

Vergaderjaar 2023–2024

34 739

Regels over de informatie-uitwisseling betreffende bovengrondse en ondergrondse infrastructuur van netten en netwerken ter voorkoming van graafschade en ter bevordering van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid, alsmede wijziging van de Telecommunicatiewet ter bevordering van medegebruik van fysieke infrastructuur en van de gecoördineerde aanleg van civiele werken (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2023

Er bevindt zich momenteel circa 1,7 miljoen kilometer aan kabels en leidingen in de Nederlandse ondergrond. Deze netwerken zijn vitaal voor bijvoorbeeld onze energievoorziening, telecommunicatie, drinkwater en riolering. Dagelijks vinden duizenden graafwerkzaamheden plaats om de netwerken te onderhouden, versterken of uit te bereiden ten behoeve van de digitale transitie, de energietransitie en de woningbouwopgave. De hiervoor noodzakelijke graafwerkzaamheden vormen tegelijkertijd een belangrijk risico voor de continuïteit en veiligheid van onze ondergrondse infrastructuur. Een belangrijk instrument om graafschade te voorkomen is de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (hierna: Wibon).

De Wibon is dit jaar geëvalueerd. Middels deze brief bied ik uw Kamer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) de evaluatie van de Wibon aan. Daarbij ga ik in op de in de evaluatie vermelde belangrijkste knelpunten, waarbij ik ook aangeef hoe deze knelpunten aangepakt kunnen worden. De betrokkenheid van de Minister van BZK bestaat eruit dat hij verantwoordelijkheid draagt voor de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: Kadaster); deze dienst voert het beheer over het door de Wibon voorgeschreven informatiesysteem voor liggingsgegevens van netwerken. Tot slot wil ik u informeren over de positie van de Wibon ten opzichte van de toenemende belangen die spelen bij het gebruik van de ondergrond.

1. De Wibon

De Wibon met de onderliggende regelgeving vormt het wettelijk kader voor informatie-uitwisseling tussen netbeheerders enerzijds en grondroerders en opdrachtgevers anderzijds. Het primaire beleidsdoel van de Wibon is het verminderen van het aantal schades aan kabels en leidingen als gevolg van graafwerkzaamheden.

Informatie-uitwisseling tussen netbeheerders en grondroerders vindt plaats via het Kabels en Leidingen Informatie Centrum (hierna: KLIC) dat wordt beheerd door het Kadaster. Netbeheerders zijn verplicht om liggingsgegevens van hun netten bij het Kadaster te registreren. Wanneer een opdrachtgever of grondroerder een oriëntatieverzoek of graafmelding bij het Kadaster indient, meldt het Kadaster dit aan de desbetreffende netbeheerders, die vervolgens verplicht zijn om liggingsgegevens van hun netten te verstrekken aan de grondroerder. De opdrachtgever en grondroerder zijn vervolgens verplicht hun werkzaamheden op een veilige manier uit te voeren. Het toezicht op de Wibon is belegd bij de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI).

2. Samenvatting van de evaluatie

De evaluatie van de Wibon is uitgevoerd door Kwink Groep. Bij het uitvoeren van de evaluatie heeft Kwink Groep een documentstudie en veldonderzoek uitgevoerd, een data-analyse toegepast en gesprekken gevoerd met belanghebbenden. Dit betrof vertegenwoordigers van verschillende belangengroepen, te weten bedrijven die graafwerkzaamheden verrichten (hierna: grondroerders), eigenaren van netwerken (hierna: netbeheerders), opdrachtgevers alsmede de sectorale (branche-)organisaties zoals het Kabel- en Leidingoverleg. Tevens hebben gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK), en van het Ministerie van BZK alsmede van het met de uitvoering belaste Kadaster en de met het toezicht belaste RDI.

Uit de data geanalyseerd in de evaluatie komt naar voren dat er in 2022 839.217 graafbewegingen hebben plaatsgevonden. In 46.799 gevallen is graafschade gemeld. Het risico op graafschade is daarmee 5.56% of één op 18. Het overgrote deel van de schades treedt op aan het deel van het netwerk van de straat naar de kleinverbruiker (hierna: huisaansluiting). Ook is relatief vaak sprake van schade aan glasvezelnetwerken, die momenteel op grote schaal worden uitgerold.

De directe kosten aan netwerken als gevolg van graafschade worden voor 2022 geschat op jaarlijks 38,8 miljoen euro, de gevolgschade voor burgers en bedrijven wordt geschat op jaarlijks 200 tot 290 miljoen euro. Bovendien kunnen zich veiligheidsrisico's voordoen voor grondroerders, omstanders of eindgebruikers. Ik heb de ambitie om het aantal graafschades verder te reduceren. De evaluatie biedt daarvoor aanknopingspunten.

Hoewel het absolute aantal graafschades stijgt, daalt het risico per graafbeweging sinds 2013 gestaag tot één op 18, waar dat in 2013 nog één op 13 was. Bovendien vinden werkzaamheden plaats in een steeds drukkere ondergrond, waardoor de kans op graafschade ook zal toenemen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat schades aan huisaansluitingen vóór 2018 niet hoefden te worden gemeld.

Het is daarmee volgens de onderzoekers aannemelijk dat het aantal schades zonder de Wibon aanzienlijk hoger zou liggen. Voordat in 2008 de wettelijke regels over voorkomen van graafschade werden ingevoerd (via de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten, de voorloper van de Wibon) was het schadepercentage circa 20%. Uitgaande van dit schadepercentage zouden de jaarlijkse schadekosten thans in de orde van grootte van 700 tot 1000 miljoen euro kunnen liggen. Dit is fors meer dan de daadwerkelijke kosten van 200 tot 290 miljoen euro aan directe en indirecte schade waarvan nu sprake is. Bovendien komt uit de evaluatie naar voren dat de Wibon zorgt voor veiliger werkomstandigheden en betere planvorming, waardoor projecten beter, sneller en met minder schade kunnen worden uitgevoerd. Dit is des te belangrijker, aangezien het aantal graafwerkzaamheden de komende jaren naar verwachting blijft stijgen als gevolg van maatschappelijke transities, zoals de energietransitie en de verdere uitrol van glasvezel.

3. Conclusie

Ik herken mij in de overkoepelende conclusie uit de evaluatie dat de Wibon zowel doeltreffend als doelmatig is. Het positieve beeld uit de ontwikkelingen van graafschadecijfers schrijf ik mede toe aan de inzet van het Kadaster, de RDI en sectorpartijen, die zich gezamenlijk hard maken om de informatie-uitwisseling te verbeteren, veilig te werken en zo schade aan ondergrondse infrastructuur te reduceren. Ik spreek mijn waardering uit voor de wijze waarop partijen ondanks onderlinge verschillen en soms tegengestelde belangen de samenwerking zoeken en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen. De conclusie van de evaluatie in dat kader is dat de Wibon partijen meer oplevert dan kost.

Tegelijkertijd concluderen de onderzoekers dat er ruimte is voor verdere reductie door de naleving van de Wibon te verbeteren, de Wibon te versterken en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen in de graafketen te versterken. Daarbij geven zij aan dat er voor enkele van de door hen geconstateerde knelpunten grenzen zijn aan de maakbaarheid van de materie. Zo zijn maatregelen en eisen denkbaar die voor een grote netbeheerder of een internationaal opererende bouwonderneming haalbaar zijn, maar niet proportioneel zijn voor één van de duizenden kleine ondernemers die in deze sector werken.

Zoals geschetst in de onderstaande bevindingen zijn er aanknopingspunten om dit te realiseren door aanpassing van wet- en regelgeving. Nadere uitwerking van beleid als antwoord op de geschetste probleemstellingen in deze brief is nog vereist en aan een volgend kabinet. Hierover wordt uw Kamer nader geïnformeerd.

Hieronder geef ik meer gedetailleerd voor de belangrijkste aanbevelingen mijn reactie.

4. Bevindingen en reactie

In deze paragraaf zal ik op de belangrijkste bevindingen van de evaluatie nader ingaan, waar ik de casuïstiek schets, de conclusies van de evaluatie, en mijn reactie op de bevindingen.

4.1. Goed opdrachtgeverschap

In de evaluatie komt naar voren dat er een knelpunt zit in het goed opdrachtgeverschap. Om graafschade te voorkomen schrijft de Wibon voor dat een opdrachtgever moet waarborgen dat graafwerkzaamheden zorgvuldig kunnen worden verricht. In de huidige Wibon wordt er middels

een open norm invulling gegeven aan het goed opdrachtgeverschap. Uit de evaluatie komt naar voren dat de open norm onvoldoende werkt, omdat er in de praktijk aan huidige sectornormen te weinig opvolging wordt gegeven. De onderzoekers bevelen hierom aan om goed opdrachtgeverschap in de wet nader te concretiseren.

Mijn reactie

Ik onderken de geschetste problematiek rondom goed opdrachtgeverschap en de onvoldoende werking van de open norm. Mijn ministerie zal samen met de betrokken sector onderzoeken op welke wijze invulling aan deze aanbeveling kan worden gegeven door aanscherping van de in de Wibon opgenomen verplichting van zorgvuldig opdrachtgeverschap. Ik zal daarbij ook de in de sector gehanteerde norm betrekken.

4.2. Zorgvuldig graven

Waar de Wibon de opdrachtgever verplicht om ervoor te zorgen dat graafwerkzaamheden zorgvuldig worden verricht, is de grondroerder verplicht de graafwerkzaamheden zorgvuldig uit te voeren. Omdat de aard van graafwerkzaamheden zeer kan verschillen, is de in de Wibon opgenomen norm rondom zorgvuldig graven algemeen en grotendeels open van aard. Omdat de aard van graafwerkzaamheden kan verschillen, kan zorgvuldig graven per geval ook verschillen. Het is van belang dat partijen goede afspraken maken over het invullen van de verantwoordelijkheid tot zorgvuldig graven. Uit de evaluatie blijkt dat er nog winst te boeken is rondom zorgvuldig graven, wat inspanning van elke keten van de sector vereist.

Mijn reactie

Waar zorgvuldig opdrachtgeven van groot belang is voor veilige graafwerkzaamheden, is zorgvuldig graven dat eveneens. Mijn ministerie zal in gesprek treden met de belanghebbende partijen om te onderzoeken hoe het knelpunt van zorgvuldig graven nader aangepakt kan worden. Bij deze gesprekken rondom dit punt houdt mijn ministerie rekening met de door sector gehanteerde normen.

4.3. Naleving van de Eis Voorzorgsmaatregelen

Als een netbeheerder ten aanzien van bepaalde ondergrondse infrastructuur, bijvoorbeeld netten met gevaarlijke inhoud, voorzorgsmaatregelen heeft getroffen (een zogenoemde Eis Voorzorgsmaatregel (hierna: EV)), dient de grondroerder contact op te nemen met de desbetreffende netbeheerder om afspraken te maken hoe er tijdens de graafwerkzaamheden zorgvuldig met dit net om moet worden gegaan. Uit de evaluatie blijkt dat de naleving van de EV niet voldoende is. Zo ontstaan er situaties waar een grondroerder niet altijd contact opneemt met de netbeheerder, omdat hij de EV op het desbetreffende net onterecht vindt. Uit de evaluatie komt als verklaring hiervoor naar voren dat een EV te ruim wordt toegepast. Deze wordt ook toegepast op netten waarop dit predicaat niet van toepassing zou moeten zijn. Omdat een EV op een bepaald net als onterecht kan worden gezien, kan het gevolg zijn dat een grondroerder minder snel contact opneemt met een netbeheerder. De onderzoekers stellen dat een netbeheerder selectiever moet zijn in het afgeven van een EV, waarbij het risico centraler moet komen te staan.

Mijn reactie

Ik herken de uit de evaluatie geschetste situatie. Mijn ministerie zal nader in gesprek treden met de sector en toezichthouder om te bezien hoe de aanbeveling uit de evaluatie zich het beste kan doen vertalen naar adequate toepassing van de EV.

4.4. Verbetering van liggingsinformatie

In de evaluatie komt naar voren dat er onderzoek gedaan kan worden naar de mogelijkheden om de actualiteit, volledigheid en accuraatheid van het kaartmateriaal, verstrekt door het Kadaster aan de grondroerder na een graafmelding, te verbeteren. Om de actualiteit, compleetheid en accuraatheid van kaarten die noodzakelijk zijn voor het graven te verbeteren, worden specifieke opties aangeraden zoals het verplicht stellen van de Z-coördinaat en het verder vectoriseren van huisaansluitingen. Ook het registreren van particuliere netten wordt benoemd als wenselijke maatregel, het knelpunt van weesleidingen wordt besproken, evenals het aanpassen van de doorlooptijden van revisies.

Mijn reactie

Goed kwalitatief kaartmateriaal is belangrijk voor het voorkomen van graafschade. De evaluatie schetst een helder beeld voor de toekomst, maar ik ben mij ervan bewust dat dergelijke maatregelen zeer ingrijpend kunnen zijn voor de sectorpartijen. Het invoeren van de Z-coördinaat is hier een goed voorbeeld van. Mijn ministerie zal in gesprek treden met zowel de sector, als het Kadaster en RDI om nader te bezien welke maatregelen het best passend zijn om de knelpunten rondom de kwaliteit van het kaartmateriaal te adresseren.

4.5. Afwijkende liggingen

Bij het uitvoeren van graafwerkzaamheden kan een grondroerder constateren dat een net op een andere plek ligt dan aangegeven op het kaartmateriaal. De grondroerder is dan verplicht om deze afwijkende ligging te melden bij het Kadaster, die vervolgens de desbetreffende netbeheerder op de hoogte stelt. De netbeheerder is vervolgens verplicht om onverwijld, maar uiterlijk binnen dertig dagen maatregelen te treffen. Uit de evaluatie blijkt dat de naleving van het melden van afwijkende liggingen verbeterd kan worden.

Mijn reactie

De problematiek rondom afwijkende liggingen is mij bekend. De evaluatie noemt de casuïstiek rondom afwijkende liggingen als een hardnekkig knelpunt, en dus zal mijn ministerie bij eventuele te nemen maatregelen in gesprek treden met sectorpartijen om te onderzoeken hoe adequate naleving het best tot stand kan komen.

4.6. Preventie bij aanleg

In de evaluatie wordt het beeld geschetst dat er veel schade ontstaat bij de aanleg van datakabels. In de evaluatie wordt tevens aangegeven dat, als schade aan datakabels niet wordt meegerekend, de graafschades over de evaluatieperiode min of meer stabiel zijn gebleven. De hoeveelheid schade aan datakabels is naar waarschijnlijkheid te verklaren door de sterk toegenomen uitrol van glasvezel naar woningen, waardoor er veel meer datakabels in de ondergrond zijn bijgekomen en daarmee de kans

op graafschade ook is toegenomen¹. Uit de evaluatie blijkt dat er vanuit de graafketen veel kritiek is op de ligging en de robuustheid van deze netten.

Mijn reactie

Ik herken de in de evaluatie geschetste situatie. De kritiek vanuit de sector (zowel grondroerders als netbeheerders) heb ik nader in beeld gebracht en mijn ministerie gaat in gesprek met de betrokkenen partijen om te bezien welke maatregelen het meest passend zijn om dit probleem te verhelpen. Dit is in aanvulling op het Afwegingskader Diepteligging Telecomkabels² voor decentrale overheden dat de toenmalige staatsecretaris van EZK in 2019 heeft laten opstellen. Mijn ministerie gaat ook in gesprek met RDI om te bezien welke acties verder genomen kunnen worden om dit probleem aan te pakken. Dit is in aanvulling op al bestaande acties die RDI neemt. Momenteel informeert RDI actief betrokken partijen middels een richtlijn hoe er zorgvuldig huisaansluitingen van netten gelokaliseerd kunnen worden. Daarnaast versterkt RDI het toezicht door zeer actief te communiceren met betrokken netbeheerders en gemeenten, en het continueren van prioriteit voor toezicht bij graafwerkzaamheden voor de aanleg van glasvezel.

4.7. Uitvoering Kadaster en toezicht RDI

In de evaluatie worden verschillende aanbevelingen gegeven rondom de uitvoering door het Kadaster en het toezicht door RDI. Zo beveelt de evaluatie aan dat er voor het Kadaster een permanente verbetering van de eenvoud en gebruiksvriendelijkheid van het KLIC-systeem gerealiseerd dient te worden. Voor de RDI wordt in de evaluatie aanbevolen om meer risicogericht toezicht te gaan houden.

Mijn reactie

Mijn ministerie zal in gesprek treden met het Kadaster en de RDI om te bezien hoe we de bevindingen van de evaluatie het beste kunnen vertalen naar goede uitvoering en goed toezicht.

5. Toenemende belangen bij het gebruik van de ondergrond

De Wibon richt zich nu primair op de reductie van graafschade. Tegelijkertijd zie ik dat de druk op de ondergrond toeneemt als gevolg van onder andere de energietransitie en uitrol van glasvezel en dat steeds meer publieke belangen in de ondergrond bij elkaar komen. Daarom ben ik met mijn collega's van BZK en Infrastructuur en Waterstaat in gesprek om te zien of en hoe de Wibon ondersteuning kan bieden voor andere beleidsdoelen en de uitvoering van de toezichtstaken van andere overheidspartijen. Hierbij worden afwegingen van uitvoerbaarheid en doelmatigheid in ogenschouw genomen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-telecommonitor-2022-bellen-vaste-lijn-en-smsen-flink-gedaald>

² <https://www.overalsnelinternet.nl/onderwerpen/graafdiepte>