

Aan

De Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
21 oktober 2008		ET/TM / 8160460	1

Onderwerp

Grondroerdersregeling

In het NRC Handelsblad van 8 september 2008 verscheen een artikel over de scriptie “Who is in charge, regulatory capture in de grondroerdersregeling (WION)”. Op uw verzoek¹ treft u hierbij mijn reactie op deze scriptie aan. Tevens heb ik op uw verzoek het EIM-rapport “Nulmeting Grondroerdersregeling” uit 2007 bijgevoegd.

U vroeg mij aan te geven op wiens initiatief dit EIM-rapport is opgesteld en waarom het tijdens de behandeling van de Wet Informatie Ondergrondse Netten (WION) niet aan de Tweede en Eerste Kamer is aangeboden. Het rapport is opgesteld op initiatief van EZ. Het is in oktober 2007 opgeleverd, dus na de behandeling van de WION in de Tweede Kamer. Het rapport is sinds november 2007 publiekelijk beschikbaar op de website van EZ. Destijds heb ik het niet toegezonden omdat het rapport diende als nulmeting voor de evaluatie van de WION over vijf jaar en naar mijn mening geen aanleiding gaf tot discussie over invoering van de wet. Ik ben uiteraard graag bereid dit rapport mee te nemen in mijn reactie op de scriptie.

De twee belangrijkste conclusies uit de scriptie zijn kort gezegd dat de WION overbodig is omdat zelfregulering goed zou werken en dat de noodzaak voor de wet met onjuiste gegevens zou zijn onderbouwd. In de bijlage ga ik uitgebreid in op waarom ik deze conclusies niet deel. Hierbij alvast een beknopte reactie.

Ten eerste is naar mijn overtuiging de WION een nuttige wet om graafschade terug te dringen. Niet alleen een economische kosten-batenanalyse, maar ook – zoals door Uw Kamer altijd breed is gedeeld – de veiligheid van burgers staat centraal.

¹ Kenmerk 31540/2008D03943

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30

Doorkiesnummer
070 – 379 8154

Telefax
070 – 379 8262

Hoofdkantoor
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC 's-Gravenhage

Telefoon (070) 379 89 11
Telefax (070) 347 40 81
Email ezpost@minez.nl
Website www.minez.nl

Behandeld door
R. van der Luit

Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden

Ten tweede wordt de noodzaak van de wet breed onderschreven door de sector. Dat blijkt ook uit de recent door het KLO aan de Vaste Kamercommissie van EZ gestuurde brief². Voor mij is dat een belangrijk signaal omdat het KLO partijen vertegenwoordigt voor wie we het doen en die er mee moeten werken.

Ten derde kan de scriptie ertoe uitnodigen een discussie over schadecijfers te starten. Dit lijkt mij niet zinvol. Deze cijfers speelden slechts gedeeltelijk een rol bij de onderbouwing van de wet en meer exacte cijfers zijn niet beschikbaar. De aan u verstrekte cijfermatige informatie is afkomstig van gerenommeerde onderzoeksbureaus, is geconsulteerd met de sector en is gepresenteerd als de best mogelijke schatting van dat moment. Zo moet het ook worden behandeld. In de memorie van toelichting van de wet staat: “op dit moment bestaat er geen betrouwbaar totaaloverzicht van het aantal schades aan kabels en leidingen dat door graafwerkzaamheden is veroorzaakt.” Juist in de wet is een bepaling opgenomen om schadecijfers beter inzichtelijk te krijgen. Op deze manier krijgen we met z’n allen een steeds beter beeld van de schades die in de ondergrond optreden. De wet is nieuw en gedurende de uitvoering zullen we veel nieuwe kennis en ervaring opdoen. Er zullen zich zaken voordoen die we nu nog niet volledig kunnen overzien. Daarom zal de wet over vijf jaar worden geëvalueerd, om te kunnen bijsturen waar nodig.

Tenslotte vind ik het jammer dat (als bijkomend effect) de goede naam van onderzoeksbureaus in diskrediet wordt gebracht. Dit terwijl deze partijen in een situatie met veel onzekerheden en gebrekkige brondata, met al hun deskundigheid en naar eer en geweten zijn gekomen tot hun onderzoeksbevindingen.

Al met al is er voor mij geen aanleiding om nut en noodzaak van de WION aan de hand van deze scriptie ter discussie te stellen.

(w.g.) Maria J.A. van der Hoeven

² Brief van Kabel- en LeidingOverleg van 17 september 2008, Artikel NRC inzake WION, gestuurd aan de Tweede Kamerleden van de vaste kamercommissie van EZ. Het KLO vertegenwoordigt zowel grondroerders als netbeheerders

Bijlage bij brief

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de scriptie van Marnix Groot Koerkamp met als titel “Who is in charge, regulatory capture in de grondroerdersregeling (WION)”.

1. Scriptie: Doelstelling, methodiek en conclusies

Het doel van de scriptie is vast te stellen of er rondom de WION sprake is geweest van ongewenste beïnvloeding door partijen die daar een belang bij hadden. De scriptie is geschreven door een student van de Erasmus Universiteit. Hij is tevens werkzaam voor het bedrijf Nav4All. Dit bedrijf levert systemen waarmee onder andere informatie kan worden uitgewisseld over de ligging van kabels en leidingen.

Het onderzoek is als een bureau onderzoek uitgevoerd en vergelijkt de uitkomsten van een NEN-rapport³ met de uitkomsten van twee recentere EIM-rapporten⁴. Op basis hiervan worden forse conclusies getrokken. Er wordt gesproken over gerenommeerde onderzoeksbureaus “die rapporten manipuleren, vervalsen en frauderen” (p. 5) en over “een minister die de Tweede Kamer onjuiste informatie verstrekt en misleidt” (p. 9). Zaken die “alleen voor mogelijk worden gehouden in landen die wij bananenrepublieken plegen te noemen”(p. 10).

2. Appreciatie van de scriptie

In de scriptie worden forse kanttekeningen geplaatst bij de doelstelling, de noodzaak en de cijfermatige onderbouwing van de wet. Hierbij vindt u per element mijn reactie.

Doelstelling van de wet

De scriptie gaat er vanuit dat de noodzaak voor de WION enkel met een kosten/baten analyse van economische schade is te beargumenteren. Dit is echter niet het geval. Zowel grondroerders als netbeheerders ervoeren dagelijks problemen in de graafpraktijk. Het gaat daarbij om leveringsonderbrekingen van diensten van netbeheerders, vertraging in de uitvoering van werken of bijna-ongelukken met gevaarlijke leidingen. De sense of urgency, destijds ook breed gevoeld in de Tweede Kamer, werd nog extra gevoed na de ramp in België in juli 2004 waar bij een ontplofte gasleiding 24 doden en meer dan 100 gewonden te betreuren waren. Het borgen van veiligheid was dan ook een belangrijke reden om te komen tot de WION. Dit werd nog eens ondersteund in een advies van de Raad voor de Transportveiligheid na een studie over buisleidingenongevallen⁵. Naast

³ NEN (2004), Verplichte Informatie-uitwisseling Ondergrondse Kabels en Leidingen. In opdracht van EZ.

⁴ EIM (2005), Wet op de informatie-uitwisseling betreffende netten, Ex ante raming van administratieve lasten bij invoering van een nieuwe wet en EIM (2007), Nulmeting grondroerdersregeling. Beide in opdracht van EZ.

⁵ Raad voor de Transportveiligheid (2005), Buisleidingenongevallen en –incidenten als gevolg van (graaf)werkzaamheden door derden

externe veiligheid is het voorkomen van leveringsonderbrekingen van essentiële diensten en ondergrondse ordening een belangrijk doel van de wet. De focus van de scriptie op de kosten/baten van de nieuwe wet is daarom te beperkt om te stellen dat de WION niet nodig is. Uw Kamer is ook altijd gemeld dat veiligheid een belangrijke doelstelling is van deze wet⁶.

Noodzaak van de wet

De scriptie geeft aan dat de wet niet nodig zou zijn, omdat het zelfreguleringsstelsel voldoende zou werken. Dit is naar mijn mening niet het geval.

In mijn brief van 23 november 2004⁷ heb ik u reeds geïnformeerd over een aantal destijds gesignaleerde knelpunten – ook onderkend door netbeheerders en grondroerders – ten aanzien van de zelfregulering:

- “De grondroerder meldt zijn werkzaamheden soms niet omdat hij vindt dat dit hem teveel tijd kost, uitgaat van reeds in bezit zijnde (soms gebrekkige) informatie of op voorhand niet overtuigd is van de praktische bruikbaarheid van de aangeleverde informatie.
- De grondroerder neemt vaak niet de tijd om zorgvuldig te graven. Door veel grondroerders is aangegeven dat er commerciële druk is om vooral productie te leveren: tijd is geld.
- Grondroerders die constateren dat de ligging van kabels en leidingen afwijkt van het door netbeheerders aangeleverde kaartmateriaal koppelen dit niet terug aan deze beheerders. Daar komt bij dat terugmeldingen door beheerders nauwelijks tijdig worden verwerkt.
- Er bestaat geen kwaliteitseis voor kabel- en leidingbeheerder om hun informatie op een goede en eenduidige wijze aan te leveren. Hierdoor is de verstrekte informatie moeilijk(er) bruikbaar voor de grondroerder. Ook wordt geen lering getrokken uit de bij grondroeringen feitelijk vastgestelde ligging van kabels en leidingen.
- Het KLIC is gebaseerd op vrijwillige deelname van kabel- en leidingbeheerders. Niet alle beheerders zijn aangesloten. Voorts slaagt KLIC er mogelijk in om met een aantal grote kabel- en leidingbeheerders een ICT-oplossing te realiseren, echter veel kabel- en leidingbeheerders blijven naar verwachting achter.”

Specifiek zijn er de volgende kanttekeningen bij de scriptie te plaatsen waardoor deze tot de onterechte conclusie komt dat zelfregulering voldoende werkte:

- De scope van de scriptie is zeer beperkt. Zij omvat slechts een beschouwing over het informatie-uitwisselingsstelsel (KLIC) tussen netbeheerders en

⁶ o.a. TK 2004-2005, 29 387, nr. 6, TK 2005-2006, 30 475, nr 3

⁷ TK 2004-2005, 29 387 nr.6

grondroerders. De (onzorgvuldige) graafpraktijk van de grondroerders blijft buiten beschouwing.

- KLIC zou prima functioneren omdat belangrijke netbeheerders al zouden hebben gedigitaliseerd. Hiermee wordt voorbijgegaan aan de doorgaans bedrijfsspecifieke implementatie en dat uniformering van tekeningen niet tot stand kwam.
- Voorts is het voor de volledigheid van aan grondroerders geleverde informatie cruciaal dat alle netbeheerders zijn aangesloten. Deze situatie zou bij zelfregulering niet zijn ontstaan. Dat een flink aantal netbeheerders nu nog steeds een behoorlijke slag moet maken in het digitaliseren, verklaart de gefaseerde invoering van de wet.
- Grondroerders zouden al intensief gebruik maken van KLIC. Dit blijkt niet uit gegevens van KLIC zelf. Er is een opvallende stijging in het aantal KLIC-meldingen vanaf 2004, zie onderstaande tabel. Een verklaring voor deze stijging kan juist zijn de aandacht rondom de komst van de WION en de campagne om graafschade te voorkomen.

Tabel: Aantal KLIC-meldingen

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
129.879	125.339	122.290	134.103	146.493	161.957	174.090	205.000

De WION poogt zowel de knelpunten ten aanzien van de informatie-uitwisseling als de graafpraktijk op te lossen. Met de WION worden aldus voornoemde knelpunten van de zelfregulering aangepakt. De wet verplicht grondroerders bij alle mechanische grondroeringen informatie op te vragen. Verder is in de wet een termijn genoemd waarbinnen tekeningen door netbeheerders moeten worden verstrekt en geactualiseerd. Grondroerders worden verplicht om afwijkende ligging en aangetroffen weesleidingen terug te koppelen aan netbeheerders en er wordt wettelijk vastgelegd hoe informatie over kabels en leidingen eenduidig aan grondroerders moet worden aangeleverd. Tenslotte worden grondroerders verplicht zorgvuldig te graven. Dit laatste is belangrijk om grondroerders onderling niet te laten concurreren op de mate waarin zij zorgvuldig graven; elke grondroerder moet voldoen aan de eis van zorgvuldig graven.

Cijfermatige onderbouwing: kosten kunstmatig opgehoogd?

Mijn ministerie en de door EZ ingeschakelde onderzoeksbureaus hebben geen belang om te 'manipuleren' met cijfers. Zoals ik eerder heb aangegeven was de urgentie om iets te doen aan de knelpunten indertijd groot. Ik wil hier ingaan op de cijfers rondom graafschade, die leidde tot de kop in het NRC artikel van 8 september j.l. 'Schade door gravers kunstmatig opgehoogd.'

De scriptie suggereert dat EZ de kosten van graafschades met 650% heeft overschat. De onderbouwing daarvan luidt dat EZ in de Memorie van Toelichting een schadebedrag van

€75 miljoen noemt, terwijl de schade volgens EIM(2007) slechts €27 miljoen zou bedragen. Hierbij zijn een groot aantal kanttekeningen te plaatsen die ertoe leiden dat de auteur deze conclusie onterecht trekt:

- De conclusies worden met name getrokken uit het onderling vergelijken van het NEN rapport uit 2004 en het EIM rapport uit 2007. De sector heeft echter in de tijd niet stilgestaan en dus zijn deze rapporten niet zomaar vergelijkbaar. Na afronding van het NEN-rapport is een beleidsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd⁸, werd wetgeving voorbereid en werd een grootschalige campagne gestart om graafschade te voorkomen. Dit heeft effect gehad op het gedrag van partijen, zoals blijkt uit het toenemend aantal KLIC meldingen. Het toeschrijven van verschillen in cijfers aan fouten in één van de rapporten, zonder externe effecten mee te nemen, is onzorgvuldig.
- Er worden verschillende grootheden met elkaar vergeleken en er wordt onjuist en onvolledig geciteerd. Waar de beleidsbrief het heeft over directe kosten én kosten van gevolgschade, heeft EIM (2007) het alleen over directe kosten. In de beleidsbrief staat dat op basis van inschattingen van NEN en Capgemini⁹ de directe schade op jaarbasis varieert van €40 miljoen tot €75 miljoen en dat de gevolgschade wordt geschat op €100 miljoen. EIM (2007) schat de directe schade voor 2005/6 tussen €24,3 miljoen en €43,1 miljoen.
- Een andere kanttekening die kan worden gemaakt is dat cijfers uit rapporten worden verabsoluteerd, zonder aannames of betrouwbaarheidsmarges die bij desbetreffende cijfers staan vermeld over te nemen. Gegeven deze marges komt de schatting van het aantal jaarlijkse graafschades van NEN (40.000) en EIM (rond 38.000) overeen. Bij nadere bestudering van de cijfers om tot deze reactie te komen, lijkt het overigens aannemelijk dat het door NEN genoemde percentage dat in ongeveer 20% van de graafincidenten schade optreedt aan de hoge kant is. Dit komt met name doordat het aantal grondroeringen groter lijkt te zijn dan eerder is aangenomen. Hoe groot is echter niet bekend. Met de wet zal er de komende jaren beter inzicht in de schadecijfers komen.
- Er is geen sprake geweest van hoor en wederhoor van betrokkenen uit de praktijk.

⁸ TK 2004-2005, 29 387, nr.6

⁹ Capgemini (2004), Haalbaarheidsonderzoek platform ondergrondse infrastructuur markt