

Wie is de belanghebbende?

- Sectorpartijen: de graaf- en netbeheer-sector hebben middels de beleidsevaluatie Wibon en via overleggen (zoals het Kabels en Leidingen Overleg) het probleem aangekaart. Tevens zullen ze nader geconsulteerd worden via een internetconsultatie. Het betreft de volgende partijen:
 - Netbeheerders: Een netbeheerder is volgens de Wibon een aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk, of fysieke infrastructuur waarmee een dienst wordt geleverd die bestaat uit vervoer of uit de productie, het transport of de distributie van gas, elektriciteit, straatverlichting, verwarming en water¹. Netbeheerders kunnen meerdere rollen hebben. Netbeheerders kunnen dus ook opdrachtgever zijn wanneer ze kiezen om een bepaald netwerk aan te leggen. Voor netbeheerders ligt er ook een belang dat graafwerkzaamheden op een veilige wijze plaatsvindt, met zo min mogelijk kans op schade aan hun bestaande infrastructuur. Ook is het van belang om het risico op potentiële incidenten met persoonlijk letsel zo veel mogelijk te mitigeren.
 - Grondroerders: Een grondroerder is volgens de Wibon degene onder wiens verantwoordelijkheid of leiding graafwerkzaamheden worden verricht. Voor deze partijen is het van belang om graafschade aan ondergrondse netten te voorkomen, zowel om persoonlijk letsel te voorkomen alsmede om economische schade te voorkomen.
 - Opdrachtgevers: Een opdrachtgever is volgens de Wibon degene die opdracht geeft tot het uitvoeren van werk waarbij graafwerkzaamheden worden verricht en de partij waar dit voorstel zich op richt. Dit kunnen verschillende partijen zijn.
- Overheidspartijen: tussen deze partijen is uitvoerig overlegd over de te nemen maatregelen. Het betreft de volgende partijen:
 - Ministerie van EZ: Verantwoordelijk departement voor de Wibon.
 - Rijksinspectie Digitale Infrastructuur: Toezichthouder op de Wibon. De RDI houdt toezicht op de opdrachtgevers die opdracht geven tot het uitvoeren van graafwerkzaamheden.
- Breder maatschappelijk belang:
 - Onder dit kopje wordt geen specifieke partij benoemd. Een incident van graafschade bij ondergrondse netten kan gevolgen hebben die zich beperken tot de direct betrokkenen partijen, maar kan ook grotere, bredere gevolgen hebben. Dit kan persoonlijk letsel bij één of meerdere individuen met zich meebrengen. Ernstige voorbeelden hiervan zijn de gasexplosie bij Gellingen (België) in 2004 en de gasexplosie bij Diemen in 2014. Ook kan er sprake zijn van leveringsonderbreking van bepaalde nutsvoorzieningen als kabels of leidingen niet gebruikt kunnen worden als gevolg van graafschade. De daadwerkelijke gevolgen hiervan verschillen per situatie.

Wat is het probleem?

Het uitgangspunt van de Wet informatie-uitwisseling boven- en ondergrondse netten en netwerken (Wibon) is dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van de partijen die onder de wet vallen. Opdrachtgevers dienen te waarborgen dat de graafwerkzaamheden veilig en zorgvuldig door de grondroerder kunnen worden uitgevoerd. Grondroerders zijn verplicht om de werkzaamheden ook daadwerkelijk zorgvuldig uit te voeren.

Betreffende het opdrachtgeverschap is gekozen voor een open norm:

Artikel 2, eerste lid van de Wibon:

1. *De opdrachtgever draagt er zorg voor dat de graafwerkzaamheden waartoe hij opdracht geeft, op zorgvuldige wijze kunnen worden verricht.*

In de beleidsevaluatie van de Wibon is uitvoerig aandacht besteed aan goed opdrachtgeverschap en deze open norm. De conclusie die in de evaluatie naar voren kwam is dat goed opdrachtgeverschap nader geconcretiseerd dient te worden. Tot op heden is er uitgegaan van zelfregulering inzake goed opdrachtgeverschap, met de gedachte dat het aan de sector is om

¹ Art. 5a. 1 Telecommunicatiewet

invulling te geven aan de open norm. De sector heeft dit gedaan middels de richtlijn CROW 250, inmiddels opgevolgd door de CROW 500.

De beleidsevaluatie benoemd echter dat er onvoldoende invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de voorschriften van goed opdrachtgeverschap uit de CROW 500. Het uitgangspunt van de wet dat er sprake dient te zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid blijkt zich in de praktijk te vertalen naar een situatie waar een overwegende mate van verantwoordelijkheid bij de grondroerder terechtkomt. Hoewel er met de CROW 500 een goede aanzet tot zelfregulering van de sector in gang is gezet, zijn additionele maatregelen nodig.

De CROW 500 biedt een onvoldoende basis voor de RDI om effectief toezicht te kunnen houden. Handhaving op zorgvuldig opdrachtgeverschap door RDI wordt bemoeilijkt omdat er vaak pas in de uitvoeringsfase vastgesteld kan worden of er een situatie is ontstaan waarin de opdrachtgever tekort is geschoten. Als er graafschade is ontstaan, dan is het nauwelijks vast te stellen dat de grondroerder niet *in staat is gesteld* de graafwerkzaamheden zorgvuldig uit te voeren.

Het is van belang dat de toezichthouder kan ingrijpen wanneer er voorafgaand aan de graafwerkzaamheden duidelijk is dat de grondroerder door de opdrachtgever niet goed in staat gesteld wordt om zorgvuldig te kunnen gaan graven. Een manier om een grondroerder goed in staat te stellen zorgvuldig te graven, is bijvoorbeeld door het maken van een uitgebreide risico-inventarisatie. Op dit moment gebeurt dit niet en de toezichthouder kan onvoldoende handhaven op dit punt.

Uit de Wibon-evaluatie is naar voren gekomen dat er relatief veel schade ontstaat door de aanleg van datatransportkabels. Ook RDI meldt veel graafschade die ontstaat door de aanleg van datakabels. De beleidsevaluatie benoemd dat bij de top 10 van bedrijven met gerapporteerde graafschades 7 bedrijven datatransportnetwerken (specifiek: glasvezel) aanleggen. De aanleg van datatransportkabels gaat snel. De Europese Commissie heeft als doel gesteld dat in 2030 alle inwoners uit de lidstaten toegang hebben tot een snelle internetverbinding en snelle mobiele data². ACM verwacht dat er binnen drie jaar vrijwel overal in Nederland datatransportnetwerken (specifiek: glasvezel) zijn aangelegd³. Gelet op deze punten is de kans op graafschade reëel.

Een belangrijke oorzaak van het ontstaan van graafschade bij de aanleg van datatransportkabels is het niet goed vervullen van de opdrachtgeversrol. De grondroerder krijgt onvoldoende duidelijke instructies mee en er is grote tijdsdruk. Door tijdsdruk en onbekendheid met de risico's van de elektriciteits- en gasleidingen die in de grond liggen kan graafschade ontstaan bij het aanleggen van nieuwe datatransportkabels. In de evaluatie is benoemd dat bij de aanleg van dergelijke infrastructuur het commerciële belang boven het belang van zorgvuldige graven kan gaan. Ook wordt er veel gewerkt met onderaannemers, waardoor er onduidelijkheden ontstaan in verantwoordelijkheden omtrent zorgvuldig graven. Hierdoor kunnen de verantwoordelijkheden voor het voorkomen van graafschade teveel achteraan in de keten terechtkomen, ofwel bij de grondroeders.

Uitvoerige besprekingen over goed opdrachtgeverschap met de sector en signalen van de toezichthouder hebben geen gewenst effect gehad. De opdrachtgevers blijken nog steeds de grondroeders niet goed in staat te stellen om veilig te graven.

Ondanks de geschetste problematiek – specifiek bij de uitrol van datatransportkabels – zijn er ook veel partijen in de graafketen die goed bezig zijn met uitgebreide risico-inventarisaties en maatregelenplannen. De uiteindelijke voorkeursoptie ter adressering van het geschetste probleem is bedoeld om ook de groep mee te krijgen die nu niet in beweging is en dit ook niet wil. Hiervoor is strenger toezicht noodzakelijk. Ook zij dienen preventieve activiteiten uit te voeren om gravers in staat te stellen veiliger te werken.

Wat is het beoogde doel?

Het doel van de Wibon is graafschadepreventie. Met het oog op het zo veel mogelijk beperken van schade door graafwerkzaamheden is in die wet een systeem geïntroduceerd voor het melden van

² [Gigabit Infrastructure Act | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/gigabit-infrastructure-act-shaping-europe's-digital-future)

³ [ACM: snelle uitrol glasvezelnetten die diverse internetaanbieders toelaten leidt tot voldoende concurrentie | ACM.nl](https://www.acm.nl/en/acting-chairman-acm-urges-competitor-access-to-fiber-optic-networks)

graafwerkzaamheden, het uitwisselen van informatie over de ligging van netten, en het nemen van voorzorgsmaatregelen voordat gegraven wordt.

Elke partij in de keten heeft de verantwoordelijkheid om zijn of haar eigen taak uit te voeren en te zorgen dat de volgende schakel in de keten in staat wordt gesteld om zijn of haar taak uit te voeren. Dus moeten grondroerders informatie krijgen van de netbeheerders en moeten grondroerders op hun beurt door opdrachtgevers in staat worden gesteld om veilig te kunnen graven. Daarnaast moet de toezichthouder in staat gesteld worden om toezicht te kunnen houden. Als alle schakels in de graafketen hun taken goed uit kunnen voeren, wordt graafschade zo veel mogelijk voorkomen.

De opdrachtgever dient in de voorbereidende fase rekening te houden met de risico's van de gewenste graafactiviteiten in de praktijk. Hij dient deze voorafgaand aan de contractvorming dan wel aanbesteding in kaart te brengen en mitigerende maatregelen voor te schrijven. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat de opdrachtgever (of een andere partij onder zijn verantwoordelijkheid) in de ontwerpfase nagaat welke risico's er kunnen ontstaan bij de uitvoering van de voorgenomen graafwerkzaamheden in relatie tot de aanwezige infrastructuur in het graafgebied. Als hij ervoor kiest om dit aan de grondroerder uit te besteden, vraagt de opdrachtgever in de aanbesteding expliciet aandacht voor een offerte waarin de grondroerder laat zien welke risico's er zijn en welke maatregelen hij voorstelt.

Ook na de voorbereidende fase dient een opdrachtgever zich te houden aan goed opdrachtgeverschap. Het is belangrijk dat de voorgeschreven maatregelen van de opdrachtgever aan de grondroerder voldoende samenhangend, kenbaar en begrijpelijk zijn om de graafwerkzaamheden zorgvuldig uit te kunnen voeren. Dit voorkomt miscommunicatie en het nemen van onverantwoordelijke risico's in de uitvoering.

Opties om doel te realiseren?

Drie opties zijn denkbaar om de probleemstelling zoals eerder geschetst te adresseren:

1. Geen opvolging geven aan de probleemstelling;
2. zorgvuldig graven concretiseren;
3. zorgvuldig opdrachtgeverschap concretiseren.

Van deze opties gaat de voorkeur uit naar optie 3.

Optie 1 kan grote negatieve gevolgen met zich meedragen. Hiermee wordt een vrij reële kans op graafschade als gevolg van onzorgvuldige opdrachtgeverschap geaccepteerd. Lettende op de probleemstelling is het opstellen van nadere regels maatschappelijk wenselijk om ernstige incidenten te voorkomen.

Optie 2 is niet wenselijk lettende op de casuïstiek. Deze optie lijkt voor de hand te liggen omdat grondroerders verantwoordelijk zijn voor het zorgvuldig uitvoeren van de graafwerkzaamheden. Echter, door nadere eisen te stellen aan zorgvuldig graven heeft de opdrachtgever nog steeds de mogelijkheid om zelf een invulling te geven aan de open norm van goed opdrachtgeverschap. Als zorgvuldig graven strenger gereguleerd wordt, terwijl de oorzaken van graafschades liggen in goed opdrachtgeverschap, dan kan een grondroerder onterecht de consequenties hiervan ondervinden.

Rondom zorgvuldig graven zijn er in de beleidsevaluatie Wibon vier concrete maatregelen gesuggereerd: goede voorbereiding door opdrachtgevers, verbetering van liggingsinformatie en informatievoorziening en sterker risicogericht toezicht. Het aanscherpen van goed opdrachtgeverschap wordt in optie 3 voorgesteld. Het aanscherpen van goed opdrachtgeverschap versterkt tevens het risicogericht toezicht. De andere gesuggereerde maatregelen zijn ofwel niet op korte termijn realiseerbaar of te indirect van aard.

Optie 3 is het meest passend. De opdrachtgever moet conform Artikel 2, eerste lid de grondroerder in staat stellen om zorgvuldig te kunnen graven. Door nadere eisen te stellen aan goed opdrachtgeverschap wordt er een betere invulling gegeven aan het uitgangspunt van de Wibon dat er sprake dient te zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid. Tevens stelt het RDI in staat om proactief ipv reactief toezicht te houden waardoor de naleefbaarheid van goed opdrachtgeverschap beter kan worden gecontroleerd.

Voor de nadere invulling van deze optie zijn met de sector verschillende opties besproken:

1. Rollen vastleggen. Bijvoorbeeld dat via een nadere vastlegging van de rol van initiatiefnemer wordt geborgd dat beheersmaatregelen in kaart worden gebracht.
2. Bepaalde activiteiten worden vastgelegd. Bijvoorbeeld dat erbij het doen van een graafmelding in ieder geval een risico-inventarisatie en een maatregelenplan opgesteld dienen te zijn.
3. Contractuele rollen. Bijvoorbeeld door één initiatiefnemer te benoemen die alle taken over de keten goed dient te borgen en als coördinator optreedt.

Uit nadere gesprekken met stakeholders is een voorkeur voor optie 2 gekomen. De sector (vertegenwoordigers van grondroerders, netbeheerders en gemeentes) en de toezichthouder erkennen allen dat er iets moet gebeuren.

Er wordt aangegeven dat de rollen betrokken bij graafwerkzaamheden in verschillende situaties erg verschillen van elkaar, daarom is het vastleggen van expliciete rollen te beperkend. Er is wel overeenstemming over de activiteiten die in ieder geval moeten worden uitgevoerd. Daarnaast wordt er ook door stakeholders aangegeven om niet expliciet de CROW 500 aan te houden, met hetzelfde argument dat graafwerkzaamheden erg verschillen van elkaar. De voorkeur gaat dus uit naar het vastleggen van de activiteiten.

Gevolgen

RDI

De opdrachtgever dient voldoende gelegenheid en middelen te bieden aan de grondroerder. In de parlementaire geschiedenis zijn hiervoor nauwelijks aanknopingspunten, behalve dat een grondroerder voldoende *tijd* en *geld* moet krijgen. Deze begrippen zijn zo ruim dat ze in de praktijk niet of nauwelijks te handhaven zijn. Slechts in zeer evidente gevallen kon met voldoende zekerheid en bewijskracht worden aangetoond dat de opdrachtgever de grondroerder onvoldoende tijd had geboden om de werkzaamheden zorgvuldig uit te voeren. Dit is in de afgelopen 15 jaar slechts één keer het geval geweest.

Tevens is in de toezichtpraktijk onder andere gebleken dat met name grote opdrachtgevers intensief betrokken zijn bij de uitvoeringsfase. Zij geven mondeling of schriftelijk directe en gedetailleerde aanwijzingen aan de grondroerder en houden daarbij in voorkomend geval onvoldoende rekening met zorgvuldig grondroeren. Daarbij valt op dat grote opdrachtgevers in elke fase worden vertegenwoordigd door andere personen. Zo zijn de personen die betrokken zijn in de contractfase niet betrokken in de uitvoeringsfase en vice versa. Dit leidt er in de praktijk toe dat invulling van de norm zorgvuldig opdrachtgeven op papier afwijkt van zorgvuldig opdrachtgeven in de praktijk. Zorgvuldig opdrachtgeven raakt de hele organisatie van de opdrachtgever. Zorgvuldig opdrachtgeven omvat elke fase van het graafproces. De opdrachtgever dient zich dan ook na de contractvorming te gedragen als een zorgvuldig opdrachtgever en de grondroerder in elke fase in staat te stellen om de graafwerkzaamheden op een zorgvuldige wijze uit te kunnen voeren.

De RDI zal door het concretiseren van het goed opdrachtgeverschap beter toezicht kunnen houden wat kan leiden tot meer handhaving. Handhaving op zorgvuldig opdrachtgeverschap door de RDI wordt momenteel bemoeilijkt omdat enkel in de uitvoeringsfase vastgesteld kan worden of er een situatie is ontstaan doordat de opdrachtgever tekort is geschoten. De toezichthouder geeft aan meer te kunnen willen ingrijpen wanneer de grondroerder voorafgaand aan de graafwerkzaamheden door de opdrachtgever niet goed in staat gesteld wordt om zorgvuldig te kunnen graven. De voorgestelde uitleg van goed opdrachtgeverschap geeft RDI de mogelijkheid om vooraf te kunnen handhaven.

Sector

Doordat de beleidsuitleg expliciet benoemt wat onder goed opdrachtgeverschap verstaan wordt, wordt verwacht dat partijen zich meer gaan inspannen om deze activiteiten uit te voeren. Een risicoanalyse vergt immers uitzoekwerk en een duidelijke analyse vooraf van wat er in de grond zit. Hierdoor worden partijen aangespoord om na te denken en op te schrijven welke risico's bepaalde werkzaamheden hebben op bepaalde kabels en leidingen. Werkzaamheden zoals gestuurde boringen kunnen bijvoorbeeld in een bepaalde bodem, of in de buurt van een bepaalde leiding zorgen voor een groot risico. Hiervoor moeten mitigerende maatregelen worden meegegeven aan de grondroerder. Met een concreet maatregelenplan moeten opdrachtgevers dit nader concretiseren aan de grondroeders. Door deze twee activiteiten worden partijen gedwongen om concreet onderzoek te doen naar de risico's en vervolgens duidelijke maatregelen te communiceren met de grondroerder. Dit gebeurt nu onvoldoende en door dit goed vast te leggen wordt verwacht dat veel risico's die ontstaan door een onduidelijke risico-inventarisatie en onduidelijke voorschriften over veilig graven, gemitigeerd zullen worden. Dit kan leiden tot meer regeldruk. Zo moet vooraf meer werk worden gedaan naar vooronderzoek van de ondergrond en contact worden gezocht met o.a. netbeheerders. Echter zal de kans op graafschade afnemen en kan op de langere termijn de sector op een steeds meer gestandaardiseerde wijze werken. Daarnaast zijn er partijen die al systematisch werken op deze manier, voor deze partijen zal er een beperkte stijging in regeldruk zijn. Bij de EV-maatregel bijvoorbeeld, valt op dat de sector steeds meer eigen voorwerk doet om zo precies mogelijk aan te duiden welke werkzaamheden en welke kabels/leidingen een EV vereisen. Deze systematische manier van werken zal er uiteindelijk toe leiden dat grondroeders steeds veiliger graven waardoor de kans op graafschade wordt verminderd.

Wat is de voorkeursoptie?

De casuïstiek vraagt om maatregelen op korte termijn. De opgedane ervaring met de aanleg van datatransportkabels geeft aan dat een betere invulling van goed opdrachtgeverschap belangrijk is om graafschades en potentieel gevaarlijke incidenten te voorkomen. Omdat de uitrol van datatransportkabels, zoals eerder is vermeld, zich in een hoog tempo voortzet is de voorkeursoptie om een beleidsregel op te stellen waarin nader wordt uitgelegd wat goed opdrachtgeverschap inhoudt. Met de voorgestelde maatregelen wordt een zo goed mogelijke aansluiting gecreëerd met de sectornorm (CROW 500), maar bieden ze de RDI ook de nodige basis om beter toezicht uit te kunnen voeren op goed opdrachtgeverschap. De beleidsregel dient een heldere omschrijving te bevatten van wat

wordt verstaan onder goed opdrachtgeverschap. Dit omvat:

- Risico-inventarisatie: Aangeven dat de opdrachtgever in beeld brengt of laat brengen wat de risico's zijn van de voorgenomen graafactiviteiten t.a.v. de bestaande ondergrondse infrastructuur;
- Maatregelenplan: Mitigerende maatregelen neemt en/of voorstelt om deze risico's weg te nemen.
- De risico-inventarisatie en het maatregelenplan dienen aan de grondroerder vertrekt te worden. De grondroerder moet in staat zijn gesteld om voldoende tijd en middelen ter beschikking hebben op basis van de risico-inventarisatie en het maatregelenplan om de voorgenomen graafwerkzaamheden op zorgvuldige wijze te verrichten;
- Daarnaast wordt er zorg gedragen dat zowel de afspraken met de grondroerder over de voorbereiding en uitvoering van de voorgenomen graafwerkzaamheden, als zijn gedragingen jegens de grondroerder in elke fase van het graafproces voldoende samenhangend, kenbaar en begrijpelijk zijn om de graafwerkzaamheden zorgvuldig uit te kunnen voeren.