

Regulering van ondergrondse infrastructuur

Vanaf 2007 gelden scherpere regels voor de uitwisseling van informatie over ondergrondse infrastructuur, netwerken, bestemd voor transport van energie, informatie, vaste, vloeibare of gasvormige stoffen. Aanvaarding van het wetsvoorstel Grondroedersregeling heeft invloed op de manier waarop overheden, netwerkbeheerders en aannemers met deze infrastructuur en met elkaar omgaan. Welke knelpunten zijn er en wat kan er aan worden gedaan?

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel moeten netwerkbeheerders informatie over de ligging van hun netwerken tijdig, volledig, nauwkeurig en betrouwbaar beschikbaar stellen¹. Gravers en hun opdrachtgevers worden verplicht deze informatie vervolgens daadwerkelijk bij hun werkzaamheden te gebruiken. Tevens worden gravers verplicht zorgvuldig te graven. Graafschade die onder het nieuwe regime ontstaat, komt voor risico van de partij die onjuiste informatie heeft verstrekt of die de verstrekte informatie niet of verkeerd heeft gebruikt.

Als platform voor informatie-uitwisseling komt er een centraal beheerd online uitwisselingssysteem. De ligginginformatie van ieder netwerk blijft decentraal, onder verantwoordelijkheid van de netwerkbeheerder. De graver die via het systeem meldt dat hij op een bepaalde geografische lokatie graafwerkzaamheden zal uitvoeren, zal de op zijn informatiebehoefte toegesneden gebiedsinformatie van relevante netwerken van het systeem ontvangen. Het huidige zelfreguleringsinitiatief van het Kabels en Leidingen Informatie Centrum (KLIC) zal daartoe in aangepaste opzet binnen de organisatie en onder verantwoordelijkheid van het Kadaster kunnen worden voortgezet.

De informatie die de netwerkbeheerder aan het Kadaster moet verschaffen, wordt in artikel 10 van het wetsvoorstel en in de Memorie van Toelichting beschreven als:

- de liggingsgegevens van het net, gerelateerd aan de uniforme topografische basiskaart, waarvoor onder artikel 19, vierde lid nadere regels zullen worden gesteld,
- de relevante eigenschappen van zijn net, zoals het type leiding dat in de grond ligt, ten behoeve van door de graver te maken risicoanalyse; op grond van artikel 19, eerste lid, wordt in de uitvoeringsregelgeving bepaald welke informatie kan worden gevraagd,

- informatie over voorzorgsmaatregelen,
- de contactgegevens van de beheerder, zodat de graver zonodig aanvullende informatie en hulp van de beheerder kan krijgen.

De informatie die de graver na zijn gemelde graafvoornemen van het Kadaster krijgt, wordt in artikel 11 als gebiedsinformatie aangeduid.² Het Kadaster bundelt de van beheerders verkregen informatie en verstrekt deze aan degene die hierom heeft verzocht in de vorm van een digitale kaart. Daarbij heeft het de bevoegdheid informatie toe te snijden op de informatiebehoefte van de graver.

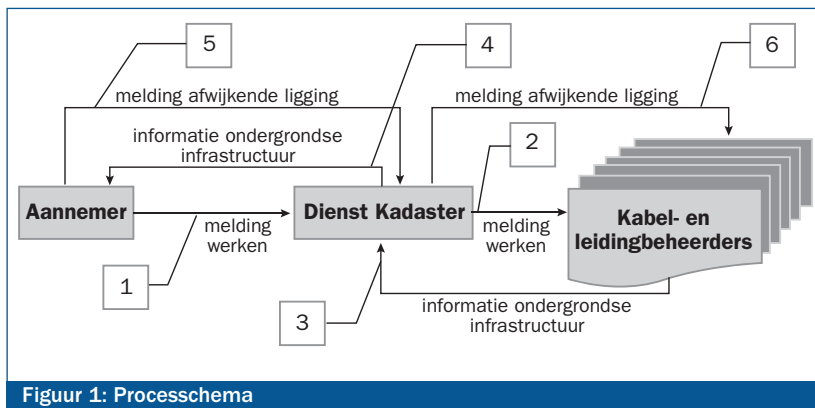
Indien de graver tijdens zijn werkzaamheden constateert dat de ligging van netwerken van de verstrekte gebiedsinformatie afwijkt, heeft hij op grond van artikel 15 de verplichting dit onverwijld aan het Kadaster te melden. Het Kadaster legt deze melding vervolgens voor aan de netwerkbeheerder(s), die binnen tien dagen de noodzakelijke maatregelen moet(en) treffen. Het wetsvoorstel laat het verder aan de beheerder over in te schatten welke maatregelen noodzakelijk zijn (uitsluitend ligginginformatie aanpassen of het netwerk fysiek verleggen).

De eerste vier jaar na inwerkingtreding van artikel 43 rapporteren de beheerders halfjaarlijks aan het Kadaster over het aantal schadegevallen als gevolg van graafwerkzaamheden (schematisch overzicht van deze informatie-uitwisseling, aangevuld met een chronologische nummering van de berichtenvolgorde).

Voorzien wordt, dat het elektronische informatie-uitwisselingssysteem bij het Kadaster medio 2009 operationeel wordt. Tot dan blijft het huidige Klic-systeem beschikbaar. Gravers melden hun voornemen via het Klic-loket en ontvangen de relevante ligginginformatie, elektronisch en deels op papier, van iedere netwerkbeheerder afzonderlijk. Wel lijkt het erop dat de aangescherpte zorgvuldig-

[1] TK 30.475 Memorie van Toelichting, p. 2.

[2] Hier lijkt overigens sprake te zijn van een verschrijving in de verwijzing van de definitie onder artikel 1 onder J. Uit artikel 11 volgt dat het Kadaster de gebiedsinformatie aan de graver verstrekt, terwijl de definitie spreekt over informatie die de beheerder aan het Kadaster verstrekt.



Figuur 1: Processchema

heidsnormen rondom het graven direct vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel al van kracht zullen zijn.

Met deze informatiecontouren is nog weinig gezegd over het feitelijk te hanteren profiel voor de ligging-informatie. Wordt de ligging-informatie straks twee- of driedimensionaal gevraagd of vereist? Volgens welke methode zal de ligging eenduidig worden bepaald? Welke actualiteit en nauwkeurigheid moeten de gegevens hebben? Een goed werkend platform heeft weinig nut, indien de daarin beschikbare gegevens onvoldoende nauwkeurig zijn.

Een goed werkend platform heeft weinig nut, indien de daarin beschikbare gegevens onvoldoende nauwkeurig zijn

Het verzamelen, valideren en onderhouden van digitale ligging-informatie is een kostbaar proces. Daarbij is het van belang, dat alle partijen de te leveren informatie volgens generieke voorschriften of afspraken op dezelfde manier vastleggen en uitwisselen. Naarmate de beschikbare doorlooptijd voor het verzamelen van voldoende en nauwkeurige informatie langer is, kunnen de kosten beter gespreid en beheerst worden.

De praktijk

Het wetsvoorstel Grondroedersregeling heeft nu al betekenis voor de partijen in de keten van aanleg en beheer van netwerken. Enerzijds zijn er initiatieven voor de implementatie van de benodigde organisatiestructuren, conventies en instrumenten, anderzijds is er de praktijk van de organisaties, waar praktische problemen van alledag het anticiperen op het nog abstracte wetsvoorstel lastig maken. Tenslotte leert een blik in de ruimtelijke ordeningswereld, dat er geleerd kan worden van en aangesloten bij wat elders is

ontwikkeld.

Sinds het convenant van juni 2006 werken Klic en Kadaster formeel samen aan het functioneel ontwerp van het uitwisselingsplatform Klic Online.³ Acceptatie van dat ontwerp markeert tevens de overdracht van de regieverantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling van het platform van Klic naar het Kadaster. Verwacht wordt dat de bouw van het systeem vervolgens ongeveer één jaar in beslag neemt. Het Kadaster zal (koepels van) netwerkbeheerders, aannemers en gemeenten in de gelegenheid stellen deel te nemen in de voor dit systeem in te richten gebruikersraad. De bedrijfsmatige ingebruikneming van het platform onder de hoede van het Kadaster wordt voor medio 2009 voorzien.

Voor de volledig elektronische uitwisseling van ligging-informatie tussen partijen in de Klic-ken werkt het Nederlands Normalisatie Instituut aan het Informatie Model Kabels en Leidingen. Het model zou in het vierde kwartaal 2006 beschikbaar moeten komen.

Compatibiliteit van verschillende informatiemodellen moet ervoor zorgen, dat informatie ook daadwerkelijk, bijvoorbeeld tussen de informatie-modellen voor de kabels en leidingensector en voor de ruimtelijke ordeningssector, uitgewisseld kan worden. De ministeries van VROM en EZ zijn met de campagne 'graafschade voorkom je zo' gestart. Tot heden hebben bijna duizend uitvoerders en graafmachinisten zich bij het initiatief aangesloten.

Stand van zaken bij doelgroep

In het algemeen kan worden gesteld, dat de vaagheid van het wetsvoorstel en de voor het uitwisselingsplatform geldende implementatiedatum van medio 2009 er in veel organisaties voor zorgen, dat de vereiste maatregelen voorsnog worden getemporeerd, terwijl het digitaliseren en actualiseren van veel informatiebronnen nu juist veel doorlooptijd vragen. Uit contacten met partijen die met het wetsvoorstel geconfronteerd zullen worden, zijn de volgende posities, reacties of knelpunten op te tekenen.

Nutsbedrijven

Hoewel al hard aan actualisering wordt gewerkt, is netwerkinformatie – in ieder geval ook binnen de eigen organisatie – niet altijd actueel en volledig beschikbaar. Het digitaliseren, actualiseren en mogelijk zelfs vectoriseren van de informatie, het wegwerken van administratieve achterstanden en het aanpassen van bedrijfsprocessen brengen aanzienlijke inspanningen en kosten

[3] Convenant inzake overdracht regierol voor de informatie-uitwisselingsactiviteit en betreffende ondergrondse netten van KLIC naar Kadaster, *Staatscourant*, 29 juni 2006, nr. 124.

met zich mee (vectoriseren: het koppelen van de locatie van een object aan vastgestelde geografische coördinaten door gebruikmaking van het *global positioning system*).

Het feitelijke werk rond aanleg en instandhouding van infrastructuur hebben sommige netwerkbeheerders voor een deel aan aannemersbedrijven uitbesteed. Soms is daar ook het afwikkelen van de Klic-meldingen bij inbegrepen. Het wetsvoorstel leidt mogelijk tot aanpassing van deze uitbesteding.

Omdat de ondergrond en de omgeving van de aangelegde infrastructuur niet onveranderlijk zijn, wordt gesteld dat het begrip 'liggingsinformatie' door het begrip 'leg-informatie' zou moeten worden vervangen, informatie over de geografische ligging op het moment waarop de infrastructuur werd aangelegd. Tenslotte zijn de netwerkbeheerders terughoudend in het verstrekken van informatie die zij als strategisch beschouwen.

Aannemers

Bij veel bedrijven is er een relatieve onbekendheid met de inhoud van het wetsvoorstel. De partijen die het voorstel wel kennen, zijn bezig met het ontwikkelen van kostenmodellen voor het dienstaanbod rond Klicmeldingen en meer in de breedte van diensten die gebaseerd zijn op geografische informatiesystemen. De vaagheid van de informatiecontouren is een rem op deze ontwikkeling.

Ook aannemers zullen forse kosten moeten maken voor de naleving van de Grondroedersregeling. Het voorstel vraagt professionalisering van de organisatie, een grotere mate van automatisering en een nauwkeuriger registratie. Het bedrijfsmodel voor het gebruik van het centrale *onlineplatform* is nog niet vastgesteld.

Implementatie van het platform zal er naar verwachting voor zorgen, dat het digitale uitwisselingsproces door kleine partijen aan grote partijen zal worden uitbesteed. Daarmee verslechtert de zelfstandige positie van kleinere bedrijven in deze markt.

Gemeenten

Gemeenten hebben vanuit meerdere rollen met de Grondroedersregeling te maken. Er is de rol van beheerder van de openbare ruimte. Daarnaast als beheerder van netwerken, ook al is het besef van deze rol niet in alle geledingen van de gemeentelijke organisaties goed ontwikkeld. Ten derde heeft de gemeente vanuit de Telecommunicatiewet de rol van toezichthouder op de graafwerkzaamheden.



Figuur 2: De 'ballenbak'

bron: HEC⁴

Naast de Grondroedersregeling wordt de decentrale overheid al langer met een veelheid van initiatieven geconfronteerd om de eigen dienstverlening in lijn te brengen met initiatieven op het niveau van de rijksoverheid. In de praktijk heeft het beeld van al deze initiatieven inmiddels de benaming 'de ballenbak' gekregen.

De organisatiestructuur van de gemiddelde gemeente is echter zodanig, dat de interne rollen van probleemeigenaar, budgeteigenaar en netwerkverantwoordelijke voor in ieder geval de Grondroedersregeling onder de verantwoordelijkheid van verschillende functionarissen vallen. Dit maakt prioritering en aanpak van concrete veranderingen traag en complex. Relatieve onbekendheid met het

Netwerkbeheerders zijn terughoudend in het verstrekken van informatie die zij als strategisch beschouwen

wetsvoorstel zorgt voor de Grondroedersregeling in deze ballenbak voor een lage prioriteit op de bestuurlijke agenda. Ook bij gemeenten is er soms achterstallig onderhoud in de registratie van netwerken: dossiers zijn onvolledig of voorzien van gedateerde informatie en er zijn verschillende in digitalisering.

Ruimtelijke Ordeningsland

Met de invoering van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening in 2007 wordt het opstellen en gebruiken van digitale ruimtelijke plannen voor (met name decentrale) overheden verplicht.⁵ Vanuit het programma Digitale Uitwisseling Ruimtelijke Plannen

[4] Puzzelen met prioriteit, een strategische verkenning van ict-vernieuwingen bij gemeenten, Cap Gemini, Utrecht, oktober 2005.

[5] TK 28.916

wordt aan het digitaal opstellen, ontsluiten en uitwisselen van ruimtelijke plannen gewerkt. Het ministerie van VROM is met vier gebiedsprojecten

Daarnaast ontstaat het risico, dat partijen schade zullen incalculeren en aan hun klanten doorberekenen

Ruimtelijke Ordening Ondergrond gestart. Deze projecten worden uitgevoerd om ervaring met ondergrondse planning op te doen. VROM ondersteunt deze projecten met adviseurs, kennis en onderzoek. Resultaten van deze aanpak zijn onder meer:

- een portaal, waarin resultaten en ontwikkelingen gebundeld worden gepresenteerd,
- brochure en praktijkrichtlijnen, een handreiking voor gemeenten, provincies en rijksoverheid voor de inzet van beschikbare hulpmiddelen bij de digitalisering van ruimtelijke ordeningstaken,⁶
- het ontwikkelen van een driedimensionaal bestemmingsplan, waarin ook de ondergrond in kaart kan worden gebracht,⁷
- het uitbrengen van een uitgebreid kennisjournaal Ruimtelijke Ordening.⁸



Figuur 3: Visualisatie van een digitaal 3d bestemmingsplan

Bron: Rapport 3d bestemmingsplan

[6] IMRO 2005, Informatie voor gemeente, provincies en Rijk, Ravi, Amersfoort.

[7] *Rapport 3d-bestemmingsplan*, Buro Vijn, RBOI, Sonsbeek Adviseurs, februari 2006.

[8] *Kennisjournaal Ruimtelijke Ordening Ondergrond*, overzicht van kranten, vakliteratuur en rapporten over de periode 2003 tot en met 2005, VROM Kenniscentrum, april 2006.

Besluit

Met alle waardering voor de bereikte resultaten op het gebied van kabels en leidingen, leidt het systeem van getrapte regelgeving en gefaseerde invoering van het wetsvoorstel Grondroedersregeling tot een onduidelijk beeld van de informatie-uitwisseling: partijen weten dat ze op enige termijn aan de slag moeten, maar gebrek aan concretisering zorgt er voor, dat zij nog niet kunnen bepalen wat er precies op welk moment gedaan moet zijn. De deadline van 2009 voor het *online-informatieplatform* leidt bij partijen tot de inschatting van

een lage prioriteit, terwijl een aangescherpte aansprakelijkheid naar verwachting vanaf dag één zal gelden. Het besef voor de vraag hoe die risico's voldoende zijn af te dekken, ontbreekt grotendeels.

Deze onduidelijkheid zal in de overgangperiode tot 2009 tot meer geschillen tussen betrokken partijen leiden, met meer proceskosten en extra complexiteit in de procedures. Het risico van gedeeltelijk beschikbare – en dus niet volledig betrouwbare – digitale informatie is dat partijen die die informatie zouden moeten gebruiken, het uitwisselingssysteem de rug toekeren 'omdat het toch niet compleet is'. Daarnaast ontstaat het risico, dat partijen schade zullen incalculeren en aan hun klanten doorberekenen.

In essentie zijn deze reacties uit de verschillende groepen te begrijpen als een vraag naar meer communicatie, centrale regie en een grotere duidelijkheid over de concrete uitwerking van de informatie-uitwisseling en het daarvoor in te richten systeem. Acties die zouden kunnen voorzien in deze informatiebehoefte:

- Vergroot de communicatie over en bekendheid met de totstandkoming van het uitwisselingsplatform en stimuleer de tijdige agendering van het thema op de bestuurlijke agenda's van alle betrokken partijen.
- Geef voorrang aan concretisering van het informatie-uitwisselingsplatform door ook de bij het wetsvoorstel behorende lagere regelgeving daadwerkelijk tot stand te brengen en de doelgroep er in den brede bij te betrekken.
- Zet in op intensievere begeleiding van de operationalisering en standaardisering van de in het uitwisselingssysteem toe te passen middelen, standaarden en protocollen, zodat partijen in hun eigen omgeving zo snel mogelijk met de inrichting van systemen en processen kunnen starten.
- Zorg voor actieve ondersteuning van gemeenten, nutsbedrijven en aannemers bij projecten en pilots voor ontwikkeling van de uitwisselingsketen, zodat die keten met zoveel mogelijk praktijkbreng tot stand wordt gebracht.

Er is volop werk aan de winkel in het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van de implementatie van de Grondroedersregeling. Een kans bij uitstrek om de netwerksector – die economisch een belangrijke rol speelt – naar een goed werkend systeem te begeleiden.