

Vergaderjaar 2012–2013

33 634

Evaluatie Wet Informatieuitwisseling Ondergrondse Netten

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2013

Hierbij stuur ik u, mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu, de resultaten van de evaluatie van de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten, de Wion, zoals gesteld in artikel 51 van deze wet¹.

De resultaten van de evaluatie kunnen als volgt samengevat worden: alle belanghebbenden, zowel uit overheid als sector, geven aan dat de Wion een goed instrument is. De mening is dat de wet van kracht moet blijven, maar dat vanuit de ervaring in de praktijk enkele verbeteringen de effectiviteit kunnen verhogen.

De aanbevolen verbeteringen liggen vooral op de volgende vlakken:

- het verder uitwerken van het begrip «zorgvuldig graven» als vorm van zelfregulering in de sector, waarbij suggesties gedaan worden als certificering, graafrichtlijnen o.a. voor gestuurd boren;
- zorgvuldig graven daarnaast versterken door het verhogen van accuraatheid en actualiteit van ligginggegevens, en een handreiking voor opdrachtgeverschap;
- onderzoek naar een stimulans voor grondroerders voor het melden van afwijkende liggingen;
- het voortzetten van de voorlichting over de Wion en over het sanctiebeleid aan met name de vele kleinere partijen die graafwerkzaamheden verrichten;
- het opnemen van huisaansluitingen in de informatie over ligging van kabels en leidingen;
- het waar mogelijk verlagen van de administratieve lasten door formulieren of procedures te vereenvoudigen.

Mijn voornemen is om de aanbevelingen met de volgende acties op te volgen:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Wion zal gewijzigd worden op de volgende punten:

- daar waar huisaansluitinggegevens al digitaal beschikbaar zijn, verplichten deze informatie beschikbaar te stellen. In samenspraak met de gemeenten zal worden onderzocht of het mogelijk is om bij nieuwbouw te verplichten huisaansluitingen in kaarten op te nemen en deze mee te leveren bij een graafmelding. Daarbij zal goed worden gelet op de proportionaliteit tussen kosten en baten;
- de graafmelding na een calamiteitenmelding zal vervallen;
- de lasten voor wat betreft de halfjaarlijkse rapportageplicht voor netbeheerders zal verminderen doordat per juli 2012 jaarlijks gerapporteerd dient te worden in plaats van halfjaarlijks.

Voor beheerders met een net op eigen terrein zal een passende oplossing worden onderzocht om de administratieve lasten te verminderen met behoud van effectiviteit en veiligheid.

Het Kadaster (uitvoerende dienst) zal de administratieve processen voor grondroerders en netbeheerders verder vereenvoudigen, o.a. voor het melden van een afwijkende ligging of weesleiding; ook zal zij de afstemming tussen grondroerders en netbeheerders van netten met gevaarlijke inhoud uitgebreider faciliteren. Hiermee worden zowel de drempel voor melden als de administratieve lasten voor bedrijven verlaagd.

Agentschap Telecom (toezichthouder) voert haar toezicht informatie- en risicogestuurd uit. Dit houdt in dat het agentschap zich nog meer richt op die doelgroepen waar verbetering van het naleefgedrag van grote invloed is op de beperking van het aantal graafschades. Tevens zal meer bekendheid worden gegeven aan sanctiebesluiten. Hier zal echter zeer zorgvuldig omgegaan worden vanuit het oogpunt van het voorkomen van ongeoorloofde «naming and shaming».

Met de sector zal ik in overleg treden om:

- te onderzoeken welke stimulans vanuit de opdrachtgever kan worden gegeven om afwijkende liggingen te melden;
- de richtlijn «Zorgvuldig Graafproces» verder uit te werken met betrekking tot de rol van de opdrachtgever en de richtlijn «Zorgvuldig Boorproces» op te stellen;
- de accuraatheid en actualiteit van het kaartmateriaal te vergroten.

De voornaamste resultaten en mijn reactie daarop vindt u hieronder.

1. De Wion

1.1. De wet

Op 1 juli 2008 is de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten, in het kort Wion, in werking getreden. De doelstelling van de Wion is het zoveel mogelijk voorkomen van graafschade bij grond- en/of graafwerkzaamheden.

Artikel 51 van de Wion bevat de wettelijke verplichting een evaluatie uit te voeren:

«Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk».

In de toelichting op het artikel staat:

«Aangezien dit wetsvoorstel een nieuw systeem introduceert dat beoogt een bestaande lacune in de regelgeving voor netten in te vullen en een aantal in de praktijk gesignaleerde problemen op te lossen, is het

wenselijk om, nadat enige ervaring met dit nieuwe stelsel is opgedaan, dit te evalueren». (TK 2005–2006, Kamerstuk 30 475, nr.3, pagina 46.)

De doelstelling van de evaluatie is een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en de effecten van de Wion in de praktijk. De evaluatie is mede bedoeld om te bezien of en hoe de Wion (nog beter) kan bijdragen aan het voorkomen van graafschade.

1.2 De uitvoering van de evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd door het bureau Kwink Groep. Bij het uitvoeren van de evaluatie is de volgende aanpak gehanteerd:

- een documentanalyse;
- interviews en gesprekken met een groot aantal vertegenwoordigers van belanghebbenden: Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Kadaster, Agentschap Telecom, grondroerders, netbeheerders, opdrachtgevers en hun (branche)organisaties, leden van Bouwend Nederland en van VNO-NCW en het Kabel- en Leidingoverleg (KLO);
- toetsing van conclusies en aanbevelingen bij de diverse belanghebbenden.

2. Bevindingen

2.1 De verplichte melding van graafwerkzaamheden

Ten tijde van de planvorming kan door de grondroerder of opdrachtgever een oriëntatiemelding gedaan worden om globaal inzicht te verkrijgen van de kabels en leidingen in de beoogde graaflocaties. Het aantal oriëntatiemeldingen per maand is gestegen van circa 1000 in eind 2008 tot gemiddeld 4000 in 2012.

Voordat de graafwerkzaamheden daadwerkelijk uitgevoerd worden is de grondroerder verplicht een graafmelding te doen op basis waarvan de gedetailleerde gegevens over de ligging van kabels en leidingen beschikbaar gesteld wordt. Deze gegevens moeten tijdens de graafwerkzaamheden op de locatie aanwezig zijn. Het jaarlijkse aantal graafmeldingen is tussen 2008 en 2012 bijna verdubbeld tot 420.000 meldingen per jaar.

Op basis van de cijfers blijkt dat het nalevingspercentage van de verplichting voor grondroerders om een graafmelding te doen en de verstrekte ligginggegevens op de graaflocatie aanwezig te hebben meer dan 90% is.

Vrijwel alle netbeheerders verschaffen op grond van een graafmelding binnen één werkdag de gegevens over hun kabel- of leidingnetten op de graaflocatie. Beheerders van leidingen met een gevaarlijke inhoud zijn bovendien dag en nacht bereikbaar en zorgen voor goede voorzorgsmaatregelen bij graafwerkzaamheden.

2.2 De ontwikkeling van graafschades

Er is sprake van een daling van het aantal graafschades tussen 2008 en 2010, maar die daling wordt gevolgd door een toename vanaf 2010 die zich ook in de eerste helft van 2012 verder heeft doorgezet. Uit de jaarcijfers van het Kadaster blijkt dat sinds de nulmeting in 2006 het aantal door de netbeheerders gemelde graafschades gedaald is van ca. 38.500

tot ca. 31.800 eind 2010. Daarna zijn ze echter weer gestegen tot circa 37.400 eind 2012^{2, 3}.

Er is een aantal verklaringen te geven voor de ontwikkeling van de graafschades vanaf 2010:

- een toename van het absolute aantal graafwerkzaamheden, vanwege o.a. professionalisering bij netbeheerders op gebied van beheer van activa met meer onderhoud en vervanging tot gevolg. Daarnaast wordt de sterk geïntensiveerde aanleg van glasvezel vanaf 2011 als oorzaak genoemd;
- nieuwbouwprojecten zijn door de economische en financiële crisis gestagneerd, waardoor in de recente jaren verhoudingsgewijs meer reconstructieprojecten zijn uitgevoerd. Bij reconstructieprojecten is de kans op graafschade groter omdat er doorgaans wordt gewerkt in een bebouwde omgeving met complexe ondergrond waarin reeds vele kabels en leidingen aanwezig zijn;
- de toegenomen prijsconcurrentie tussen grondroerders die zij naar eigen zeggen ervaren als een gevolg van de huidige crisis. De prijsconcurrentie leidt ertoe dat werk wordt gegund voor lagere prijzen, waardoor er de facto minder tijd is om de graafwerkzaamheden uit te voeren. Dat leidt er vervolgens toe dat niet in alle gevallen voorzorgsmaatregelen zoals het graven van proefsleuven en het handmatig voorsteken worden getroffen;
- een toename van de bereidheid van grondroerders om schades te melden.

Er zijn geen cijfers beschikbaar die de voorgaande verklaringen onomstotelijk kunnen aantonen. De partijen uit de sector achten deze verklaringen echter plausibel.

De Stichting Rioned heeft in haar rapport «Doorboringen van riolen door kabels en leidingen» aandacht gevraagd voor de gevolgen van een nieuwe methode van aanleggen: gestuurde boring. Deze methode is snel en laag in kosten, maar heeft wel een grotere kans op graafschade omdat er niet meer daadwerkelijk wordt gegraven en liggende leidingen dus niet opgemerkt worden. Hierdoor is onder andere schade aan huisaansluitingen van rioolleidingen ontstaan.

De in het evaluatierapport voorgestelde maatregelen op het gebied van huisaansluitingen en zorgvuldig graven en boren bieden de mogelijkheid om deze schades terug te brengen.

Op 1 februari 2013 zijn hierover door de leden Jacobi en de Vries vragen gesteld⁴.

2.3 De directe en indirecte schade

Naar schatting van de netbeheerders bedroegen de herstelkosten voor de circa 37.400 graafschades in 2012⁵ ongeveer € 27 miljoen⁶.

Bij de nulmeting in 2006 is de directe schade in dat jaar geschat tussen € 26,9 miljoen en € 46,2 miljoen.

Naast deze herstelkosten is er sprake van gevolgschade omdat burgers en bedrijven te maken krijgen met leveringsonderbrekingen. Aannemende dat de gevolgschade gemiddeld € 2.500 per graafschade is, kan de totale

² Ten tijde van schrijven van het evaluatierapport waren de cijfers over 2012 nog niet volledig bekend, in het rapport zijn daarom de cijfers geschat. Bij het opstellen van deze brief waren de cijfers van 2012 inmiddels wel beschikbaar.

³ In het evaluatierapport geeft Kwink Groep een schatting dat ca. 25% van de schades niet gemeld wordt.

⁴ Zie Kamervragen 2012–2013, Handelingen Aanhangsel nr.1421.

⁵ Zie voetnoot 1 bij het aantal graafschades in 2012.

⁶ Ook hier geldt dat het schadebedrag hoger zal liggen, omdat een aantal schades niet gemeld wordt; zie voetnoot 2 bij het aantal graafschades in 2012.

jaarlijkse gevolgschade worden geschat op ongeveer € 100 mln. Deze schatting is niet meer dan een benadering op basis van eerdere en gedateerde onderzoeken.

Als de schattingen van de jaarlijkse herstellkosten en de jaarlijkse gevolgschade worden opgeteld, dan komt de schatting van de totale schade uit op een bedrag van circa € 125–130 mln.

3. Vervolgacties gericht op het terugdringen van schades

Het begrip zorgvuldig graven zal verder inhoud worden gegeven, hierbij blijft een belangrijke rol voor de sector weggelegd. Thema's daarbinnen zijn de rol van de opdrachtgever en de rol van de opdrachtnemer bij het verder verminderen van graafschade.

De sector werkt sinds enige tijd al uitvoerig samen binnen het Kabel- en Leidingoverleg (KLO), dat erg actief is en waarin partijen zich gezamenlijk inzetten om op specifieke onderwerpen graafschade te verminderen. Zo is bijvoorbeeld in opdracht van en in samenwerking tussen en met KLO leden de sectorale richtlijn «Zorgvuldig Graafproces» uitgewerkt en worden voorbereidingen getroffen om een richtlijn «Zorgvuldig Boorproces» op te stellen. Daarnaast is de sector voornemens om nog enkele maatregelen te ontwikkelen op het gebied van zorgvuldig graven en van certificering.

Het Kadaster (uitvoerende dienst) zal zich richten op het waar mogelijk verder vereenvoudigen van administratieve processen voor grondroerders en netbeheerders. Het meldingsformulier voor het melden van afwijkende liggingen is hiervan een voorbeeld. Daarnaast zal de afstemming tussen grondroerders en netbeheerders van netten met gevaarlijke inhoud uitgebreider worden gefaciliteerd.

Het Agentschap Telecom (toezichthouder) voert haar toezicht informatie- en risicogestuurd uit. Dit houdt in dat het agentschap zich nog meer richt op die doelgroepen waar verbetering van het naleefgedrag van grote invloed is op de beperking van het aantal graafschades. Tevens zal meer bekendheid worden gegeven aan sanctiebesluiten waardoor de zichtbaarheid van het toezicht wordt vergroot. Hier zal echter zeer zorgvuldig omgegaan worden vanuit het oogpunt van het voorkomen van ongeoorloofde «naming and shaming». De sector heeft ook aangegeven voorstander te zijn van een intensivering van het toezicht en het meer bekendmaken van de sancties.

De overheid zal de initiatieven van de sector ondersteunen, indien gewenst en noodzakelijk via wetswijzigingen bijvoorbeeld om kaders of randvoorwaarden te scheppen om deze initiatieven mogelijk te maken en passende ondersteuning via het handhavingsbeleid van de toezichthouder.

Een zeer significant deel van de geregistreerde graafschades betreft schade aan huisaansluitingen: circa 50%. Op basis van de Wion zijn netbeheerders niet verplicht om de ligginggegevens van huisaansluitingen uit te wisselen met grondroerders bij een graafmelding. Zij hebben echter wel de mogelijkheid daartoe, het Kadaster ondersteunt het uitwisselen van deze uitbreiding. In 2011 is bij ongeveer 40% van de graafmeldingen ligginginformatie van huisaansluitingen opgevraagd. In 70% van de aanvragen worden door de netbeheerder in enige vorm ligginggegevens geleverd. De sector verwacht dat de graafschade aan huisaansluitingen toe zal nemen, met name vanwege het toenemende aantal graafwerkzaamheden als gevolg van aanleg van glasvezel naar huizen in combinatie met een

nieuwe aanlegtechniek: raketboring. Hierbij wordt niet meer traditioneel gegraven waardoor geen zicht is op de ondergrond op het boortraject.

Er zal beter gebruik van bestaande informatie van huisaansluitingen moeten worden gemaakt. Een stap daartoe is daar waar huisaansluitinggegevens digitaal beschikbaar zijn, de netbeheerder te verplichten deze informatie beschikbaar te stellen.

Daarnaast zal in samenspraak met de gemeenten worden onderzocht of bij nieuwbouw huisaansluitinggegevens digitaal kunnen worden verwerkt en wat de kosten daarvan zijn: deze dienen niet hoger te zijn dan de te verwachten baten.

4. Specifieke aandachtspunten

4.1 De verplichte melding van een afwijkende ligging en van een weesleiding

Indien de ligging van een kabel of leiding afwijkt van de ontvangen ligginggegevens heeft de grondroerder de plicht deze afwijkende ligging te melden aan het Kadaster. Dit geldt ook voor een weesleiding: een aangetroffen leiding die niet in de ligginggegevens is opgenomen. Het melden van dergelijke afwijkingen gebeurt in een relatief klein aantal gevallen, gemiddeld ca. 160 keer per jaar. Schattingen op basis van statistieken en ervaring van netbeheerders geven aan dat 10.000 tot 15.000 afwijkingen per jaar geconstateerd zouden moeten worden. Dit grote verschil ligt volgens de sector aan het feit dat de grondroerder geen baat bij zo'n melding heeft maar wel de lasten draagt, o.a. door de administratieve afwikkeling.

Het moet voor de grondroerder eenvoudiger worden om een afwijkende ligging of weesleiding te melden. Het Kadaster zal aan deze aanpassing bijdragen door het vereenvoudigen van de administratieve afwikkeling van de melding.

De sector zal onderzoeken welke stimulans vanuit de opdrachtgever kan worden gegeven om afwijkende liggingen te melden.

4.2 Netbeheerder met een net op eigen terrein

De beheerder hiervan is formeel netbeheerder en is verplicht gedigitaliseerde ligginginformatie aan te bieden en graafmeldingen te doen als gegraven wordt op dat eigen terrein.

De kosten die dit met zich meebrengt worden door sommige partijen als disproportioneel ervaren, als het gaat om graven op het eigen terrein en indien er alleen leidingen liggen die bij het terrein behoren.

In overleg met het bedrijfsleven zullen mogelijkheden worden verkend om tot lastenvermindering te komen voor netbeheerders met een net op eigen terrein, onder de voorwaarde dat de veiligheid niet nadelig wordt beïnvloed en dat dit niet leidt tot extra lasten bij de overheid.

Daarbij moet worden gedacht aan de mogelijkheid om een eenmalige (jaarlijkse) graafmelding te introduceren voor beheerders van eigen grond die reeds beschikken over goed eigen kaartmateriaal en die op basis van de Wion jaarlijks zeer veel graafmeldingen moeten doen. Een dergelijke procedure moet voldoen aan strenge voorwaarden om de veiligheid te kunnen blijven garanderen. Hierbij moet gedacht worden aan het zich melden bij de toezichthouder, het aantonen dat de kwaliteit van het eigen kaartmateriaal ten minste dezelfde is als dat wat via het Kadaster beschikbaar wordt gesteld en het aantonen dat het bedrijf een minimum aantal graafmeldingen heeft gedaan in de afgelopen periode.

4.3 Administratieve lasten

Met betrekking tot de calamiteitenmelding is het op dit moment verplicht om naast deze melding ook nog een graafmelding te doen. Onderzocht zal worden of deze in wezen dubbele melding teruggebracht kan worden tot één melding, zonder dat het doel van de calamiteitenmelding (een melding alleen in geval van calamiteiten) aangetast wordt.

Met betrekking tot de halfjaarlijkse rapportageplicht voor netbeheerders om het aantal schades te melden is deze plicht sinds juli 2012 beperkt tot een jaarlijkse rapportage. Indien in de toekomst een verdere vereenvoudiging wenselijk wordt zal met alle betrokken partijen naar een methode gezocht worden om met vereenvoudiging toch over dergelijke statistische gegevens te kunnen beschikken.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp