

Vergaderjaar 2008–2009

30 475

Regels over de informatie-uitwisseling betreffende ondergrondse netten (Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten)

G HERDRUK¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 november 2008

De vaste commissie voor Economische Zaken² heeft bij brief van 30 september 2008 aan de minister van Economische Zaken enige vragen gesteld over de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (WION). De minister heeft op 29 oktober 2008 haar reactie gestuurd.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
Warmolt de Boer

¹ In het oorspronkelijk gedrukte Kamerstuk was abusievelijk de antwoordbrief van de minister twee maal opgenomen.

² Samenstelling:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kneppers-Heynert (VVD), (voorzitter), Kox (SP), Essers (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Franken (CDA), Thissen (GL), Willems (CDA), Reuten (SP), (vice-voorzitter), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Laurier (GL), Koffeman (PvdD) Elzinga (SP), Vliegthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Den Haag, 30 september 2008

De vaste Eerste Kamercommissie voor Economische Zaken schrijft u deze brief naar aanleiding van nadere informatie die haar bereikt heeft aangaande het wetgevingsproces van de *Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten*. Alvorens hierop in te gaan wil de commissie kort de strekking en het oogmerk van deze brief aangeven, die ruimer is dan het geval wat de aanleiding vormt.

Bij de toelichting op wetsvoorstellen – in wat voor fase dan ook – wordt door de regering regelmatig verwezen naar onderzoek dat op het betreffende terrein is uitgevoerd, onder andere ook voor cijfers die tijdens het wetgevingsproces verstrekt worden. Op zich acht de commissie dit juist en nastrevenswaardig. Echter, doorgaans kan van parlementsleden niet worden verwacht dat zij alle bronnen van onderzoek die de regering aanhaalt op de gedegenheid ervan gaat controleren. Naar het oordeel van de commissie moet de regering instaan voor de betrouwbaarheid van haar onderzoeksbronnen. Tenminste verwacht de commissie van de regering dat waar geen elementaire betrouwbaarheidstoets is uitgevoerd, deze bronnen voortaan als zodanig worden gemarkeerd.

Op 5 februari 2008 werd de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (toen wetsvoorstel, Kamerstuk 30 475) plenair in de Eerste Kamer behandeld. Op vragen uit de Eerste Kamer stelde de minister in haar eerste termijn:

«Er zijn veertigduizend graafincidenten per jaar (...). Deze incidenten leveren een schade op van € 140 mln. tot € 175 mln. per jaar. Alleen al door verplichte uitwisseling van informatie zal deze schade naar verwachting met zo'n 30% gereduceerd worden.»

Naar aanleiding van deze uitspraak wordt de commissie graag op de volgende punten nader geïnformeerd:¹

1. Is het vermoeden van de commissie correct dat genoemd bedrag van € 175 mln. gebaseerd is op onderzoek van Capgemini uit juni 2004?² Dit bedrag en dit onderzoek is door de minister (c.q. haar ambtsvoorganger) meerdere malen aangehaald, onder andere in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (pag. 24). Indien het bedrag niet op dit onderzoek is gebaseerd, waarop is het dan wel gebaseerd?
2. Is de minister, c.q. haar ambtelijke staf, indertijd, of meer recent, nagegaan of dit bedrag door Capgemini deugdelijk onderbouwd werd? Zo nee, waarom werd dit niet nagegaan? Zo ja, waaruit bestond deze deugdelijke onderbouwing?
3. In genoemd rapport maakt Capgemini een onderscheid tussen «directe graafschade» – die geraamd werd op € 75 miljoen – en de «gevolg schade» – geschat op € 100 miljoen per jaar. Bij de behandeling van het wetsvoorstel (thans wet) in de Eerste Kamer beschikte de minister – en in tegenstelling tot bij de behandeling in de Tweede Kamer – over de «*Nulmeting Grondroedersregeling*» van het EIM uit oktober 2007. In deze nulmeting wordt de directe schade voor 2006 geschat op gemiddeld € 34 miljoen (€ 25 tot € 43 miljoen). Dit is 45% van het eerder door Capgemini aangegeven bedrag. (Over de «indirecte schade» geeft de nulmeting geen informatie). Waarom heeft de minister de Eerste Kamer niet geïnformeerd over dit lagere schadebedrag uit de nulmeting?³

¹ Een aantal van deze vragen is mede geïnspireerd door een master-scriptie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam door de heer M. Groot Koerkamp («Who's in charge», Augustus 2008) en waarover NRC Handelsblad op 8 september 2008 rapporteerde. Met waardering voor diverse onderdelen van deze scriptie (m.n. de aandacht die gevraagd wordt voor de nulmeting van het EIM uit 2007 en voor de kwaliteit van diverse conclusies van rapporten van het NEN en van Capgemini) distantieert de commissie zich van een aantal vermeende feiten en van meerdere conclusies uit deze scriptie. De commissie juicht het toe dat studenten de praktijk van de economische politiek bestuderen.

² «Haalbaarheid platform ondergrondse infrastructuur markt» [sic].

³ Indien en voorzover de verhouding tussen directe en indirecte schade uit het Capgemini-rapport relevant is, dan zou de totale schade (geijkt op de directe schade zoals aangegeven door EIM) uitkomen op € 79 miljoen.

4. Heeft het EIM de minister laten weten dat de nulmeting 2007 geen informatie over indirecte graafschade kon verstrekken, omdat daarover geen deugdelijke cijfers voorhanden zijn?¹

5. Op welke bron baseerde de minister haar verwachting dat door verplichte uitwisseling van informatie de graafschade «met zo'n 30% gereduceerd» zal worden? Baseerde zij zich hierbij op een rapport van het NEN uit 2004 en is dit rapport wat dit betreft op gedegenheid gecontroleerd?² Staat deze eventuele kostenreductie los van de geschatte omvang van de graafschade en zo ja waarom?

6. De nulmeting van het EIM (2007) is problematisch in zoverre dat voor de interpretatie ervan – weergegeven in Tabel 3 (blz. 22) – twee mogelijkheden zijn:

- A. Er is met betrekking tot het aantal schadegevallen nauwelijks verschil tussen grondroeringen met en zonder KLIC-melding.³
- B. Er is niet in kaart gebracht of er zich relatief meer schadegevallen voordeden bij grondroeringen zonder KLIC-melding dan bij grondroeringen met KLIC-melding.⁴ Indien in de toekomst het aantal schadegevallen per kilometer net (leiding) zou afnemen ten opzichte van de nulmeting, terwijl het aantal KLIC-meldingen relatief toeneemt ten opzichte van de nulmeting, dan zou dit in beginsel ook door bijvoorbeeld zorgvuldiger graven (o.a. proefsleuven) kunnen zijn veroorzaakt (en niet door de relatief toegenomen KLIC-meldingen).

Beide interpretaties zijn verenigbaar met de cijfers die de grondroerders verstrekten aangaande graven zonder KLIC-melding (60 000 maal per jaar):⁵ dit is («slechts») 4% van het aantal grondroeringen.⁶ Op grond van deze cijfers is een kostenreductie met 30% «alleen al door verplichte uitwisseling van informatie» moeilijk voorstelbaar.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zie met belangstelling uw antwoorden tegemoet.

De voorzitter van de commissie voor Economische Zaken,
E. M. Kneppers-Heynert

¹ Opmerkelijk is dat het EIM (2007) het kennelijk niet opportuun achtte te verwijzen naar het Capgemini-rapport uit 2004.

² Een ambtsvoorganger van de minister verwees eerder naar een NEN-rapport uit 2004: «In financiële zin verwacht ik, op basis van berekeningen van het NEN uit 2004 bezien in het licht van het huidige wetsvoorstel, op termijn een reductie van de kosten op jaarbasis van vijftientig tot veertig procent.» (30 475, nr. 6). Groot Koerkamp (2008: 48) meldt dat het NEN zich voor de kosten van de indirecte graafschade en voor de besparingen ervan, op twee niet nader gefundeerde vooronderstelling baseerde: «Stel dat de indirecte kosten tweemaal zo hoog zijn als de directe graafschade (€ 40 mln), dan gaat het om in totaal jaarlijks € 80 mln. Op die indirecte kosten zullen in dezelfde mate besparingen optreden als gevolg van de maatregelen (...).» (NEN 2004: 84).

³ De derde regel, aantal graafincidenten met schade, betreft dan alle schades, d.w.z. met en zonder KLIC-meldingen, en is (m.b.v. regels een en twee) te vergelijken met de op een na laatste regel, graafincidenten per 1000 KLIC-meldingen.

⁴ De derde regel betreft dan uitsluitend schades bij grondroeringen waarvoor een KLIC-melding werd gedaan.

⁵ EIM, 2007: 43.

⁶ 60 000 gedeeld door 60 000 plus het aantal klic-meldingen uit Tabel 3 (1 374 390).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2008

Middels een brief van 30 september jongstleden stelt u mij een aantal vragen over de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (WION). Hierbij treft u de antwoorden aan.

De vragen hebben betrekking op een uitspraak van mij gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Deze uitspraak betreft: «Er zijn veertigduizend graafincidenten per jaar (...). Deze incidenten leveren een schade op van € 140 miljoen tot € 175 miljoen per jaar. Alleen al door verplichte uitwisseling van informatie zal deze schade naar verwachting met zo'n 30% gereduceerd worden.»

1

Is het vermoeden van de commissie correct dat genoemd bedrag van € 175 miljoen gebaseerd is op onderzoek van Capgemini uit juni 2004? Dit bedrag en dit onderzoek is door de minister (c.q. haar ambtsvoorganger) meerdere malen aangehaald, onder andere in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (pag. 24). Indien het bedrag niet op dit onderzoek is gebaseerd, waarop is het dan wel gebaseerd?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer heb ik gezegd dat graafincidenten een jaarlijkse schade opleveren van € 140–175 miljoen.¹ Deze uitspraak is gebaseerd op rapporten van NEN² en Capgemini³. Het omvat zowel de directe schade als gevolgschade van graafincidenten.

NEN schat de directe schade van graafincidenten op € 40 miljoen per jaar. Het directe schadebedrag is het bedrag dat de kabel- en/of leidingbeheerder nodig heeft voor reparatie van kabel of leiding. Capgemini schat de directe schade op € 75 miljoen.

Capgemini schat de gevolgschade op € 100 miljoen. Onder gevolgschade wordt verstaan de kosten die gepaard gaan met de gevolgen van de beschadiging van de kabels of leidingen (zoals gevolgen van leveringsonderbreking, vertraging in geplande werkzaamheden en redundantie in werkzaamheden). Op basis van deze schattingen kom ik tot het schadebedrag van € 140–175 miljoen.

NEN verwacht overigens dat de gevolgschade zeker tweemaal zo groot is als de directe schade. NEN laat het bij deze grove schatting en noemt geen concreet bedrag voor gevolgschade. Volgens NEN is de factor twee een conservatieve schatting.

2

Is de Minister, c.q. haar ambtelijke staf, indertijd, of meer recent, nagegaan of dit bedrag door Capgemini deugdelijk onderbouwd werd? Zo nee, waarom werd dit niet nagegaan? Zo ja, waaruit bestond deze deugdelijke onderbouwing?

De inschatting van schadebedragen door Capgemini is gebaseerd op een reeks interviews met vertegenwoordigers uit de sector. In deze interviews is expliciet gevraagd naar hun inschatting van de schade.

NEN schat op basis van in de markt bekende schadebedragen het gemiddelde bedrag aan directe schade per graafincident op € 1 000. Uitgaande van 40 000 incidenten per jaar komt NEN zo tot een bedrag aan directe schade van circa € 40 miljoen per jaar. De kwalitatieve inschatting van NEN over de gevolgschade heeft NEN in interviews bevestigd gekregen. Er zijn verder geen kwantitatieve data beschikbaar van gevolgschade van

¹ Handelingen Eerste Kamer 2007–2008, nr. 19, pag. 824.

² NEN (2004), Verplichte Informatie-uitwisseling Ondergrondse Kabels en Leidingen.

³ Capgemini (2004), Haalbaarheidsonderzoek platform ondergrondse infrastructuur markt.

graafincidenten. Wel heeft SEO¹ berekend dat de gevolgschade in de Randstad door alleen al een stroomstoring oploopt naar een ordegrootte van € 72 miljoen per uur. Dit bedrag zelf heeft geen rol gespeeld bij de inschatting van de gevolgschade door NEN en Capgemini, maar het maakt aannemelijk dat de gevolgschade van een enkele graafschade grote proporties kan aannemen.

Op basis van deze door (gerenommeerde) onderzoeksbureaus opgeleverde cijfers, mede verkregen op basis van consultatie van de sector, kom ik tot het schadebedrag van € 140–175 miljoen. Dit is een schatting, want zoals ook 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 om die reden is in de wet een bepaling over schaderapportages opgenomen. Op deze manier krijgen we een steeds beter beeld van de schades die in de ondergrond optreden. Gegeven de beschikbare gegevens over graafschades ben ik van oordeel dat het genoemde totale schadebedrag een te gebruiken schatting was.

3

In genoemd rapport maakt Capgemini een onderscheid tussen «directe graafschade» – die geraamd werd op € 75 miljoen – en de «gevolgschade» – geschat op € 100 miljoen per jaar. Bij de behandeling van het wetsvoorstel (thans wet) in de Eerste Kamer beschikte de minister – en in tegenstelling tot bij de behandeling in de Tweede Kamer – over de «Nulmeting Grondroerdersregeling» van het EIM uit oktober 2007. In deze nulmeting wordt de directe schade voor 2006 geschat op gemiddeld € 34 miljoen (€ 25 tot € 43 miljoen). Dit is 45% van het eerder door Capgemini aangegeven bedrag. (Over de «indirecte schade» geeft de nulmeting geen informatie). Waarom heeft de Minister de Eerste Kamer niet geïnformeerd over dit lagere schadebedrag uit de nulmeting?²

Het rapport «Nulmeting Grondroerdersregeling» is in 2007 door EIM opgesteld, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Het is sinds november 2007 publiekelijk beschikbaar op de website van het Ministerie van Economische Zaken.

Ik had destijds de volgende overwegingen om voornoemd EIM rapport niet in te brengen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Het rapport was niet bedoeld als onderbouwing van de WION, maar als nulmeting voor de evaluatie van de wet over vijf jaar. Voorts zag ik in de door EIM opgestelde raming van de schade een bevestiging van het in de Memorie van Toelichting geschetste beeld dat er op dit moment geen betrouwbare eenduidige cijfers zijn van het totale schadebedrag. EIM schat de directe schade voor 2006 tussen € 25 miljoen en € 43 miljoen. EIM hanteert deze grote bandbreedte om de onzekerheid uit te drukken en noemt bewust geen gemiddelde.

¹ SEO (2003), Gansch het radarwerk staat stil. De kosten van stroomstoringen.

² Indien en voorzover de verhouding tussen directe en indirecte schade uit het Capgemini-rapport relevant is, dan zou de totale schade (geijkt op de directe schade zoals aangegeven door EIM) uitkomen op € 79 miljoen.

³ Zie ook EIM 2007: 8.

⁴ TK 2004–2005, 29 387, nr. 6.

⁵ Ook EIM constateert dat waar gegevens via interviews moesten worden verkregen, de indruk bestaat dat sommige antwoorden op het huidige gedrag van partijen zijn gebaseerd (eind 2.2).

⁶ Opmerkelijk is dat het EIM (2007) het kenmerkend niet opportuun achtte te verwijzen naar het Capgemini-rapport uit 2004.

Verder is het van belang te onderkennen dat cijfers uit rapporten die verschillen in de tijd niet zomaar te vergelijken zijn. De sector heeft immers in de tijd niet stilgestaan³. Na afronding van het NEN-rapport en Capgemini rapport in 2004 is een beleidsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd⁴, werd wetgeving voorbereid en werd een grootschalige campagne gestart om graafschade te voorkomen. Dit heeft effect gehad op het gedrag van partijen. Zo is het aantal KLIC meldingen sindsdien fors toegenomen van 146 000 in 2004 tot 205 000 in 2007.⁵

4

Heeft het EIM de Minister laten weten dat de nulmeting 2007 geen informatie over indirecte graafschade kon verstrekken, omdat daarover geen deugdelijke cijfers voorhanden zijn?⁶

Nee, dit was niet aan de orde. Het kwantificeren van indirecte schade als gevolg van graafwerkzaamheden was geen onderdeel van de aan EIM verstrekte opdracht.

5

Op welke bron baseerde de Minister haar verwachting dat door verplichte uitwisseling van informatie de graafschade «met zo'n 30% gereduceerd» zal worden? Baseerde zij zich hierbij op een rapport van het NEN uit 2004 en is dit rapport wat dit betreft op gedegenheid gecontroleerd?¹ Staat deze eventuele kostenreductie los van de geschatte omvang van de graafschade en zo ja waarom?

De mogelijke reductie is gebaseerd op een inschatting van NEN én EIM. De schadereductie van circa 30% is destijds door deze onderzoeksbureaus plausibel gemaakt². De 30% reductie is gebaseerd op de twee bouwstenen van de WION: een betere informatie-uitwisseling tussen netbeheerders en grondroerders én de plicht voor grondroerders om zorgvuldig te graven. Bij de schatting van dit percentage door NEN en EIM heeft de omvang van de schade qua kosten (directe kosten en kosten van gevolgschade) geen rol gespeeld. Het percentage gaat uit van een reductie in aantallen schadegevallen.

6

De nulmeting van het EIM (2007) is problematisch in zoverre dat voor de interpretatie ervan – weergegeven in Tabel 3 (blz. 22) – twee mogelijkheden zijn:

- A. *Er is met betrekking tot het aantal schadegevallen nauwelijks verschil tussen grondroeringen met en zonder KLIC-melding.³*
- B. *Er is niet in kaart gebracht of er zich relatief meer schadegevallen voordeden bij grondroeringen zonder KLIC-melding dan bij grondroeringen met KLIC-melding.⁴ Indien in de toekomst het aantal schadegevallen per kilometer net (leiding) zou afnemen ten opzichte van de nulmeting, terwijl het aantal KLIC-meldingen relatief toeneemt ten opzichte van de nulmeting, dan zou dit in beginsel ook door bijvoorbeeld zorgvuldiger graven (o.a. proefsleuven) kunnen zijn veroorzaakt (en niet door de relatief toegenomen KLIC-meldingen).*

Beide interpretaties zijn verenigbaar met de cijfers die de grondroerders verstrekten aangaande graven zonder KLIC-melding (60 000 maal per jaar):⁵ dit is («slechts») 4% van het aantal grondroeringen.⁶ Op grond van deze cijfers is een kostenreductie met 30% «alleen al door verplichte uitwisseling van informatie» moeilijk voorstelbaar.

Het verbeteren van de informatie-uitwisseling, waaronder het doen van een KLIC-melding, is één onderdeel van de wet. Het wettelijke regime van informatie-uitwisseling is bedoeld om te zorgen dat volledig en nauwkeurig kaartmateriaal van de ondergrondse leidingen op de graaflocatie aanwezig is. Een ander belangrijk onderdeel van de wet is het bevorderen van zorgvuldig graven. Juist de combinatie van beide onderdelen moet de basis vormen voor het terugdringen van het aantal graafschadegevallen.

Het aantal van 60 000 maal dat zonder KLIC-melding is gegraven, bedraagt een schatting van EIM op basis van telefonische interviews met grondroerders. Uit figuur 2 in hetzelfde EIM-rapport blijkt dat het aantal KLIC-meldingen dat grondroerders in 2006 daadwerkelijk hebben gedaan 174 090 bedraagt. Op basis van deze meldingen heeft KLIC gezien welke netbeheerders een melding moeten krijgen omdat zij een kabel of leiding in (de nabijheid van) een graafgebied hebben liggen. Dit leidde tot 1 374 390 meldingen van KLIC aan netbeheerders (tabel 3 uit EIM rapport). Aldus dient in de berekening (voetnoot 15) voor het aantal door grond-

¹ Een ambtsvoorganger van de minister verwees eerder naar een NEN-rapport uit 2004: «In financiële zin verwacht ik, op basis van berekeningen van het NEN uit 2004 gezien in het licht van het huidige wetsvoorstel, op termijn een reductie van de kosten op jaarbasis van vijftientig tot veertig procent.» (30 475, nr. 6). Groot Koerkamp (2008: 48) meldt dat het NEN zich voor de kosten van de indirecte graafschade en voor de besparingen ervan, op twee niet nader gefundeerde vooronderstellingen baseerde: «Stel dat de indirecte kosten tweemaal zo hoog zijn als de directe graafschade (€ 40 mln), dan gaat het om in totaal jaarlijks € 80 mln. Op die indirecte kosten zullen in dezelfde mate besparingen optreden als gevolg van de maatregelen (...).» (NEN 2004: 84).

² NEN (2004), Verplichte Informatie-uitwisseling Ondergrondse Kabels en Leidingen en EIM (2005), Wet op de informatie-uitwisseling betreffende netten. Ex ante raming van administratieve lasten.

³ De derde regel, aantal graafincidenten met schade, betreft dan alle schades, d.w.z. met en zonder KLIC-meldingen, en is (m.b.v. regels een en twee) te vergelijken met de op een na laatste regel, graafincidenten per 1000 KLIC-meldingen.

⁴ De derde regel betreft dan uitsluitend schades bij grondroeringen waarvoor een KLIC-melding werd gedaan.

⁵ EIM (2007), p 43.

⁶ 60 000 gedeeld door 60 000 plus het aantal klic-meldingen uit Tabel 3 (1 374 390).

roerders gedane KLIC meldingen uit te worden gegaan van 174 090 meldingen, in plaats van 1 374 390.

Verder kan op basis van de in de vraagstelling gevolgde rekenwijze geen conclusie worden getrokken ten aanzien van mogelijke schadereductie. Immers, ook bij de KLIC meldingen die al worden gedaan, kan wel degelijk een reductie in schades worden gerealiseerd. Redenen daarvoor zijn:¹

- slechts 70% van de grondroerders geeft aan dat zij na een KLIC melding tekeningen tijdig hebben ontvangen²;
- ontvangen tekeningen zijn voor de grondroerder vaak moeilijk bruikbaar;
- de grondroerder neemt vaak niet de tijd om zorgvuldig te graven.

Juist de combinatie van beter kaartmateriaal en de plicht tot zorgvuldig graven zoals geregeld in de WION moet er voor zorgen dat het aantal graafschades wordt teruggedrongen.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

¹ Een uitgebreide opsomming van knelpunten in de huidige graafpraktijk staat in de Memorie van Toelichting van de WION.

² EIM (2007), Nulmeting grondroerdersregeling.