief bouwen gewenst is.¹⁰ Den Haag heeft ook gekozen voor een differentiatie tussen wijken.

Advies 9

Overweeg om zowel prestatieafspraken alsook het puntensysteem voor natuurinclusief bouwen zo concreet mogelijk toe te snijden op de omgevingskwaliteiten, die de beoogde wijken voor vernieuwing en nieuwe bouwlocaties karakteriseren. Kijk ook in de beleidsmaatregelen en instrumenten van de Omgevingswet naar differentiatiemogelijkheden voor natuurinclusief bouwen en geef in het VHP aan wat specifiek voor de bouwlocaties geldt.

¹⁰ Zie: <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2023/08/onderzoek-puntensysteem-zorgt-voor-een-wijk-waar-je-fijner-woont>

Toelichting: Aandacht voor de integrale aanpak van de woningbouwlocaties op dit punt ontbreekt, terwijl er juist daar kansen zijn voor anticiperen op klimaatverandering en beschermen en stimuleren van biodiversiteit en vergroening. Zoals geadviseerd in ons advies over bodem en ondergrond ¹¹ is het in elk geval van groot belang bij de start van initiatieven een analyse te maken van gebieden om vitale bodems te kunnen sparen en rekening te houden met het watersysteem.

Advies 10

Besteed apart aandacht aan een schets van de plannen voor de vijf woningbouwlocaties. Daarbij is van belang aan te geven wat de status van de plannen is en op welke wijze de ambities van het beleid gericht op biodiversiteit en klimaatbestendigheid aan de bouwontwikkelingen zijn meegegeven.

Toelichting: De volgende vragen zijn daarbij van belang:

Welke analyses van de locaties zijn op dit gebied gemaakt?

Welke afspraken zijn al gemaakt of gaan nog gemaakt worden?

Wat zijn de plannen voor de aanleg van de energie-infrastructuur?

Welke afspraken zijn gemaakt of gaan gemaakt worden over natuurinclusief bouwen, isolatie van woningen en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving met de woningcorporaties en andere partijen?

Voor welke verantwoordelijkheidsverdeling is gekozen en welke investeringen op deze punten?

Concluderend:

Het lijkt alsof de beleidsterreinen te weinig in samenhang worden aangepakt en op basis van dit concept-VHP kan onze raad niet beoordelen of de doelen worden bereikt. Onze raad is van mening, dat met een meer samenhangende aanpak meer winst te maken is.

Wij adviseren dan ook de door ons genoemde punten verder uit te werken.

Met vriendelijke groet,
namens de Leidse Milieuraad,



Rob Boerée, voorzitter

¹¹ Advies van 2023