

FACTSHEET WIBON

28 december 2020

Inhoudelijke beschrijving

De Wet Informatie-uitwisseling Bovengrondse en Ondergrondse Netten en netwerken, kortweg: WIBON, kent een voorgeschiedenis van ruim 15 jaar:

Een paginagroot artikel in de zaterdagbijlage van NRC Handelsblad van 19 april 2003 met de alarmerende kop "Wachten op de grote klap" maakte Nederland toen wakker. De ordening en registratie van ondergrondse kabels en leidingen was uitgelopen op een zodanige chaos dat in een rapport van Rijkswaterstaat werd gewaarschuwd voor grote veiligheidsrisico's, aldus het artikel.

Hierop concludeerde de Tweede Kamer direct dat er zo snel mogelijk een verplichte registratie van de ondergrondse infra moest komen. De minister van Economische Zaken (EZ) zegde nog in datzelfde jaar toe dat er een wettelijke regeling zou komen die informatie-uitwisseling tussen netbeheerders en gravers (grondroerders) verplicht stelt. De werknaam ervan luidde: de grondroerdersregeling.

De toegezegde wet kwam er na vijf jaar en trad in werking op 1 juli 2008, onder de naam Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (WION).

De WION kent twee hoofdoelen:

- Het voorkómen van leveringsonderbrekingen van nutsvoorzieningen (gas, elektra, water en telecommunicatie) door graafwerkzaamheden;
- Het tegengaan van gevaarlijke situaties als gevolg van graafschade (explosiegevaar, enz.)

Met de WION kwam een einde aan de vrijwillige zelfregulering over het verstrekken van informatie door netbeheerders en werd de informatie-uitwisseling voortaan wettelijk geregeld.

De wet werd in 2012/2013 geëvalueerd. Deze evaluatie leidde pas na 4 jaar tot een nieuw wetsontwerp waarop ingesproken kon worden.

In 2014 kwam intussen vanuit de EU nieuwe regelgeving: de richtlijn Breedband (Richtlijn 2014/61/EU) die de uitrol van snel internet wil vergemakkelijken. Er werd voor gekozen de richtlijn in de WION te verwerken.

Al eerder, op 15 mei 2007 werd de Europese kaderrichtlijn INSPIRE (Richtlijn 2007/2/EG) van kracht. INSPIRE is de afkorting en werknaam van: Infrastructure for Spatial Information in Europe.

Deze richtlijn heeft als doel de vindbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van gegevens te bevorderen die gerelateerd zijn aan milieubeleid. De richtlijn kent 3 bijlagen waarin 34 milieugerelateerde thema's zijn benoemd die onder de richtlijn vallen. In bijlage III staat als 6e thema benoemd: nutsdiensten en overheidsdiensten. Hierdoor vallen de ondergrondse kabels en leidingen, voor zover overheidsbezit, onder deze richtlijn. De telecomkabels vallen er dus buiten.

Ook hierbij werd gekozen voor verwerking van de richtlijn in de WION.

De drie bijstellingstrajecten in de WION van resp. aanpassing als gevolg van de evaluatie, inpassing richtlijn Breedband en inpassing richtlijn INSPIRE, leidden tot twee wetswijzigingen:

- Een eerste wijziging op 31 maart 2018 vanwege de richtlijn Breedband, waarmee de wetsnaam WIBON ontstond;
- Een tweede wijziging op 1 juli 2018 vanwege de evaluatie en de richtlijn INSPIRE, onder dezelfde wetsnaam WIBON.

Zorgvuldig graven

Ondanks deze wetstrajecten en een verplichte gegevensuitwisseling sinds medio 2008 is het nog niet gelukt om het aantal graafschades substantieel te doen dalen. De toezichthouder, het Agentschap Telecom, heeft daarom in het voorjaar van 2017 code oranje afgekondigd, en bij dit standpunt gebleven in 2018 toen de graafschadecijfers over 2017 bekend werden:

Jaarlijks gaat er in Nederland bijna 600.000 maal ergens een schop de grond in. In 2017 leidde dat in ruim 33.000 duizend gevallen tot graafschade aan kabels en leidingen. In 2017 bedroeg die schade ongeveer 25 miljoen euro. De indirecte schade (voor de samenleving) is een veelvoud van dit bedrag, en is door GPKL op basis van Engels universitair onderzoek geschat op 730 miljoen euro.

Er is dus nog een weg te gaan alvorens het aantal graafschades substantieel zal zijn afgenomen en code oranje kan worden ingetrokken. Tegelijk wordt de samenleving steeds kwetsbaarder voor leveringsonderbrekingen. Voor gemeenten daarom alle redenen om preventie van graafschade en continuïteit van levering serieus te nemen.

Twee publicaties helpen gemeenten in deze.

Het KLO heeft CROW gevraagd een richtlijn zorgvuldig graafproces op te stellen. Inmiddels is deze richtlijn, eerder uitgegeven onder CROW- nr 250, in 2016 herzien uitgegeven onder CROW-nr 500.

Deze richtlijn legt uit hoe zorgvuldig gegraven moet worden, en geeft daarmee – ook juridisch! – invulling aan de wettelijke term ‘zorgvuldig graven’.

Daarnaast heeft het Agentschap Telecom in 2018 een Gemeenteradar uitgegeven, ook met het doel het aantal graafschades naar beneden te brengen. Eén van de oplossingen waartoe het AT de gemeenten uitdaagt, is het voeren van regie over de ondergrond, een rol die nog te weinig wordt opgepakt.

Afbakening

De gemeenten kunnen in de praktijk en in de grondroerdersregeling vijf petten op hebben, namelijk die van:

- Eigenaar van de openbare ruimte waar netbeheerders hun kabels en leidingen leggen en hebben liggen;
- Netbeheerder van de riolering, en daarnaast onder meer van bijv. de kabels voor openbare verlichting, verkeersregelinstallaties en cameratoezicht;
- Grondroerder (graver) of opdrachtgever tot graafwerkzaamheden;
- Vergunning- of instemmingsbesluitverlener op basis van bestuurlijke regelgeving (APV, telecomverordening of verordening kabels & leidingen);
- Verantwoordelijke voor het bijhouden van de liggingsgegevens van weesleidingen. Weesleidingen zijn kabels en leidingen waarvan ook bij navraag de beheerder/eigenaar niet meer te achterhalen is.

De andere stakeholders in de WION zijn met name netbeheerders en aannemers. Zij hebben alleen de rol van resp. netbeheerder (incl. grondroerder) en grondroerder.

Het Kadaster vervult de rol van doorgeeffluik van de liggingsgegevens, en heeft geen inhoudelijke rol.

Weesleidingen

In de toenmalige WION hebben de gemeenten (sinds 1 juli 2010) nóg een rol toebedeeld gekregen: het bijhouden van de liggingsgegevens van de ‘ weesleidingen. Dit zijn kabels en leidingen waarvan ook bij navraag de eigenaar niet meer te achterhalen is. De wet verplicht grondroerders om weesleidingen die zij tegenkomen te melden aan het Kadaster. Het Kadaster is vervolgens verplicht na te gaan of er tóch een eigenaar te vinden is. Leidt dat tot niets, dan moet de gemeente - op aanwijzing van het kadaster - de weesleiding registreren. Zo lang de weesleiding er ligt, moet de gemeente deze bij toekomstige informatieverzoeken van grondroerders digitaal melden.

De gemeenten worden dus géén eigenaar of beheerder van weesleidingen! Wél kan een gemeente, als zij dit wil, zich eigenaar maken van een weesleiding om deze daarna te kunnen verwijderen. Omgekeerd kan een gemeente niet tegen haar wil eigenaar worden van een weesleiding. Praktische vragen rond weesleidingen worden beantwoord op de pagina veel gestelde vragen.

Wetgeving

Gemeenten hebben vanouds de eigendom en het beheer van de ondergrond onder/in de openbare ruimte. Via hun APV en telecomverordening dan wel integrale kabel- en leidingverordening, kunnen zij de aanleg van ondergrondse infra sturen.

Tot de liberalisering van de telecomsector eind jaren '90 was dit niet echt urgent. Het aantal nutsbedrijven was immers beperkt en bovendien overheidsgerelateerd. Met de liberalisering van de telecommarkt in 1999 nam het aantal telecompartijen enorm toe, en daarmee het ruimtebeslag op de ondergrond. Bovendien staat in de Telecommunicatiewet dat grondeigenaren en dus ook gemeenten de telecomkabels moeten gedogen. Behalve Rotterdam hebben gemeenten nooit actief bijgehouden waar nutsbedrijven hun kabels en leidingen legden.

Stand van zaken

De WIBON is na de wijzigingen als gevolg van de evaluatie van de eerdere WION en als gevolg van de inpassing van de richtlijnen Breedband en INSPIRE in zijn geheel van kracht.

De belangrijkste wijziging betreft de verplichting voor de netbeheerders die INSPIRE-plichtig zijn om de liggingsgegevens van hun netwerken momentaan 24/7 uit te wisselen als daartoe een verzoek wordt gedaan. Gemeenten vallen met alleen al hun rioleringsnetten onder de INSPIRE-plicht.

Het Kadaster biedt daartoe de faciliteit van centrale opslag van de liggingsgegevens van waaruit aan deze verzoeken kan worden voldaan, met het z.g. KLIC-WIN (WIN staat voor de samentrekking van WION en INSPIRE). De aanlevering moet in een standaardformaat gebeuren: het IMKL2015-formaat. De netbeheerders, en dus ook de gemeenten, hebben in het eerste halfjaar van 2019 de tijd gekregen van de wetgever om hun beheersystemen hierop bij te stellen, met de vrijheid om de gegevensuitwisseling via de centrale KLIC-WIN-faciliteit te doen danwel decentraal vanuit het eigen beheersysteem. Per afgelopen 1 juli moet elke INSPIRE-plichtige netbeheerder en dus ook elke gemeente werken volgens deze nieuwe regelgeving.

Een tweede belangrijke wijziging is de overgang van raster op vectorinformatie, waardoor de digitale verwerking van het geleverde kaartmateriaal veel eenvoudiger wordt. Tevens biedt vectorinformatie een veel nauwkeuriger beeld van de situatie in de ondergrond.

De huisaansluitingen nemen een aparte positie in. Gegeven de betrokkenheid van GPKL hierin wordt daar hieronder nader op ingegaan.

Betrokkenheid GPKL

GPKL is vanaf het begin betrokken geweest bij de totstandkoming van de WION-wetgeving. GPKL trekt hierin samen op met de VNG en met RIONED.

Die GPKL-betrokkenheid heeft ertoe geleid dat de wet niet alleen voor graafwerk maar óók voor de uitoefening van de publieke taak raadpleging van de ondergrondse liggingsgegevens toestaat: de z.g. Oriëntatiemelding. Denk aan planontwikkeling waarbij het prettig is in een zeer vroeg stadium te weten wat er aan kabels en leidingen in de ondergrond ligt, opdat (vaak dure) verleggingen mogelijk beperkt kunnen worden. Daarnaast heeft GPKL bereikt dat ook onmiddellijke raadpleging in geval van calamiteiten mogelijk wordt, met verantwoording achteraf.

Een belangrijk punt dat GPKL in nauwe samenwerking met de VNG en RIONED binnenhaalde, was de verwijdering van de (registratieplicht en uitwisseling van de liggingsgegevens van) huisaansluitingen riolering uit de werkingssfeer van de wet. Voor de Nederlandse gemeenten leverde dat een besparing van ca 1 miljard euro op!

Abusievelijk bleek vervolgens dat de kolkaansluitingen waren vergeten bij de vrijstelling van de huisaansluitingen. Samen met VNG en Stichting RIONED heeft GPKL er bij de Tweede Kamer met succes op aangedrongen om in een reparatiewetje ook deze kolkaansluitingen mee te nemen. De registratiekosten zouden ca 0,65 miljard euro bedragen, hetgeen net als bij huisaansluitingen in geen verhouding staat tot de mogelijke, verwaarloosbare schade tijdens graafwerk.

Naar aanleiding van de evaluatie van de WION besloot de wetgever de huisaansluitingen alsnog in de WIBON op te nemen, met de hoogste prioriteit voor de gas—huisaansluitingen. Deze moeten vóór 2020 in de KLIC-uitwisseling meegenomen worden.

Voor de huisaansluitingen van riolering volstaat het digitaal vastleggen bij nieuw-aanleg en herinrichting, en vervolgens digitaal uitwisselen.

Voor zover er schetsen bekend zijn van huisaansluitingen moeten deze in ieder geval als pdf mee worden geleverd in de gegevensuitwisseling. Digitaliseren van deze pdf's heeft uiteraard de voorkeur.

GPKL nam en neemt deel aan werkgroepen en overleggen die rond het wetsontwerp zijn ontstaan, zoals:

- Het KLO dat een goede uitvoering van de WION c.q. WIBON beoogt;
- Het z.g. Bronhoudersoverleg bij het Kadaster waarin vertegenwoordigers van de koepels van netbeheerders deelnemen

Een nadere beschrijving van deze overlegstructuren is te vinden in de factsheet Graafproces.

Visie GPKL

Tot grote verbazing van GPKL, werden de gemeenten in de kosten die gemeenten moet maken voor de registratie van weesleidingen in het WION-wetsontwerp niet goed behandeld. Hierover heeft GPKL nadrukkelijk zijn standpunt kenbaar gemaakt, zowel aan het ministerie als de Tweede Kamer. Maar dat heeft niet mogen baten. Na overleg met de projectleider bij EZ ontving GPKL op 16 juli 2007 een brief van de minister, met nieuwe openingen in deze discussie.

Ondanks het feit dat er wel steeds meer meldingen binnenkomen, is in de jaren erna niet gebleken dat dit tot onoverkomelijke problemen leidt. Bij de evaluatie van de WION is dit punt dan ook niet meer actief door het GPKL ingebracht, zodat in dit opzicht de WIBON ongewijzigd is gebleven.

GPKL had het ministerie van EZ tevens voorgesteld om mee te nemen:

- De diepteligging van de kabels en leidingen (de z-coördinaat);
- De liggingsgegevens van andere ondergrondse objecten, zodat een compleet beeld kan ontstaan van wat zich in de ondergrond bevindt.

Beide voorstellen werden welwillend ontvangen, maar niet overgenomen. Deze onderwerpen blijven hiermee onderwerp van discussie in de graafsector, en blijven in de praktijk ook leiden tot ongewenste verrassingen met graafschade als mogelijk gevolg.

Bij de verwerking van de richtlijn INSPIRE in de WION vroegen GPKL en RIONED om de verplichting van momentane, 24/7-levering van de liggingsgegevens. Het idee is door het ministerie ontvangen maar zonder enige reactie vanuit het ministerie kennelijk terzijde gelegd.

Omdat voortaan de WIBON eens per 5 jaar, gerekend vanaf de laatste wetwijziging in 2018, geëvalueerd moet worden, is 2023 de eerstkomende gelegenheid voor GPKL (en RIONED) om bovengenoemde drie onderwerpen opnieuw in te brengen.

Verwijzingen

Wetsteksten WION:

- Memorie van Toelichting (2006);
- Besluit (AMvB);
- WION - Publicatie in Staatsblad;
- Tijdelijke ministeriële regeling;
- Tijdelijke ministeriële regeling (bijlage); bevat o.m. de functie-indeling van netten;
- Besluit aanwijzing toezichthouders;
- Voorstel tot wijziging;
- Voorstel tot wijziging - Memorie van Toelichting;
- Wijziging WION (publicatie in Staatsblad);
- WION op de site wetten.overheid.nl;
- Wetsvoorstel wijziging WION aan TK (26 juni 2017 aangeboden door Minister Kamp);
- Wetsvoorstel WIBON (juni 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden);

Brieven van GPKL vanwege WION en WIBON:

- Brief aan Minister EZ n.a.v. Tweede-Kamerbehandeling WION (juni 2007);
- Brief VNG en GPKL aan leden Eerste Kamer voorafgaand aan behandeling WION (jan. 2008);
- Brief aan MinEZ n.a.v. consultatie Ministeriële Regeling (febr. 2008);
- Brief aan Minister EZ over kolkaansluitingen (juni 2008);
- Brief aan GPKL-leden n.a.v. Starterkit (aug. 2008);
- Brief aan Tweede-Kamerfracties over kolkaansluitingen (febr. 2009);
- Consultatiereactie GPKL wijzigingswet WION (U140, aug. 2016);
- Aanvullende reactie GPKL wijzigingswet WION (U142, aug. 2016);
- GPKL-inspraakbrief aug. 2015 (U 132);
- GPKL-inspraakbrief aug. 2016 (U 142);
- GPKL-brief aan Eerste Kamer, dec. 2017 (U152).

Overige bestanden:

- Rapport Twynstra-Gudde financiële consequenties invoering WION voor gemeenten (dec. 2005);
- Persbericht GPKL en VNG: standpunt m.b.t. wetsontwerp WION (nov. 2007);
- Reactie Minister EZ op GPKL-brief vanwege kamerbehandeling WION (juli 2007);
- Rapport Nulmeting Grondroerdersregeling (EIM), (okt. 2007);
- Wordingsgeschiedenis WION; rol GPKL (juni 2008);
- Brief EZ (n.a.v. verslag) betreffende Wijziging WION (kolkaansluitingen) (maart 2009);
- GPKL-notitie Verwijderen weesleidingen (juni 2009);
- Evaluatie WION: advies GPKL aan KLO (2012);
- Evaluatie WION: brief Minister aan de Eerste Kamer (2013);
- Artikel Stadswerk "Klaar voor de Wibon" 2019;
- Artikel Binnenland Bestuur "Code rood" 2018.

Websites:

- Rijksoverheid: Min. EZ - dossier Graafschade voorkomen;
- Agentschap Telecom ;
- Kadaster/KLIC - alles over de aanmeldprocedure, de techniek van klic-online, IMKL e.d.;
- Achtergrondinformatie omtrent INSPIRE is te vinden op de site van Geonovum; KLIC-WIN in 3 minuten (Animatie);
- Gemeenteradar van het AT.