

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Peter Rood	Datum	11 september 2024
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	12285433
E-mail	peter.rood@utrecht.nl	Onderwerp	Voortgang Gebiedsplan Gebiedsgericht Grondwaterbeheer
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Milieu en Emissieloos Vervoer

Geachte leden van de raad,

Het [Gebiedsplan Gebiedsgericht Grondwaterbeheer](#) (kortweg Gebiedsplan) draagt sinds 2015 zorg voor balans tussen duurzaam ontwikkelen van de stad en bescherming van de grondwaterkwaliteit. De gemeenteraad heeft dit Gebiedsplan op 26 november 2015 ([rvs getekend raadsbesluit nr 116](#)) vastgesteld met de voorwaarde dat iedere 5 jaar een financiële herijking plaatsvindt. Tegelijk met de financiële herijking zijn er ontwikkelingen waarom we het gebiedsplan willen actualiseren. Graag informeren we u over de recente inzichten, ontwikkelingen en mogelijke gevolgen van de actualisatie van het gemeentelijk beleid voor het Gebiedsplan.

Gebiedsgericht grondwaterbeheer maakt stadsontwikkeling mogelijk

Onder stedelijk Utrecht liggen meerdere 'pluimen' met ernstige grondwaterverontreiniging afkomstig van bedrijfsactiviteiten uit het verleden. Met de tijd zijn de pluimen van de diverse grondwaterverontreinigingen grotendeels met elkaar vermengd geraakt tot één grote vlek. Vanuit de Wet bodembescherming (Wbb) was verspreiden van verontreiniging verboden en moesten initiatiefnemers van bouw- en openbare ruimteprojecten in het verontreinigde centrumgebied veel aanvullende maatregelen treffen om de grondwaterkwaliteit te beschermen. Dit leidde tot kostenverhoging en vertraging van bouwprojecten.

Om vertraging van de stedelijke ontwikkeling te voorkomen, stelde de gemeente Utrecht in 2015 het Gebiedsplan Gebiedsgericht Grondwaterbeheer vast ([Definitief besluit 10 september 2015](#)). Door dit beleid mogen initiatiefnemers na betaling van een bijdrageregeling (afkoop) zonder aanvullende maatregelen grondwater onttrekken binnen de beheergrenzen van het Gebiedsplan¹. De gemeente Utrecht neemt het risico en de aansprakelijkheid voor verspreiding van verontreinigd grondwater over van de deelnemende initiatiefnemers. Om het risico te beheersen, voeren we periodieke monitoring uit en moeten we gericht maatregelen inzetten om verdere verspreiding van verontreiniging in te perken.

¹ Initiatiefnemers die niet deelnemen aan het Gebiedsplan Gebiedsgericht Grondwaterbeheer met Gemeente Utrecht als beheerder hebben afgesproken blijven voldoen aan de wettelijke eisen uit de Wet bodembescherming.

Nieuwe inzichten en ontwikkelingen vragen om een actualisatie van het Gebiedsplan

Sinds 2015 zijn er verschillende ontwikkelingen en nieuwe inzichten die (in)direct invloed hebben op de werking van het huidige Gebiedsplan.

1. Nader onderzoek nodig voor realistische prognose van verspreidingsrisico's

Op basis van de periodieke monitoring grondwaterkwaliteit van het Gebiedsplan en aanvullende onderzoeken zijn nieuwe inzichten ontstaan.

a. Het concept van de biowasmachine werkt niet zoals oorspronkelijk bedoeld

Een belangrijk uitgangspunt waarop de gebiedsgerichte aanpak is gebaseerd, het 'biowasmachine-effect', blijkt niet te werken zoals oorspronkelijk bedacht. Het biowasmachine-effect gaat ervan uit dat er biologische (bacteriële) afbraak van verontreiniging plaatsvindt door het rondpompen van grondwater en plaatselijke opwarming door WKO's. Dit biowasmachine-effect en daarmee de biologische afbraak is echter niet of onvoldoende aangetoond.

b. Meer verontreiniging dan verwacht onder centrumdeel van de stad

Uit een inventarisatie van verontreinigingen in de dynamische zone blijkt dat er meer verontreinigingen aanwezig zijn dan bij de vaststelling van het Gebiedsplan in 2015 verwacht werd. Hieronder vallen ook de vijf verontreinigingslocaties die in het huidige beleid genoemd staan omdat daar de verontreiniging relatief snel naar de schone zone en/of de drinkwaterwinning (2^e watervoerend pakket) kan stromen.

Op basis van bovenstaande inzichten is het aannemelijk dat de uitvoering van het huidige beleid gebaseerd is op een onderschatting van het totaal aan verontreiniging en bijbehorende risico's op verspreiding. Een verhoogd verspreidingsrisico kan hogere kosten opleveren voor maatregelen en beheer in het kader van het Gebiedsplan. Het gebiedsgericht grondwaterbeheer levert hiermee ook juridische en financiële beheerrisico's op. De gemeente heeft zich namelijk op grond van het Gebiedsplan ten doel gesteld om de grondwaterkwaliteit te verbeteren en kwetsbare functies zoals drinkwaterwinningen in en om de gemeente Utrecht te beschermen.

Om goed inzicht te krijgen in de actuele verspreidingsrisico's ontwikkelen we een nieuw geohydrologisch model. In het geohydrologisch model nemen we naast de informatie over verontreinigingen ook de effecten van ingrepen in de ondergrond sinds 2013 (zoals toename bodemenergiesystemen en grote damwandconstructies voor ondergrondse bouwwerken) mee. Het nieuwe geohydrologisch model kan langjarige verspreidingseffecten beter in beeld brengen, voor de huidige situatie en (fictieve) toekomstige scenario's.

Daarnaast gaan we op enkele plekken in de stad de grondwaterkwaliteit via diepe peilbuizen (tot 140 meter) meten en doen we onderzoek naar de versnelling van afbraak van verontreiniging via het inbrengen van nutriënten bij een bodemenergiesysteem ('WKO+'). Op basis van het model en de onderzoeksresultaten kunnen we de noodzakelijke beheersmaatregelen met bijbehorende technische, financiële en juridische gevolgen bepalen. De uitkomsten gebruiken we voor de actualisatie van het Gebiedsplan.

2. Verontreiniging aangetroffen in het 2^e watervoerende pakket

Onder Utrecht ligt een 1^e watervoerend pakket van 50 meter dik met daaronder een kleilaag van gemiddeld 20 meter dik die afsluitend werkt. Daaronder ligt het 2^e watervoerend pakket van ongeveer 70 tot 150 meter diepte. Watervoerende pakketten zijn dikke zandige lagen in de ondergrond die redelijk tot goed water doorlatend zijn. Het tweede watervoerende pakket is de laag waar de drinkwaterbronnen gebruik van maken rondom de stad Utrecht. In een bodemonderzoek uit 2007 is verspreiding van verontreinigd grondwater tot in het 2^e watervoerend pakket aangetroffen (Onderzoek

Graadt van Roggenweg, in opdracht van de jaarbeurs 2007)². Deze resultaten kwamen onlangs bij een nadere inventarisatie van bodemonderzoeken aan het licht. Het is niet te achterhalen of dit onderzoek eerder beoordeeld en betrokken is bij de inventarisatie van het gebiedsplan. De oorzaak van de verontreiniging in het 2^e wvp is in het genoemd onderzoek niet vastgesteld. De risico's op verspreiding van deze verontreiniging nemen we mee bij de actualisatie van het Gebiedsplan en de modellering via het geohydrologisch model.

3. Woningbouwopgave en energietransitie zetten druk op 2e watervoerend pakket

De druk op bescherming en benutting van de ondergrond om duurzaam en netbewust te bouwen is hoog. Door het benutten van het zogeheten '2^e watervoerende pakket (WVP)³' ontstaat er meer ruimte voor bodemenergie en vermindert de druk op ruimte voor bodemenergie in het eerste WVP. Bodemenergie is nodig voor energiezuinige energie systemen en om de druk op het elektriciteitsnet te verminderen (door opslag van energie in de zomer voor toepassing in de winter). Benutting van het 2^e watervoerend pakket voor bodemenergie vergroot het risico op verplaatsing van verontreinigingen van het eerste naar het tweede watervoerend pakket.

De ambities en de tijdsdruk voor duurzame stadsontwikkeling en de energietransitie vragen de gemeente om beleidsstandpunten uit het Gebiedsplan voor bepaalde gebiedsontwikkelingen in een geactualiseerde versie van het Gebiedsplan te heroverwegen. Totdat het Gebiedsplan is geactualiseerd blijft het beleid voor het toepassen van WKO in het 2^e WVP in binnen de grenzen van het Gebiedsplan gestand: WKO in het 2^e WVP mag niet leiden tot verplaatsing van verontreiniging naar het 2^e WVP.

In twee projecten onderzoeken we of het mogelijk is om op een veilige manier WKO in het 2^e WVP toe te staan. Dit doen we met het Praktijkonderzoek WKO 2^e WVP en de inpassing van een WKO in het 2^e WVP bij Papendorp:

- In het Beursgebied (dynamisch gebied) loopt een uitgebreid Praktijkonderzoek naar verantwoorde toepassing van WKO in het 2^e WVP. U bent over dit onderzoek geïnformeerd via [Raadsbrief Praktijkonderzoek warmte-/koudeopslag](#), 23 november 2023. Het huidige Gebiedsplan biedt ruimte voor experimenten, zoals deze.
- Voor nieuwbouw in Papendorp (bufferzone) mag onder strenge voorwaarden WKO in het 2^e WVP worden toegepast. Door deze strenge voorwaarden en omdat er nu nog geen sprake is van verontreinigingen in Papendorp kan het risico op verspreiding van verontreinigingen naar het 2^e WVP tot een absoluut minimum beperkt worden en is het voor deze specifieke locatie toegestaan. In de [Raadsbrief Bodemenergieplan Papendorp](#), 22 december 2023, bent u hierover geïnformeerd.

Nieuwe woningen hebben ook drinkwater nodig. Vitens heeft (met de provincie Utrecht) verschillende plannen uitgewerkt die de operationele drinkwatercapaciteit moeten verhogen voor 2030. Deze liggen niet binnen de gemeentegrens. Wel zijn investeringen nodig bij een aantal winningen in de nabije omgeving van Utrecht, waar de stad Utrecht van afhankelijk is en die mogelijk effect hebben op de stad. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de uitbreiding van de bestaande winning in Groenekan. Het uitbreiden van de winning Groenekan kan bijdragen aan snellere toestroom of verspreiding van verontreinigingen. Ook deze effecten willen we meenemen en toetsen in het nieuwe Geohydrologisch model.

² Nader onderzoek Graadt Van Roggenweg, Jaarbeurs, VOCL verontreiniging, 2007, DHV

³ Het grondwater in het 2e watervoerend pakket onder de stad Utrecht wordt gebruikt voor drinkwaterwinning. Vanuit het Gebiedsplan als ook uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) is beschermen van het grondwater in dit pakket voorgeschreven. Dit doen we onder andere door het verbieden van aanleg en in stand houden bodemenergiesystemen tot in het 2e watervoerend pakket via het Gebiedsplan

Over de plannen van Vitens en de uitbreiding van winningen in relatie tot de stedelijke ontwikkeling in Utrecht ontving u recent antwoorden op de gestelde vragen over dreigend watertekort ([SV 2023 nr 201](#)) en op 8 oktober 2024 staat hierover een raadsinformatiebijeenkomst (Watertransitie en drinkwatertekort) gepland.

4. De Omgevingswet noodzaakt tot aanpassing, maar geeft ook nieuwe sturingsinstrumenten

De Omgevingswet zorgt voor verandering van taken en bevoegdheden van overheden voor grondwaterkwaliteit. Daar waar de gemeente onder de Wet bodembescherming nog bevoegd gezag was over grondwaterkwaliteit is deze taak onder de Omgevingswet verlegd naar de provincie en waterschappen, met uitzondering van bestaande gebiedsplannen en individuele verontreinigingsgevallen die onder het overgangsrecht vallen. Dat betekent dat het huidige gebiedsplan, met de gemeente als gebiedsbeheerder, nog tot eind 2027 van kracht kan blijven. Daarna wijzigt het Gebiedsplan van rechtswege in een onverplicht programma als bedoeld in de Omgevingswet. Gemeente en provincie gaan onderzoeken op welke wijze de regie voor het beheersen van de verontreinigingen binnen de gemeente Utrecht zoals opgenomen in het huidige Gebiedsplan bij de gemeente blijft. De intentie is om de regie ook voor het toekomstige Gebiedsplan zoveel mogelijk bij de gemeente te leggen. Daarvoor moeten beide partijen juridische, beleidsmatige en mogelijk bestuurlijke stappen zetten.

Participatie, proces en planning

Bij het opstellen van het nieuwe beleid is draagvlak van belanghebbenden essentieel. In voorbereiding op de actualisatie (2022 en 2023) zijn de belangrijkste stakeholders meegenomen via interviews, een enquête en werksessies. Hun input nemen we mee in de actualisatie.

Samen met een groep belanghebbenden gaan we in 2024-2025 stapsgewijs en integraal samenwerken aan een voorkeursscenario voor het nieuwe beleid. Naast de gemeente sluiten de provincie Utrecht, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Vitens direct aan bij dit proces. Andere partijen, zoals private partijen, milieuorganisaties en eigenaren van WKO's, raadplegen we tussentijds voor relevante sub-thema's. Parallel (en deels geïntegreerd) gaat een milieueffectenonderzoek (plan-MER) lopen, waarin de milieueffecten van ingrepen en initiatieven in de ondergrond worden onderzocht via alternatieve scenario's. Mogelijk zullen de alternatieve scenario's variëren van 'veel sturing op het grondwater beschermen' tot 'weinig sturing en veel ruimte voor benutten van 1^e en 2^e watervoerend pakket'. In het najaar 2024 vindt openbare inspraak plaats op het plan van aanpak (genaamd 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau') van de plan-MER.

Financiën

De kosten voor de actualisatie van het Gebiedsplan en het nieuwe geohydrologisch model (inclusief de bouw van een 3D-model van de ondergrond) worden gedekt uit het programma Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed, doelstelling Leefomgeving en ondergrond. Het merendeel van de kosten dekken we uit de Specifieke Uitkering van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die we hiervoor ontvangen. Voor het uitvoeren van onderzoek, het geohydrologisch model en het opstellen van het van het beleid is in totaal € 5,7 mln beschikbaar. Vanuit de bijdrageregeling is een reserve van € 2 mln beschikbaar voor eventuele beheersmaatregelen.

Onderdeel van de actualisatie van het Gebiedsplan is ook de financiële herijking. Hieronder valt de evaluatie van de bijdrageregeling voor initiatiefnemers en het in beeld brengen van de benodigde budgetten voor beheer en risicoafdekking van het toekomstige Gebiedsplan.

Afsluiting

Rond de zomer 2025 verwachten we het voorkeursscenario voor het Gebiedsplan gereed te hebben en dat de resultaten van nieuwe onderzoeken bekend zijn. Dan informeren wij u opnieuw.

Burgemeester en wethouders

Datum 11 september 2024
Ons kenmerk 12285433

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,