

Het beheer van de openbare ruimte, ook ondergronds, is een opgave voor de gemeente. Omvang van aanleg en onderhoud van kabels en leidingen blijft toenemen. Door de complexiteit is goede afstemming tussen de beheerders een cruciale factor geworden. *Regie in de ondergrond* helpt gemeenten om hun regierol voor de ondergrondse ruimte professioneel uit te voeren.

Regie in de ondergrond helpt gemeentelijke coördinatoren bij het organiseren van hun werk. Al naar gelang de eigen situatie kunnen ze de juiste instrumenten kiezen of aanpassen. Voor managers die de regierol van hun gemeente helder willen bepalen, is een handreiking opgenomen voor het beleidsmatige traject.

Regie in de ondergrond

Handreiking afstemming werkzaamheden kabels en leidingen

Regie in de ondergrond

RIONED-REEKS 5

Stichting RIONED

Regie in de ondergrond

Handreiking afstemming werkzaamheden kabels en leidingen

© februari 2004

Stichting RIONED, Ede

Stichting RIONED is zich volledig bewust van haar taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen Stichting RIONED en de auteurs geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventueel in deze uitgave voorkomende onjuistheden.

Auteurs: ir. F.J.P. van Swol en ing. M.J.G.M Brands

Omslag - ontwerp: Annemieke Aerssens, Ruth Osthoff en Anne Kamphuis,
allen lid van het Kunstenaars Collectief Gouda

Omslag - realisatie: Annemieke Aerssens i.s.m. Anne Kamphuis

Foto's: Bureau voor Beeld, H. Dijkstra

Opmaak: Grafisch Atelier Wageningen

Druk: Modern, Bennekom

ISBN: 90 73645 182

Voorwoord

De ondergrondse ruimte wordt steeds intensiever benut. Niet alleen voor transportvoorzieningen als riolering, drinkwater, energie en telecom maar onder meer ook voor verkeerslichtinstallaties, openbare verlichting, afvalinzameling en bomen. Elke functie moet voldoende ruimte hebben en toegankelijk blijven. Calamiteiten en schades als gevolg van graafwerkzaamheden moeten voorkomen worden en bij werkzaamheden moeten de toegankelijkheid, veiligheid en de kwaliteit van wegen en de openbare ruimte gewaarborgd zijn. Zowel leidingbeheerders als gemeenten hebben belang bij een efficiënt gebruik van de ruimte, bundeling van werkzaamheden in de ondergrond en aan de weg en aan het voorkomen van onveilige situaties. Bewoners en weggebruikers stellen terecht vragen over langdurige of steeds weerkerende opbrekingen.

| 3

De gemeente is de natuurlijke spelbepaler in de coördinatie van activiteiten in de ondergrond. Deze publicatie beoogt gemeenten te helpen bij waarmaken van deze rol. Een gemeente moet die expliciet vastleggen. Of een gemeente dat wil, is bijvoorbeeld afhankelijk van de lokale druk op het ondergronds ruimtegebruik en de gewenste sturingsintensiteit. De keuzes in dezen hebben consequenties voor de interne organisatie en voor de afspraken die met de leidingbeheerders gemaakt moeten worden. Ook geeft deze handreiking een overzicht van middelen en instrumenten die gemeenten kunnen - en soms moeten - inzetten om de afstemming tussen de gebruikers te realiseren.

Beleid en regelgeving voor de ondergrondse infrastructuur zijn volop in beweging. De bottom line – bepaal als gemeente uw aanpak en regel uw organisatie – heeft een lange houdbaarheid. Voor de actualiteit staan in de tekst verwijzingen naar websites met de meest actuele regelgeving.

Onder meer door het Centrum voor Ondergronds Bouwen wordt thans gewerkt aan verduidelijking van registratie van kabels en leidingen en aan betere afspraken over veiligheid en aansprakelijkheid. Deze projecten zullen naar verwachting gevolgen hebben voor gemeenten.

Regie in de ondergrond is in de eerste plaats bedoeld voor gemeentelijke managers en beleidsmedewerkers die met het gebruik van de ondergrond en de openbare ruimte te maken hebben. Daarnaast is de publicatie van belang voor eigenaren en beheerders van ondergrondse voorzieningen in de bebouwde kom. Grootchalige (buis)leidingentracés blijven in deze handreiking buiten beschouwing.

Regie in de ondergrond is geschreven door ir. F.J.P. van Swol MPM en ing. M.J.G.M Brands, beiden van V&T Kring. Mr. P.P. de Jonge (gemeente Utrecht) leverde een belangrijke bijdrage aan het belichten van de juridische aspecten.

De leden van de begeleidingscommissie en de klankbordgroep staan vermeld in bijlage 6.

De publicatie is gemaakt in opdracht van Stichting RIONED. Het Fonds Collectief Onderzoek GWW en de gemeenten Amsterdam en Den Haag leverden financiële bijdragen.

Graag dank ik allen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit boek.

drs. H.J. Gastkemper
directeur Stichting RIONED
februari 2004

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 7 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 2 Beleidsproces | 12 |
| 2.1 Startnotitie | 12 |
| 2.2 Inventarisatie van de bestaande situatie | 16 |
| 2.3 Gewenste situatie | 18 |
| 2.4 Implementatie | 19 |
| 2.5 Evaluatie | 22 |
| 2.6 Beheer | 25 |
| 3 Instrumentarium | 26 |
| 3.1 Juridisch (en financieel) instrumentarium | 26 |
| 3.1.1 Een algemene verordening versus bestaand instrumentarium | 26 |
| 3.1.2 Verordening ondergrondse openbare ruimte | 29 |
| 3.1.3 Aanpassen van bestaand juridisch instrumentarium | 33 |
| 3.1.4 Financieel instrumentarium | 35 |
| 3.2 Gemeentelijke organisatie | 36 |
| 3.3 Technisch instrumentarium | 37 |
| 4 Werkprocessen | 39 |
| 4.1 Meerjarenprogrammering | 39 |
| 4.2 Projecten | 41 |
| 4.2.1 Nieuwbouw | 42 |
| 4.2.2 Bestaand stedelijk gebied | 42 |
| 4.2.3 Kleinschalig werk | 42 |
| 4.3 Reparaties en herstel bij calamiteiten en storingen | 43 |
| 4.4 Facilitaire werkzaamheden | 43 |
| Bijlage 1 Overzicht spelers en hun rol | 44 |
| Bijlage 2 Voorbeelden probleemanalyse | 46 |
| Bijlage 3 Voorbeeld streefbeeld | 49 |
| Bijlage 4 Overzicht relevante wet- en regelgeving | 50 |
| Bijlage 5 Leidraad straatwerktarieven | 52 |
| Bijlage 6 Projectorganisatie | 54 |
| Summary | 55 |



Samenvatting

De afgelopen jaren is de behoefte aan een betere afstemming van de werkzaamheden in de ondergrondse openbare ruimte sterk gegroeid. Men vreest meer en meer het beeld van een onoverzichtelijke wirwar van kabels en leidingen van tientallen partijen die elk hun eigen gang gaan. Dit met alle risico's van dien voor het juist en veilig functioneren van de boven- en ondergrondse voorzieningen. Gemeenten hebben regelmatig het gevoel de greep op de ondergrond te hebben verloren. Deze handreiking helpt het gebruik van de ondergrondse openbare ruimte (weer) beheersbaar te maken.

De gemeente speelt hierin een cruciale rol. Als beheerder van de (bovengrondse) openbare ruimte kan en moet de gemeente ook voor de ondergrondse openbare ruimte de regie op zich nemen. Om die rol in te vullen moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Op dit moment ervaren veel gemeenten - al dan niet terecht - belemmeringen om de ondergrond net als de bovengrond actief te ordenen. Hierdoor houden gemeenten zich afzijdig van de ondergrondse openbare ruimte of beperken zij zich tot het tegenhouden van ongewenste activiteiten. De knelpunten die de invulling van een actieve regierol in de weg staan, zijn strategisch (wat willen we met de ondergrond?), praktisch (hoe organiseren we dat?) en juridisch (welk instrument kunnen we inzetten?).

Het gaat dus om duidelijkheid en richting voor het beleidsproces, de werkprocessen en het juridisch instrumentarium. In deze handreiking is daarvoor een structuur uitgewerkt. De hoofdstukken over deze drie aspecten zijn los van elkaar te lezen maar hun onderlinge samenhang is ook geduid.

Het *beleidsproces* schetst de fasen om achtereenvolgens de gemeentelijke regierol te bepalen, te implementeren en vervolgens ook structureel te behouden. Naast definiëring van de eigen doelstellingen en een confrontatie tussen de bestaande en de gewenste situatie, is aandacht besteed aan het invoeren van de noodzakelijke instrumenten en organisatie in de gemeente. Communicatie, zowel met betrokken partijen als naar publiek, en het creëren van draagvlak bij management en bestuur zijn daar ook onderdelen van. Evaluatie en beheer vormen het sluitstuk voor het beleidsproces.

Het juridisch *instrumentarium* dat past bij de regierol is een gemeentelijke keuze. Er zijn in beginsel twee mogelijkheden. De eerste optie is om één nieuw instrument te hanteren, een 'verordening ondergrondse openbare ruimte'. Hierin worden in beginsel alle zaken voor alle partijen eenduidig geregeld. De tweede mogelijkheid gaat uit van aanpassing van bestaande regelingen. Het juridisch instrumentarium wordt ondersteund door financiële regelingen. Verder zijn technische afspraken over tracés en profielen van belang.

De *werkprocessen* beschrijven de dagelijkse omgang tussen gemeente en kabel- en leidingbeheerders maar ook de gemeentelijke organisatie. Er is onderscheid gemaakt tussen (meerjaren)programmering en projecten. Bij projecten is er weer verschil in werkwijze bij groot- en kleinschalige werken en solitaire en gecombineerde activiteiten.

1 Inleiding

Gemeenten hebben steeds vaker te maken met de activiteiten die voortkomen uit de aanleg, vervanging, het hebben of het verleggen van kabels en leidingen in de openbare ruimte. Ook bovengronds zijn de gevolgen van die werkzaamheden duidelijk merkbaar. Hierdoor is bij veel gemeenten de wens ontstaan zich actiever op te stellen. Er bestaat echter veel onduidelijkheid over wat een gemeente kan, mag en moet. Deze handreiking is bedoeld voor gemeenten en heeft als doel bij te dragen aan een betere afstemming tussen partijen die in de ondergrondse openbare ruimte actief zijn.

Ambitie

Gemeenten kunnen met deze handreiking wat meer orde scheppen in de afstemming van de ondergrondse openbare ruimte en op een gestructureerde manier een gemeentelijke rol kiezen die past bij haar wensen. De mate van 'orde scheppen' en de gemeentelijke rol die daarbij hoort, wordt bepaald door het gemeentelijke ambitieniveau. De handreiking spreekt een voorkeur uit voor een ambitie waarbij een regierol van de gemeente voor de ondergrond past. Alleen dan kan de coördinatie van het gebruik van de ondergrond gestalte krijgen vergelijkbaar met die van de bovengrond. Ook om de ambitie voor de bovengrond waar te maken is sturing op de processen in de ondergrond essentieel. Voor alle duidelijkheid: het gaat in de handreiking om alles in de openbare ondergrond. Dus niet alleen om telecommunicatieleidingen of meer 'traditionele' leidingen als die van gas, water en elektriciteit.

| 9

Zoveel gemeenten, zoveel rollen

Bij de handreiking is rekening gehouden met de positie waarin gemeenten zich bevinden. Op dit moment zijn er grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om de werkwijze ten aanzien van de openbare ondergrond. De grootste gemeenten hebben veelal gekozen voor een sterk sturende rol met daarbij een ver doorgevoerd (juridisch en organisatorisch) instrumentarium. Er zijn ook gemeenten die zich tot op heden hebben beperkt tot een minimale rol en die alleen actie ondernemen als er wettelijke taken voor hen zijn weggelegd, bijvoorbeeld op grond van de Telecommunicatiewet. Anno 2004 bevinden de verschillende gemeenten zich op verschillende posities tussen deze beide uitersten.

In de opzet van de handreiking is rekening gehouden met dit brede spectrum. Ook is duidelijk dat de coördinatie van het gebruik van de openbare ondergrond een 'rijdende trein' is. Gemeenten gaan niet blanco met deze handreiking aan de slag maar hebben vaak al verplichtingen uit het verleden en hebben bovendien te maken met bestaande verordeningen en dergelijke. Toch laat de handreiking zien dat er goede mogelijkheden zijn om een 'rijdende trein' bij te sturen.

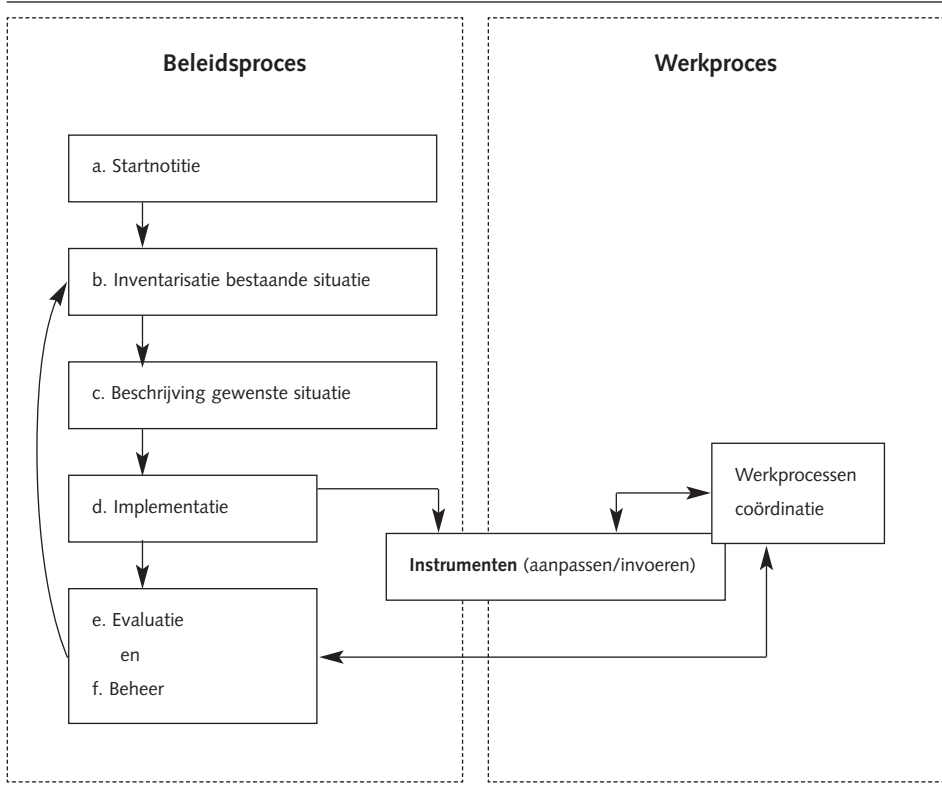
De handreiking heeft geen status die gemeenten of anderen verplicht haar te volgen. Ze biedt gemeenten wel de kans om op een goed gefundeerde manier het afstemmingsproces inhoud te geven. Ook biedt de handreiking voldoende vrijheden om zelf een afweging te maken bij de wijze van invulling van de coördinatietaken.

De structuur van de handreiking

De handreiking is gestructureerd rond drie aspecten (figuur 1):

- het beleidsproces om te bepalen wat te doen;
- het instrumentarium om daar het juiste gereedschap voor te gebruiken;
- het werkproces om de dagelijkse gang van zaken te ordenen.

10 |



Figuur 1: De handreiking schematisch weergegeven

De structuur toont het beleidsproces (van startnotitie tot en met evaluatie en beheer) en het werkproces van de coördinatie van kabels en leidingen. Alle gemeenten hebben op de een of andere manier vorm gegeven aan de coördinatie van het werkproces rond de ondergrond. Uit deze praktijk komen vaak knelpunten en beperkingen naar voren.

Die vragen om een structurele aanpak. De handreiking is er op gericht voor beide ondersteuning te bieden. De structuur van het beleidsproces laat zien hoe structurele afstemming opgezet kan worden. Het onderdeel 'instrumenten' biedt een handvat voor de dagelijkse praktijk.

Leeswijzer

De handreiking is dus opgebouwd uit drie blokken, waarin de stappen 'hoe is het nu en wat wil ik?' (het '*Ist* en *Soll*' in het beleidsproces), 'wat kan ik?' (instrumentarium) en 'hoe doe ik dat?' (werkprocessen) worden doorlopen.

Hoofdstuk 2 beschrijft het beleidsproces, van startnotitie tot en met beheer. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld voor het management. In 2.4 *Implementatie* wordt de koppeling met het instrumentarium en de werkprocessen gemaakt.

De volgende hoofdstukken zijn vooral voor de gemeentelijke coördinatoren bestemd. Hoofdstuk 3 gaat in op het instrumentarium. Er wordt onderscheid gemaakt tussen technische zaken, organisatie en juridisch (inclusief financieel) gereedschap. In hoofdstuk 4 wordt een handvat voor de inrichting van de werkprocessen gegeven.



2 Beleidsproces

De fasen die in het beleidsproces worden doorlopen, zijn in *figuur 1* opgenomen. Na een startnotitie volgt een inventarisatie van de bestaande situatie, gevolgd door een beschrijving van de gewenste situatie. Dan volgt implementatie van een aantal maatregelen om de gewenste situatie te bereiken. Daarbij wordt van een aantal organisatorische, inhoudelijke en (financieel-)juridische instrumenten gebruik gemaakt. De implementatie heeft gevolgen voor de werkprocessen. Na de implementatie volgen evaluatie en beheer en uiteindelijk weer aanpassingen van de bestaande en gewenste situatie.

In dit hoofdstuk worden de stappen van startnotitie tot en met beheer (het beleidsproces in *figuur 1*) stuk voor stuk doorlopen. Per onderdeel is, waar dat zinvol is, een voorbeeld opgenomen om naast de beschrijving ook een praktisch handvat te bieden.

12 |

De vrijheden die een gemeente in het beleidsproces heeft, zijn uiteraard wel beperkt. Naast belemmeringen als gevolg van bestaande wet- en regelgeving, moeten gemeenten ook rekening houden met een eigen, dubbele rol. Een voorbeeld is dat een afspraak over kabels en leidingen niet alleen het energiebedrijf of andere bedrijven raakt maar ook de gemeente zelf: de riolering is meestal en andere leidingen zijn soms in eigendom van en in beheer bij de gemeente.

Naast deze beperkingen kost het doorlopen van het beleidsproces tijd. Vooral het invoeren van verordeningen en het opzeggen van bestaande overeenkomsten kan lang duren.

2.1 Startnotitie

De startnotitie geeft de weg aan om te komen tot afstemming. Ook moet de aanleiding voor afstemming van het gebruik van de ondergrondse infrastructuur duidelijk zijn. Het begin is een probleemanalyse; een visie van de gemeente op de ondergrondse openbare ruimte is het vervolg daarop.

Probleemanalyse

In de probleemanalyse staan de redenen om de afstemming structureel te regelen. Deze argumenten zijn te herleiden op wettelijke en maatschappelijke taken van de lokale overheid:

- *de plicht* om iets te regelen in de afstemming: de gemeente voert regie over de bovengrond, en dus ook over de ondergrond, in de openbare ruimte. Verder stelt de Telecommunicatiewet dat gemeenten een verordening moeten hebben;
- *de maatschappelijke context*, passend binnen doelstellingen van een gemeente om publieke overlast te beperken, het functioneren van de bebouwde omgeving centraal te stellen en risico's te beheersen. Dit uit zich in:



- *de acute noodzaak*: in de uitvoeringspraktijk lopen ambtenaren tegen meer opbreken van wegen aan, hetgeen de kwaliteit, veiligheid en bereikbaarheid van de bovengrondse ruimte vermindert;
- *de gebrekkige invulling van de coördinatie* op dit moment: veel gemeenten doen hun afstemming op basis van oude afspraken (overeenkomsten) met voormalige nutsbedrijven. Verder bestaat er onduidelijkheid over wat gemeenten mogen en moeten regelen;
- *risico's*: de huidige manier van werken met kabels en leidingen brengt voor de gemeente een zeker risico met zich mee. Het waarborgen van de *veiligheid* van de openbare ruimte kan in het geding zijn als er risico's bij graafwerkzaamheden ontstaan door bijvoorbeeld een onvolledige registratie van kabels en leidingen. Verder geeft een slechte afstemming onnodig veel *overlast* in intensief gebruikt stedelijk gebied. Ook bestaat er een *financieel* risico doordat slechte afstemming de levensduur van wegen en stoepen onnodig beperkt of doordat een financieel voordeel niet benut wordt omdat werkzaamheden niet gezamenlijk worden uitgevoerd (rioolvervanging gelijktijdig vervangen met de waterleiding). Behalve dat een gemeente onnodig risico's loopt, laat men dus ook kansen liggen om de zaken goed te regelen.

Het is niet de bedoeling in de probleemanalyse een volledige inventarisatie uit te voeren. Dat is in de vervolgstap aan de orde. Een overzicht van de partijen die betrokken

zijn en een korte omschrijving van hun rol is wel handig. *Bijlage 1* geeft daar een voorbeeld van. Daarmee wordt de complexiteit op een praktische manier inzichtelijk gemaakt en tegemoetgekomen aan de behoefte aan transparantie. Ook de verschillende rollen die de gemeente heeft worden dan zichtbaar. Zo treedt de gemeente op als coördinator van de ondergrondse openbare ruimte maar is ze tegelijk ook eigenaar van de riolering en heeft ze daarnaast als aandeelhouder of (gedeeltelijk) eigenaar mogelijk een belang in het waterleidingbedrijf of een andere netwerkbeheerder.

Een tweede toevoeging die de probleemanalyse meer tot leven brengt, is een praktijkvoorbeeld van een 'conflict' bij ondergrondse werkzaamheden in de gemeente. Een concreet geval dat zich binnen een gemeente heeft voorgedaan en waaruit duidelijk blijkt dat afstemming tussen gemeente en kabel- en leidingbeheerders een gezamenlijk doel dient.

14 |

Voorbeeld probleemanalyse

Bij een probleemanalyse kan het verwijzen naar een concreet voorbeeld uit de eigen gemeente de bestuurders en het hoger management triggeren op de noodzaak tot goede afstemming. Daarmee gaat voor hen de problematiek meer leven. Ter illustratie is een probleemanalyse van twee gemeenten bijgevoegd (*Bijlage 2*).

Een algemene tekst heeft de volgende strekking: 'Gemeenten hebben verantwoordelijkheid voor de ondergrondse openbare ruimte. De gemeente voert de regie over de openbare ruimte en daartoe behoort ook de ondergrond. Gebruik van de ondergrond en van de bovengrond beïnvloeden elkaar. Zo gebeurt het steeds vaker dat wegen en stoepen zijn opgebroken voor het leggen en vervangen van kabels en leidingen. Verder heeft de gemeente op grond van de Telecommunicatiewet een coördinatietaak voor de kabels en leidingen voor openbare elektronische communicatienetwerken. De urgentie om afstemming van het gebruik van en werken in de ondergrond te regelen is de afgelopen tijd sterk toegenomen. Dit komt doordat steeds meer partijen in een steeds beperktere ruimte vele kilometers leiding en kabel leggen en verleggen.'

Streefbeeld

Het doel van het formuleren van een streefbeeld is om een eerste lijn uit te zetten en duidelijk te maken waartoe het te doorlopen proces moet leiden. Het is ook mogelijk dat het gemeentebestuur pas in een latere fase (bijvoorbeeld na een beschrijving van de gewenste situatie) de juiste rol van de gemeente ziet, en dat bij het streefbeeld wordt volstaan met een beschrijving van de bandbreedte waarbinnen de gemeentelijke taken zich bewegen.

Uit bestudering van documentatie van een aantal gemeenten is het beeld naar voren gekomen dat veel aandacht gaat naar juridische en technische uitwerking van de coördinatietaken zonder dat er een probleemanalyse aan vooraf is gegaan. Hierdoor kan het gebeuren dat in een later stadium het draagvlak voor een structurele aanpak van de afstemming van de werkzaamheden bij bestuur en hoger management minder groot is. Aan de andere kant is de fase van visievorming geen doel op zich en ligt het zwaartepunt in de tijdsbesteding bij de vervolgstappen in het beleidsproces.

Voorbeeld streefbeeld

‘Een goede organisatie en beheer van kabels en leidingen is geen doel op zich maar is een afgeleide van de doelen die de gemeente heeft gesteld in haar streven naar een duurzame leefomgeving en het integraal afwegen van belangen. Daarom zijn in de gemeente het beheer en gebruik van de ondergrondse openbare ruimte, net als van de bovengrondse openbare ruimte, goed geregeld. De gemeente vult haar positie als beheerder en eigenaar van de ondergrondse openbare ruimte volwaardig in. Er zijn met alle betrokken partijen duidelijke afspraken gemaakt. Iedereen houdt zich daaraan, ook al omdat alle partijen daar voordeel bij hebben. Bereikbaarheid, veiligheid en openbare orde zijn maximaal gewaarborgd. De publieke overlast is tot het minimum beperkt, de ondergrond is helder geordend en er vindt een betrouwbare, actuele registratie van de bestaande kabels en leidingen plaats.’

In *Bijlage 3* is als voorbeeld een bestaand streefbeeld van een gemeente opgenomen.

| 15

Motivatie naar hoger management en bestuur

Een motiverende samenvatting van één pagina, met daarin onder andere de probleemanalyse en globale visie, kan helpen om bestuurders en management te duiden wat er aan de hand is. Deze motivatie bevat dan de volgende onderdelen:

- probleemanalyse;
- doelstelling (zoals opgenomen in de globale visie);
- het te doorlopen pad (zie het schema van het beleidsproces);
- de randvoorwaarden (een en ander dient te passen in de bestaande opzet van de organisatie; wat zijn globaal de benodigde tijd en middelen en op wie in de organisatie wordt een beroep gedaan: medewerkers van beleid, planvorming, operationeel beheer en ondersteunende taken?);

- de geschatte doorlooptijd (in de inleiding is opgemerkt dat zaken die voortkomen uit het beleidsproces wel eens lang kunnen duren voordat ze zijn gerealiseerd. Deze acties zijn in dit stadium van het proces nog niet te overzien, maar wel te benoemen als momenten waarop de planning mogelijk bijgesteld wordt).

Communicatie

De belangrijkste doelgroep in de beginfase is het hoger management en het bestuur. Naast de hiervoor beschreven motivatie ter onderbouwing van de voorgenomen aanpak kan een mondelinge toelichting van belang zijn. Verder wordt deze fase meestal afgesloten met een bestuurlijk besluit. De Gemeenteraad of het College van Burgemeester en Wethouders doet een uitspraak over de vertrekpunten.

2.2 Inventarisatie van de bestaande situatie

De inventarisatie bestaat uit een beschrijving van de bestaande relevante documenten en werkwijzen.

Het is aan te bevelen om al te anticiperen op het instrumentarium van later (hoofdstuk 3), en met de indeling van de soorten instrumenten hierbij rekening te houden. Ook komt nu het onderscheid naar de soorten werkzaamheden aan de orde. Er bestaan verschillen tussen (meerjaren) programma's, nieuwbouwactiviteiten, werkzaamheden in de bestaande stad, kleinschalige werkzaamheden en calamiteiten. Verder is het raadzaam om de inventarisatie in een beperkte tijd uit te voeren en er geen project op zich van te maken.

In de vervolgstappen op deze fase komt een aantal vragen concreter naar voren zodat gericht kan worden gewerkt en zaken meer in detail aan bod komen. Als bijvoorbeeld uit een inventarisatie van de bestaande regelingen blijkt dat de gemeente een verordening op grond van de Telecommunicatiewet heeft, dan hoeft geen beschrijving van de inhoud van de verordening te worden gemaakt, maar volstaat het om globaal te beoordelen (bijvoorbeeld of er aanvullingen zijn op de modelverordening).

De inventarisatie is opgebouwd rond het juridisch en financieel instrumentarium, de technische werkwijze, de organisatie en een overzicht van betrokken partijen.

- *Juridisch en financieel instrumentarium*
Voor zowel het juridisch als het financieel instrumentarium bestaat onderscheid tussen enerzijds publieke en private regelingen en anderzijds tussen leidingen die vallen onder de Telecommunicatiewet en overige leidingen. Ook moet in de inventarisatie de eigen gemeentelijke ondergrondse infrastructuur (zoals riolering en containers voor ondergrondse afvalinzameling) worden opgenomen. Mogelijk vormt deze categorie naast de Telecom- en overige leidingen een derde relevante categorie. In een aantal gemeenten is naast de riolering ook het netwerk van gas,

elektra, drinkwater of kabel nog (deels) in eigendom van de gemeente. *Bijlage 4* geeft een overzicht van relevante wet- en regelgeving.

In het juridisch instrumentarium is ook een overzicht van afspraken uit het verleden relevant. Het betreft hier zaken als specifieke financiële regelingen over het hebben van kabels en leidingen in de grond. Maar ook bijvoorbeeld een afspraak in de vorm van een concessie tussen de gemeente en het elektriciteitsbedrijf uit het begin van de vorige eeuw komt voor. Het is vaak zo dat bij verkoop van een gemeentelijke voorziening (gas, water, elektriciteit, kabel) een private regeling wordt getroffen.

- *Technische werkwijze*

Hieronder vallen bestaande bepalingen en werkwijzen voor het werken door derden.

- *Inrichting van de organisatie*

Hiermee wordt bedoeld: een overzicht van hoe de gemeente werkt aan kabels en leidingen en welke functies waar worden ingevuld. De volgende activiteiten hebben in de gemeentelijke organisatie een plaats:

- bestuurlijke verantwoordelijkheid: de portefeuillehouder voor kabels en leidingen;
- beleid: de auteur van de stukken voor het vastleggen van het beleidsproces, de plaats waar wordt gewerkt aan de toekomstvisie van de gemeente, aan meerjarenprogramma's voor de openbare ruimte en aan de kaderstelling bij private ontwikkelingen;
- planvorming: de activiteiten van nieuwbouw, herontwikkeling en juridische zaken met betrekking tot de grondexploitatie;
- uitvoering: de afstemming van activiteiten in de openbare ruimte binnen een kalenderjaar, de voorbereiding van bestekken, het projectoverleg tijdens de realisatie van projecten, de uitvoeringscoördinatie, het maken van revisie-tekeningen;
- beheer: het bestandsbeheer ondergrondse infrastructuur inclusief de koppeling met de bovengrondse openbare ruimte;
- handhaving en toezicht van de openbare ruimte;
- vergunningverlening;
- overige juridische taken, zoals het opstellen en aanpassen van regelingen.

- *Een overzicht van betrokken partijen*

Dit betreft vooral de netwerkbeheerders (inclusief mogelijke nieuwkomers). Hierbij is een onderscheid naar niveaus van partijen en hun leidingen denkbaar. Als bijvoorbeeld de Gasunie alleen met een transportleiding in de gemeente aanwezig is, dan heeft dit een ander belang dan bijvoorbeeld het netwerk voor telefonie.

Voorbeeld inventarisatie

Een overzicht van mogelijk juridisch en financieel instrumentarium is opgenomen in 3.1 *Juridisch (en financieel) instrumentarium*. Inzicht in de inrichting van de gemeentelijke organisatie maakt deel uit van 3.2 *Gemeentelijke organisatie*. Een voorbeeld van een overzicht van betrokken partijen is in *Bijlage 1* opgenomen.

2.3 Gewenste situatie

Bij de gewenste situatie is een beschrijving aan de orde van de doelstellingen van de coördinatie taken en de strategie om deze te bereiken.

18 |

Bij de invulling van de doelstellingen van de coördinatie taak staat het afwegen van de publieke belangen centraal. Deze afweging is integraal, wat betekent dat kabels en leidingen een onderdeel vormen van een proces waarin alle andere zaken worden betrokken die de openbare ruimte betreffen. Zoals het beheer en inrichting van de groenvoorzieningen en de wegen bijvoorbeeld. Het hogere gemeentelijk doel van de publieke belangen kan beschreven worden als de borging van een duurzame leefomgeving. De coördinatie taak inzake kabels en leidingen valt daar onder. De coördinatie dient dan de volgende doelen:

- een goede kwaliteit van de openbare ruimte;
- het minimaliseren van publieke overlast;
- het waarborgen van de veiligheid;
- het waarborgen van bereikbaarheid;
- het handhaven van de openbare orde;
- het bevorderen van ondergrondse ordening.

Uitgangspunt van de coördinatie taak is: het duidelijk krijgen wanneer en waar aanleg, vervanging, onderhoud vanuit maatschappelijk oogpunt al dan niet wenselijk zijn en onder welke condities die maatregelen uitgevoerd worden (uitvoeringvoorwaarden), op basis van een voor alle betrokkenen (netwerkbeheerders maar ook gebruikers van de openbare ruimte zoals burgers en bedrijven) heldere procedure met duidelijke criteria. Deze procedure wordt door alle partijen – inclusief de gemeente voor de eigen kabels en leidingen – gedragen; handhaving en registratie zijn duidelijk geregeld en voor in- en externen is bekend wie bij de gemeente waarvoor ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk en aanspreekbaar is.

Ontwikkeling van de gemeentelijke rol

Voor veel gemeenten die aan het beschreven beeld willen voldoen, zal gelden dat de eigen rol verandert na confrontatie met de huidige toestand die onder 2.2 *Inventarisatie van de bestaande situatie* is beschreven. De ontwikkeling van die rol kent grofweg drie fasen:

- de passieve rol, waarin de gemeente als beheerder alleen de minimale taak uitvoert;
- de afremmende rol, waarin met juridisch instrumentarium wordt getracht om ongewenste ontwikkelingen te belemmeren;
- de rol als regiehouder, waarin de gemeente komt tot een actieve opstelling en de ondergrond wil ordenen.

Ook eenduidigheid is wenselijk voor gemeenten. Het is logisch om als overheid gelijke partijen ook zoveel mogelijk gelijkwaardig te behandelen. Beperkende factoren voor deze eenduidigheid zijn de leidingen voor telecommunicatie en kabeltelevisie (de leidingen die onder de Telecommunicatiewet vallen) en de eigen gemeentelijke leidingen zoals riolering. De vraag kan bijvoorbeeld gesteld worden of de gemeente aan zichzelf precariorechten voor de riolering moet voldoen.

Het streefbeeld dat onder 2.1 *Startnotitie* is opgesteld, kan nu concreter worden gemaakt en vertaald naar een doelstelling.

Voorbeeld doelstelling

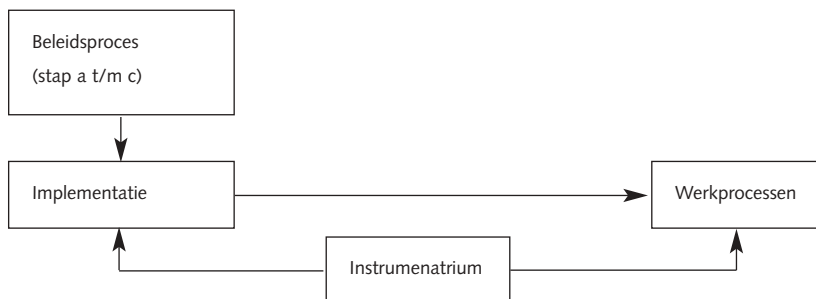
‘Een inventarisatie van de huidige werkwijze in onze gemeente toont aan dat de gewenste situatie nog geen realiteit is. Op dit moment hanteren noch de gemeente, noch de partijen die bij de aanleg, vervanging en het onderhoud van kabels en leidingen zijn betrokken, de gewenste werkwijze. De gemeente wil bepalen waar, wanneer en hoe werkzaamheden vanuit gemeentelijk (publiekelijk) oogpunt mogelijk zijn. De gemeente zal daarom eenduidig, helder, recht- en doelmatig de voor de betrokken partijen (netwerkbeheerders maar ook de bedrijven en de burgers) benodigde werkwijze formuleren en implementeren. Dit omvat een aantal werkafspraken, de eigen gemeentelijke werkwijze en zo nodig ook het opstellen en vastleggen van een juridisch instrumentarium. Deze afspraken brengen ook verplichtingen voor de gemeente met zich mee. Vanuit de overtuiging dat de openbare ruimte een gedeelde zorg is, met een primaire verantwoordelijkheid voor de gemeente als coördinerend beheerder en eigenaar, wil de gemeente met de kabel- en leidingbeheerders tot een gezamenlijk gedragen werkwijze komen.’

2.4 Implementatie

De implementatie legt de basis voor een gestructureerde toepassing van instrumenten en werkprocessen, met als doel de beoogde situatie te realiseren. De middelen die hierbij ter beschikking staan, worden in *hoofdstuk 3 Instrumentarium* inhoudelijk beschreven.

Het product is een implementatieplan. Deze paragraaf beschrijft het voor implementatie te doorlopen proces.

De plaats van het onderdeel 'implementatie' in relatie tot het beleidsproces, de werkprocessen en het instrumentarium, is in *figuur 2* weergegeven.



Figuur 2: Implementatie in relatie tot beleidsproces, werkprocessen en instrumentarium

Bij de start van het implementatieproces komt een principiële keuze aan de orde:

**Een gemeente kiest voor
het aanpassen van bestaande processen en instrumenten
óf
het opnieuw inrichten van proces en instrumentarium**

Na de eerder gemaakte vergelijking van de huidige met de gewenste situatie, zijn twee uitgangspunten voor de implementatie mogelijk:

- op basis van de bestaande werkwijze de bestaande werkprocessen en het huidige instrumentarium aanpassen met als doel de gewenste situatie te bereiken óf
- op grond van de gedefinieerde gewenste toestand nieuwe instrumenten en werkprocessen implementeren.

Dit zijn twee uitersten. De keuze voor één van beide is afhankelijk van omvang en aard van het verschil tussen de gewenste en de actuele situatie, van de (on)mogelijkheden van organisatorische wijzigingen en van de juridische beperkingen. In theorie heeft een nieuwe opbouw de voorkeur. Dat is zeker het geval als de betrokken gemeente veel last heeft van een gebrekkige regeling van de afstemmingstaken en tegelijk een sterke ambitie heeft om de coördinatie op een goede manier invulling te geven.

Ruimte voor aanpassingen in werkprocessen en instrumentarium wordt voor een deel

op management- en bestuurlijk niveau gegeven. Dat is een reden te meer om bij de startnotitie in de motivatie management en bestuur te wijzen op de mogelijke consequenties voor de organisatie.

Tussen de genoemde uitersten bestaan nog andere oplossingen. Zo kan gekozen worden voor een nieuwe juridische en financiële opzet van de coördinatietaken waarbij de structuren van de gemeentelijke organisatie ongewijzigd blijven. Mogelijk nieuwe taken worden dan toegekend aan bestaande functies. Aanpassingsruimte op onderdelen - in dit geval alleen de juridische aspecten - is beperkt. De gemeentelijke coördinatietaak kent een aantal verplichtingen. Op het moment dat bijvoorbeeld een plicht tot het vragen van een vergunning bij kabel- en leidingbeheerders wordt vastgelegd, houdt dit ook in dat een gemeente daar binnen een vastgestelde tijd op reageert, met inachtneming van een aantal regels. Dit stelt eisen aan de capaciteiten en kwaliteiten van medewerkers en een goede vastlegging van de werkprocessen.

| 21

Met andere woorden: juridische en organisatorische aspecten beïnvloeden elkaar wederzijds en zijn niet los van elkaar te zien. Tijdens de implementatie worden deze aspecten in hun onderlinge samenhang bewaakt aan de hand van een implementatieplan. In dat plan krijgen juridische (inclusief financiële) regelingen, organisatorische zaken en technische aspecten aandacht.

Met behulp van de beschikbare instrumenten geeft het implementatieplan de keuzes aan inzake deze drie aspecten en beschrijft het de uitgangspunten voor de werkprocessen. In deze handreiking zijn de instrumenten en de werkprocessen in aparte hoofdstukken opgenomen. *Hoofdstuk 3 Instrumentarium* gaat vooral in op de juridische en financiële aspecten, maar beschrijft ook een mogelijke organisatorische opzet. In *hoofdstuk 4 Werkprocessen* ligt de nadruk op de uitwerking in de organisatie (werkwijze) en de technische aangelegenheden.

Communicatie

Niet alleen gedurende het beleidsproces verdient communicatie bij de invoering extra aandacht, maar ook bij de invoering zelf. Draagvlak bij alle doelgroepen is essentieel voor een succesvolle invoering.

Het gaat om drie doelgroepen:

- interne doelgroepen: de gemeentelijke medewerkers, het management en het lokale bestuur;
- de kabel- en leidingbeheerders: zeker als instrumenten worden ingevoerd en/of aangepast, zal een overlegstructuur nodig zijn. Het geniet de voorkeur om de netwerkbeheerders vanaf de eerste stappen in het beleidsproces een rol te geven.

Ondanks mogelijke geschilpunten is er ook een gezamenlijk belang te definiëren. Zo kan een intentieverklaring worden opgesteld bij de afronding van de inventarisatie van de bestaande situatie, waarbij de gedefinieerde gewenste situatie door alle netwerkbeheerders wordt onderschreven. Een intentieverklaring in een vroegtijdig stadium zoals na de inventarisatie van de actuele toestand, kan aan het einde van deze fase worden gevolgd door een zwaardere afspraak als een convenant. Ook een convenant heeft overigens een beperkte kracht want het heeft niet de zwaarte van wet- of regelgeving;

- publiek: publicatie van het besluit tot aanpassing van de werkwijze met betrekking tot de afstemmingstaken laat zien dat de gemeente staat voor de publieke belangen.

Net als bij 2.1 *Startnotitie* is de implementatie een moment dat bij uitstek vraagt om bestuurlijke instemming.

22 |

Invoering en beleidsvoorbereiding

Vorbereiding van beleid en de implementatie ervan, zijn heel verschillende activiteiten. Het is verstandig serieus na te gaan wie binnen de gemeentelijke organisatie de feitelijke implementatie op zich neemt. Het lijkt verstandig de verantwoordelijkheid hiervoor niet neer te leggen bij de (beleids)ambtenaar die de stappen in het beleidsproces beschrijft maar die verantwoordelijkheid te leggen bij een ander binnen de organisatie. Niet alleen vraagt het geheel andere kwaliteiten van de medewerker, ook komt de beleidsambtenaar in de knoop doordat de implementatie mogelijk consequenties heeft voor zijn of haar positie. Scheiding van de taken 'beleid' en 'implementatie' in de organisatie geniet dan ook de voorkeur.

2.5 Evaluatie

Nadat de implementatie is uitgevoerd en de werkprocessen zijn afgestemd op de omschreven gewenste situatie, vindt de uitvoering van de coördinatietaken plaats. Om te bewaken of en hoe dit in de praktijk verloopt ten opzichte van de beoogde doelstellingen, is het noodzakelijk om aandacht te besteden aan evaluatie en beheer.

Onder evaluatie wordt hier verstaan: de beoordeling van het doorlopen beleidsproces. In de praktijk vinden gemeenteambtenaren het lastig om evaluatie structureel te borgen.

Evaluatie kent aspecten met een verschillend abstractieniveau en ook met een verschillende frequentie van herhaling. Twee evaluaties zijn hier van belang:

- een (jaarlijkse) toets of de gewenste situatie wordt bereikt met het gekozen instrumentarium: bijvoorbeeld door evaluatie van een bepaald project van initiatief tot oplevering (dit levert informatie voor bijvoorbeeld het jaarverslag). Het is mogelijk deze evaluatie te borgen door er een vast onderdeel van te maken in de kwartaal-rapportages voor management en bestuur (de marap);

- vier- of vijfjaarlijks de meer fundamentele vraag in hoeverre de geformuleerde doelstellingen en visie nog kloppen. Deze evaluatie kan worden opgenomen in de toelichting bij de verordening die de afstemming van de ondergrondse openbare ruimte regelt.

Voorbeeld implementatieplan

De inhoud van het implementatieplan is afhankelijk van de keuze die de gemeente heeft gemaakt over de aanpassingen van het instrumentarium en de werkprocessen. Hier volgt een voorbeeld van de situatie waarbij aanpassingen op de werkwijze en het juridisch instrumentarium worden doorgevoerd:

‘Na een analyse van de actuele en de gewenste situatie heeft de gemeente vastgesteld dat op drie onderdelen aanpassingen noodzakelijk zijn:

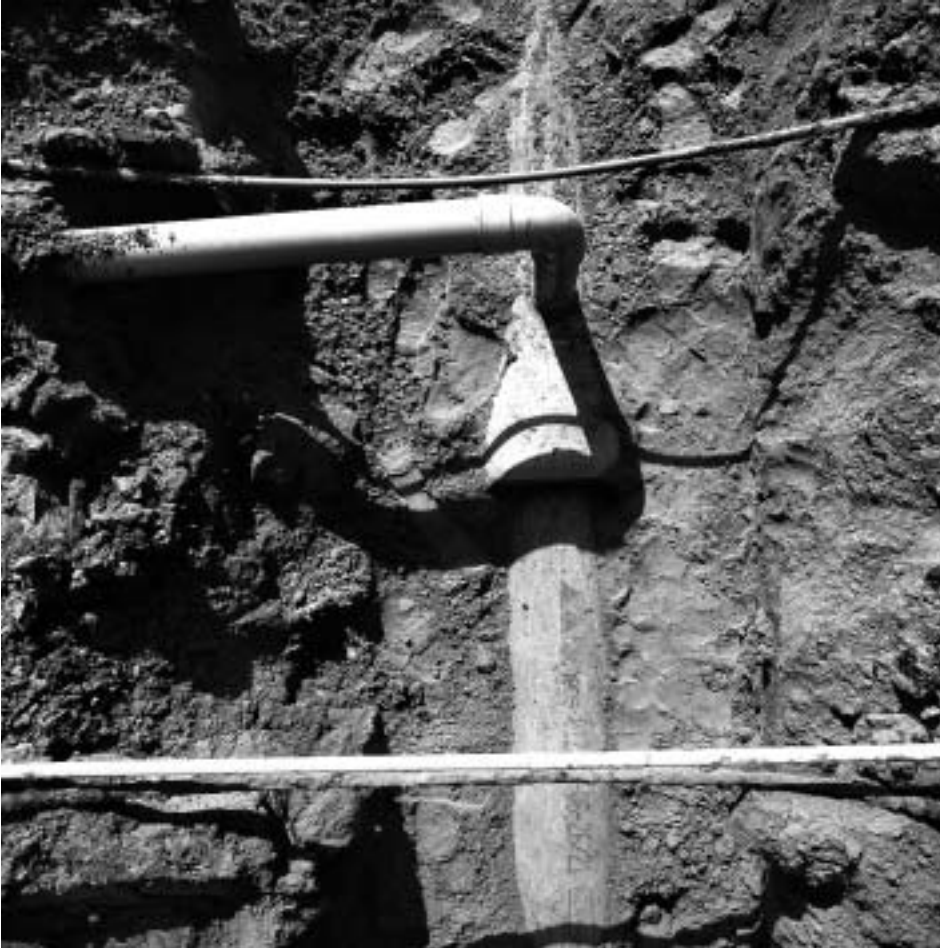
- de organisatie;
- de juridische en financiële instrumenten;
- de inhoudelijke coördinatie.

Voorgesteld wordt om deze als volgt te implementeren.

- De bestaande hoofd- en substructuren van de dienst (organisatie) blijven ongewijzigd. Wel worden de taken toegevoegd die zijn beschreven met ingang van [datum] aan een aantal bestaande functies. Ook wordt eenduidig bepaald wie welke taak vervult, van bestuurlijk tot operationeel niveau. Daarnaast is een aantal functies toegevoegd.
- Ter ondersteuning van de gewenste werkwijze worden de volgende regelingen en overeenkomsten aangepast, beëindigd dan wel opgesteld:
 - ...
 - ...

De hiervoor noodzakelijk nieuwe regelingen en overeenkomsten zijn bijgevoegd. Deze worden tussen [datum] en [datum] van kracht.

- De taken en werkzaamheden zijn inhoudelijk beschreven in de bijlage Werkprocessen. Nadat de organisatorische wijzigingen en de juridische aanpassingen zijn doorgevoerd, zal de gemeentelijke organisatie verplicht zijn om op deze werkwijze over te stappen. Met deze werkwijze zal de komende periode worden proefgedraaid. De afgelopen maanden is bij een aantal projecten al op de voorgestelde wijze gewerkt.
- Naast communicatie met de direct betrokkenen (kabel- en leidingbeheerders als telecommunicatie, niet-telecommunicatie en gemeente), is ook informatie aan de inwoners voorzien. Dit zal gebeuren door berichtgeving in (namen bladen). Ook verschijnt een persbericht.’



In het implementatieplan is aangegeven wie de zorg draagt voor een periodieke evaluatie, op zowel project- als procesniveau. Bij de evaluatie zijn alle partijen betrokken die een rol spelen bij de coördinatie van de ondergrondse openbare ruimte.

In het instrumentarium kan worden opgenomen dat een aantal projecten zal worden geëvalueerd, bij voorkeur zoveel mogelijk aan de hand van een aantal vooraf gedefinieerde criteria of aandachtspunten.

In een latere fase kan een verzameling van deze projectevaluaties leiden tot een beoordeling van werkprocessen en instrumentarium. Dit dient twee onderzoeksvragen:

- in welke mate wordt de gewenste situatie bereikt en hoe verhoudt het resultaat zich tot de situatie voordat instrumentarium en werkprocessen werden aangepast? Dit vereist een nulmeting voorafgaande aan de implementatie van de nieuwe werkprocessen, ondersteund met het aangepaste instrumentarium;
- bestaat er op basis van de evaluatie behoefte aan aanpassing van de gedefinieerde gewenste situatie? Hier ligt een overlap met het beheer, waarin meer wordt gekeken naar de omgevingsfactoren zoals veranderende wet- en regelgeving van hogere overheden.

2.6 Beheer

Het laatste onderdeel van het beleidsproces is beheer. Feitelijk is beheer de voortdurende bewaking van het werkproces: het beheer van de bestanden, de werkwijze, wijziging in wet- en regelgeving, et cetera.

Met beheer begint ook het beleidsproces weer opnieuw. Een beleidsproces is namelijk cyclisch en streeft naar een verbetering van bestaande werkwijzen en gehanteerd instrumentarium. In de inleiding (*figuur 1*) is het schema van het beleidsproces opgenomen. Hierin is (met behulp van een pijl) aangegeven dat de resultaten van evaluatie en beheer de opstap vormen naar een nieuw proces. De gewenste situatie wordt opnieuw gedefinieerd en de vervolgstappen worden weer doorlopen. Dit duidt op het belang van beheer.

In veel activiteiten van gemeenten is beheer onontbeerlijk. In veel gevallen vormt het echter ook een sluitpost van de activiteiten. Dit leidt dan tot twee problemen: de actuele situatie verslechtert en er komt geen input uit de beheertaken die kan leiden tot een verbetering van het proces. Dit belang van beheer voor de openbare ruimte geldt ook voor de ondergrondse ruimte.

Het is dan ook nuttig om, parallel aan de evaluatie zoals in de voorgaande paragraaf is toegelicht, de gang van zaken periodiek te beoordelen en naast de oorspronkelijke bedoelingen te leggen. Waar evaluatie met name de projecten en de daarmee verbonden processen beschrijft, kijkt beheer naar de resultaten hiervan en de omgevingsfactoren, zoals de externe ontwikkelingen.

3 Instrumentarium

Bij het voorgaande hoofdstuk is onder 2.4 *Implementatie* het instrumentarium al kort aan de orde geweest vanwege de nauwe relatie tussen implementatie en de keuze voor een instrument als bijvoorbeeld regelgeving. In hoofdstuk 2 is ook ingegaan op een principiële keuze uit twee mogelijkheden voor het te gebruiken instrumentarium. In het ene geval worden compleet nieuwe instrumenten ingevoerd. De andere optie gaat uit van aanpassing van bestaande instrumenten. Dit hoofdstuk bespreekt beide opties.

Behalve met de implementatie van het beleidsproces heeft het instrumentarium ook een relatie met de werkprocessen. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het juridische instrumentarium in dienst van de doelstellingen die gedefinieerd zijn in het beleidsproces. De organisatorische en inhoudelijke aspecten komen in dit hoofdstuk korter aan bod; in *hoofdstuk 4 Werkprocessen* komen ze in nadere uitwerking terug.

26 |

Dit hoofdstuk deelt het instrumentarium in drie delen in: juridisch instrumentarium, inclusief de financiële consequenties, organisatorische aspecten en tot slot de technische zaken.

3.1 Juridisch (en financieel) instrumentarium

In 2.4 *Implementatie* duidelijk geworden dat er in beginsel twee mogelijkheden zijn voor de inzet van het juridisch instrumentarium, afhankelijk van het verschil tussen de gewenste en de actuele situatie. De eerste mogelijkheid is het opzetten van een nieuw juridisch instrumentarium op basis van een verordening ondergrondse openbare ruimte. De tweede optie gaat uit van het aanpassen van het bestaande juridisch instrumentarium, zoals overeenkomsten tussen gemeente en nutsbedrijven of de precarioverordening.

Eerst worden de aspecten geduid die de keuze voor de twee opties bepalen. Daarna worden deze twee mogelijkheden beschreven. Omdat er een nauwe relatie bestaat tussen het juridisch en het financieel instrumentarium, wordt aansluitend aandacht besteed aan financiële regelingen.

3.1.1 Een algemene verordening versus bestaand instrumentarium

De keuze van een gemeente voor het gebruik van bestaande instrumenten of een nieuwe algemene verordening is afhankelijk van een aantal criteria.

- De ambitie van de gemeente.

In de startnotitie en daarna in de beschrijving van de gewenste situatie is de ambitie van de gemeente verwoord. Het ambitieniveau hangt af van hoe zwaar aan de problematiek wordt getild en de aandacht die het ambtelijk management, het College en de Raad ervoor tonen.

- De beschikbare tijd of gewenste periode waarin de afstemming gerealiseerd moet zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de aspecten benoemd die de tijd en inspanning bepalen voor de totstandkoming van instrumentarium, bijvoorbeeld het opheffen van bestaande private regelingen.

- De huidige werkwijze.

Als op het gebied van regelgeving binnen de gemeente in het geheel niets (of alleen de verplichte telecommunicatieverordening) is vastgelegd, is een regeling voor het 'hebben' van kabels en leidingen en voor graafwerkzaamheden al een flinke stap.

In de inleiding is als mogelijk uitgangspunt genoemd dat de gemeenten een regierol op zich nemen. Het is zaak een hierbij passend instrumentarium te hanteren. In beginsel is dat een algemeen geldende verordening. Duidelijk is ook, dat niet alle gemeenten hiervoor (direct) willen kiezen. Dit heeft te maken met het gekozen ambitieniveau, maar ook onduidelijkheden over of belemmeringen bij het gebruiken van het juridisch instrumentarium zijn van invloed.

Drie van deze onduidelijkheden of mogelijke knelpunten worden hier toegelicht. Het gaat om:

- de keuze voor nog meer wetgeving versus de behoefte aan minder regelgeving;
- de keuze tussen publiek of privaat instrumentarium;
- het beëindigen van bestaande private overeenkomsten.



Nog meer wetgeving?

In een tijd waarin landelijk de roep om minder regelgeving luider wordt, kan het toch nodig zijn om bestuur en bevolking te overtuigen van het belang van een nieuwe verordening. Doel van de verordening is immers transparantie en een zo gelijk mogelijke behandeling van alle betrokkenen. Verder kan met een verordening de handhavings-taak van de gemeente veel beter worden ingevuld dan in de huidige situatie.

Publiek- of privaatrechtelijk?

Een veelgestelde vraag van gemeenten is of bij de keuze van het instrumentarium een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke regeling de voorkeur geniet. Voor de coördinatie van alles wat met kabels en leidingen van doen heeft door gemeenten geniet een publiekrechtelijke regeling de voorkeur.

Waarom publiekrechtelijk boven privaatrechtelijk?

Regelingen kunnen publiekrechtelijk of privaatrechtelijk zijn. Publiekrechtelijk betekent dat een overheid een regeling vaststelt die algemeen geldend is, zoals een precarioverordening. Verder houdt dit in dat mogelijke geschillen, bezwaren et cetera worden afgehandeld op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht of soms op grond van een specifieke wet. Private afspraken worden gemaakt tussen twee (of meer) partijen en zijn alleen voor de ondertekenaars van toepassing. Mogelijke geschillen worden in een private rechtsgang beslecht. In de analyse van het beleidsproces is naar voren gekomen, dat een regeling als belangrijk doel heeft om de openbare ruimte beter te laten functioneren. De regelingen dienen dus een algemeen belang. Verder streeft een complete regeling naar een gelijke afspraak tussen gemeente en alle kabel- en leidingbeheerders. Een publiekrechtelijk instrument is algemeen geldig en vereist, anders dan een privaatrechtelijke regeling, geen afspraken tussen gemeente en iedere individuele kabel- en leidingbeheerder. Een publieke regeling komt dus ook de transparantie duidelijk ten goede.

Wel stelt een publiekrechtelijke regeling eisen aan de rol die de gemeente vervult. Zo is de gemeente ook leidingbeheerder (de riolering, ondergrondse afvalinzameling en wellicht ook leidingen voor gas, (drink)water en elektriciteit) en soms aandeelhouder in een kabel- en leidingbedrijf ((drink)water, gas, elektriciteit, omroepkabel). Het is dus belangrijk dat de gemeente de eigen rol zuiver invult en geen ruimte laat voor vermenging van belangen. Dit kan betekenen dat hier bij de inrichting van de organisatie aandacht voor nodig is en, bijvoorbeeld, taken door verschillende afdelingen of diensten worden uitgevoerd. Een vergelijking gaat op met het aanvragen en verlenen van een bouwvergunning. De gemeente kan een aanvraag indienen (als rechtspersoon) voor de aanleg van een bouwwerk. De vergunningverlening en -handhaving worden door dezelfde gemeente als overheid uitgevoerd.

Het beëindigen van private overeenkomsten

Veel gemeenten hebben private overeenkomsten met kabel- en leidingbeheerders, bijvoorbeeld met een voormalig nutsbedrijf. Zeker bij het opstellen van een algemene verordening is het opzeggen van bestaande private overeenkomsten gewenst.

Het beëindigen van private overeenkomsten

In eerste instantie is overleg gewenst met de netwerkbeheerder(s). Een inventarisatie van de inhoud van de bestaande afspraken is ook van belang, omdat in een aantal gevallen nauwelijks of geen sprake is van een tegenprestatie. Ook komt het voor dat een overeenkomst niet veel meer is dan een afsprakenlijstje. Als argument voor opzegging worden in de meeste gevallen ‘veranderende omstandigheden’ genoemd. De gemeente dient een datum van beëindiging van de overeenkomst (in zijn geheel) vast te stellen.

Er kan zich een situatie voordoen waarin een netwerkbeheerder nog een overeenkomst heeft met de gemeente terwijl een verordening van kracht wordt waaraan deze netwerkbeheerder geen medewerking wenst te verlenen. In deze gevallen is bestuursdwang mogelijk. Een bezwaar hiertegen leidt dan tot een rechterlijke uitspraak over het al dan niet vervallen zijn van de oude overeenkomst. Onzekere factor is dat de jurisprudentie dienaangaande beperkt is en zich moeilijk laat vergelijken. De overeenkomsten tussen gemeenten en netwerkbeheerders verschillen in de praktijk behoorlijk. Alvorens het traject van beëindiging van een private overeenkomst in te gaan, dient de gemeente een mogelijke belangenverstrengeling te onderzoeken. Het komt immers voor, dat bestuurders of ambtenaren een rol hebben bij een netwerkbeheerder, bijvoorbeeld als commissaris.

| 29

3.1.2 Verordening ondergrondse openbare ruimte

Bij de meest vergaande optie wordt één verordening op basis van de Gemeentewet opgesteld. Alle andere bestaande regelingen en afspraken worden hierop aangepast of liever nog opgeheven. De Gemeentewet is een publiekrechtelijk instrument. Dit verdient de voorkeur boven een privaatrechtelijke afspraak.

Het daadwerkelijk vaststellen van een verordening kan worden vertraagd door obstakels. Hier volgen enkele voorbeelden.

- Het opheffen of aanpassen van bestaande privaatrechtelijke overeenkomsten. Het kan lastig zijn om oude afspraken tussen gemeente en elektriciteitsbedrijf snel aan te passen, aangezien dit de medewerking van de private partij vraagt. Deze zal moeten worden overtuigd van het belang van een nieuwe overeenkomst of hiertoe worden gedwongen. Hierbij kan een gemeente een beroep doen op zwaarwegende,

gewijzigde omstandigheden. Zeker als het een oude afspraak is, zijn de omstandigheden anders. Daarnaast is het publieke belang gediend bij een aangepaste regeling. De laatste stap kan een gang naar de rechter zijn.

- Het doorlopen van een bestuurlijke en ambtelijke procedure voor het wijzigen van regelingen.

Overigens kent een verordening geen mogelijkheid tot beroep en bezwaar.

- De beschikbaarheid van interne ambtelijke capaciteit. Activiteiten beslaan vaak meer dan één dienst of afdeling. Dat vraagt dan ook tijdig overleg zodat deze activiteiten kunnen worden ingepland of – daar waar onvoldoende expertise voorhanden is – tijdige inhuur met beschikbaar gestelde middelen, van diensten van deskundige externen.

Voorwaarden aan een algemene verordening

Aan de verordening ondergrondse openbare ruimte in de meest vergaande vorm wordt een aantal voorwaarden gesteld.

De verordening is van toepassing *voor alle partijen, onder alle omstandigheden en voor onbepaalde tijd*. Het is wel zinvol om in de toelichting bij de verordening of op een andere manier, met de betrokken netwerkbeheerders af te spreken dat na een periode (van bijvoorbeeld vijf jaar) de verordening wordt geëvalueerd aan de hand van een aantal vastgestelde criteria. Dit vergroot de kans op een goede medewerking van de kabel- en leidingbeheerders. Er zijn twee uitzonderingen mogelijk op de algemene geldigheid van de verordening, namelijk daar waar in strijd wordt gehandeld met:

- wetgeving - vooral de Telecommunicatiewet;
- de gemeentelijke verantwoordelijkheden en wetgeving.

Zo ligt het heffen van precariobelasting op de gemeentelijke riolering niet direct voor de hand omdat het leidt tot het rondpompen van middelen, waarbij uiteindelijk de kosten op de burger worden verhaald. Aan de andere kant is dit wel een manier om aan de netwerkbeheerders te tonen dat voor alle partijen, inclusief de gemeente, gelijke voorwaarden van kracht zijn.

Ook gaat de verordening ervan uit dat het mogelijk is om op korte termijn de *bestaande private regelingen, overeenkomsten en afspraken* te laten vervallen. Zoals onder 3.1.1 *Een algemene verordening versus bestaand instrumentarium* al is aangegeven, kan dit in de praktijk lastig zijn. Netwerkbeheerders zullen een beroep willen doen op afspraken uit het (verre) verleden die óf door gebruik tot gewoonterecht zijn geworden óf zijn vastgelegd tussen netwerkbeheerder en gemeente. Het zal overleg en wellicht druk vereisen om ook deze partijen te overtuigen van het belang om tot één eenduidige afspraak te komen.

In een aantal gevallen is het denkbaar dat gemeenten zich beroepen op zwaarwegende (publieke) belangen en op wijzigende omstandigheden. De afgelopen jaren zijn de schaden en belangen in de openbare ruimte aanzienlijk toegenomen terwijl de drukte in de ondergrond en de frequentie waarmee werkzaamheden plaatsvinden, fors is gestegen.

Een ander argument kan zijn dat er geen sprake meer is van een tegenprestatie. De afgelopen decennia zijn veel gemeentelijke organisatieonderdelen die over kabels en leidingen gingen, afgestoten of verzelfstandigd. Hierbij zijn afspraken gemaakt over vrijstelling van betaling van belasting en het aanvragen van vergunningen. Met het commercialiseren van de meeste van deze bedrijven is de grondslag voor de private overeenkomsten vervallen. Dit laatste geldt voor energiebedrijven, niet voor drinkwaterbedrijven. Mocht het niet mogelijk zijn om met alle betrokkenen tot overeenstemming te komen, dan kan worden overwogen om een enkele overeenkomst naast de nieuwe verordening te laten voortbestaan.

| 31

Daarnaast vereist een nieuwe verordening dat de *overige gemeentelijke regelingen* ook worden aangepast of afgeschaft. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de legesverordening, de Telecommunicatieverordening, verordeningen betrekking hebbend op de riolering en wellicht ook bestemmingsplannen.

Tot slot is er een aantal *praktische voorwaarden* waaraan de verordening moet voldoen:

- ze behelst het gehele traject van het opstellen van de meerjarenplanning tot en met het beheer van de ondergrondse openbare ruimte;
- ze gaat over alle verschillende mogelijke omstandigheden in het stedelijke gebied van een gemeente. Dat wil zeggen van de aanleg van een VINEX-locatie tot en met calamiteiten als gevolg van een storing;
- ze heeft betrekking op uiteenlopende zaken als financiële compensatie, de wijze van overleg, et cetera;
- ze moet rekening houden met toekomstige ontwikkelingen. Zo kan het zijn dat de verschillen tussen bedrijven die onder de Telecommunicatiewet kabels en leidingen beheren en de overige netwerkbeheerders, anders worden of op lange termijn zelfs verdwijnen. Ook een tegengestelde ontwikkeling is denkbaar.

Voorbeeld opbouw van een verordening ondergrondse openbare ruimte

De verordening kent de volgende indeling:

1 De considerans

De overwegingen die ten grondslag liggen over deze verordening

2 De definiëring

De inleidende bepalingen, waarin begripsomschrijvingen en het toepassingsbereik zijn opgenomen; het gaat dan om wat er wordt geregeld, definities, wanneer van toepassing voor de betrokken partijen en gerelateerde documenten

3 De vergunning werkzaamheden ondergrondse openbare ruimte

Hierin wordt met een verbodsbepaling aangegeven dat het niet toegestaan is zonder vergunning werkzaamheden te verrichten in de ondergrondse openbare ruimte.

4 Voorschriften

Hieronder vallen:

- verplichtingen en rechten van partijen, met een verwijzing naar werkwijzen en werkafspraken,
- de planning van werkzaamheden:
 - fase studie: informatieverstrekking, coördinatie en planning van verschillende werken,
 - fase start werkzaamheden: vergunning, goedkeuring uitvoeringsplan, voorafgaande coördinatie, informatieplicht nutsbedrijf, plaatsbeschrijvingsprotocol,
 - fase uitvoering: dagboeken, uitvoeringscoördinatie, schade, stilleggen (onder verwijzing naar de mogelijkheden voor bestuursdwang zoals opgenomen in de Gemeentewet en de Algemene Wet Bestuursrecht),
 - fase einde/oplevering en garantietermijn: voorlopige oplevering, definitieve oplevering, waarborgperiode.
- graafwerkzaamheden:
 - vergunningen voor het hebben en houden van kabels en leidingen en toebehoren,
 - een instemmingsbesluit in geval van telecomwerkzaamheden (dit regelt het hebben en houden van telecomkabels en bijbehorende voorzieningen en het leggen ervan en geeft toestemming voor het tijdelijk plaatsen van objecten).

5 Weigerings-, intrekings- en wijzigingsgronden van de vergunning

Gronden waarop de vergunningsaanvraag wordt geweigerd dan wel waarop verleende vergunning wordt ingetrokken of gewijzigd.

6 Strafbepalingen

De consequenties van het overtreden van de eerder opgenomen onderdelen van de verordening worden aangegeven.

7 Slotbepalingen

De datum van inwerkingtreding wordt hierin opgenomen. Ook een mogelijke einddatum kan hier worden genoemd.

Evaluatie en periodieke aanpassing van verordening ondergrondse openbare ruimte
De praktijk leert dat alle verordeningen na verloop van tijd herzien (moeten) worden. Ontwikkelingen en wijzigingen treden op in de (rijks)regelgeving en de maatschappij, maar ook jurisprudentie en veranderende inzichten van het lokaal bestuur maken aanpassingen gewenst.

Het is mogelijk om in de verordening zelf een bepaling op te nemen die verplicht tot een periodieke evaluatie van de uitvoering en noodzaak van de verordening. De uitvoerbaarheid en neveneffecten van de uitvoering van de regeling komen hierin aan de orde.

Een tweede mogelijkheid is om in de verordening een zogeheten horizonbepaling op te nemen. Deze geeft de periode van geldigheid van de verordening aan. Dit kan met de volgende formulering: 'Deze verordening treedt in werking met ingang van ... en vervalt met ingang van'. Het opnemen van een voornemen tot evaluatie in de toelichting (in plaats van in de verordening) is minder dwingend. Daarnaast is een eventuele aanpassing van de verordening na een evaluatie afhankelijk van de gemeenteraad. De Raad stelt verordeningen vast en bepaalt ook of en hoe de verordening wordt aangepast.

| 33

Mogelijke varianten op een algemene verordening

Een variant op een nieuwe verordening is dat alleen een regeling wordt getroffen voor het hebben van leidingen en voor graafwerkzaamheden die daarmee zijn verbonden. Deze variant is veel minder vergaand dan de eisen in de hiervoor beschreven verordening. Een aantal van de hiervoor beschreven eisen vervalt dan.

3.1.3 Aanpassen van bestaand juridisch instrumentarium

Niet in alle gemeenten ligt het voor de hand om met één nieuwe verordening het gebruik van en werken in de ondergrond te regelen. In veel gevallen is de gemeentelijke organisatie daar (nog) niet aan toe of zijn er te veel belemmeringen voor een rigoureuze aanpak. Ook is het mogelijk dat al veel zaken naar wens zijn geregeld en slechts beperkte aanpassingen aan de bestaande regelingen nodig zijn om de gewenste situatie te bereiken.

Bij het aanpassen van bestaand instrumentarium wordt onderscheid gemaakt tussen telecommunicatie- en overige regelingen. De overige regelingen worden onderscheiden in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke.

- *Telecommunicatie*

Gemeenten hebben op grond van de Telecommunicatiewet de verplichting een verordening vast te stellen. Deze geldt alleen voor telecommunicatiebedrijven (meer correct: de beheerders van netwerken voor publieke telefonie, telecommu-

nicatie en draadomroep). Een modelverordening is voorhanden bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG beschikt ook over achtergrondinformatie hierbij. De modelverordening is te vinden op www.VNGnet.nl.

- *Overige regelingen - publiekrechtelijk*

De volgende regelingen komen voor:

- een graafverordening (meestal via de APV, Algemene Plaatselijke Verordening);
- een verlegregeling ofwel nadeelcompensatieregeling door het verkorten van de (rest)levensduur en daardoor versnelde afschrijving en vervanging van de ondergrondse voorzieningen;
- een regeling voor herstraattarieven in geval van nadeel ten gevolge van opbreken;
- een verordening voor schadecompensatie;
- een precarioverordening: gelden die worden geïnd als tegenprestatie voor het hebben en houden (het liggen) van kabels en leidingen in de ondergrondse openbare ruimte;
- een legesverordening;
- onderdelen van de standaard-APV van de VNG die betrekking hebben op graafwerkzaamheden en het hebben van kabels en leidingen in de openbare ruimte.

De regelingen hebben betrekking op enerzijds onderdelen van het proces van 'initiatief-programma-voorbereiding-aanleg-oplevering-beheer' en anderzijds de fasen 'eerste aanleg-liggen-verleggen-reparatie/onderhoud-vervanging' van kabels en leidingen.

- *Overige regelingen - privaatrechtelijk*

Dit zijn overeenkomsten die in het verleden zijn gesloten tussen de gemeente en een bedrijf. Ook toekomstige privaatrechtelijke regelingen zijn denkbaar. Een gemeente kan voor uitbreidingsgebieden (afhankelijk van de omvang van het gebied) zelf bepalen welke bedrijven een concessie krijgen voor de aanleg van het net voor energie, een en ander uiteraard binnen de grenzen van bijvoorbeeld Europese aanbestedingsregels. Grondslag hiervoor is de zogeheten BAEI-procedure (Besluit Aanleg Energie Infrastructuur). Dit besluit bevat de regels betreffende de aanleg van de energie-infrastructureur door anderen dan de netbeheerders van het desbetreffende gebied. Meer informatie hierover, onder andere een brochure, is te verkrijgen via NOVEM. Verder wordt momenteel gekeken naar regelingen die specifiek van toepassing zijn bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.

Voorbeelden van deze deeloplossingen zijn voornamelijk te vinden op www.VNGnet.nl (modelverordening Telecommunicatie, model-APV en herstraattarieven). Voor privaat-

rechtelijke regelingen geldt dat de diversiteit van de overeenkomsten tussen gemeenten en kabel- en leidingbeheerders enorm groot is. Dit maakt het weinig zinvol daar voorbeelden van op te nemen. Wel is het van belang dat men zich realiseert welke gevolgen privaatrechtelijke overeenkomsten voor de toekomst kunnen hebben. Hierover is meer informatie gegeven in 3.1.1 *Een algemene verordening versus bestaand instrumentarium*, in het kader ‘Het beëindigen van private overeenkomsten’.

3.1.4 Financieel instrumentarium

In een aantal van de hiervoor genoemde regelingen zijn ook financiële paragrafen opgenomen. Deze hebben betrekking op de kosten van zaken als bijvoorbeeld herbestrating en het verlenen van vergunningen.

- **Tarieven van het herbestraten**

Nadat graafwerkzaamheden zijn uitgevoerd heeft de gemeente de keuze om zelf de sleuf te dichten (of daar onder eigen toezicht een aannemer opdracht voor te geven) of het de netwerkbeheerder te laten doen. De VNG heeft voor werkzaamheden in het kader van de Telecommunicatiewet een standaardisering van tarieven ontwikkeld. Deze is toe te passen op het werk van andere kabel- en leidingbeheerders. De actuele VNG-tarieven zijn te vinden op www.VNGnet.nl. Ze worden jaarlijks geactualiseerd. De VNG-tarieven zijn niet bindend; het zijn richtlijnen. Daarnaast bestaat de ‘Leidraad herbestraten’, gezamenlijk opgesteld door VNG en OON (Overkoepelend Orgaan van Nutsbedrijven). Deze regeling dateert uit 1990, maar wordt nog steeds gehanteerd, voor tariefafspraken tussen gemeente en (voormalige) nutsbedrijven (*zie bijlage 5*).

- **Een regeling voor nadeelcompensatie**

Hiermee wordt een vervroegde afschrijving van de ondergrondse openbare ruimte vergoed.

- **Tarieven voor vergunningverlening (legesgelden)**

Kosten die gemaakt worden in verband met de verlening van vergunningen, kunnen worden doorberekend. Dit is wel gebonden aan voorschriften. Alleen kosten voor vergunningbehandeling en -verlening en eerste oplevering of eerste controle mogen worden doorberekend.

- **Schaderegelingen**

Dit zijn regelingen in geval zich bij werkzaamheden door derden schade voordoet aan voorzieningen in de openbare ruimte. Ook hier geldt dat de gemeente de veroorzaker kan vragen de oude situatie te herstellen of de schade op kosten van de veroorzaker kan laten herstellen.

- **Vergoedingen voor eerste aanleg bij nieuwbouw**

Dit is een vergoeding van de gemeente aan de netwerkbeheerder als compensatie voor zijn investeringen.



3.2 Gemeentelijke organisatie

In de meeste situaties geniet het de voorkeur aan te sluiten bij de bestaande organisatie boven het inrichten van een nieuwe organisatie voor coördinatietaken. Zeker als de steun op bestuurlijk en managementniveau nog moet groeien, kan het beter zijn de bestaande organisatie intact te laten en te bekijken waar welk deel van de taken voor de afstemming van de werkzaamheden in de ondergrondse openbare ruimte het beste kan worden neergelegd.

Hierbij helpt een duidelijke benoeming van taken en toekenning ervan aan het organisatieonderdeel en de functie hierbinnen (benoem de ambtenaar). Hiervoor kan het proces van planinitiatie tot en met beheer worden doorlopen. Zeker in grotere gemeenten zijn de activiteiten verdeeld naar de fasen in dit proces. De ambtenaar belast met de beleidsvorming is een andere dan de (operationeel) beheerder of de planvoorbereider.

Zoals ook in 2.4 *Implementatie* is beschreven zijn de volgende onderdelen en onderwerpen te onderscheiden:

- portefeuillehouder
- verantwoordelijke diensten (en mogelijk sectoren / afdelingen voor de verschillende onderdelen van het proces; naast de coördinatie zijn er organisatieonderdelen betrokken bij ondersteunende processen zoals regelgeving, handhaving en toezicht, communicatie en de financiële huishouding)
- beleid
- programmering

- (bestemmings)planontwikkeling
- bestekvoorbereiding en -controle
- uitvoeringsplanning
- uitvoering
- beheer
- juridische zaken
- vergunningverlening en -handhaving
- coördinator kabels en leidingen
- controlling (financieel beheer, budgetbeheer en (financiële) planning en control).

Geen taken zonder bevoegdheden

Bij een beschrijving van de taken hoort ook een passende regeling van bevoegdheden. Eventueel benodigde mandateringsregelingen horen daar ook bij. Vooral de rol van de coördinator is hierbij van belang. Hij is het loket voor alle betrokken partijen. Een door het College van Burgemeester & Wethouders verleend mandaat is essentieel met betrekking tot:

- het beoordelen van een aanvraag
- de ruimte bij het vooroverleg
- de besluitvorming over de aanvraag
- het toezicht op de naleving van de verleende vergunning.

3.3 Technisch instrumentarium

Technisch instrumentarium betreft de volgende aspecten:

- afspraken over tracés
- afspraken over (standaard)profielen
- overige voorschriften en aanwijzingen van technische aard (het vastleggen van de manier waarop graafwerkzaamheden worden uitgevoerd, algemene voorschriften voor werkzaamheden in de openbare ruimte van de gemeente (zoals afzettingen en dergelijke).

Deze afspraken en voorschriften maken deel uit van de algemeen geldende verordening of van specifieke regelingen voor graafwerkzaamheden en verlegregelingen. Werkafspraken over onder andere wanneer wat aan wie te melden, maken deel uit van de werkprocessen en komen in hoofdstuk 4 aan bod.

In veel gemeenten is het grootste deel van het technische instrumentarium wel voorhanden. Vaak is dit echter gefragmenteerd of verspreid in de organisatie beschikbaar. In dat geval is een bundeling en ordening van het technische instrumentarium handig:

- afspraken over het liggen:
 - tracés in bestaande en uitbreidingsgebieden;
 - standaardprofielen in bestaande en uitbreidingsgebieden;

- afspraken over het uitvoeren van graafwerkzaamheden bij aanleg en verleggen:
 - algemene voorschriften voor het werken in de openbare ruimte, zowel bij kort- als langdurende werkzaamheden en voor klein- en grootschalig werk;
 - voorschriften voor het uitvoeren van graafwerkzaamheden.

Een vraag hierbij is in hoeverre eisen kunnen worden gesteld aan de aannemers die in opdracht van de netwerkbeheerder in de openbare ruimte werken. Een aantal gemeenten verlangt een ISO-certificering van de aannemer. Deze eis van gemeenten dient zich wel te richten op die ISO-certificaten die verband houden met de (kwaliteit) van het werk. Verder dient de gemeente zich af te vragen of met het stellen van deze eisen niet een (te) beperkte groep van aannemers resteert die in aanmerking komt voor het uitvoeren van de werkzaamheden. De vergunninghouder op basis van de verordening (zie 3.1.2 *Verordening ondergrondse openbare ruimte*) is voor de gemeente de aan te spreken, verantwoordelijke partij.

Ook willen veel gemeenten dat de partijen die werkzaamheden in de openbare ruimte doen, samenwerken. Die eis tot samenwerking is geen doel op zich maar kan een middel zijn om tot een betere afstemming van activiteiten te komen. Samenwerking afdwingen is echter slechts gedeeltelijk mogelijk. De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de werkzaamheden zijn namelijk verdeeld over de eigenaren van de verschillende kabels en leidingen.

Wel is indirecte dwang tot samenwerken mogelijk als een gemeente bepaalt dat de grond slechts éénmaal in de zoveel jaar opengelegd mag worden. Het wordt voor kabel- en leidingbeheerders dan aantrekkelijk of noodzakelijk om geplande werkzaamheden gezamenlijk uit te voeren. Deze door de gemeente opgelegde beperking kan zowel voor telecom- als niet-telecombedrijven gelden.

Tot het ordenen van het technisch instrumentarium behoort ook een structurering van het beheer van kabel- en leidinggegevens binnen de gemeente. Het rapport "*Mogelijkheden voor registratie van buisleidingen*" (COB, 2003) is hierin van belang. In deze publicatie B225 van het Centrum voor Ondergronds Bouwen - een kennisnetwerk van publieke en private partijen - zijn de mogelijkheden voor centraal toegankelijke registratie van kabels en leidingen geïnventariseerd. Naast KLIC spelen daarin ook de kabel- en leiding-eigenaren zelf een rol. Gelet op de uitkomsten van het onderzoek en de actualiteitswaarde, is het de verwachting dat een vervolgonderzoek wordt uitgevoerd.

4 Werkprocessen

Tenslotte moet met het oog op een goede afstemming van het gebruik van en werken aan de ondergrondse openbare ruimte de aandacht ook gaan naar het werkproces. De dagelijkse omgang tussen de beheerder van de openbare ruimte en de beheerder van kabels en leidingen, zoals vastgelegd in procedures, zijn daar het hart van, samen met de manier van werken van de eigen gemeentelijke organisatie.

Gewoonlijk is het werkproces een afgeleide van het beleidsproces en het beschikbare en gekozen instrumentarium. De uitgangspunten en de in de verschillende stappen van het beleidsproces gemaakte keuzes bepalen voor een belangrijk deel het werkproces. Ook de omgeving is bepalend voor de werkzaamheden. De gemeentelijke organisatie heeft een eigen organisatievorm met een eigen verdeling van taken en functies. De met de coördinatie samenhangende werkprocessen moeten passen in de manier van werken.

| 39

De werkprocessen in het kader van de coördinatie laten zich verdelen in activiteiten ten behoeve van werkzaamheden in de openbare ruimte en in meer algemene activiteiten of beheertaken van de gemeente als beheerder van de openbare (ondergrondse) ruimte. Deze laatste, facilitaire, taken komen onder *4.4 Facilitaire werkzaamheden* aan de orde.

In de paragrafen daarvoor gaat de aandacht uit naar werkprocessen voor de uitvoering van werkzaamheden. *4.1 Meerjarenprogrammering* gaat in op de planmatige aanpak van de coördinatie, *4.2 Projecten* behandelt de coördinatie bij projecten en onder *4.3 Reparaties en herstel bij calamiteiten en storingen* komen activiteiten bij werkzaamheden als gevolg van onvoorziene omstandigheden aan bod.

4.1 Meerjarenprogrammering

Gemeenten werken meer en meer planmatig en streven ernaar steeds verder vooruit te kijken. Dit bevordert het samengaan van de eigen gemeentelijke werkzaamheden (zoals bijvoorbeeld het afstemmen van de vervanging van riolering en herbestrating waarbij het zowel om projecten als om beheeractiviteiten gaat) en ook het gelijktijdig uitvoeren van werken van derden en van de gemeente (in geval van woningbouw bijvoorbeeld). Een planning voor langere termijn leidt ook tot een betere afweging inzake investeringen. Wegen worden in een korte periode minder vaak opgebroken; de financiële voordelen daarvan zijn evident. Ook worden wegomleidingen beter afgestemd en dat bevordert de bereikbaarheid.

Onderlinge afstemming vraagt om discipline en vaak ook om voorinvesteringen (ook voor een gemeente). Zo zullen, om inzicht te krijgen in de mogelijke onderhoudswerkzaamheden in de komende tien jaar, mogelijk meer inspecties van wegen, riolering,

openbare verlichting en groenvoorzieningen moeten worden uitgevoerd. Verder neemt met de vraag naar een meerjarenprogramma (indirect) ook de behoefte aan beleidsplannen voor mobiliteit (verkeer en vervoer), economie (behoefte van kantoren, industrie en detailhandel) en volkshuisvesting toe. Kabels en leidingen passen in dit stramien.

De meerjarenprogrammering volgt een cyclisch werkproces dat begint bij het aanleveren van (sectorale of monodisciplinaire) wensenlijsten en eindigt met een concrete werkplanning voor het volgende kalenderjaar en een globalere planning voor de daarop volgende jaren. Het is gebruikelijk dat gemeenten werken met een cyclus van vier jaar. De afstemming tussen gemeente en de beheerders van kabels en leidingen over gebruik van en werk aan de openbare ruimte zou deze cyclus moeten volgen.

40 |

Een meerjarenprogramma vraagt dus van de netwerkbeheerders én van de gemeente inzicht in de staat van onderhoud van de bestaande infrastructuur en voorzieningen in de openbare ruimte en in de plannen voor de komende (vier) jaren. Als een gemeente deze aanpak nog niet of nog maar gedeeltelijk ontwikkeld heeft, kan een stapsgewijze aanpak uitkomst bieden.

De grootste winst is te behalen als een gemeente in elk geval de eigen projecten en programma's op elkaar legt. Activiteiten in de openbare ruimte zijn hierbij nog onder te verdelen naar grootte. Het in kaart brengen van deze projecten maakt voor alle betrokkenen de onderlinge afstemming ook tastbaar. Niet ieder te renoveren plantsoen hoeft op voorhand op de kaart te worden gezet.

Als gevolg van deze afstemming komen de verschillende belangen binnen een gemeente naar voren. Onder 2.1 *Startnotitie* is bij de beschrijving van het streefbeeld al naar voren gebracht dat een goede afstemming van het werken aan kabels en leidingen geen doel op zich is, maar een aspect is van een hogere doelstelling: het streven naar een duurzame leefomgeving en het integraal afwegen van belangen die daar invloed op hebben. Hetzelfde geldt voor externe partijen (zoals ontwikkelaars en netwerkbeheerders) die in deze afweging worden betrokken.

Een meerjarenplanning kan overigens verder reiken dan vier jaar. Hierin wordt op basis van de restlevensduur van de voorzieningen in de openbare ruimte, inclusief kabels en leidingen, een strategisch beheerprogramma voor onderhoud en vervanging voor de lange termijn uitgezet.

Een aantal gemeenten heeft een overzicht van meerjarenprogramma's opgenomen op hun website. Bijvoorbeeld Amsterdam (via www.bereikbaaramsterdam.nl), Utrecht (met een overzicht van geplande werkzaamheden en activiteiten in uitvoering) en Roosendaal (met een overzicht van operationele plannen).



4.2 Projecten

Bij projecten is er een verschil tussen solitaire projecten (alleen werkzaamheden aan kabels en leidingen) en activiteiten die meeliften met andere ontwikkelingen. Als het gaat om gecombineerde werkzaamheden moet duidelijk zijn wie de trekkersrol vervult. Hierbij is vaak het uitgangspunt dat de initiator van een project leidend is. Als niet duidelijk is wie de initiator is, kan dat tot lange zinloze discussies leiden. Verder kan de initiator ook de kabel- en leidingbeheerder zijn, bijvoorbeeld in geval van de vervanging van een hoofd- of distributienet. Uitgangspunt kan ook zijn dat de gemeente aangeeft dat zij bij gecombineerde activiteiten per definitie de leidende rol op zich neemt.

Bij de afstemming moeten de bevoegdheden van de gemeentelijke coördinator duidelijk zijn. Onder 3.2 *Gemeentelijke organisatie* is hieraan aandacht besteed. In aanvulling daarop is het van belang te beseffen, dat het mogelijk is om projecten die niet in overeenkomst met de afspraken worden uitgevoerd, stil te leggen. Als het gaat om kabels en leidingen die vallen onder de Telecommunicatiewet, is zonder verdere aanvullende regelgeving bestuursdwang mogelijk. Artikel 5.2 van de Telecommunicatiewet beschrijft voor de telecomleidingen de kaders waarbinnen stilleggen van de uitvoering mogelijk is. Het gaat dan om het vasthouden aan de eisen voor de uitvoering die zijn opgenomen in de Telecomverordening.

Naast een onderscheid tussen solitaire en gecombineerde werkzaamheden is een categorisering naar zwaarte van werkzaamheden in *nieuwbouw*, *aanpassingen in bestaand stedelijk gebied* en *kleinschalig werk* mogelijk.

4.2.1 Nieuwbouw

Nieuwbouw doorloopt een eigen (bestemmings)planproces waar een regeling voor kabels en leidingen betrekkelijk eenvoudig in te passen is omdat de ondergrond nog geordend moet worden en de gemeente vanaf het begin de sturende partij is. In een aantal gevallen is het mogelijk om hierin verder te gaan en meer regelen. Denk aan het verlenen van licenties aan beheerders van kabels en leidingen die netwerken mogen aanleggen.

In de praktijk speelt in toenemende mate dat netwerkbeheerders van de gemeente een vergoeding verlangen voor de kosten die zij voor de eerste aanleg maken. Hoewel dit een merkwaardige gang van zaken lijkt, worden gemeenten onder druk gezet om hiermee in te stemmen. Onder 3.1.3 *Aanpassen van bestaand juridisch instrumentarium* is aan deze situatie expliciet aandacht besteed.

42 |

Een andere ontwikkeling is dat steeds vaker private partijen opdracht geven voor aanleg van de openbare ruimte en de inrichting ervan. Nieuwbouwgebied wordt ook vaker gedurende een aantal jaren na de eerste aanleg door de ontwikkelaar beheerd en onderhouden. Het concept 'parkmanagement' voor bedrijventerreinen en woonwijken is daar een voorbeeld van. De gemeente moet ervoor zorgen dat de eisen aan het leggen, liggen en verleggen van kabels en leidingen goed zijn verwerkt in de afspraken tussen gemeente en ontwikkelaar. Een vroegtijdige, harde vaststelling van randvoorwaarden in de exploitatieovereenkomst of in de vergunningverlening is noodzakelijk. Als de gemeente voor een publiekrechtelijk juridisch instrumentarium heeft gekozen, dan is dit een eenvoudige zaak.

4.2.2 Bestaand stedelijk gebied

Dit zijn projecten die in vervolg op het meerjarenprogramma worden gerealiseerd. Het te doorlopen proces is onder 4.1 *Meerjarenprogrammering* behandeld.

4.2.3 Kleinschalig werk

Voor kleinschalig werk geldt een vereenvoudigde procedure. Het zijn in de meeste gevallen solitaire werkzaamheden; kleinere en grotere. Als criteria voor de definitie van groot en klein kunnen gehanteerd worden:

- de *lengte* van de aan te leggen of te vervangen leiding;
- de *mate van overlast* (het maken van een huisaansluiting onder een trottoir in een woonstraat is kleinschalig, het (ver)leggen van een distributiewaterleiding onder een belangrijk kruispunt mogelijk niet);
- de *tijdsduur* van de werkzaamheden.

In de praktijk krijgen werkzaamheden met een lengte van minder dan 25 m vrij algemeen de status kleinschalig werk.

4.3 Reparaties en herstel bij calamiteiten en storingen

Dit zijn activiteiten waarbij duidelijk is, dat de werkzaamheden niet voorzien waren en geen uitstel dulden in verband met schade of risico's voor bijvoorbeeld:

- de leveringszekerheid
- de veiligheid
- het milieu
- de bovengrondse openbare ruimte (wegverzakkingen) – mogelijk ook als gevolg van nog aanwezige leidingen die buiten gebruik zijn.

Veiligheidsaspecten, schade en verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de veiligheid van kabels en leidingen is maar gedeeltelijk geregeld. Voor hoofdleidingen (buisleidingentracés) ligt de uitvoering in handen van de rijksoverheid terwijl de DTE als toezichthouder is aangewezen. De gemeenten hebben vooral te maken met overige leidingen. Op dit moment is een discussie gaande of en hoe dit geregeld dient te worden. Bij schade zal een gedupeerde op grond van artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek in eerste instantie de gemeente in haar hoedanigheid van wegbeheerder aanspreken. Achtergrond hiervan is dat het voor een gedupeerde in de praktijk nauwelijks mogelijk is om te achterhalen hoe bijvoorbeeld een gat in de weg is veroorzaakt. In geval van door de gemeente afgegeven vergunningen ligt de aansprakelijkheid meestal bij de vergunninghouder (en dat zal de netwerkbeheerder zijn). Dit pleit de gemeente echter niet op voorhand vrij.

| 43

4.4 Facilitaire werkzaamheden

Naast primaire taken zijn er ook ondersteunende taken waarvoor werkafspraken nodig zijn. Het gaat om:

- bestandsbeheer
- juridische zaken
- financieel beheer
- periodiek overleg tussen gemeente en kabel- en leidingbeheerders over de algemene gang van zaken.

Bijlage 1 Overzicht van spelers en hun rol

De Gemeente Amsterdam onderkent de volgende partijen:

Intern

- de dertien stadsdelen
- de dienst Binnenstad (dBS)
- het Gemeentelijk Havenbedrijf (GHB)
- de dienst Amsterdam Beheer (dAB), beheerder Westpoort en Amsterdamse Bos
- het Grondbedrijf (GRB), tijdens de ontwikkelingsfase tijdelijk beheerder openbare ruimte
- de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (dIVV), beheerder van objecten als bruggen, walmuren, sluizen en tunnels
- het Gemeentevervoerbedrijf (GVB), beheerder (snel)trambanen en metrolijnen.

Niet in de lijst zijn opgenomen de waterschappen, de NS, Rijkswaterstaat en Provinciale Waterstaat. Zij beheren binnen de gemeentegrenzen een klein deel van de openbare ruimte.

Extern

De gemeente Amsterdam onderscheidt de beheerders van kabels en leidingen (netwerken) in de categorieën telecom en niet-telecom:

Beheerders van niet-telecom kabels en leidingen

- de Gemeentewaterleidingen (GWL)
- de Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR)
- de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (dIVV), beheerder van verkeersregelinstallaties, openbare verlichting en bewegwijzering
- het Gemeentevervoerbedrijf (GVB), beheerder masten en kabels ten behoeve van Openbaar Vervoer
- de Nuon (gas, electra en stadsverwarming)
- de Gasunie.

Beheerders van telecom kabels en leidingen

- Bredband,
- Carrier 1 B.V.
- Casema N.V.
- Cistron
- Colt Telecom B.V.

- Energis N.V.
- Eurofiber
- Flute Ltd
- Global Crossing
- GTS
- KPN
- Level 3 communications B.V.
- Metro media fibre network
- Multikabel
- Telfort
- UPC
- Versatel
- Viatel
- Worldcom.

Overigens kunnen ook het Ministerie van Defensie en particulieren kabels en leidingen in de ondergrond hebben liggen. Ook ondergrondse afvalinzameling komt voor.

Bijlage 2 Voorbeelden probleemanalyse

Voor onderstaande tekst is gebruik gemaakt van de Startnotitie Kabels en Leidingen van de gemeente Barendrecht en van de Visie op het beheer en de ontwikkeling van de ondergrondse ruimte van de gemeente Breda. De teksten zijn hier en daar bewerkt (verkort).

Voorbeeld 1

Onze gemeente heeft net als veel andere gemeenten te maken met een steeds intensiever gebruik van de beschikbare boven- en ondergrondse openbare ruimte. Dit is een direct gevolg van de behoeften van iedereen die in de gemeente woont, werkt, winkelt en recreëert. Om tegemoet te (blijven) komen aan deze behoeften moeten de nuts- en telecommunicatiebedrijven activiteiten ontplooiën om de levering en de kwaliteit van energie, water en signaal te kunnen garanderen. De leveringsgarantie van deze producten en diensten is medebepalend voor de kwaliteit van wonen en werken in de gemeente. Zonder goede telecommunicatievoorzieningen als een glasvezelkabelnet is de gemeente voor bepaalde bedrijven niet interessant als vestigingsplaats. Een centraal antennesysteem dat vaak uitvalt of niet de mogelijkheid biedt om 24 uur per dag te kunnen internetten is voor veel inwoners niet acceptabel.

Om deze voorzieningen op een hoog niveau te brengen en te houden moeten de nuts- en telecommunicatiebedrijven nog veel voorzieningen aanleggen of aanpassen. Dit gaat gepaard met het opbreken van de straat, het trottoir of het verwijderen en beschadigen van groen en riolering. Dit heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de infrastructuur van de gemeente. Wegen worden geheel of gedeeltelijk afgesloten, woningen en bedrijven zijn moeilijker bereikbaar. De mensen gaan klagen.

Inmiddels hebben de nutsbedrijven en telecommunicatiesector een enorme ontwikkeling doorgemaakt. De traditionele nutsbedrijven hebben een schaalvergroting van regionaal naar provinciaal en vervolgens landelijk ondergaan. Doordat veel gemeenten nog de eigen regels en overeenkomsten met het oude nutsbedrijf uit het verleden hanteren, moet in het grotere verzorgingsgebied van de nutsbedrijven een diversiteit aan regels nageleefd worden. Daar komt nog bij dat het karakter van de traditionele nutsbedrijven verandert als gevolg van de vrije markt die deels al is en deels gaat ontstaan.

Het mag duidelijk zijn dat het aanleggen van distributienetten niet meer direct van de winst uit de verkoop van energie betaald kan worden. De facilitaire bedrijven zullen door exploitatie van hun netten voor het gebruik ervan vergoedingen moeten vragen. De kosten van aanleg bepalen grotendeels de kosten van exploitatie. Zonder direct kwaad te denken is het niet onlogisch dat ze op de aanleg proberen te besparen. Bijvoorbeeld door minder toezicht te houden op het werk. Een direct gevolg voor de gemeente is dat zij intensiever moet controleren en handhaven om de openbare orde en de eigen diensten naar het publiek te kunnen garanderen.

Voor de telecommunicatiesector is de vrije markt al een feit. Iedereen die in het bezit is van een registratie bij de OPTA mag een telecommunicatiebedrijf starten en heeft graafrecht op basis van de Telecommunicatiewet. Hierin is vastgelegd dat er binnen de gemeentegrenzen kabels gelegd kunnen worden zonder dat daar een vergunning voor aangevraagd moet worden. Wel moeten burgemeester en wethouders een instemmingsbesluit afgeven. Hier ligt de gemeentelijke communicatieverordening aan ten grondslag.

De gemeente moet zich afvragen of de klant en burger nog gediend zijn bij de expansiedrift van telecommunicatie- en nutsbedrijven. Het vereist in ieder geval een goede coördinatie van de gemeente om in deze sector de orde te handhaven. Zij moet dat doen op grond van de telecommunicatiewet die de gemeente een coördinatieplicht oplegt met betrekking gebruik van en werken in openbare gronden.

| 47

Voorbeeld 2

De afgelopen jaren wordt duidelijk dat gemeente en nutsbedrijven veel met elkaar te maken hebben maar dat hun beleidsdoelen niet altijd sporen. Als ruimtelijke ontwikkelaar en planner wil de gemeente dat er voor alle bedrijven, instellingen en woningen in de stad altijd snel goede en goedkope nutsvoorzieningen beschikbaar zijn. Maar van al dat kabel- en leidingwerk en de ermee gepaard gaande graafactiviteiten moeten de verschillende partijen niet te veel last hebben. Doel, taak en functie van de diverse 'nutsbedrijven' (beter is het om te spreken van kabel- en leiding-eigenaren) liggen echter voor een belangrijk deel buiten de invloedssfeer van de gemeente. Soms zijn zij onderworpen aan beleid en wetgeving van andere overheden, zoals rijk en provincie. Behalve met de gemeente hebben de kabel- en leidingbeheerders - als het om ondergrondse activiteiten gaat - ook veel met elkaar te maken. Met name in de relatie tussen de traditionele nutsbedrijven en de telecombedrijven valt nog veel te verbeteren. Aan de ene kant zijn er positieve ontwikkelingen gaande. Dan blijken traditionele nutsbedrijven (voor water, elektriciteit en gas) in geval van ondergrondse werken gecoördineerd samen te werken. Dit heeft geleid tot een gezamenlijke aanbesteding van werken en, na selectie, tot de keuze voor één aannemer die verantwoordelijk is voor de uitvoering van alle projecten in een werkgebied. Bovendien wordt bij elk project één gemeenschappelijke toezichthouder aangewezen.

Daar tegenover staat dat telecombedrijven vaak een zelfstandige positie innemen en individueel opereren. De Telecommunicatiewet biedt hen hiertoe alle vrijheid. Voor de andere partijen, ook voor de gemeente, leidt dit regelmatig tot problemen. Graaf- en herstelwerkzaamheden verlopen dikwijls ongecoördineerd en ongestructureerd. Planning, onderlinge afstemming en ook de afwikkeling van eventuele schade zijn vaak hete hangijzers.

Een en ander roept bij de lokale bevolking het beeld op dat de stad permanent op de schop wordt genomen. Bijkomend effect is dat de burger vooral de gemeente de schuld van de overlast geeft.

Onderzoek bij de diverse gemeentelijke diensten die te maken hebben met ondergrondse infrastructuur levert een reeks knelpunten en wensen op. De kabel- en leidingbeheerders hebben hun eigen wensen. Ook daarom is goede samenwerking en het maken van nieuwe afspraken noodzakelijk.

Bijlage 3 Voorbeeld streefbeeld

Voor het onderstaande voorbeeld is gebruik gemaakt van de Visie op het beheer en de ontwikkeling van de ondergrondse ruimte van de gemeente Breda. De teksten zijn hier en daar bewerkt.

Voorbeeld

De gemeente wil komen tot een effectiever en efficiënter gebruik en beheer van de ondergrondse infrastructuur, dit in nauwe samenwerking met de partijen die daarbij betrokken zijn. Voor de komende jaren heeft de gemeente in dezen een aantal doelstellingen geformuleerd. Centraal uitgangspunt is, dat ze niet alleen boven de grond de zaken goed wil regelen maar ook onder de grond. In het openbaar gebied is de gemeente immers ook eigenaar van de ondergrond. Externe partijen zijn van harte welkom om in deze ondergrond kabels en leidingen te leggen maar dan wel onder de gemeentelijke voorwaarden. De gemeente tracht verder mogelijke ongelukken en onnodige overlast, en impliciet juridische problemen, te voorkomen. Dit kan met een goede (digitale) registratie van alle relevante gegevens. Het spreekt voor zich dat hiervoor de constructieve medewerking van alle kabel- en leidingbeheerders nodig is. Daarnaast wil de gemeente haar relatie met al deze beheerders zakelijk goed regelen, ook op nieuwe locaties.

Bijlage 4 Overzicht relevante wet- en regelgeving

- *Burgerlijk wetboek*
Hierin zijn opgenomen de rechten en plichten als eigenaar versus gebruiker; wie is de eigenaar, wie is er aansprakelijk bij calamiteiten, welke rechten hebben de niet-telecombedrijven?
- *Gemeentewet*
De gemeentelijke bevoegdheid om zelf verordeningen te maken voor een goede huishouding van de gemeente; grondslag voor toepassen bestuursdwang.
- *Algemene Plaatselijke Verordening*
50 | Gemeente als overheid en vergunningverlener voor openbreken wegen, zorg voor situatie tijdens werkzaamheden, bepalingen voor hebben en houden van kabels et cetera.
- *Graafverordening*
Zie de Algemene Plaatselijke Verordening.
- *Verlegregeling/Nadeelcompensatieregeling*
Verdeling schade wanneer vóór de beëindiging van de levensduur van de kabels moet worden verlegd.
- *Aansluitverordening riolering*
Bepaalt wie aansluiting op gemeentelijk riool mag vragen: wie mag aanleggen, wie heeft zorgplicht voor aangebrachte werken?
- *Verordening ondergrondse ruimte of leidingenverordening*
Vastleggen van regels die voor alle soorten kabels, leidingen et cetera gelden (onderlinge afstand, wijzen van aanvragen vergunning; wie mag aanvragen, wie is verantwoordelijk? publicatievraag, eigendom van werken; zie ook het voorbeeld onder 3.1.1 Een algemene verordening versus bestaand instrumentarium).
- *Telecommunicatiewet*
Grondslag voor gemeentelijke verordeningplicht en dito plicht tot gedogen van telecomleidingen in de grond.
- *Telecommunicatieverordening*
Bepalingen waaraan aanvragen voor instemming moeten voldoen, procedurele aspecten, met betrekking tot telecomleidingen.

- *Bestemmingsplan (Wet Ruimtelijke Ordening)*
Mogelijkheden en beperkingen tot het maken van werken in de grond. Indien werken mogelijk zijn, is doorgaans een aanlegvergunning vereist.
- *Belemmeringenwet Privaatrecht*
De basis om particuliere belemmeringen opzij te zetten om realisatie van (belangrijke) kabels en leidingen mogelijk te maken.
- *Belemmeringenwet Publiekrecht*
Idem maar dan om overheidsregelingen die de aanleg belemmeren, opzij te zetten.
- *Algemene wet bestuursrecht*
Grondslag voor het opleggen van dwangsommen; beschrijving van een aantal procedurele zaken zoals publicatie van aanvragen of verleende vergunningen, bezwaar- en beroepsregeling.

Bijlage 5 Straatwerk tarieven

Met betrekking tot straatwerk tarieven zijn er verschillende afspraken in omloop. Hier volgen de belangrijkste.

Leidraad Tarieven

In 1990 is een afspraak tot stand gekomen over (her)straatwerkzaamheden, tussen de overkoepelende organisatie van de nutsbedrijven VEEN, VEGIN, VESTIN, VEWIN, de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG), Nidig (vereniging van directeurs van gemeentewerken) en het ingenieursbureau DHV. Deze overeenkomst – door gebruikers de “Leidraad” genoemd - wordt toegepast in de provincies Noord-Holland, Friesland, Groningen, Overijssel, Drente, Noordoostpolder.

De Leidraad Tarieven bestaat uit:

- straatwerk tarieven (jaarlijkse uitgave) voor klinkers, tegels, berm gazon en asfalt;
- een boekje met bepalingen en regels m.b.t. (her)straatwerkzaamheden na kabel- en leidingwerkzaamheden.

De straatwerk tarieven worden berekend op basis van 4 componenten: uitvoeringskosten, onderhoudskosten, beheerkosten en degeneratiekosten. De methode wordt als transparant ervaren. De kostprijzen zijn afkomstig van de GWW-bladen van Reed Business Informatie (vroeger Misset) en zorgen voor marktconforme tarieven.

PTT - VNG Tarieven

Oorspronkelijk was ook de PTT betrokken bij bovengenoemd overleg. Zij zijn echter uit het overleg gestapt en hebben in overleg met VNG in 1988 de PTT - VNG Tarieven vastgesteld. De berekeningsmethode van deze straatwerk tarieven wordt als minder transparant ervaren en is gebaseerd op indexering van in 1988 vastgestelde kosten en prijzen.

Richtlijn Tarieven

Na invoering van de Telecommunicatiewet in 1998 moest er duidelijkheid komen over de vraag of de PTT - VNG regeling voor de rest van de telecomsector zou gaan gelden, of dat met de Leidraad Tarieven gerekend zouden gaan worden. Daarom zijn op initiatief van VNG alle belanghebbende partijen bij elkaar gebracht. VNG, de telecomsector, DHV en de Leidraadcommissie hebben in 2003 de straatwerk tarieven voor de telecomsector vastgesteld volgens de rekenmethodiek van de Leidraad.

Deze Richtlijn bestaat uit:

- straatwerk tarieven (jaarlijkse uitgave) voor klinkers, tegels, berm gazon, *zonder asfalt*;
- een boekje met bepalingen en regels m.b.t. (her)straatwerkzaamheden na kabel- en leidingwerkzaamheden.

De straatwerk tarieven worden berekend op basis van 4 componenten: uitvoeringskosten, onderhoudskosten, beheerkosten en degeneratiekosten. De methode wordt als transparant ervaren. De kostprijzen zijn afkomstig van de GWW-bladen van Reed Business Informatie (vroeger Misset) en zorgen voor marktconforme tarieven. Het enige noemenswaardige verschil tussen de Richtlijn en de Leidraad is, dat de Leidraad Tarieven inclusief leges zijn, terwijl dat bij de Richtlijn niet het geval is.

Contactpersonen straatwerk-tarieven:

| | | |
|---------------------|-----------------------------|-------------|
| Richtlijn Tarieven: | Front office FEI van de VNG | 070-3738023 |
| Leidraad Tarieven: | L. Moes Gemeente Zaanstad | 075-6816538 |

Bijlage 6 Projectorganisatie

Begeleidingscommissie:

H.J. Gastkemper (*voorzitter*)

A.F.J. van den Elzen

J.A. Koningstein

L. Moes

Mevr. M. Oppenheimer

Mevr. E.H.M. Paalman

K.H. Poortema

Mevr. N.J.A. Scheijven

H. Scholten

K. Sikma (*agenda-lid*)

Mevr. J. Stembord

R.G.M. Veldkamp

H.M. Verhoeven

J.J. Vreugdenhil

D.J. van Woerden

E.A.J.M. van den Bogaard (*secretaris*)

Stichting RIONED

Ministerie van Economische Zaken (DGTP)

EnergieNed

Gemeente Zaanstad

Ministerie van Economische Zaken (DGTP)

Ministerie van Economische Zaken (DGTP)

VEWIN

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

EnergieNed

Gemeente Groningen

VEWIN

Aannemingsmij. Van Gelder

CROW

VNG

Gemeente Rotterdam

Stichting RIONED

54 |

Juridische toetsing:

P.P. de Jonge

Gemeente Utrecht

Klankbordgroep:

M. Arens

A. van Breugel

R. Groen

H. Haverkort

H. Kessels

E. Kuik

A. Luiken

L. Moes

R. Molle

F. Plantinga

P. van Riel

C. Veldman

R. Verlaan

Gemeente Eindhoven

Gemeente Barendrecht

Gemeente Lelystad

Gemeente Heerenveen

Gemeente Helden

Gemeente Leeuwarden

Gemeente Oosterhout

Gemeente Zaanstad

Gemeente Ede

Gemeente Ede

Gemeente Breda

Gemeente Oldebroek

Gemeente Haarlemmermeer

Projectuitvoering:

M.J.G.M. Brands (*projectleider*)

F.J.P. van Swol (*projectuitvoerder*)

V&T Kring

V&T Kring

Summary

In recent years it has become more and more important to co-ordinate work carried out in the underground public space. People are increasingly frightened by the image of an impenetrable tangle of cables and pipes belonging to dozens of organisations all doing their own thing, along with all the attendant dangers that could affect the correct and safe functioning of public utilities above and below ground. Municipalities often feel that they have lost control over what is happening under the ground. This guide will help to make the use of the underground public space manageable again.

The municipality has a crucial job in this respect. As the manager of (above-ground) public spaces, the municipality can and must also take on the running of the underground public space. In order to carry out this role a number of conditions do, however, need to be met. At this time many municipalities are experiencing difficulties – justifiable or not – with the active organisation of their underground space. For this reason municipalities are keeping out of the underground public space, or restricting themselves to the prevention of undesirable activities. The barriers standing in the way of an active management role are strategic (what do we want to do under the ground?), practical (how can we organise things?) and legal (which legal instruments can we apply?).

| 55

It is therefore a matter of ensuring clarity and direction for the policy process, work processes and the legal apparatus. This guide develops a structure to help realise these objectives. The chapters on these three aspects can be read separately, while at the same time the underlying connections between them are also indicated.

The *policy process* outlines in a sequence the phases required to define the municipality's management role, to implement it, and subsequently to structurally maintain it. After defining the objectives and having made a direct comparison between the existing and desired situations, attention is given to putting in place the necessary legal apparatus and organisation in the municipality. Communication, both with the concerned parties as well as with the public, and the creation of supporting structures within management and administration also form parts of this process. Evaluation and monitoring constitute the final part of the policy process.

Municipalities need to choose the legal *apparatus* that suits their management role best for themselves. Basically, there are two possibilities. The first option is to use a single new legal instrument, namely a 'bye-law on underground public spaces'. Within this framework all matters are, in principle, regulated for all the parties. The second possibility takes as its starting point the adjustment of existing regulations. The legal

apparatus is supported by financial regulations. Furthermore, technical agreements about lines and profiles are also important.

Work processes describes the day-to-day interactions between municipalities and cable and piping managers, as well as the internal municipal organisation. A distinction is made between (long-term) programmes and projects. In the case of projects there is again a difference in working methods between large and small-scale works, and single and combined activities.