

Voorstel aan de gemeenteraad

Beleidsnota Ondergrond 2025-2035

Beleidsveld	Openbare ruimte
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte/Stadsbedrijven
Opsteller	Jikke Balkema
Kenmerk	30113276
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 - 2035' vast te stellen, waarin de volgende ambities en doelstellingen voor regie op de ondergrond worden beschreven ten aanzien van beschermen, benutten, beter maken en beheeren van de ondergrondse kwaliteiten en ruimte:
 - a) Ambitie 1: Ondergrond integraal onderdeel laten zijn van ruimtelijke keuzes
 1. Doelmatig gebruik van de ondergrondse ruimte is onderdeel van de afweging bij het ontwikkelen en uitvoeren van ruimtelijke plannen;
 2. Inzicht in beschikbare ruimte, kwaliteiten, mogelijkheden en kwetsbaarheden van de ondergrond is de basis voor plan- en uitvoeringsprocessen (waaronder UPG);
 - b) Ambitie 2: Bodemkwaliteiten beschermen en verbeteren
 1. De natuurlijke eigenschappen van de bodem en ondergrond zo veel mogelijk in stand houden en waar nodig verbeteren;
 2. De (beoogde) inrichting, eigenschappen en waarden van de bodem en ondergrond op elkaar afstemmen;
 3. Ondiepe ondergrond: in vitale bodem in de hoofdgroenstructuur ingrepen/graven in de ondergrond tot een minimum beperken en de bodemkwaliteit waar mogelijk verbeteren;
 4. Diepere ondergrond: prioriteit geven aan de bescherming van de grondwaterkwaliteit boven andere functies als deze functies de grondwaterkwaliteit onevenredig aantasten;
 - c) Ambitie 3: Gebruik van de ondergrondse ruimte ordenen voor het gezamenlijk realiseren van de opgaven van de stad
 1. De huidige en toekomstige tracés of locaties van de ondergrondse hoofdinfrastructuur hebben prioriteit ten opzichte van andere opgaven;
 2. Natuurlijke momenten aangrijpen om de ondergrond te (her)ordenen;
 3. In de knooppunten van intensieve verstedelijking de voorkeur geven aan inpassende oplossingen en (verticale) ordening/ bundeling van netwerken en objecten;
 4. Infrastructurele netwerken inrichten volgens voorkeursprofielen (ondergrond en bovengrond).
2. De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' op te nemen in de Omgevingsvisie Utrecht door toevoeging aan de 'Lijst beleidsdocumenten omgevingsvisie Utrecht' en op de internetpagina <https://omgevingsvisie.utrecht.nl>

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

In de 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' worden kaders geformuleerd waardoor regie gevoerd kan worden op de ruimtelijke ordening van de ondergrond. Dit doen we door:

- a) Ondergrond integraal onderdeel te laten zijn van ruimtelijke keuzes
- b) Bodemkwaliteiten te beschermen en te verbeteren
- c) Gebruik van de ondergrondse ruimte te ordenen voor het gezamenlijk realiseren van de opgaven van de stad.

De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' geeft hiermee richting aan programma's en projecten.

Context

Aanleiding

De ordening van de ondergrond is op dit moment beperkt geregeld. Tegelijkertijd zijn er claims op het gebruik van (de ruimte in) de ondergrond voor het realiseren van ruimtelijke ambities (gebiedsontwikkeling; energie; groen; mobiliteit; klimaatadaptatie; vitale bodem) door bijvoorbeeld de gemeente zelf, netbeheerders en ontwikkelaars. Op dit moment geldt: 'wie het eerst komt, die het eerst maalt'. Dit leidt tot inefficiënt gebruik van de ondergrond en (mogelijke) aantasting van de kwaliteiten van de ondergrond. Met als gevolg hoge maatschappelijke kosten bij realiseren van opgaven, doordat ingrepen in de ondergrond niet passen bij de aanwezige kwaliteiten van de ondergrond, door noodzakelijke (ongeplande) aanpassingen in de ondergrond en door hoge faalkosten. Er vindt nu een beperkte integrale afweging plaats over de samenhang tussen boven- en ondergrondse wensen en effecten; tussen gebruik van de ondergrond door opgaven; tussen schaalniveaus (stad; buurt; straat); en tussen korte termijn en lange termijn wensen. Integraal beleid voor regie op de kwaliteit en gebruik van de schaarse ruimte in de ondergrond is nieuw en wordt met deze nota ingevuld. Dit beleid wordt na vaststelling uitgewerkt in concrete regels in het Omgevingsplan.

Het college heeft eerder een Visie Ondergrond aan de raad toegezegd in de [Raadsbrief Toezeggingen commissiebehandeling nota Beheer Openbare Ruimte 10 februari 2022](#). De urgentie voor een Visie Ondergrond is benoemd in het [coalitieakkoord](#) (p. 45) en in de [Uitvoeringsbrief coalitieakkoord planning op hoofdlijnen](#). Op 13 maart 2023 heeft de raad de [Aanvullende afspraken RSU 2040 \(oplegger RSU\)](#) vastgesteld. In de oplegger wordt de noodzaak tot regie op de openbare ruimte boven- en ondergrond benoemd.

Juridische context

De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' wordt een onderdeel van de Omgevingsvisie Utrecht. Hier is al het gemeentelijke beleid over de fysieke leefomgeving in opgenomen. De Omgevingsvisie Utrecht is een omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet. De Omgevingswet geldt vanaf 1 januari 2024. Omdat de Omgevingswet van kracht is gelden voor deze beleidsnota de inhoudelijke en procedurele verplichtingen daaruit ten aanzien van het instrument omgevingsvisie. Zo is de gemeenteraad bevoegd tot het vaststellen van de beleidsnota. Het college is op grond van artikel 160 lid 1 sub b Gemeentewet bevoegd de beslissingen van de raad voor te bereiden.

In de Omgevingswet is de verplichting opgenomen om de wettelijke inspraakprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te volgen. Hierbij kan 'eenieder' zienswijzen op het ontwerp indienen. De beleidsnota staat niet voor beroep open bij de rechter.

Beslistermijn

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien.

Beoogd effect

De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' beoogt kaders te geven voor het in balans beschermen en benutten van de ondergrond zodat de uitdagingen van de stad in gezamenlijkheid gerealiseerd kunnen worden. Die uitdagingen betreffen onder andere verstedelijking, energietransitie, vergroening, klimaatadaptatie en mobiliteit.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- [10 februari 2022](#): Raadsbrief Toezeggingen commissiebehandeling nota Beheer Openbare Ruimte
- [9 maart 2022](#): Raadsbrief Visie op de Ondergrond

- [7 oktober 2022](#): Uitvoeringsbrief coalitieakkoord op hoofdlijnen
- [13 maart 2023](#): Aanvullende afspraken RSU 20240 (oplegger RSU)
- [4 april 2023](#): Raadsbrief Visie en Verordening Ondergrond: kabels, leidingen en boomwortels
- [28 januari 2025](#): Raadsbrief Vrijgave Inspraak concept-Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 - 2035' vast te stellen, waarin de volgende ambities en doelstellingen voor regie op de ondergrond worden beschreven ten aanzien van beschermen, benutten, beter maken en beheren van de ondergrondse kwaliteiten en ruimte: a) Ambitie 1: Ondergrond integraal onderdeel laten zijn van ruimtelijke keuzes 1. Doelmatig gebruik van de ondergrondse ruimte is onderdeel van de afweging bij het ontwikkelen en uitvoeren van ruimtelijke plannen; 2. Inzicht in beschikbare ruimte, kwaliteiten, mogelijkheden en kwetsbaarheden van de ondergrond is de basis voor plan- en uitvoeringsprocessen (waaronder UPG); b) Ambitie 2: Bodemkwaliteiten beschermen en verbeteren 1. De natuurlijke eigenschappen van de bodem en ondergrond zo veel mogelijk in stand houden en waar nodig verbeteren; 2. De (beoogde) inrichting, eigenschappen en waarden van de bodem en ondergrond op elkaar afstemmen; 3. Ondiepe ondergrond: in vitale bodem in de hoofdgroenstructuur ingrepen/graven in de ondergrond tot een minimum beperken en de bodemkwaliteit waar mogelijk verbeteren; 4. Diepere ondergrond: prioriteit geven aan de bescherming van de grondwaterkwaliteit boven andere functies als deze functies de grondwaterkwaliteit onevenredig aantasten; c) Ambitie 3: Gebruik van de ondergrondse ruimte ordenen voor het gezamenlijk realiseren van de opgaven van de stad 1. De huidige en toekomstige tracés of locaties van de ondergrondse hoofdinfrastructuur hebben prioriteit ten opzichte van andere opgaven; 2. Natuurlijke momenten aangrijpen om de ondergrond te (her)ordenen; 3. In de knooppunten van intensieve verstedelijking de voorkeur geven aan inpandige oplossingen en (verticale) ordening/ bundeling van netwerken en objecten; 4. Infrastructurele netwerken inrichten volgens voorkeursprofielen (ondergrond en bovengrond).
Argumenten	
1.1	<u>De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' geeft invulling aan toezeggingen aan de raad, afspraken in het coalitieakkoord en de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 (RSU), koersdocument van de Omgevingsvisie Utrecht.</u> De Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040, de aanvullende afspraken over de RSU in deze coalitieperiode en eerdere toezeggingen aan de raad geven een aanknopingspunt om beleid voor de ondergrond verder uit te werken. Dit wordt onderschreven in het coalitieakkoord en bijbehorende uitvoeringsbrief. Aanleiding voor de vraag naar een visie/beleidsnota ondergrond is het ontbreken van integraal beleid voor de ondergrond terwijl de ondergrondse ruimtevraag van de verschillende ruimtelijke opgaven toeneemt en de opgaven elkaar (steeds meer)

	in de ondergrond in de weg zitten. Bovendien is er een Verordening Kabels, Leidingen en Boomwortels waarvoor het beleidskader ontbreekt.
1.2	<u>De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' bevat ambities en beleidsdoelstellingen om (mogelijke) conflicten tussen opgaven over gebruik van de ondergrondse ruimte te reguleren en tegelijkertijd de kwaliteiten van de ondergrond te beschermen.</u>
	In tegenstelling tot regie op de ordening en het gebruik van de openbare ruimte in de bovengrond, is sturing op het gebruik van de ondergrond beperkt geregeld. De stad heeft de nodige uitdagingen die gebruik van de ondergrond vereisen zoals de energietransitie (opwekking; distributie; verzwaring elektriciteitsnetwerk), klimaatadaptatie (waterberging; waterinfiltratie; rioolvervanging), vergroening (toevoegen bomen), verstedelijking (ontwikkeling knooppunten). Deze opgaven komen elkaar tegen in de ondergrond en zitten elkaar in de weg omdat de ruimte beperkt is. De opgaven maken veelal gebruik van de kwaliteiten van de bodem en ondergrond (bijvoorbeeld bodemenergie), en tasten de natuurlijke en cultuurhistorische (denk aan ons archeologische bodemarchief) kwaliteiten ook aan. De beleidsdoelstellingen beogen richting te geven aan sturing van gebruik, ordening en bescherming van de ondergrond.
1.3	<u>De reacties naar aanleiding van de ter inzagelegging hebben geleid tot aanscherping van onderdelen van de 'concept-Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035'.</u>
	De 'concept-Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' heeft van 3 februari t/m 16 maart 2025 voor inspraak ter visie gelegen. De inspraakreacties hebben geleid tot een aantal aanscherpingen in de tekst van de definitieve versie van de 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035'. Zie bijlage 2: Reactienota.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' is geen uitvoeringsprogramma of bevat geen regels die één op één opgenomen worden in het Omgevingsplan.</u>
	De 'Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' is een nota op een nieuw beleidsterrein die algemene beleidsdoelstellingen voor samenhang in het gebruik en beschermen van de gehele ondergrond bevat. De verschillende ruimtelijke thema's die de ondergrond raken moeten deze algemene beleidsdoelstellingen toepassen op hun thematische beleidsterrein. Dit geldt onder andere voor energie, groen, klimaat, water, verstedelijking en mobiliteit. De uitwerking van de algemene doelstellingen op de diverse thematische beleidsterreinen kan leiden tot aanscherping van de deze algemene doelstellingen. De algemene beleidsdoelstellingen zijn voor de gemeente zelf bindend. Om daadwerkelijk te kunnen sturen richting derden (o.a. netbeheerders) op gebruik, ordening en bescherming van de kwaliteiten van de ondergrond zullen de beleidsdoelstellingen uitgewerkt worden in toepasbare regels in het Omgevingsplan.
1.2	<u>De gemeente is niet de enige wettelijke beheerder van de ondergrond en kan daarom niet in alle gevallen sturing geven aan benutten, beschermen, beheren en beter maken van de ondergrond.</u>
	Medeoverheden (Rijk, Provincie en Waterschappen) zijn medeverantwoordelijk voor gebruik en bescherming van de ondergrond. De bevoegdheden variëren per diepte en thema (zoals bodemenergie; grondwater). Tevens is er landelijke wetgeving die sturend werkt. Zo is in de Telecommunicatie Wet een gedoogplicht voor de gemeente opgenomen waardoor de gemeente mee moet werken op de aanleg, instandhouding en opruiming van telecommunicatienetwerken. Deze overlap in taken en bevoegdheden betekent dat wij met onze medeoverheden en derde partijen moeten samenwerken om gebruik, ordening, bescherming en beheer van de ondergrond zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren.

1.3	<u>De hervormingsbezuinigen en de gevolgen voor het budget van ondergrond vanaf 2026 leiden tot beperkingen in de mogelijkheid om regie te voeren op gebruik, ordening en bescherming van de ondergrond en innovatieve oplossingen te kunnen toepassen.</u>
	De mogelijkheid om regie te voeren op gebruik, ordening en bescherming van de ondergrond is groter naarmate er meer budget beschikbaar is. Desalniettemin betekent regie voeren op de ondergrond op de eerste plaats een scherpere invulling van bestaande taken. De kosten van personeel worden gefinancierd uit bestaande budgetten met een aanvulling van Rijkssubsidies voor met name innovaties (zoals het door-ontwikkelen van het 3D-ondergrondmodel). Met de huidige beschikbare middelen is het niet mogelijk om los van projecten vernieuwende (technische) oplossingen of werkwijzen te ontwikkelen, pilots uit voeren, en hierin samen te werken met externe partners. Zo zijn er geen middelen beschikbaar voor onderzoek naar financieringsstrategieën zoals voorfinanciering van ondergrondse kabelgoten. Ook zonder hervormingsbezuinigen is er geen budget beschikbaar voor fysieke maatregelen bovenop bestaande één-op-één vervangingen (bijvoorbeeld rioleringen). Maatregelen zoals (her)ordening van de ondergrond zullen bekostigd moeten worden vanuit projectbudgetten.
Beslispunt	
2	De ‘Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035’ op te nemen in de Omgevingsvisie Utrecht door toevoeging aan de ‘Lijst beleidsdocumenten omgevingsvisie Utrecht’ en op de internetpagina https://omgevingsvisie.utrecht.nl
Argumenten	
2.1	Hiermee blijft de Omgevingsvisie Utrecht actueel.

Financiën

In samenhang regievoeren op de kwaliteit en ruimte in de bodem en ondergrond is nieuw binnen de gemeentelijke organisatie. Wat niet nieuw is, is dat in de bestaande organisatie verschillende afdelingen van de Ontwikkelingsorganisatie Ruimte en Stadsbedrijven zich bezighouden met de ondergrond. De “Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035” betekent een scherpere invulling van bestaande taken om te komen tot regie op de ondergrond. De kosten van de inzet van personeel worden derhalve gedekt vanuit bestaande budgetten (Programma Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed – doelstelling Beheer Openbare Ruimte en doelstelling Leefomgeving en Ondergrond). Met andere woorden deze kosten worden nu ook al gemaakt. Het budget voor regievoering wordt aangevuld met externe subsidies (SPUK) van het Rijk voor met name de innovaties.

Daarnaast zullen kosten worden gedekt uit de ruimtelijke projectbudgetten. Binnen projecten moet rekening worden gehouden met kosten voor regie en advies over de ondergrond om de juiste afweging te kunnen maken binnen het project.

Het effect van de regie op de ondergrond betreft ook het voorkomen van kosten die zonder dit beleid in de toekomst gemaakt zouden moeten worden. Deze kosten of besparingen kunnen niet in harde cijfers gevangen worden maar zijn wel een belangrijk argument om te investeren in regie op de ondergrond.

De hervormingsbezuinigen en de consequenties voor het budget ondergrond vanaf 2026 zijn in de beleidsnota verwerkt.

Vervolg

De ‘Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035’ wordt na vaststelling opgenomen in de lijst van beleidsnota’s onder de Omgevingsvisie Utrecht. Zij geldt daarna als kaderstellend voor andere ruimtelijke beleidsnota’s die gebruik wensen te maken van de ondergrond. We gaan ervanuit dat de

beleidsnota na 10 jaar wordt herzien. In de tussentijd wordt de raad op de hoogte gehouden over de voortgang via raadsbrieven (2027 eerste ervaring uitvoering regie; 2029 tussenevaluatie; 2033 evaluatie). In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de voortgang ten aanzien van de ambities en doelstellingen. In de jaarlijkse programmabegroting- en verantwoording geven we de voortgang van de Beleidsnota Ondergrond aan in het Programma Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed. Voorts worden de beleidsdoelstellingen ten aanzien van locaties en tracés van vitale bodem en infrastructurele netwerken als uitkomst van uitvoeringsactiviteiten opgenomen in het Omgevingsplan. Daarvoor is nog geen planning beschikbaar.

Samen stad maken

Vanuit het 'kompas van zeggenschap' is de gemeente 'eigenaar' van het onderwerp en verantwoordelijk voor de organisatie van sturing op de ondergrond en de invulling van integraal beleid ten behoeve van bescherming van de kwaliteit van de ondergrond en de ordening van ondergronds ruimtegebruik. De situatie in de ondergrond en de noodzaak om regie te voeren is besproken met belangstellenden uit de stad tijdens een informatiebijeenkomst op 30 augustus 2023. De deelnemers aan de bijeenkomst hebben eerst een excursie naar de werkzaamheden in de Haverstraat gemaakt en een presentatie van de problematiek in de ondergrond gekregen. Vervolgens zijn in groepjes wensen en zorgen ten aanzien van bodem en ondergrond geïnventariseerd. De uitkomsten dienden als inbreng in het tot stand komen van de Beleidsnota Ondergrond. Daarnaast is inhoudelijk overleg geweest over een concept-beleidsnota met de provincie, waterschappen (HDSR; AGV) en met netbeheerders (Stedin; Vitens; Eneco; telecombedrijven).

De 'concept-Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035' heeft van 3 februari t/m 16 maart 2025 voor inspraak ter visie gelegen. Tijdens de inspraakperiode zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd met Provincie en Waterschappen (19 februari 2025), netbeheerders (4 maart 2025) en bewoners en belangstellenden uit de stad (5 maart 2025). De algemene bijeenkomst voor de stad is gecombineerd met een wandeling naar de werkzaamheden bij de Neude. De inspraakperiode heeft een aantal zienswijzen opgeleverd. Voor de reactienota zie bijlage 2.

Communicatie

Voor besluitvorming in de gemeenteraad informeert het projectteam alle insprekers over de beantwoording van hun inspraakreactie en het besluitvormingsproces. Ook wordt de informatie over besluitvorming en het uiteindelijke besluit teruggekoppeld naar de insprekers en andere belangstellenden, en gepubliceerd op de website <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/thematisch-beleid/beleid-bodem-grondwater-en-ondergrond/nieuw-beleid-voor-ondergrond>. Voor vragen is het emailadres: ondergrond@utrecht.nl beschikbaar.

(Niet)Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Beleidsnota Ondergrond 2025 – 2035

Bijlagen informatief

- Reactienota