Raadsvoorstel

Onderwerp **Zaakid**	Vaststelling Beleidsuitgangspunten Ondergrond 2026-127567
Auteur	Senada van Makkelenberg +31793469132 S.J.van.Makkelenberg@zoetermeer.nl
Gemeentesecretaris a.i.	Meijer, A.S.
Afdelingshoofd	Hopman T. (Theo)
Portefeuillehouder	Wethouder Sandifort
Medeverantwoordelijke(n)	

Uiterste behandeldatum (+ reden)	
Programma(s)	Programma 3 Leefbaarheid, duurzaam en groen
Eerdere besluitvorming	Omgevingsvisie gemeente Zoetermeer
Samenvatting	Zoetermeer staat voor grote ruimtelijke en maatschappelijke opgaven, waarbij de woningbouwopgave een belangrijke plaats inneemt. Nieuwe woningen vragen niet alleen bovengrondse ruimte, maar ook ruimte en capaciteit in de ondergrond voor onder meer elektriciteit, warmte, water, riolering, telecom en groen. Ook de energietransitie, klimaatadaptatie, vergroening en de vervanging van infrastructuur doen een toenemend beroep op de ondergrond. Dit vraagt om vroegtijdige en samenhangende regie op de beschikbare ondergrondse ruimte. Door ruimteclaims en mogelijke knelpunten tijdig in beeld te brengen en op elkaar af te stemmen, kunnen conflicten, vertragingen en extra kosten zoveel mogelijk worden voorkomen. Regie op de ondergrond is daarmee geen belemmering voor stedelijke ontwikkelingen maar juist een belangrijke voorwaarde om de woningbouwopgave en andere ambities uit de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en het coalitieakkoord daadwerkelijk en toekomstbestendig te realiseren. Binnen de gemeente bestaan al beleidskaders voor afzonderlijke onderwerpen, zoals bodem, water, energie, groen, riolering en kabels en leidingen. Een overkoepelende gemeentelijke koers voor de ondergrond ontbreekt echter. Hierdoor worden mogelijkheden, beperkingen en ruimteclaims in de ondergrond niet altijd tijdig en in samenhang betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen, beheer en werkzaamheden. Met dit voorstel stelt de raad de Beleidsuitgangspunten Ondergrond vast als strategisch beleid voor de gemeentelijke regie op de ondergrond. De uitgangspunten geven richting aan de voorbereiding en integrale afweging binnen de gemeente. Zij bevatten nog geen concrete maatregelen of juridisch bindende regels en leggen geen vaste rangorde tussen functies vast. Per gebied en ontwikkeling blijft ruimte voor een integrale afweging en maatwerk. Hiermee wordt

	invulling gegeven aan de behoefte aan meer regie op de ondergrond, zoals benoemd in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040. Het college werkt de beleidsuitgangspunten uit in de uitvoeringsagenda Ondergrond, als onderdeel van het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving. De agenda bevat concrete maatregelen, instrumenten en werkafspraken. Ook het gebiedsgerichte afwegingskader maakt hiervan onderdeel uit. Dit beschrijft hoe belangen worden afgewogen en prioriteiten worden bepaald. De uitwerking gebeurt in brede afstemming met de betrokken gemeentelijke disciplines, externe partners en bestuurders. Het college stelt het omgevingsprogramma met de uitvoeringsagenda naar verwachting in het derde kwartaal van 2027 vast. Na vaststelling door het college wordt de raad hierover geïnformeerd.
Bijlagen	1. Beleidsuitgangspunten Ondergrond 2. Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving en deelprogramma's

Raadsbesluit

Raadsvoorstel Vaststelling Beleidsuitgangspunten Ondergrond
2026-127567

De raad van de gemeente Zoetermeer;
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 27 oktober 2026

besluit

1. De Beleidsuitgangspunten Ondergrond vast te stellen als strategisch kader voor de gemeentelijke regie op het beschermen, benutten en ordenen van de ondergrond.
2. Het college opdracht te geven de Beleidsuitgangspunten Ondergrond binnen het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving - thema Buitenruimte, onderdeel Ondergrond, te vertalen naar concrete maatregelen, instrumenten en werkafspraken en daarbij te bepalen op welke wijze deze worden geborgd.

Dit besluit treedt in werking twee weken na de bekendmaking daarvan. Tenzij over dit besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt gedaan.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 17 december 2026

de griffier, de voorzitter,

drs. R. Blokland MCM drs. M.J. Bezuijen

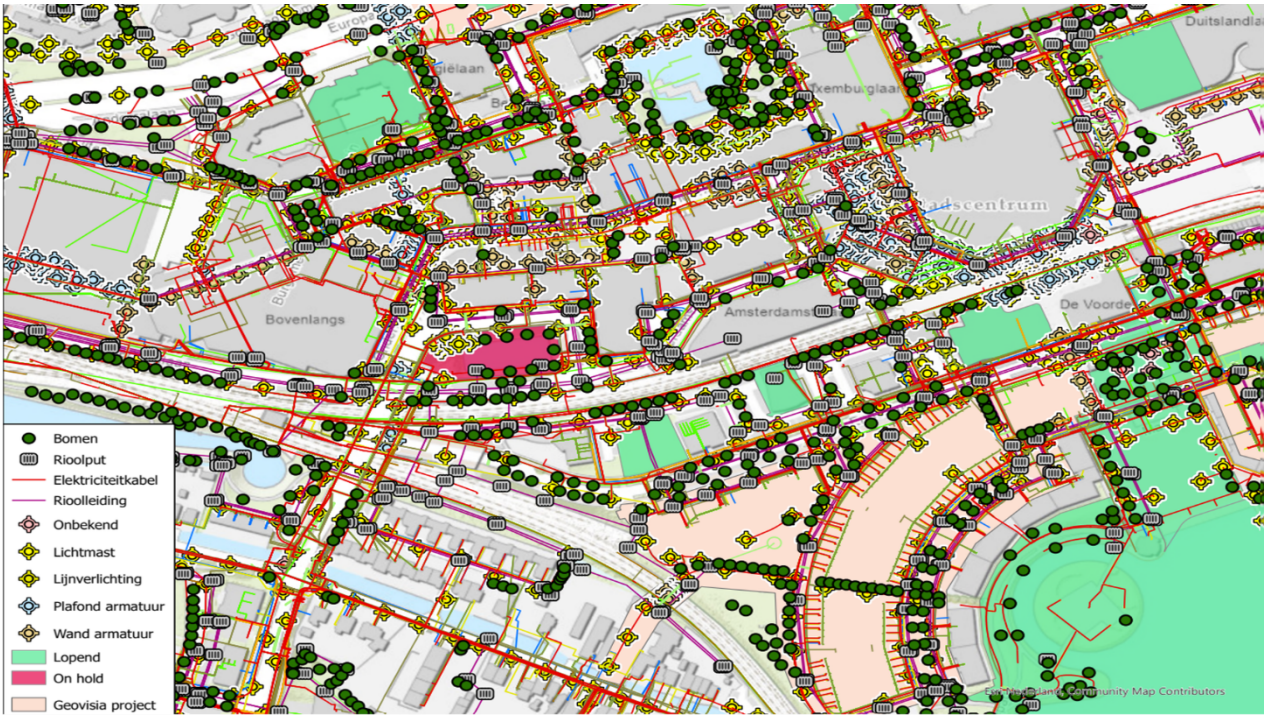
Toelichting

Probleemstelling en kader

Inleiding
De ondergrond is een essentieel onderdeel van de fysieke leefomgeving. Onder straten, pleinen, gebouwen en groen bevinden zich onder andere kabels en leidingen, riolering, energievoorzieningen, boomwortels, bodemenergiesystemen en voorzieningen voor waterberging en infiltratie. Daarmee ondersteunt de ondergrond het dagelijks functioneren en de verdere ontwikkeling van de stad.

Zoetermeer staat voor verschillende ruimtelijke en maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw, energietransitie, netcongestie, klimaatadaptatie, vergroening en de vervanging van infrastructuur. Woningbouw is hiervan een duidelijk voorbeeld: nieuwe woningen vragen niet alleen bovengronds ruimte, maar ook ondergronds ruimte en capaciteit voor onder meer elektriciteit, warmte, water, riolering en telecom. Daarnaast is ruimte nodig voor bomen en groenvoorzieningen. Deze en andere opgaven leggen een steeds groter beslag op de schaarse ondergrondse ruimte. Zonder vroegtijdige en samenhangende gemeentelijke regie neemt het risico toe dat ondergrondse functies en ruimteclaims met elkaar conflicteren. Dit kan leiden tot noodzakelijke aanpassingen van plannen, vertragingen, hogere kosten en beperkingen in de uitvoerbaarheid van projecten.

Regie op de ondergrond is daarom noodzakelijk om de beschikbare ruimte zorgvuldig te verdelen, conflicten zoveel mogelijk te voorkomen en de woningbouw en andere stedelijke opgaven ook in de toekomst mogelijk te blijven maken.



Figuur 1: Drukte in de ondergrond in Zoetermeer

De behoefte aan een gemeentelijke koers

In de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 is de noodzaak benoemd om meer regie te voeren op de ondergrond om de ruimtelijke ambities van de stad te kunnen realiseren. Meer regie op de ondergrond helpt ook om de ambities uit het coalitieakkoord voor onder meer woningbouw,

vergroening, klimaatbestendigheid en energievoorziening te realiseren. Dit vraagt om vroegtijdige betrokkenheid van de ondergrond bij ruimtelijke ontwikkelingen en actieve gemeentelijke sturing op het beschermen, benutten en ordenen van de schaarse ruimte, passend bij de opgaven per gebied.

Binnen Zoetermeer bestaat al beleid voor afzonderlijke onderwerpen, zoals bodem, water, energie, groen, riolering en kabels en leidingen. Deze kaders zijn voornamelijk sectoraal ingericht. Een overkoepelende gemeentelijke koers voor de ondergrond als geheel ontbreekt. Daardoor wordt de ondergrond nog niet altijd tijdig en integraal betrokken bij gebiedsontwikkelingen, herinrichtingen, beheer en infrastructurele werkzaamheden. Knelpunten worden soms pas zichtbaar wanneer plannen al ver zijn uitgewerkt. Dit kan leiden tot aanpassing van ontwerpen, vertraging, hogere kosten en extra overlast.

Het karakter van de beleidsuitgangspunten
Met de Beleidsuitgangspunten Ondergrond wordt één strategisch kader vastgesteld. De uitgangspunten geven richting aan de manier waarop de gemeente regie voert op het gebruik en de inrichting van de ondergrond en op de afstemming tussen functies, ontwikkelingen en werkzaamheden.

De ondergrond is geen doel op zichzelf maar een randvoorwaarde voor de kwaliteit en uitvoerbaarheid van veel bovengrondse ontwikkelingen. Door de ondergrond vroegtijdig bij de planvorming te betrekken, kunnen knelpunten eerder worden gesignaleerd en kan tijdig naar oplossingen worden gezocht. Zo kunnen de ruimtelijke ambities van de stad beter en toekomstbestendiger worden gerealiseerd.

De beleidsuitgangspunten worden in samenhang toegepast. De overkoepelende uitgangspunten beschrijven de algemene benadering en de thematische uitgangspunten geven richting aan specifieke onderwerpen. De nummering geeft geen volgorde van belangrijkheid aan. Per locatie of gebied kunnen de belangen verschillen. Welke belangen het zwaarst wegen, hangt af van de kenmerken, opgaven en ontwikkelingen ter plaatse. Hoe deze belangen worden afgewogen, wordt uitgewerkt in een gebiedsgericht afwegingskader binnen het omgevingsprogramma.

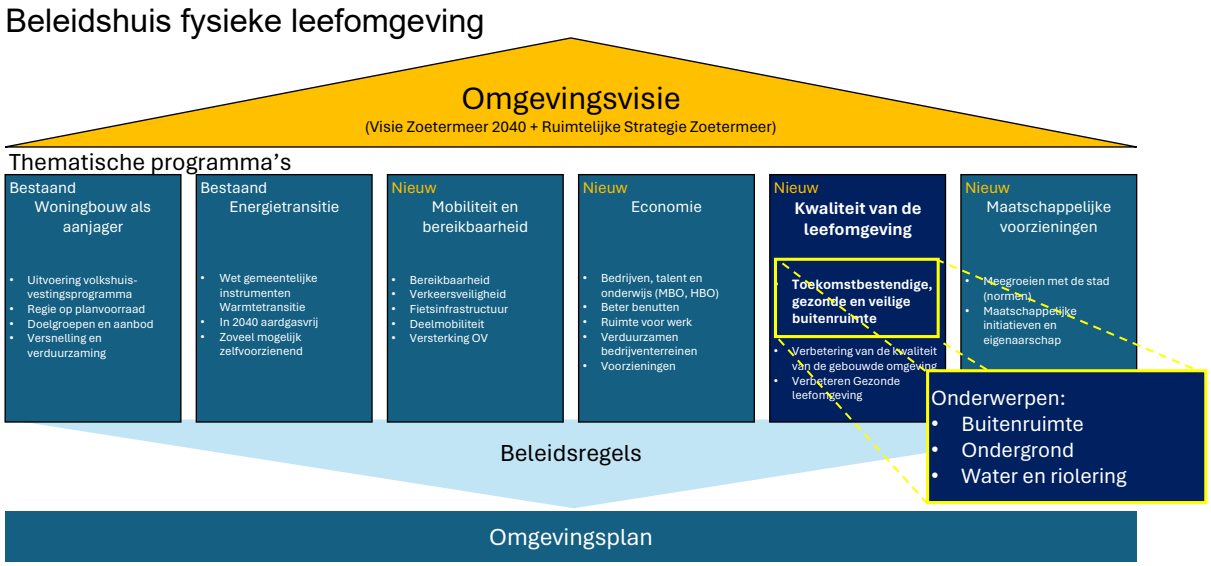
De beleidsuitgangspunten zijn gebaseerd op bestaande gemeentelijke beleidskaders, de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en brede afstemming tussen de betrokken gemeentelijke disciplines. Zij brengen bestaande inzichten samen tot één gemeentelijke koers voor de ondergrond en worden in onderlinge samenhang toegepast. De concrete uitwerking vindt plaats binnen het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving en de bijbehorende uitvoeringsagenda.

Waarom nu?
In lopende en komende gebiedsontwikkelingen, herinrichtingen en infrastructurele projecten worden nu keuzes gemaakt die langdurige gevolgen hebben voor het gebruik van de ondergrond. Tegelijkertijd moeten bestaande voorzieningen worden vervangen en vragen onder meer woningbouw, de energietransitie, klimaatadaptatie en vergroening om extra ruimte.

Zonder gemeentelijke koers bestaat het risico dat noodzakelijke ruimte onvoldoende wordt gereserveerd, functies elkaar in de weg gaan zitten en kansen om werkzaamheden te combineren worden gemist. Omdat ingrepen in de ondergrond kostbaar en moeilijk terug te draaien zijn, is het nodig om de ondergrond juist nu vroegtijdig en in samenhang bij ontwikkelingen te betrekken.

Relatie met het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving
De gemeente werkt aan het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving. Binnen dit programma worden beleid, beheer, investeringen en werkzaamheden voor de fysieke

leefomgeving met elkaar verbonden. De verdere uitwerking van het beleid voor de ondergrond vindt binnen dit programma plaats onder het thema Buitenruimte.



Noot: Het beleidshuis voor de fysieke leefomgeving onderscheid zes thematische omgevingsprogramma's en een nader te bepalen aantal gebiedsprogramma's (niet in het plaatje weergegeven). De onderdelen onder de thematische omgevingsprogramma's zijn bij de uitwerking van de uitvoeringsaanpak Ruimtelijke Strategie Zoetermeer indicatief aangegeven en kunnen wijzigen als daartoe aanleiding is.

Figuur 2: Ondergrond in Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving

Met dit voorstel stelt de raad het strategische kader voor de ondergrond vast. Het college vertaalt de beleidsuitgangspunten binnen het omgevingsprogramma naar de uitvoeringsagenda Ondergrond. Deze bevat concrete maatregelen, instrumenten en werkafspraken. Ook het gebiedsgerichte afwegingskader maakt hiervan onderdeel uit. De uitvoeringsagenda wordt opgesteld in brede afstemming met de betrokken gemeentelijke disciplines, externe partners en bestuurders.

De beleidsuitgangspunten bevatten nog geen concrete maatregelen of juridisch bindende regels. Zij sturen de voorbereiding en integrale afweging binnen de gemeente, maar vormen op zichzelf geen zelfstandige juridische toetsings- of weigeringsgrond voor ontwikkelingen en vergunningaanvragen. Vanaf de vaststelling worden zij als beleidskader betrokken bij de voorbereiding van lopende en nieuwe gemeentelijke ontwikkelingen. Daarbij blijft per gebied en ontwikkeling een integrale afweging nodig. Maatregelen waarvoor aanvullende financiële middelen, wijziging van het omgevingsplan, juridisch bindende regels of aanvullende kaderstelling nodig zijn, worden afzonderlijk aan de raad voorgelegd.

<u>Beoogd effect</u>
Met het voorstel wordt beoogd de gemeentelijke regie op de ondergrond te versterken en de ondergrond structureel en vroegtijdig te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen, beheer, vergunningverlening en infrastructurele werkzaamheden.

Dit draagt bij aan:
- Beter inzicht in de mogelijkheden, kwaliteiten en beperkingen van de ondergrond.
- Het vroegtijdig signaleren van ruimteclaims en knelpunten.
- Een integrale afweging van ondergrondse en bovengrondse belangen.
- Het combineren van functies, werkzaamheden en investeringen waar dat mogelijk is.
- Doelmatig en toekomstbestendig gebruik van de beschikbare ruimte.

- Het beperken van onnodige verleggingen, vertragingen, faalkosten en overlast.
- Betere samenwerking tussen gemeentelijke disciplines en externe partners.

Het beoogde effect is dat de ondergrond de uitvoering van woningbouw, gebiedsontwikkeling, de energietransitie en andere ruimtelijke en maatschappelijke opgaven beter ondersteunt.

Voorstel/keuzemogelijkheden/risico's

1. De Beleidsuitgangspunten Ondergrond vast te stellen als strategisch kader voor de gemeentelijke regie op het beschermen, benutten en ordenen van de ondergrond.
2. Het college opdracht te geven de Beleidsuitgangspunten Ondergrond binnen het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving – thema Buitenruimte, onderdeel Ondergrond, te vertalen naar concrete maatregelen, instrumenten en werkafspraken en daarbij te bepalen op welke wijze deze worden geborgd.

Argumenten
1.1 De toenemende druk op de ondergrond vraagt om een strategisch kader
Verschillende functies en opgaven doen een steeds groter beroep op dezelfde ondergrondse ruimte. Zonder strategisch kader worden keuzes vooral vanuit afzonderlijke projecten en beleidsterreinen gemaakt.

De beleidsuitgangspunten bieden één gemeentelijke lijn voor het tijdig betrekken en afwegen van de belangen per project/beleidsterrein.

1.2 De uitgangspunten werken bestaand gemeentelijk beleid verder uit
De Beleidsuitgangspunten Ondergrond geven invulling aan de ambitie uit de Omgevingsvisie gemeente Zoetermeer en de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 om meer regie te voeren op de ondergrond.

De uitgangspunten bundelen en concretiseren bestaand gemeentelijk beleid tot één koers voor de ondergrond. Ze zijn gebaseerd op bestaande beleidskaders, wet- en regelgeving, kennis van de Zoetermeerse ondergrond en praktijkervaringen.

1.3 De uitgangspunten versterken de gemeentelijke regierol
Verschillende partijen maken gebruik van de ondergrond en hebben daarin een verantwoordelijkheid. Ook netbeheerders, hoogheemraadschappen, de provincie, ontwikkelaars en andere partijen hebben belangen en investeringsplannen. De beleidsuitgangspunten geven de gemeente één gezamenlijk vertrekpunt voor de afstemming en samenwerking met deze partijen.

1.4 De uitgangspunten helpen de ruimtelijke ambities van de stad uitvoerbaar te maken
Een goed georganiseerde ondergrond is een randvoorwaarde voor onder meer woningbouw, de energietransitie, klimaatadaptatie, vergroening en een goed functionerende openbare ruimte. Nieuwe woningen vragen bijvoorbeeld ook ruimte in de ondergrond en voldoende capaciteit voor energie, water, riolering en telecom. Daarnaast is ruimte nodig voor bomen en groenvoorzieningen.

Door ruimteclaims en knelpunten vroegtijdig in samenhang te bekijken, kan tijdig naar oplossingen worden gezocht. Dit draagt bij aan de haalbaarheid, voortgang en toekomstbestendigheid van ruimtelijke ontwikkelingen.

1.5 De uitgangspunten bieden ruimte voor een integrale en gebiedsgerichte afweging
Niet iedere locatie vraagt om dezelfde keuzes in de ondergrond. Welke functies voorrang krijgen, hangt af van de kenmerken, opgaven en ontwikkelingen van het gebied. Daarom worden de beleidsuitgangspunten in samenhang toegepast, zonder vaste rangorde tussen

functies. Zo blijft ruimte voor maatwerk binnen de geldende wettelijke randvoorwaarden en vastgestelde beleidskaders.

1.6 Vroege afstemming kan toekomstige kosten en overlast beperken
Ingrepen in de ondergrond hebben vaak langdurige gevolgen en zijn kostbaar om later aan te passen. Door ruimteclaims en investeringsplannen eerder af te stemmen, kunnen werkzaamheden beter worden gecombineerd. Dit kan onnodige verleggingen, herhaalde graafwerkzaamheden, vertraging, kosten en overlast beperken.

2.1 De beleidsuitgangspunten krijgen hiermee een concrete uitwerking
Binnen het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving worden de beleidsuitgangspunten uitgewerkt in een uitvoeringsagenda met toepasbare maatregelen, instrumenten en werkafspraken. Door deze uitwerking onder te brengen in het integrale omgevingsprogramma, blijft het ondergrondbeleid verbonden met de bredere keuzes over de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving.

2.2 Per maatregel kan het passende instrument worden gekozen
Niet iedere maatregel vraagt om juridische regels in het omgevingsplan. Maatregelen kunnen ook worden geborgd in gemeentelijke werkprocessen, overeenkomsten, vergunningverlening, samenwerking of projectafspraken. Bij de verdere uitwerking wordt per maatregel bepaald welk instrument passend, uitvoerbaar en juridisch mogelijk is.

<u>Kanttekeningen</u>
1.1 Afzonderlijke uitgangspunten kunnen te eenzijdig worden toegepast.
Wanneer afzonderlijke beleidsuitgangspunten als harde voorrangsregels worden toegepast, kan dit de ruimte voor integrale afweging en maatwerk beperken. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld woningbouw of energieprojecten worden belemmerd, terwijl een gebiedsspecifieke oplossing of combinatie van functies mogelijk is.

Om dit risico te beperken, verduidelijkt de leeswijzer dat de uitgangspunten in samenhang worden toegepast en geen vaste rangorde tussen functies vastleggen. Per gebied en ontwikkeling blijft een gemotiveerde afweging nodig, binnen de geldende wettelijke randvoorwaarden en vastgestelde beleidskaders.

1.2 Niet alle ruimteclaims kunnen overal worden gecombineerd
Ook met een samenhangend kader kunnen zich situaties voordoen waarin onvoldoende ruimte beschikbaar is om alle functies op dezelfde locatie in te passen. In dergelijke situaties blijft een expliciete bestuurlijke of ambtelijke afweging nodig. Het kader voorkomt deze conflicten niet altijd, maar maakt ze eerder zichtbaar en beter bespreekbaar.

1.3 De gemeente heeft niet over de gehele ondergrond volledige zeggenschap
Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende overheden en beheerders. Daarnaast is landelijke wet- en regelgeving van toepassing.

De beleidsuitgangspunten versterken de gemeentelijke regie, maar uitvoering blijft mede afhankelijk van samenwerking met andere partijen. De gemeente zet daarom in op vroegtijdige betrokkenheid van netbeheerders, waterschappen en andere partners, structureel overleg en afstemming van plannen, investeringen en werkzaamheden. De afspraken hierover worden verder uitgewerkt binnen het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving.

2.1 De uitvoering kan aanvullende capaciteit en middelen vragen
Bij de uitwerking van de beleidsuitgangspunten kan blijken dat concrete maatregelen aanvullende capaciteit of financiële middelen vragen. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid en planning. Deze gevolgen worden per maatregel inzichtelijk gemaakt en

betrokken bij de prioritering. Maatregelen die aanvullende besluitvorming vereisen, worden afzonderlijk voorgelegd.

Financiën
Aan het vaststellen van de Beleidsuitgangspunten Ondergrond zijn geen directe financiële consequenties verbonden. Voor dit voorstel is daarom geen begrotingswijziging nodig.

De voorbereiding van de uitvoeringsagenda en de concrete maatregelen en instrumenten vindt zoveel mogelijk plaats binnen de beschikbare capaciteit en middelen. Voor aanvullende capaciteit en onderzoek dat nodig is voor de ontwikkeling van maatregelen en instrumenten wordt bij de Perspectiefnota een budgetaanvraag ingediend. Per concrete maatregel worden vervolgens de incidentele en structurele kosten, de beschikbare dekking en eventuele financiële risico's in beeld gebracht.

Controleprotocol
Niet van toepassing.

Participatie en Communicatie
De beleidsuitgangspunten zijn afgestemd met de betrokken gemeentelijke afdelingen en vakdisciplines. Na vaststelling van de beleidsuitgangspunten door de raad worden relevante externe partners betrokken bij het opstellen van de uitvoeringsagenda. Het gaat onder meer om Dunea, Stedin, de hoogheemraadschappen van Rijnland, Delfland en Schieland en de Krimpenerwaard, de provincie Zuid-Holland en woningcorporaties. Samen met deze partijen worden de uitvoerbaarheid en praktische gevolgen van de voorgenomen maatregelen en instrumenten getoetst.

Bij de voorbereiding van het omgevingsprogramma en concrete maatregelen wordt per onderwerp bepaald welke participatie passend is, overeenkomstig de Participatieverordening Zoetermeer. Het college beslist hierover voor de uitwerking binnen de vastgestelde kaders.

Duurzaamheid
De beleidsuitgangspunten dragen bij aan een duurzaam en toekomstbestendig gebruik van de fysieke leefomgeving. Zij richten zich onder meer op bodemgezondheid, biodiversiteit, klimaatadaptatie, waterberging, bescherming van grond- en drinkwater, energietransitie en efficiënt ruimtegebruik.

Door werkzaamheden en ruimteclaims beter af te stemmen, kunnen daarnaast onnodige graafwerkzaamheden, materiaalgebruik en vervoersbewegingen worden beperkt.

Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten
De vaststelling van de beleidsuitgangspunten heeft geen directe gevolgen voor de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de openbare ruimte. Een betere afstemming en combinatie van werkzaamheden kan wel bijdragen aan het beperken van onnodige of herhaalde graafwerkzaamheden en de duur van tijdelijke afsluitingen. Hierdoor kan de overlast voor mensen met een beperking worden verminderd.

Bij de verdere uitwerking wordt aandacht besteed aan het waarborgen van veilige en toegankelijke routes tijdens werkzaamheden en aan de samenhang tussen ondergrondse voorzieningen en de bovengrondse inrichting.

Rapportage en evaluatie
In de uitvoeringsagenda wordt vastgelegd aan de hand van welke indicatoren de voortgang wordt gevolgd. Over de voortgang wordt gerapporteerd via de monitoring van het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving.

Planning
Het college stelt naar verwachting in het derde kwartaal van 2027 het onderdeel Ondergrond en de bijbehorende uitvoeringsagenda binnen het Omgevingsprogramma Kwaliteit van de Leefomgeving vast. De raad ontvangt deze stukken ter kennisname. De uitvoeringsagenda bevat het gebiedsgerichte afwegingskader, de prioriteiten, concrete maatregelen en de planning van de uitvoering. Als bij de uitwerking aanvullende besluiten van de raad nodig blijken, worden daarvoor afzonderlijke voorstellen voorgelegd.