

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ter attentie van minister M.H. Schultz van Haegen-
Maas Geesteranus
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Bezoekadres:
Galvanistraat 1
6716 AE EDE

Postbus 416
6710 BK EDE
0318-438099
0318-437653
www.gpkl.nl
info@gpkl.nl

Ede, 15 augustus 2016

Kenmerk : 2016/GPKL U/139
Betreft : wetgevingstrajecten en hun impact op gemeentelijke taken m.b.t. de openbare ruimte
Bijlage : Visie GPKL op de relatie tussen gemeenten en netbeheerders

Hooggeachte mevrouw Schultz van Haegen,

Hierbij vraag ik uw aandacht voor de verhouding tussen gemeenten in hun rol als ruimtelijk ordenaars en beheerders openbare ruimte, en de (kabel & leiding)netbeheerders in de water-, energie-, warmte- en telecomsector.

Dit doe ik namens het Gemeentelijk Platform Kabels & Leidingen - een vereniging voor en door gemeenten, die twee doelen nastreeft:

- de behartiging van gemeentelijke belangen rond de ondergrondse infrastructuur van kabels en leidingen;
- het verzamelen van kennis, ervaring en informatie, en het bevorderen van de uitwisseling daarvan tussen de leden en partijen daarbuiten.

In de beleving van het GPKL spelen er in de relatie tussen gemeenten en netbeheerders meerdere dossiers die de aandacht van de rijksoverheid vragen. U bent daar deels mee doende:

1. ontwikkeling van het Omgevingsrecht / consultatie AMvBs / voorbereiding invoeringswet en aanvullingswet Omgevingswet;
2. wetsvoorstel verbod precario-heffing ondergrondse netten, kamerstukken 34.508;
3. van WION naar WIBON;
4. wijziging Warmtewet

Vanwege het maatschappelijke belang ziet het GPKL graag meer samenhang tussen en balans in deze ontwikkelingen. Het gemeentelijke belang daarin wordt beslist te weinig recht gedaan; dit behoeft bijstelling.

De aandacht voor het kabels- & leidingendossier bij de Rijksoverheid is versnipperd over meerdere ministeries. Een inefficiënte situatie, die heeft geleid tot een chronisch gebrek aan coördinatie en regie op ministerieel niveau (en 10 jaar geleden mede de aanleiding om het GPKL op te richten, om als gemeenten dan maar zelf afstemming proberen te zoeken).

Juist de huidige ontwikkelingen, met verschillende wetgevingstrajecten die raken aan afstemming tussen boven- en ondergrond, vragen om meer samenhang en visie vanuit het Rijk.

De maatschappelijke impact van de inrichting van de ondergrondse ruimte is enorm; gemeenten ontberen de onderlinge samenhang in de betrokken dossiers en vragen daarom dringend om beleidsmatige coördinatie vanuit het Rijk hierin.

Als eerste stap ter verbetering hierin, zou één der betrokken ministeries moeten willen optreden als **coördinerend ministerie**. Is uw ministerie van Infrastructuur en Milieu daarin de meest logische partij? Wij menen dat dit voor de hand ligt, omdat vanuit uw ministerie de Omgevingswet én de Structuurvisie Ondergrond al worden geëntameerd.

Het GPKL heeft een integrale visie ontwikkeld op hoe de relatie tussen gemeenten en netbeheerders idealiter zou kunnen zijn en wat ervoor nodig is om dit te bereiken. Deze visie treft u als bijlage aan. We verzoeken u hiervan kennis te nemen. Tegen de achtergrond van deze visie hebben wij uw wetsvoornemens bekeken en constateren daarbij de volgende zaken:

Ad 1. In het **Omgevingsrecht** is het thema van gemeentelijk wegbeheer versus graven/liggen van kabels & leidingen niet benoemd. Dit zou alsnog dienen te gebeuren.

In onze visie (zie de bijlage) leggen wij uit wat het belang is van landelijke uniformiteit rond dit thema, alsmede van een evenwichtiger balans in de rechten en plichten van gemeenten en netbeheerders. Ook in onze brieven n.a.v. preconsultatie AMvBs Omgevingswet (ons kenmerk 2015/GPKL U/134 d.d. 24 november 2016) en n.a.v. consultatie Aanvullingswet bodem, ons kenmerk 2016/GPKL U/137 d.d. 13 mei 2016) gingen hier al op in, vanuit verschillende invalshoeken.

Ad 2. Onze beleving is, dat indien het rijk ervoor zou kiezen om een **verbod op precario** voor ondergrondse netwerken in te voeren, dit in het belang is van de netbeheerders, maar zeker niet in het belang van een substantiële groep gemeenten.

Indien precarioheffing wordt verboden, bepleiten wij om gelijktijdig op een ander financieel kabel- & leidingdossier, namelijk verlegkostenvergoedingen, het gemeentelijke belang in acht te nemen. Dat kan door toepassing van het adagium “liggen om niet / verleggen om niet”, zoals geldt voor openbare telecomkabels (op grond van de Telecommunicatiewet). Daarmee wordt de aanspraak van netbeheerders in de water- en energiesector over verlegkostenvergoedingen wettelijk verboden en de financiële balans tussen gemeenten en netbeheerders in het hele domein van kabels & leidingen rechtgetrokken.

Ad 3. Ook bij de thans voorgenomen overgang **van Wion naar Wibon** hebben wij de beleving dat hierin eenzijdig het belang wordt gediend van één van de betrokken partijen, namelijk de telecomsector. Vanuit maatschappelijk oogpunt beschouwd, zou onzes inziens juist het belang van gemeenten voorop dienen te staan.

De instrumentkeuze - een recht van telecom-partijen op “meeliften” met andere civiele infra-projecten (medegebruik en coördinatie-recht) – achten wij daarom niet opportuun. Wij verzoeken u dit te vervangen door een ander instrument: de plicht voor ALLE netbeheerders om onder regie van de gemeente te participeren in meerjarenplanningsvormen. Overigens zonder nodeloos zwaar nieuw ICT-tool.

Ad 4. Er is een internet consultatie gestart over de **wijziging van de Warmtewet**. Daarin worden allerlei knelpunten opgelost die in de praktijk zijn geconstateerd. Wij zouden graag zien dat u daarin het punt meeneemt dat er momenteel geen eisen worden gesteld aan de deugdelijkheid / betrouwbaarheid / het lekvrij zijn van warmtenetten. In onze visie leggen wij uit dat door gebrek daaraan - in combinatie met onduidelijke toekomstverwachtingen – warmtebedrijven soms aarzelen om netten tijdig te vervangen. De vele lekkages geven veel schade aan de openbare ruimte van gemeenten. Het GPKL verzoekt daarom dan ook om via de Warmtewet daar wel eisen aan te gaan stellen.

Een toelichting op al deze zaken is te lezen in ons visie-document (bijlage).

Met onze voorstellen willen we een bijdrage leveren aan een ontwikkeling richting een betere ondergrondse ordening in ons land. De maatschappelijke noodzaak daartoe wordt steeds dringender. Wij hopen u met onze oproep en voorstellen op een denkspoor te hebben gezet en vernemen graag uw standpunt.

Uiteraard zijn wij bereid tot een nadere toelichting; daartoe kunt u contact opnemen met mr. Paul van Riel (gemeente Breda, bestuurslid GPKL), tel. 076-5293456.

Hoogachtend,

Steven Adriaansen
Voorzitter GPKL

Een afschrift van deze brief is gestuurd aan:

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- VNG-commissie Ruimte en Wonen

Het GPKL behartigt de gemeentelijke belangen bij de totstandkoming van wetgeving, regelgeving, beleidsregels en technische, financiële en juridische afspraken ter zake van de ondergrondse infrastructuur van kabels en leidingen en draagt zorg voor het uitwisselen van kennis en ervaring en informatie tussen de leden, en partijen buiten de vereniging.

Uitdagingen in de ondergrond: op weg naar eenduidige en evenwichtige kaders

Visie van het GPKL op de relatie tussen gemeenten en netbeheerders

Bijlage bij brief 2016/GPKL U/139, 15 augustus 2016

Inleiding

De ondergrondse infrastructuur (kabels/leidingen/buizen voor drinkwater, elektriciteit, gas, warmte, etc.) zoals we die in Nederland hebben is onmisbaar voor mens en maatschappij. Nutsvoorzieningen worden in ons land vooral ondergronds gelegd met als gevolg dat het in die ondergrond bijzonder druk is en steeds voller wordt. Maar wat ondergronds zit is niet direct zichtbaar met als gevolg dat de aandacht ervoor geringer is dan die voor de bovengrondse infrastructuur. Activiteiten zoals het uitbreiden, onderhouden, vervangen of verwijderen van ondergrondse infrastructuur hebben grote gevolgen voor de - veelal openbare - ruimte waar die infra in, onder of langs ligt: gemeentelijke wegen en trottoirs. Elke graafactiviteit geeft schade aan verharding en/of groen en leidt tot verkeershinder en een slechte(re) bereikbaarheid van woningen en bedrijven. Er bestaan dus veel raakvlakken tussen (inrichting en beheer van) de openbare ruimte door de 400 gemeenten en het netbeheer door de 10 waterleidingbedrijven, 10 gasnetbedrijven, 10 elektriciteitsbedrijven en diverse stadsverwarmingbedrijven.

N.B.: Voor openbare telecomnetwerken is e.e.a. van rijkswege uniform geregeld, via de Telecommunicatiewet; in deze visie blijft deze sector daarom buiten beschouwing.

Wat is de huidige situatie? Een terreinverkenning

Mens en maatschappij maken gebruik van de openbare ruimte, zowel boven- als ondergronds. Diverse partijen, doch vooral gemeenten en netbeheerders, spelen een rol in de aanleg en het beheer van die openbare ruimte en de belangen van die partijen lopen vaak uiteen. Die belangen hebben betrekking op de inrichting van de (boven- en ondergrondse) buitenruimte, eisen aan plaats, tijd en omstandigheden van werkzaamheden, informatiestromen, afstemming, kostendragers etc.:

- Netbeheerders zijn primair geïnteresseerd in aanleg en exploitatie van hun netten vanuit een bedrijfseconomisch oogpunt. Bovengrond en netten van andere netbeheerders zijn vanuit dat oogpunt van secundair belang.
- Lokale overheden beheren hun (openbare) buitenruimte / wegen; vaak zijn kabels en leidingen van derden lastig en mogelijke hinderpalen bij ontwikkelingen of reconstructies.

Hier heerst geen (graaf)rust; er is volop dynamiek: sanering van gietijzeren gasleidingen, verruiming van warmtenetten, calamiteiten door leidingdegeneratie en graafschades, aanpassing wegennet aan gewijzigd verkeersbeleid, vervanging riolering etc.). En er worden regelmatig nieuwe vormen van ondergronds ruimtegebruik (warmte-koude-opslag; ondergronds bouwen etc.) geïntroduceerd.

Alle belanghebbende partijen hebben grote behoefte aan afstemming in dit krachtenspel maar daar schort nogal wat aan. Gemeenten hebben behoefte aan een evenwichtiger stelsel, dat hun belangen als inrichters en beheerders van de openbare ruimte voldoende respecteert. En ook daar schort het aan.

Partijen zijn an sich best in staat voor hun eigen belangen op te komen maar zien zich geconfronteerd met een grote verscheidenheid aan regelgeving, zowel op het niveau van de rijksoverheid als op dat van lokale overheden. Er zijn op het vlak van samenwerkingsvormen nog weinig grote resultaten geboekt. De regelgeving vanuit de rijksoverheid strekt zich veelal niet uit tot het (ver)leggen en graven. Daarnaast is veel lokale regelgeving niet meegegroeid met de veranderende verhoudingen tussen gemeenten en netbeheerders, zoals de privatiseringen en fusies van netbeheerders in de jaren 90 van de vorige eeuw.

Als er al lokale regelgeving is, dan verschilt die vaak van gemeente tot gemeente wat het er voor netbeheerders niet makkelijker op maakt. Het GPKL heeft zich afgelopen 10 jaar ingespannen om actief, doch op minnelijke wijze, tot meer uniformiteit tussen gemeenten over kabel- & leidingzaken te komen. Die inspanningen hebben weliswaar tot enige verbetering geleid, echter er valt nog meer te bereiken. Daartoe is samenwerking met de andere partners nodig: lokaal of via de landelijke koepels van netbeheerders.

Lokaal lukt dat maar ten dele.

In enkele gemeenten zijn recent op vrijwillige basis convenanten of andere samenwerkingsvormen ontstaan, zoals in Rotterdam. Op andere plekken zijn netbeheerders actief geweest om tot modernisering van hun afspraken te komen, zoals in het verzorgingsgebied van drinkwaterbedrijf Vitens (dankzij de commissie Burgering).

Weer op andere plekken, liepen gemeenten die probeerden om oude concessies en private afspraken te moderniseren, aan tegen netbeheerders die zich daartegen in rechte hebben verzet:

- Gemeente De Ronde Venen – Stedin, Hoge Raad, 28-10-2011
- Gemeente Naarden- Liander, rechtbank Midden-Nederland, 7-5-2014
- Gemeente Muiden – Liander, rechtbank Midden-Nederland, 8-5-2015
- Gemeente Voorst – Vitens, rechtbank Gelderland, 30-9-2015
- Gemeente Deventer - Gasunie, rechtbank Overijssel, 23-3-2016
- Gemeenten Veghel, Bernheze, Uden – Endinet, rechtbank Oost-Brabant, 1-7-2014 (kort geding)
- Gemeenten Bernheze, Oss, Veghel, Uden – Brabant Water, rechtbank Zeeland, 13-1-2016;
- Gemeenten Veghel, Bernheze, Uden – Endinet, rechtbank Oost-Brabant, 4-5-2016

Momenteel dreigt er conflict tussen 50 van de 60 Brabantse gemeenten en Brabant Water nv.

Hoewel de rechter tot dusver meestal de gemeenten in het gelijk heeft gesteld, blijven de netbeheerders zich verzetten tegen nieuwe verzakelijking / modernisering van de verhoudingen. Enkel ingrijpen van de rijksoverheid kan deze geschillen-cultuur beëindigen.

Landelijk heeft overleg over meer uniformiteit niet geleid tot concrete afspraken. Pogingen om via het traject nadeelcompensatie (wijziging AWB) landelijke uniformiteit in verlegkosten-vergoedingen-regelingen te bereiken zijn tot dusver zonder resultaat gebleven. En de landelijke koepels van netbeheerders hebben zich vooral richting het rijk opgesteld als pleitbezorger van het eigen belang, zonder overleg met het GPKL. Zo is bijvoorbeeld gelobbyd voor een verbod op precario, wat de verhoudingen tussen gemeenten en netbeheerders nog schever trekt.

Alleen via dwingend ingrijpen door de rijksoverheid kan betere balans worden gebracht in de verhoudingen tussen gemeenten en netbeheerders. Het GPKL bepleit het laatste.

De maatschappij stelt steeds hogere eisen aan bedrijfszekerheid van ondergrondse netten. Daarnaast wordt onbereikbaarheid van de weg / openbare ruimte door graafwerkzaamheden steeds minder

geaccepteerd en niemand accepteert nog graafschades. Dit betekent enerzijds iets voor het assetmanagement van netbeheerders en anderzijds voor regie en afstemming van alle werkzaamheden in de openbare ruimte.

Lopende wettrajecten, zoals de mogelijke oplegging van een verbod op precario-heffing op ondergrondse werken, de Omgevingswet met bijbehorende AMvB Activiteitenbesluit en het ontwerp WIBON, vormen samen hét momentum om actie te ondernemen.

Wat is de Visie? Het gewenste ideaal

Tegengestelde belangen, versnipperde en niet consistente regelgeving op gemeentelijk niveau staan een efficiënt en effectief gebruik van de publieke ruimte regelmatig in de weg en bemoeilijken de onderlinge afstemming tussen gemeenten en netbeheerders (en tussen netbeheerders onderling).

In de visie van het GPKL is een evenwichtig samengesteld pakket aan onderlinge rechten en plichten van gemeenten en netbeheerders nodig. Dat pakket zou op hoofdlijnen uit de volgende onderdelen kunnen bestaan:

- a. **Aanleg:** Plicht van netbeheerders tot aanleg in nieuwe gebieden, op eigen kosten, te verhalen op collectieve aangeslotenen, zonder *first mover*-beginsel en zonder recht op gemeentelijke financiële bijdrage.
- b. **Liggen:** Beginsel-recht voor netbeheerders om met kabels & leidingen te liggen in openbare (gemeente)grond.
- c. **Graven/ordening:** Grip van gemeenten als ruimtelijk inrichter en ordenaar op plaats, tijd en omstandigheden van graven, leggen en liggen met kabels en leidingen.
- d. **Faire kostenverdeling:**
 1. Ofwel voor beide partijen “normale” regels zoals voor alle andere verhoudingen tussen gemeenten en bedrijven/burgers:
 - i. gemeenten mogen precario heffen; en
 - ii. netbeheerders hebben (beperkte) aanspraak op nadeelcompensatie bij verleg-schade (bijvoorbeeld naar conform de norm NKL 1999);
 2. ofwel als één van de partijen een privilege krijgt (zoals een rijksverbod op precarioheffing voor ondergrondse netten) dan dient daartegenover tevens een privilege voor de gemeenten te staan: geen aanspraak van de netbeheerders op een schadevergoeding (nadeelcompensatie) als zij vanwege een gemeentelijk weg-, riool- of groenproject “opzij moeten”.

Ad c: De plicht voor gravende partijen om schades aan andere assets te voorkomen, is geregeld in de WION en het privaatrecht.

Bij het pakket “graven” behoren nog uitwerkingen op de volgende onderdelen:

- gemeente erkennen als regisseur op ruimtelijke / leefomgeving inrichting en beheer;
- gemeenten daarin te faciliteren met een coördinatierecht, bedoeld voor specifieke situaties zoals complexe binnenstedelijke zones;
- plicht voor gemeenten en netbeheerders om plannen met bovengrondse en ondergrondse aanleg en vervanging in meerjarig perspectief af te stemmen; werk met werk te maken; projecten in goede volgorde uitvoeren (minder graven = kwaliteitsbehoud openbare ruimte), projecten zoveel mogelijk combineren (minder graven = minder (verkeers)hinder);
- recht van gemeenten om ondergronds toegestane functies te duiden (tracés voor nutsinfra);
- recht van gemeenten om grip te houden via meld- of vergunningstelsels voor graven, leggen en liggen van kabels & leidingen in openbare grond;

- recht van gemeenten om leges te heffen voor vergunningen;
- recht van gemeenten om kwaliteitseisen (weg, verkeer, groen, beheer) te stellen aan graaf- en leg-activiteiten;
- recht van gemeenten om regels te stellen over liggen en verwijderen van kabels & leidingen;
- eenduidige communicatielijnen tussen gemeenten en netbeheerders (een uniform loket voor digitale data-uitwisseling, bijvoorbeeld het Omgevingsloket);
- recht voor gemeenten om schade aan de openbare ruimte na graafwerk ofwel zelf te herstellen ofwel daarvoor financieel gecompenseerd te worden.

4. Wat is de vergelijking van de huidige situatie met het ideaal?

Op dit moment wordt het ideaal slechts zeer beperkt gerealiseerd –op een versnipperde en onevenwichtige manier.

Ad a. Aanleg

Drinkwaterbedrijven zijn momenteel niet wettelijk verplicht om in nieuwe gebieden tot aanleg over te gaan en die kosten te verdelen over aangeslotenen. Soms vraagt men van de gemeente een financiële bijdrage. Soms doet men daarbij beroep op concessies e.d. van 100 jaar oud. Dit stelsel is achterhaald. Pogingen van gemeenten om dit te moderniseren worden door drinkwaterbedrijven geblokkeerd. Ingrijpen van de rijksoverheid is dringend gewenst.

Gas- en elektriciteitsbedrijven kunnen wettelijk het *first mover*-beginsel toepassen bij aanleg in nieuwe gebieden. Het eerste zich vestigende bedrijf betaalt dan het volle pond, maar krijgt het, als andere bedrijven volgen, gecompenseerd. Per saldo neigt geen enkel zich nieuw vestigend bedrijf dat risico op zich te nemen. Dientengevolge voelen gemeenten zich als gebiedsontwikkelaar gedwongen om een financiële bijdrage te verlenen; anders zal zich geen nieuw bedrijf willen vestigen. Dit gaat ten koste van de grondexploitatie, en daarmee ten koste van andere gemeentelijke baten. Alle netbeheerders zouden verplicht moeten worden tot aanleg op eigen kosten over te gaan en de kosten te verdelen over alle aangeslotenen. Ingrijpen van de rijksoverheid is ook hier dringend gewenst.

Ad b. Liggen

De rijksoverheid heeft via de Drinkwaterwet, de Elektriciteitswet en de Warmtewet, soms in combinatie met de belemmeringenwet privaatrecht en de belemmeringenwet verordeningen, geregeld dat er kabels & leidingen gelegd mogen worden. Al deze wetten verschillen van elkaar. Het heeft de voorkeur dit landelijk en eenduidig (uniform) te regelen.

Tegen een eventuele versterking van de positie van de netbeheerders via invoering van een wettelijk gedoogrecht (vergelijk telecomsector) hebben wij geen bezwaar, mits het gehele stelsel (ook financieel) tussen gemeenten en netbeheerders evenwichtig blijft.

Ad c. Graven

Gemeenten kunnen via de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, een evenwichtige functietoedeling van gronden bevorderen, ook ondergronds. En ze kunnen bijbehorende werkprocessen gaan inrichten en regels gaan stellen. Het GPKL wil alle gemeenten daartoe stimuleren. Voorjaar 2017 willen we daartoe een conferentie organiseren om een betere ondergrondse orde, ook via toepassing van omgevingsvisies en omgevingsplannen, te stimuleren. Ook een “ondergrond-toets” als procesinstrument om tot goede afwegingen van

bestaande en nieuw bovengrondse en ondergrondse activiteiten te komen, kan daartoe bijdragen. Wij zullen dit doen in samenwerking in de breedte met de (werkgroep bodem van de) VNG, Stichting Rioned en de landelijke koepels van netbeheerders.

Meerjarige project-afstemming van bovengrondse en ondergrondse infra-activiteiten is thans in veel gemeenten gestoeld op vrijwillige samenwerking tussen gemeenten en netbeheerders. Soms schieten netbeheerders tekort in hun assetmanagement en worden verouderde netten niet gelijktijdig vervangen met die van andere netbeheerders. Met name Warmtebedrijven kunnen daarin laks zijn. Ingrijpen van de rijksoverheid om hen te dwingen door – mede vanuit een maatschappelijk belang van behoud van kwaliteit van de openbare ruimte/ beperking schades aan verharding, graafrust en kostenbesparing door werk met werk te maken - tijdige investering hun net te vervangen, zou kunnen helpen deze inefficiënte gang van zaken te verbeteren.

De rijksoverheid wil de Wet informatievoorziening ondergrondse netten (WION) transformeren naar de Wet informatievoorzieningen bovengrondse én ondergrondse netten (WIBON). Daarbij worden weg- en netbeheerders gedwongen om meerjarige planningen te delen, in het voordeel van de telecomnetbeheerders. Dit is onevenwichtig, omdat de telecombedrijven in Nederland nauwelijks nog belang hebben bij netuitbreiding, terwijl gemeenten juist veel belang hebben bij meerjarige project-afstemming. In onze visie zouden alle partijen ermeê gediend zijn als zij - in het gemeenschappelijk belang van kostenreductie/ overlast-beperking en kwaliteitsbehoud van openbare ruimte - wettelijk gedwongen zouden worden om samen aan meerjarenplanning te doen, onder leiding van de gemeente als regisseur. De thans beschikbaar zijnde en in ontwikkeling zijnde digitale programmeer-tools zijn daartoe toereikend. Daarvoor hoeft geen andere of dwingende vorm te worden opgelegd - ook niet via het Kadaster.

Een invulling van de WIBON door de rijksoverheid in deze zin (aanleveren meerjarenplanningen door alle partijen, onder regie gemeente) is dringend gewenst.

Gemeenten kunnen op grond van de Omgevingswet straks tracés voor ondergrondse infra toewijzen via omgevingsplannen. Het GPKL wil dit gaan bepleiten middels genoemde conferentie, voorjaar 2017.

Momenteel kennen de meeste gemeenten lokale verordeningen met regels over meldingen of vergunningen voor graafactiviteiten. Het GPKL heeft COELO opdracht gegeven hiervan een complete inventarisatie te maken. Publicatie is voorzien in september 2016.

Hoewel wij ons best hebben gedaan door samen met de VNG een modelverordening voor werkzaamheden aan kabels & leidingen aan te reiken, lopen in de praktijk de lokale regels nog steeds uiteen. Het zou in het belang van alle netbeheerders zijn als het pakket regels voor graven landelijk uniform en eenduidig zou zijn.

Ingrijpen van de rijksoverheid hierop bepleiten wij. Dit zou kunnen op een wijze vergelijkbaar met hoe via het ontwerp (AMvB) Activiteitenbesluit leefomgeving, de materie van kabels en leidingen onder/langs rijkswegen wordt geregeld (art. 8.14 e.v.). Ter vergelijking: eerder zijn we overgestapt van 400 bouwverordeningen naar 1 bouwbesluit.

Leges worden in vrijwel alle gemeenten geheven voor graafvergunningen e.d., Een uitzondering hierop zijn gemeenten die met (soms 100 jaar oude) afspraken bij wijze van privilege een netbeheerder hebben vrijgesteld van leges-heffing. Pogingen van gemeenten om die verouderde afspraken te beëindigen lopen vaak stuk op tegenwerking van de netbeheerders. Ingrijpen van de rijksoverheid om aan deze voortslepende conflicten een einde te maken door wettelijk te bepalen dat en wat de landelijke uniforme regels voor graaftoestemmingen zijn, is dringend gewenst.

Kwaliteitseisen van gemeenten voor graafactiviteiten van gemeenten variëren bij de 400 gemeenten. Er bestaan vele varianten van Handboeken kabels en leidingen e.d. Dit kan uniformer en beter. Het GPKL en de koepels van netbeheerders zouden (met gebruik van reeds verzamelde *good practices*) een model kunnen ontwikkelen dat vervolgens door het rijk verplicht wordt voorgeschreven.

Van rijkswege gelden – in het belang van externe veiligheid en leveringscontinuïteit - wel eisen aan gas-, elektriciteits- of drinkwaternetten. Maar er gelden geen regels voor schadeveroorzakende “lekkende” stadsverwarmingsnetten. Daarvoor zijn regels dringend nodig.

Netbeheerders die vergunningen voor graafwerk van gemeenten nodig hebben, moeten te rade bij diverse soorten gemeentelijke loketten die ook een veelvoud aan programma’s kennen voor digitale communicatie over aanvragen en toestemmingen. Daar kan zowel in het belang van de netbeheerder als van de gemeente meer lijn in worden gebracht - vergelijkbaar met de uniformiteit via het omgevingsloket.

Wij sluiten niet uit dat de procesgang van het afhandelen van meldingen en vergunningen soms vlotter kan, in het belang van versnelling van het helpen van de energie- of waterklant.

Wij zijn bereid een en ander met de koepels van netbeheerders te gaan onderzoeken.

Herstel van schade aan weg/bomen/groen door graafwerk wordt op uiteenlopende wijze geregeld in lokale regels. Sommige gemeenten eisen dat ze dat zelf mogen herstellen en berekenen de schade door aan de netbeheerders. Ze gebruiken daarbij veelal door de VNG voorgestelde uniforme tarieven. Sommige gemeenten laten schadeherstel over aan de netbeheerder zelf, maar houden dan wel toezicht, stellen kwaliteitseisen en verlangen garantie. Gemeenten lopen altijd het risico van latere verzakkingen e.d. Gemeenten kunnen daarvoor degeneratie-vergoedingen vragen, maar netbeheerders zijn niet direct verplicht daar aan mee te werken, want die kwestie ligt op het terrein van privaatrecht. Hooguit indirect kan een gemeente stellen: “als je nu niet vooraf belooft dat je toekomstige schade zult vergoeden aan mij, dan ga ik die straks in rechte vragen”. Dat zou een hoop geschillen kunnen opleveren. Deze materie is dus nauwelijks praktisch geregeld. Ter vergelijking: in de Telecommunicatiewet is e.e.a. wel landelijk uniform en expliciet geborgd.

Wij bepleiten een soortgelijke regeling voor de water-, warmte- en energiesector.

Ad d. Faire kostenverdeling

In een “normale” situatie kan een gemeente precario opleggen aan elke openbare ruimte-gebruikende particulier of ondernemer. Soms bestaan er tot 100 jaar oude afspraken waarbij een gemeente aan een ondergrondse netbeheerder een privilege heeft verleend: vrijstelling van precarioheffing. Soms houdt een netbeheerder aan die verouderde zaken vast. Alleen ingrijpen door de rijks-wetgever kan dit uiteindelijk oplossen.

In een “normale” situatie zal een gemeente aan elke rechtspersoon die onevenredig nadeel ondervindt van een gemeentelijk project enige kleine schade vergoeden. Veelal is de “norm” daarbij dan de NKL 1999. Soms zitten gemeenten vast aan tot wel 100 jaar oude afspraken waarin die vergoeding tot 100% bedraagt. Sommige netbeheerders werken mee aan modernisering van deze afspraken (bijvoorbeeld drinkwaterbedrijf Vitens); andere niet.

Voor kabels van telecombedrijven is e.e.a. van rijkswege landelijk uniform geregeld via de Telecommunicatiewet; het gaat hier niet over die sector.

Een poging via de AWB en de minister van Veiligheid en Justitie om via landelijk overleg met de koepels tot een uniforme regeling (Handreiking) te komen, is vastgelopen. Alleen ingrijpen door de rijks-wetgever kan dit uiteindelijk oplossen.

De minister van Binnenlandse Zaken is voornemens om een verbod op precarioheffing op ondergrondse netten voor te stellen. Het GPKL bepleit dat indien een dergelijk verbod er komt, dat dan onderdeel uitmaakt van een bredere heroverweging van het pakket rechten en plichten tussen gemeenten en netbeheerders. En dat dan bijvoorbeeld ook, zoals in de telecomsector, de aanspraak van netbeheerders op verlegkostenvergoedingen wettelijk vervalt.

Conclusie

Waar het aan ontbreekt zijn landelijke kaders en regels. Juist om een optimaal gebruik van de publieke ruimte, onder- en bovengronds, mogelijk te maken zou de rijksoverheid een signaal af moeten geven. Omdat bij de rijksoverheid het Omgevingsrecht, een Precario-verbod en de WIBON op stapel staan, kan dat nu ook.

De regelgeving omtrent plaats en werk in de ondergrond van de verschillende netten moet geüniformeerd worden. Die zou voor alle (riool)water-, energie- en telecombedrijven gelijk behoren te zijn en evenwichtig. En dat betekent dwingend:

- één identieke paragraaf in de Elektriciteitswet, Gaswet, Drinkwaterwet, Warmtewet, (net zoals in de Telecommunicatiewet), óf
- in (een AMvB op grond van) de Omgevingswet en één Handboek kabels & leidingen en andere hiervoor voorgestelde maatregelen voor heel Nederland.

Dat is transparant, uniform en praktisch voor alle partijen.

5. Hoe kunnen we dit ideaal realiseren?

Het GPKL heeft zich de afgelopen 10 jaar vooral ingezet als brancheorganisatie voor gemeentelijke coördinatoren kabels & leidingen via uitwisseling van kennis en ervaring, deskundigheidsbevordering, vrijwillige harmonisatie en uniformering. Daarmee zijn al aardige resultaten bereikt. Ondertussen is het besef gegroeid dat er in relatie tot netbeheerders ook dossiers spelen die niet altijd lokaal via deskundigheid - vrijwillig - tot verbetering kunnen worden gebracht.

Die derhalve sturing van de rijksoverheid nodig hebben, zoals in dit document beschreven.

Het GPKL heeft eerder op onderdelen deze koers uitgezet. Nu zijn ze voor het eerst samengebracht in één integraal visie-document, aangevuld en geactualiseerd naar de laatste stand van zaken van ontwikkelingen op rijksniveau.

Het GPKL gaat op basis van deze visie:

- zich nader profileren als belangenbehartiger van gemeenten op dit terrein;
- de relatie met de landelijke koepels van netbeheerders aanhalen;
- bezien of in de breedte samenwerking met Stichting Rioned, (Werkgroep Bodem van) de VNG en andere partijen mogelijk is;
- zich beraden over versterking van lokaal bestuurlijk draagvlak en participatie en wethouders als bestuurlijke ambassadeurs in Den Haag;
- zich nog actiever mengen in gedachtenontwikkeling op rijksniveau over de ondergrond, bijvoorbeeld via het programma STRONG;
- deze visie uitdragen bij potentiële partners, zoals VNG Stichting Rioned en de VNG-werkgroep bodem;
- pleidooien houden bij de relevante ambtenaren van de rijksoverheid (ministeries I&M, EZ, BZK, V&J);

- alert en actief inzetten op participatie in lopende en komende wetgevingstrajecten van de rijksoverheid op dit terrein; zoals bij de ministers over:
 - mogelijk verbod precario
 - Omgevingsrecht
 - WION en WIBON
 - Invoering nadeelcompensatie / AWB
- zo nodig actief de landelijke politiek (Tweede en Eerste kamer) interesseren voor dit terrein.
- een passende communicatiestrategie en -pakket ontwikkelen.

Het GPKL verwacht dat met deze visie een noodzakelijke bijdrage wordt geleverd aan verbetering van de relatie tussen gemeenten en netbeheerders, in het gezamenlijk belang van een betere inrichting en gebruik van de ondergrondse openbare ruimte.