

Kabels en leidingen en de afstemming in de openbare ruimte

Wil Kovács
Gemeente Rotterdam - Stadsbeheer
bestuurslid Gemeentelijk Platform kabels en leidingen

Samenvatting

Vooraf technische aspecten en de nog aanwezige ruimte bepalen nu de tracés voor kabels en leidingen. Door de toename aan objecten in de ondergrond, de vele belangen rond de ondergrondse infrastructuur en het maatschappelijk belang van betrouwbare robuuste netwerken, volstaat deze traditionele aanpak niet langer. De ligging van kabels en leidingen heeft onherroepelijk gevolgen voor de inrichting en het gebruik van de bovengrond. De faalkosten van de huidige aanpak en de inmiddels verrommelde ondergrondse infrastructuur zijn te hoog. In deze paper een pleidooi om de ondergrondse infrastructuur beter in te passen in de ruimtelijke ordening.

Een betere inpassing vraagt aanpassing van rollen en verantwoordelijkheden. De netbeheerders moeten er zich van bewust zijn dat de ligging van hun kabels en leidingen negatieve consequenties kan hebben voor anderen. Gemeentebestuurders moeten beseffen dat de traditionele aanpak leidt tot maatschappelijke schade (openbreken wegen).

Binnen de BV Nederland wordt het woord 'regie' als oplossing steeds vaker gehoord. Handreikingen als 'proactieve regie' en 'slimme regie' zien met instemming van de gehele branche het licht.

De oplossingsrichting is bekend, maar waarschijnlijk door een fundamenteel andere aanpak blijven werkelijke veranderingen uit. Goede regie betekent ook een samenwerking waarvoor ieder zijn inspanning levert en zijn verantwoordelijkheid neemt. Tijd om alle inspanningen en ideeën uit het verleden om te zetten naar een werkelijk andere aanpak.

1. Inleiding

De coördinatie- en regierol van gemeenten in relatie tot andere stakeholders wordt steeds belangrijker en speelt steeds vaker een belangrijke rol. Aan deze gemeentelijke taken zullen de komende tijd steeds zwaardere eisen worden gesteld, zowel door de maatschappij als door professionele stakeholders. Zowel in de boven- als in de ondergrond. Reden genoeg om daar met professionals over van gedachten te wisselen in een eigen sessie.

In deze paper wordt verder ook aandacht gegeven aan de uitvoeringsrichtlijnen rond kabels en leidingen ('good practices'), waaraan het CROW op verzoek van het KLO uitvoering geeft. Die kunnen behulpzaam zijn in het groeiproces naar een betere werkwijze aan infra in de openbare ruimte.

2. Kabels en leidingen en de buitenruimte

De buitenruimte kent twee dimensies, te weten een bovengronds en een ondergronds deel. Kabels en leidingen hebben op beide volumes effect. In Nederland bevinden de meeste kabels en leidingen (verder: leidingen) zich in principe in de ondergrond. De ondiepe ondergrond wordt daarmee zéér zwaar belast qua ruimtelijk gebruik.

De (hoofd)transportleidingen, de distributieleidingen en de huisaansluitingen kennen allemaal een positie in de ondergrond. Soms met eigen spelregels in het kader van externe veiligheid of ruimtelijke ordening, maar meestal puur vanuit een ruimtelijke beschouwing van 'liggen waar ruimte beschikbaar is'.



(Foto: Bovengrond en ondergrond raken elkaar al snel)

Bovengronds hebben de leidingen ook een ingrijpend effect. Veel leidingen kennen bovengrondse objecten die onlosmakelijk verbonden zijn met de ondergrondse netwerken (kastjes voor allerlei doeleinden: trafo's, gemaalkasten, verkeersregelininstallaties, et cetera). Daarnaast kennen veel leidingen bovengrondse voorwaarden (bijvoorbeeld belemmerende stroken) waardoor boven de leidingen geen of beperkt activiteiten mogen plaatsvinden of objecten mogen worden geplaatst.

Beide situaties vragen in ieder geval om aandacht bij de inrichting van de buitenruimte. Je kunt niet bij het inrichten en onderhouden van de buitenruimte de aanwezigheid van de ondergrondse netwerken negeren.

3. Toename van werkzaamheden in de buitenruimte

In de buitenruimte kunnen vele situaties voorkomen waarbij werkzaamheden in principe een effect hebben op kabels en leidingen. Dat varieert van het bouwen en aanleggen van een nieuwe wijk tot het verwijderen of plaatsen van een boom in een bestaande straat. Of het nu gaat om het reconstrueren van een straat of verkeersplein of het inpassen van nieuwe bebouwing in de bestaande infrastructuur, al heel snel zal de ondergrondse infrastructuur invloed ondervinden van werkzaamheden, of moet er in ieder geval bij de werkzaamheden rekening gehouden worden met de bestaande ondergrond.

We moeten ons dus realiseren dat bij nagenoeg alle werkzaamheden in de buitenruimte de aandacht voor de ondergrond een structurele plaats moet krijgen. De belangen van de ondergrond zijn te groot en te belangrijk om te negeren.

Het volume aan werkzaamheden gaat ook nog aanzienlijk toenemen. Het inzicht in de onderhoudsbehoefte aan kabels en leidingen geeft aan dat de vervangingsomvang vanuit een eindelevensduurverwachting gaat toenemen en tot nog grotere afstemproblemen kan gaan leiden. Ook de bovengrondse invulling zal onverminderd doorgaan en op termijn zal ook de economie zich herstellen en zullen bouwinitiatieven weer op gang komen. Daarnaast speelt ook mee dat werkzaamheden in de ondergrond vaker gaan voorkomen als gevolg van innovatief gebruik van deze beschikbare ruimte.

4. Coördinatie- en regierol

Het beheer van kabels en leidingen is zonder discussie een verantwoordelijkheid van de netwerkbeheerder, terwijl de beheerder van de (ondergrondse) buitenruimte bijna altijd de gemeente is. Het tracé (de strook ruimte die beschikbaar wordt gesteld voor de aanleg van de betreffende kabel of leiding) valt daarmee in beide beheerdomeinen. Daarnaast bestaan meerdere initiatiefnemers (bijvoorbeeld projectontwikkelaars) die projectverantwoordelijkheid hebben bij het realiseren van een werk.

In algemene zin is in ieder geval vast te stellen dat ruimte schaars aan het worden is; gemeenten moeten een inhaalslag plegen om deze schaarse ruimte optimaal in te zetten. Op veel plaatsen is de achterliggende jaren met relatief weinig oog voor ordening de ondergrondse ruimte opgesoupeerd en ook bij het inrichten van de bovengrond is niet altijd even zorgvuldig aandacht besteed aan de ondergrondse behoeften.

Onvoldoende regie op het proces ten behoeve van de aanleg van kabels en leidingen kan dan ook leiden tot inefficiënte werkprocessen en onnodige werkzaamheden, dus schade!

De regisseur van dit proces is onafhankelijk en heeft een publiekrechtelijke rol of zou dat in ieder geval moeten hebben.



(Foto: Afstemming in de buitenruimte absolute noodzaak)

Over de rol van de regisseur kun je uitgebreid discussiëren. Moet de persoon 'ervan zijn' en zelf direct invloed uitoefenen op de afstemming, de werkprocessen en de realisatie van het totaal? Of moet de persoon 'erop toezien' dat alles goed gaat en alle belangen zorgvuldig worden afgewogen?

Regie of coördinatie, zoals hier nodig is, is in ieder geval het toezien op goede afstemming tussen bovengrond en ondergrond, het zorg dragen voor afstemming van de verschillende werkzaamheden en het faciliteren van het overleg om te komen tot afstemming.

De aangewezen persoon om de regie te voeren lijkt in veel gevallen de beheerder van de openbare ruimte, en dat is meestal de gemeente.

De mogelijkheden om dit te regelen zijn er.

De **Telecomwet** geeft aan dat de gemeente belast is met coördinatie van werkzaamheden en het afwegen van alle betrokken belangen. De **Gemeentewet** biedt de mogelijkheid om te reguleren middels verordeningen en beleidsregels (bijvoorbeeld door de Modelverordening kabels en leidingen).

Daarnaast zijn er de eerder genoemde NPR-7171-2 waarin processen al nader worden beschreven.

Regie is echter niet vrijblijvend. De spelers moeten de aanwijzingen van de regisseur volgen. Een af te spreken manier van werken vraagt daarom ook het akkoord van de gehele sector en alle betrokken partijen. De term 'afsprake is afspraak' moet een plaats krijgen.

Hoe om te gaan met sancties bij het zich niet houden aan afspraken, behoeft dan ook nadere uitwerking.

5. *Stakeholders*

Als we het hebben over afstemmen, moet helder zijn wat en met wie we dit moeten doen. Om een goed beeld daarbij te hebben moeten we deze partijen benoemen (de zogenaamde stakeholder). In het 'ondergrondse proces' kun je meerdere stakeholders benoemen en vanuit verschillende invalshoeken de belanghebbenden benoemen. Vanuit de verschillende definities lijken de beide hieronder genoemde het meest aan de orde te zijn in het domein 'kabels en leidingen'.

- Belanghebbende die 'iets' van de organisatie verlangt; dit kan een externe groepering zijn, maar ook een manager of werknemer in het bedrijf.
- De verschillende partijen waarmee je rekening moet houden wanneer je een onderneming wilt runnen.

In beide gevallen betreft het elementen die voortkomen uit 'voldoen aan een verlangen' en 'rekening houden met'.

Voor de afstemming betreft dat onder meer de leidingbeheerders, de gemeente als beheerder van de buitenruimte, bewoners, gebruikers van de buitenruimte, aannemers, ondernemers, bestuur, buurtorganisaties, et cetera. Er is veel om rekening mee te houden en veel om af te stemmen!

Dit alles komt nog eens naast de projectverantwoordelijkheden zoals programma van eisen, afgesproken tijdpad, projectbudget en ga zo maar door. Er is een veelheid aan zaken waar rekening mee gehouden moet worden. Elk van de aandachtspunten kent een daarbij te benoemen stakeholder.

6. *Belangenafweging*

In de dynamiek van de altijd in beweging zijnde buitenruimte speelt het afwegen van belangen constant een rol. Een drietal belangen is daarbij met name aan de orde.

- **Privaat belang:** het directe (eigen) belang van netbeheerders, ondernemers, gebruikers van de buitenruimte, projectontwikkelaars, enzovoort. Hierbinnen moet ook het financieel belang worden gezien.
- **Maatschappelijk belang:** leveringszekerheid, openbare orde en veiligheid voor mens en milieu, ordening (ondergrond en bovengrond), welzijn, enzovoort.
- **Bestuurlijk belang:** alles overwegend de maatschappelijk meest verantwoorde en draagvlak hebbende keus (inclusief een eventuele kosten-batenbeoordeling).

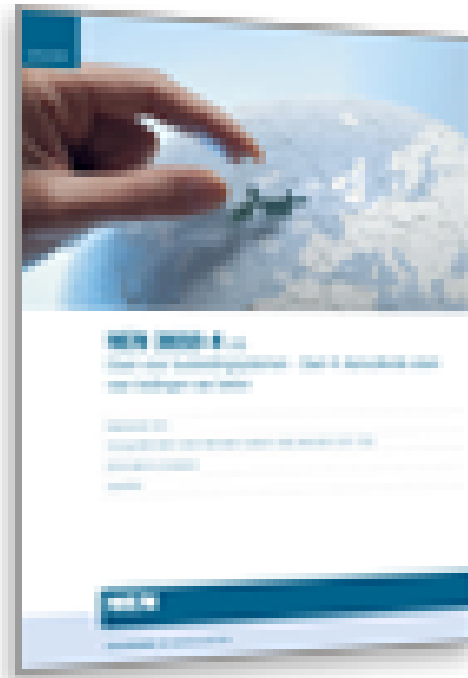
Bij een coördinatie- en/of regierol moeten alle belangen een gelijkwaardige plaats krijgen en moet bij geschillen of de noodzaak tot belangenafweging de juiste keus gemaakt worden.

7. *Behoeftte aan uniformiteit*

Voor het komen tot oplossingen is het van belang in te zien dat de gehele branche op dit moment in heel Nederland en binnen elke gemeente min of meer vrij is om in te vullen hoe we met elkaar hiermee willen omgaan. Het gevolg hiervan is dat er veel varianten zijn hoe met afstemming

(regie en/of coördinatie) bij werkzaamheden in de buitenruimte wordt omgegaan.

Er zijn al wel regelmatig aanzetten gedaan om te komen tot eenduidigheid, bijvoorbeeld door de NPR-7171-2, maar tot op heden ontbreekt het aan voldoende draagvlak om in het gehele land en in het gehele aandachtsveld hier eenduidig mee om te gaan. Deze NPR bevat een beschrijving van het proces tussen de betrokken partijen voor inrichting en ordening van de ondergrond waarin aan te leggen ondergrondse netten en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen een plaats behoren te krijgen. Het standaardiseren van dit proces zou op zich al een belangrijke verbetering zijn. Ook de handreiking 'proactieve regie' van het KLO is een handzaam product dat gezien kan worden als een bijdrage in het afstemmingsproces.



(optimaal benutten mogelijkheden van standaardisering)

Daarnaast heeft de VNG recent een modelverordening kabels en leidingen gepubliceerd, die in samenwerking met het Gemeentelijk Platform voor Kabels en Leidingen (GPKL) en diverse koepelorganisaties tot stand is gekomen. Hierin wordt aan gemeenten een aanbeveling gedaan hoe regels te stellen aan werkzaamheden aan ondergrondse kabels en leidingen. In verband met bijvoorbeeld overlast, veiligheid en ondergrondse ordening kan de gemeente eisen en regels stellen.

Beide producten kunnen een goed fundament zijn voor nadere uitwerking van de noodzakelijke regie- en coördinatierol.

Een bestaand geschil tussen netbeheerders en gemeenten is de wijze waarop omgegaan wordt met de kosten c.q. schade die voortkomt uit verleggingen als gevolg van projecten/werk in de buitenruimte. De discussie over nadeelcompensatie vraagt een eigen traject en wordt in de paper verder buiten beschouwing gelaten. Ook hier is uniformiteit gewenst.

8. Informatie beschikbaar hebben en (willen) delen

Om uiteindelijk de afstemming optimaal te laten plaatsvinden en afweging zorgvuldig te kunnen maken is het een noodzaak dat informatie compleet en betrouwbaar beschikbaar is. Goede, vroegtijdige afstemming tussen beheerders openbare ruimte en netbeheerders over hun wederzijdse plannen - onder regie van de gemeente - lijkt het fundament dat daartoe moet dienen. Slim gebruik van digitale tools kan hier ondersteuning aan bieden.

Het voordeel van een goede afstemming en een goede informatiedeling lijkt mij nauwelijks uitgelegd te hoeven worden.

Voorbeelden zijn:

- op de hoogte van de relevante ontwikkelingen in de omgeving;
- tijdig kunnen nemen van maatregelen ter afstemming op de omgeving en de actoren en factoren tijdig te betrekken;
- actieve communicatie met gehinderde (omwonenden, winkeliers et cetera) voor draagvlak;
- bewust omgaan met projectomgeving (omgevingsmanagement);
- daadwerkelijk effectievere en efficiëntere risicobeheersing met behulp van goede risicoanalyses en doordachte risicobeheersingsmaatregelen;
- minder voor verrassingen komen te staan;
- in gezamenlijk overleg komen tot een rolbeschrijving en instrumentenpakket.

Op korte termijn moeten nu enkele concrete stappen gezet worden om te komen tot verbeteringen op het gebied van werkzaamheden aan kabels en leidingen in de buitenruimte en dan met name het verbeteren en optimaliseren van de algemene afstemming. Hierdoor zal er minder hinder(beleving) op straat zijn bij werken aan de ondergrondse infrastructuur. Opeengebroken straten hebben immers een nadelig effect op verkeersstromen (steden slibben dicht), ondernemers ondervinden overlast in het kader van de bereikbaarheid. Het zoveel mogelijk beperken van werkzaamheden is ook voor netbeheerders voordelig: minder kosten vanuit de degeneratie van straatwerk en kabels en leidingen, minder vertragingsschade, minder vaak verleggen van dezelfde kabels en leidingen, minder vaak hoge verlegkosten.

Projectontwikkelaars kunnen sneller en beter afgestemd het werk realiseren en de gemeente heeft aanzienlijk minder omgevingsoverlast.

Kortom, afstemming is noodzaak en elk van de 'stakeholders' zal dus ruim vooruit moeten gaan denken en proactieve regie = noodzaak.

De taakstelling voor de BV Nederland is nu om met elkaar te komen tot een groeiproces waarin een optimalisering van het met elkaar werken in de (openbare) ruimte geregeld is en daarbij met name de ondergrondse infrastructuur een zekerheid is.

Het gebruik van onderstaande zaken gaan we breed toepassen en het gebruik in afspraken vastleggen:

- **NPR 7171-2**
- **Modelverordening kabels en leidingen en 'good practices'.**
- **Stakeholders committeren zich aan afspraken**
- **Gemeenten nemen de verantwoordelijkheid tot invullen regierol**
- **Hoe om te gaan met sancties bij het zich niet houden aan afspraken.**