



Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 11 april 2025, nr. WJZ/ 97936920, tot nadere invulling van de verplichting, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Beleidsregel zorgvuldig opdrachtgeverschap)

De Minister van Economische Zaken,

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2 van de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken;

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

maatregelenplan: maatregelenplan als bedoeld in artikel 5;

risico-inventarisatie: risico-inventarisatie als bedoeld in artikel 3;

wet: Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken.

Artikel 2 Zorgvuldig opdrachtgeverschap

Een opdrachtgever voldoet in ieder geval aan de verplichting, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet, als hij:

- a. met betrekking tot de voorgenomen graafwerkzaamheden op deugdelijke wijze een zorgvuldige risico-inventarisatie en een zorgvuldig maatregelenplan heeft opgesteld of onder zijn verantwoordelijkheid heeft laten opstellen;
- b. de risico-inventarisatie en het maatregelenplan voor aanvang van de voorgenomen graafwerkzaamheden aan de grondroerder heeft verstrekt;
- c. de grondroerder voldoende tijd en middelen ter beschikking stelt om op basis van de risico-inventarisatie en het maatregelenplan de voorgenomen graafwerkzaamheden op zorgvuldige wijze te verrichten;
- d. ervoor zorgdraagt 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.

Artikel 3 Risico-inventarisatie

Een risico-inventarisatie bevat de volgende gegevens:

- a. gegevens over de aard van de voorgenomen graafwerkzaamheden;
- b. gegevens over de risico's die zich bij die graafwerkzaamheden kunnen voordoen.

Artikel 4 Zorgvuldige opstelling risico-inventarisatie

Een risico-inventarisatie is in ieder geval zorgvuldig opgesteld als de daarin opgenomen gegevens zijn gebaseerd op:

- a. gebiedsinformatie naar aanleiding van een graafmelding of oriëntatieverzoek;
- b. vaststelling van de daadwerkelijke ligging van de kabels en leidingen op de graaflocatie als die daadwerkelijke ligging van invloed kan zijn op de realisatie van de voorgenomen graafwerkzaamheden;
- c. gegevens over de samenstelling van de bodem en de grondwaterstand op de graaflocatie;
- d. gegevens over de uiterlijke kenmerken van de omgeving boven het maaiveld op en nabij de graaflocatie.

Artikel 5 Maatregelenplan

In het maatregelenplan is beschreven welke maatregelen worden getroffen om de nadelige gevolgen van elk risico, genoemd in de risico-inventarisatie, zo veel mogelijk te beperken.



Artikel 6 Zorgvuldige opstelling maatregelenplan

Een maatregelenplan is in ieder geval zorgvuldig opgesteld als daarin op begrijpelijke en duidelijke wijze is beschreven:

- a. welke maatregelen noodzakelijk zijn voor het zorgvuldig kunnen uitvoeren van de voorgenomen graafwerkzaamheden door de grondroerder;
- b. op welke wijze afstemming heeft plaatsgevonden met de betrokken beheerder, ingeval sprake is van voorzorgsmaatregelen als bedoeld in artikel 15, eerste of tweede lid, van de wet.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 8 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel zorgvuldig opdrachtgeverschap.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 11 april 2025

*De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts*



TOELICHTING

1 Doel en aanleiding

De Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (hierna: Wibon) heeft als doel het voorkomen van schade als gevolg van graafwerkzaamheden. De verantwoordelijkheid daarvoor is belegd bij verschillende partijen in het graafproces, te weten de grondroerder, opdrachtgever en beheerder.

Uit de afgelopen Wibon-evaluatie¹ is naar voren gekomen dat met name de wijze waarop de opdrachtgever in de praktijk invulling geeft aan de verplichting tot zorgvuldig opdrachtgeverschap, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet, aandacht behoeft. Deze verplichting is in de wet als open norm vormgegeven. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee deze verplichting werd geïntroduceerd blijkt waaraan gedacht kan worden bij het invulling geven aan zorgvuldig opdrachtgeverschap.² Zo dient de opdrachtgever, onder meer bij het vaststellen van de prijs van het te verrichten werk en de tijd die hij daarvoor geeft, rekening te houden met het feit dat de grondroerder een melding moet doen en dat er mogelijk voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen.

In de praktijk is gebleken dat deze nadere duiding door opdrachtgevers vaak beperkt wordt uitgelegd en dat er daarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met voorbereidende werkzaamheden, zoals risico-inventarisaties, maatregelenplannen en in bepaalde situaties het lokaliseren van kabels en leidingen. Het beeld op hoofdlijnen is dan ook dat opdrachtgevers in onvoldoende mate tijd en geld vrijmaken met het oog op een zorgvuldige uitvoering van de voorgenomen graafwerkzaamheden. Het in onvoldoende mate tijd en geld vrijmaken door opdrachtgevers leidt er vaak toe dat de overige partijen in de graafketen belemmerd worden bij een voorspoedige uitvoering van de graafwerkzaamheden, omdat belangrijke informatie ontbreekt. Dit leidt dan geregeld tot improviseren, aanpassing van geplande werkzaamheden, tijdsdruk en daarmee ook tot meer kans op schade. Bovendien zet dit een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving onder druk.

Om deze ongewenste effecten te voorkomen is het gewenst om nadere invulling te geven aan het begrip zorgvuldig opdrachtgeverschap. Met deze beleidsregel is hieraan uitvoering gegeven.

2 Inhoud

In de beleidsregel is aangegeven wanneer in ieder geval sprake is van zorgvuldig opdrachtgeverschap (zie artikel 2). Belangrijke onderdelen hiervan zijn het opstellen van een zorgvuldige risico-inventarisatie en een zorgvuldig maatregelenplan. Met deze invulling is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de zogenoemde CROW 500.³ De CROW 500 is een richtlijn die ontwikkeld is door de belangrijkste partijen in de graafsector, te weten opdrachtgevers, beheerders, grondroerders en (lokale) overheden. In de CROW 500 zijn afspraken vastgelegd die een nadere invulling geven aan de normen uit de Wibon. De CROW 500 bevat ook bepaalde afspraken voor opdrachtgevers, zoals het opstellen van een risico-inventarisatie en een maatregelenplan. In de toezichtpraktijk is gebleken dat in een aantal gevallen een opdrachtgever in de uitvoeringsfase aanwijzingen aan de grondroerder geeft, die op gespannen voet kunnen staan met de verplichting voor de grondroerder om zorgvuldig graafwerkzaamheden te verrichten. In die gevallen wijkt invulling van de norm zorgvuldig opdrachtgeven op papier af van invulling van die norm in de praktijk. Zorgvuldig opdrachtgeven omvat evenwel elke fase van het graafproces en meerdere facetten. De opdrachtgever moet de grondroerder daarom in elke fase in staat stellen om de graafwerkzaamheden op een zorgvuldige wijze te kunnen uitvoeren. In artikel 2, onder d, is daarom opgenomen dat de afspraken en gedragingen van de opdrachtgever ook na de contractvorming erop gericht moeten zijn dat de grondroerder de graafwerkzaamheden zorgvuldig kan verrichten.

Door de gekozen formulering van artikel 2 van deze beleidsregel wordt ruimte gelaten om op een andere wijze dan de in dat artikel genoemde onderdelen het zorgvuldig opdrachtgeverschap te bewerkstelligen. Eenzelfde formulering is gekozen om aan te geven wanneer sprake is van een risico-inventarisatie en een maatregelenplan en van zorgvuldige opstelling daarvan (zie artikelen 3 en 4 voor de risico-inventarisatie en de artikelen 5 en 6 voor het maatregelenplan). Hiermee is aangesloten bij het open karakter van artikel 2, eerste lid, van de Wibon.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 34 739, nr. 12

² Kamerstukken II 2016/17, 34 739, nr. 3, blz. 42 en Kamerstukken II 2005/06, 30 475, nr. 3, blz. 30

³ CROW-publicatie 500 'Schade voorkomen aan kabels en leidingen, richtlijn zorgvuldig graven van initiatief- tot gebruiksfase'



3 Consultatiereacties

Juridische status van de beleidsregel

Door de netbeheerders wordt aangegeven dat een beleidsregel partijen in de graafketen niet bindt en dat de opdrachtgevers en opdrachtnemers/grondroerders niet gehouden kunnen worden aan de bepalingen uit de beleidsregel. Daarbij wordt verder aangegeven dat de verplichtingen uit de beleidsregel niet passen binnen de zorgplicht van artikel 2 van de Wibon en de bedoeling van de wetgever.

Met een beleidsregel kan verdere invulling gegeven worden aan een reeds bestaande bestuursbevoegdheid, als de bestuursbevoegdheid in kwestie het bestuursorgaan ruimte geeft om zelf te bepalen hoe zij van deze bevoegdheid gebruik maakt (artikel 4:81, eerste lid, Awb). In artikel 32 van de Wibon is bepaald dat RDI de toezichthouder is op de bepalingen van artikel 2 van de Wibon. In de geconsulteerde beleidsregel is door middel van het geven van bepaalde handvatten indicatief aangegeven hoe voldaan kan worden aan de bestaande wettelijke verplichting van zorgvuldig opdrachtgeverschap, en hoe RDI als toezichthouder omgaat met het toezicht daarop.

Anders dan de consultatiereactie aanneemt, is met de beleidsregel niet een nieuwe verplichting gecreëerd voor opdrachtgevers. Het gaat immers om bestaande verplichtingen (goed opdrachtgeverschap) en bevoegdheden (toezicht op het goed opdrachtgeverschap). Dat er geen zelfstandige normstelling plaatsvindt in de beleidsregel, blijkt uit artikel 2 van de beleidsregel: 'Een opdrachtgever voldoet in ieder geval aan de verplichting, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet, als hij (...).' Door het element 'in ieder geval' blijft het mogelijk dat er sprake is van zorgvuldig opdrachtgeverschap, ook indien niet wordt voldaan aan de bepalingen in de beleidsregel. Dezelfde constructie is opgenomen in artikel 4 ten aanzien van de zorgvuldige opstelling van de risico-inventarisatie en artikel 6 ten aanzien van de zorgvuldige opstelling van het maatregelenplan. Zie in dat kader ook hoofdstuk 2, tweede alinea van de toelichting bij deze beleidsregel.

Onderscheid tussen grote en kleine opdrachtgevers

Verschillende partijen stellen in consultatiereacties voor om een onderscheid op te nemen tussen zakelijke en particuliere opdrachtgevers. In de geconsulteerde beleidsregel is bewust geen onderscheid gemaakt tussen zakelijke en particuliere opdrachtgevers. Een particuliere opdrachtgever kan immers opdrachtgever zijn van een groot of risicovol project. Het categoriaal uitsluiten van particuliere opdrachtgevers zou daarmee onbedoeld situaties die potentieel risico's kunnen opleveren uitsluiten.

Kleine en grote projecten

Diverse grondroerders vragen om duidelijk te maken dat er een behoefte bestaat aan het beter in kaart brengen van het onderscheid tussen zakelijke en particuliere opdrachtgevers. Voor wat betreft de wijze waarop de RDI zijn toezicht inricht geldt als basis dat de RDI zich in beginsel in zijn toezicht kan richten op alle betrokken partijen in de graafsector. Daarbij voert de RDI zijn toezicht risicogericht en informatiegestuurd uit en bepaalt zij aan de hand van de vastgestelde risico's zijn toezichtsprioriteiten.

Term bovengrond en graaflocatie

Volgens bepaalde partijen is er onduidelijkheid ontstaan over de gebruikte termen 'bovengrond' in artikel 4, onderdeel d, van de beleidsregel. Er wordt over de term bovengrond aangegeven dat met bovengrond in vaktermen niet alleen de bovengrond bedoeld wordt, maar ook de eerste één à twee meter onder de grond. Met de term 'bovengrond' zoals vermeld in artikel 4, onderdeel d, van de beleidsregel wordt beoogd alles boven het maaiveld. De term bovengrond wordt daarom aangepast naar de term boven het maaiveld. Deze term sluit aan bij de Wibon, waar deze term ook wordt gehanteerd.

Ook geven grondroerende partijen aan dat 'op de graaflocatie' in datzelfde onderdeel te beperkt gesteld is. 'Op en nabij de graaflocatie' (graafpolygoon) zou een betere bewoording zijn. Dit werd ook beoogd met de initiële bewoording. Om eventuele onduidelijkheid hierover weg te nemen is de tekst aangepast overeenkomstig de voorgestelde formulering.

Term grondroerder

Een aantal reacties betrof het gebruik van de term grondroerder. Daaruit volgde dat het door het gebruik van de term grondroerder lijkt alsof de grondroerder ook altijd de partij is die de graafwerkzaamheden uitvoert. Voorgesteld werd daarom om ook over de feitelijk graver te spreken. Deze suggestie is niet overgenomen. De beleidsregel sluit namelijk aan bij de gebruikte definitie van



grondroerder in de Wibon, luidende: 'degene onder wiens verantwoordelijkheid of leiding graafwerkzaamheden worden verricht'. In deze definitie wordt zowel de grondroerder als feitelijk graver begrepen, waardoor aanpassing op dit vlak niet nodig is.

Term beheerder

In de reacties wordt gesteld dat de term beheerder verwarring scheidt, omdat in de sector de term beheerder ook beheerder van openbare ruimte kan betekenen. De term beheerder in deze beleidsregel verwijst naar de term beheerder in de Wibon: degene die als natuurlijk persoon handelende in de uitoefening van een beroep of een bedrijf dan wel als rechtspersoon een net beheert. De beleidsregel ziet dus niet op de beheerder van openbare ruimte die niet ook beheerder van een net is.

Term opdrachtgever

Meerdere partijen geven aan dat de term opdrachtgever-initiatiefnemer, in plaats van opdrachtgever duidelijker zou zijn, aangezien zij stellen dat deze rol de belangrijkste schakel is in de keten. Een andere partij geeft juist aan dat de term opdrachtgever meer SMART zou moeten worden geformuleerd. Een andere reactie geeft aan dat de opdrachtgever, zoals omschreven in de Wibon, en initiatiefnemer niet op elkaar aansluiten. Het zou duidelijker moeten wie welke verantwoordelijkheid heeft.

Het opnemen van extra rollen of het aanpassen van de bestaande rollen, in deze beleidsregel is niet mogelijk. Deze beleidsregel is een indicatieve invulling van een bestaande verplichting uit de Wibon. Deze beleidsregel kan daarmee niet buiten de kaders van de Wibon treden, of wijzigingen aanbrengen in de Wibon. Het is verder van belang om te vermelden dat iedere partij in de keten verantwoordelijk is voor de werkzaamheden die aan diegene zijn uitbesteed, zoals ook gesteld in artikel 2, tweede lid, van de Wibon. Als er partijen zijn die een opdracht krijgen van een opdrachtgever om een risico-inventarisatie en maatregelenplan op te stellen, dienen zij dit ook zorgvuldig te doen.

Lokaliseren

Een partij heeft aangegeven dat het wenselijk is om het maken van proefsleuven in de ontwerpfase onderdeel te laten zijn van de zorgvuldige opstelling van een risico-inventarisatie. Deze suggestie wordt niet overgenomen. Of het graven van proefsleuven nodig is, is evenals bij andere wijzen van lokaliseren, afhankelijk van het graafprofiel, de maak- en meettoleranties en de nauwkeurigheid van de gebiedsinformatie. Dit maakt dat het graven van proefsleuven niet in alle gevallen nodig is. Het opnemen van het graven van proefsleuven als een inherent onderdeel van de risico-inventarisatie is daarmee disproportioneel.

Meerdere partijen hebben aangegeven dat de formulering van artikel 4, onderdeel b, van de beleidsregels aanpassing vereist, specifiek de zinsnede 'wanneer de ligging van kabels en leiding van grote invloed kan zijn op de realisatie van de voorgenomen graafwerkzaamheden'. Het hanteren van de term 'grote invloed' zou volgens partijen de mogelijkheid om te beslissen of lokaliseren noodzakelijk is voor de vaststelling van de ligging van kabels en leidingen inperken. Vanwege deze argumentatie is de formulering van het lid aangepast, waarbij het woord 'grote' is verwijderd.

Graafmethodiek en risico-identificatie

Een grondroerende partij heeft aangegeven dat opdrachtgevers ook over de graafmethodiek moeten nadenken. Hier worden boringen, borstelen en grondzuigen als voorbeelden genoemd. Om de geïdentificeerde risico's te mitigeren kunnen opdrachtgevers inderdaad als beheersmaatregel een alternatieve uitvoeringswijze kiezen.

Het is afhankelijk van de aard en complexiteit van de graafwerkzaamheden tot welk detailniveau er een risicoanalyse en maatregelenplan nodig is. Deze inschatting hoort immers bij zorgvuldig opdrachtgeverschap en verschilt van geval tot geval. Ditzelfde geldt voor de geïdentificeerde risico's. Een partij heeft in diens reactie aangegeven dat de beleidsregel partijen verplicht om een lijst van alle risico's op te stellen bij een risico-inventarisatie. Dit zou om diverse redenen niet werkbaar zijn. In de risico-inventarisatie moeten ten eerste juist specifieke risico's die van toepassing zijn op de casus meegenomen worden. Dit is ook in lijn met wat onder goed opdrachtgeverschap wordt verstaan in deze beleidsregel. Het opstellen van één lijst met alle denkbare risico's, ongeacht of die van toepassing zijn in het betreffende geval, staat haaks op de beoogde invulling van het zorgvuldig opdrachtgeverschap.

Scope beleidsregel

Enkele van de door verschillende partijen aangeleverde suggesties aangeleverd vallen buiten het



toepassingsbereik van deze beleidsregel. Zo geven meerdere partijen in hun reacties aan dat de beleidsregel ook moet zien op het proces van schadeafhandeling en risicoaansprakelijkheid. De Wibon ziet echter niet op de onderlinge privaatrechtelijke verhoudingen tussen de diverse partijen in de graafketen. Hierom stelt de Wibon geen regels ten aanzien van de afhandeling na ontstane graafschades. Daarmee kunnen deze suggesties niet overgenomen worden.

Andere suggesties die eveneens buiten de scope van deze beleidsregel, die enkel toeziet op zorgvuldig opdrachtgeverschap, vallen zijn suggesties over een gezamenlijk schadeformulier, toezicht bij aanleg en het inmeten van Z-coördinaten zoals aangedragen in een reactie.

*De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts*