

**Goed opdrachtgeverschap
aanleg glasvezel
ten behoeve van
Agentschap Telecom**



Vanberkel
professionals
SAMENWERKEN AAN AMBITIES



Inhoud

1	Aanleiding en onderzoeksvragen	3
2	Fasering werkzaamheden en inherente beperkingen	4
2.1	Fasering werkzaamheden	4
2.2	Inherente beperkingen	4
3	Omspannende bevindingen	5
3.1	Van kracht zijn CROW 500	5
3.2	Totstandkoming en structuur CROW 500	5
3.3	Ketenverantwoordelijk CROW 500	5
3.4	Eenduidigheid inhoud CROW 500	6
3.5	Initiatieffase: business case versus voorkomen schades	6
3.6	Marktomstandigheden beïnvloeden risicobereidheid opdrachtnemers	7
4	Opvolging deelvragen.....	8
5	Opvolging hoofdvraag doelstelling.....	10
6	Omspannende aanbevelingen.....	11



1 Aanleiding en onderzoeksvragen

In opdracht van Agentschap Telecom (hierna: AT) hebben wij een onderzoek uitgevoerd met als titel “Goed opdrachtgeverschap aanleg glasvezel”. Dit onderzoek werd geïnitieerd doordat AT-signalen heeft ontvangen dat de aanleg van glasvezel mogelijk onder grote tijdsdruk en tegen een (te) geringe vergoeding plaatsvindt.

Doelstelling van dit onderzoek was tweeledig:

1. Inzicht krijgen of deze signalen worden bevestigd dan wel ontkend;
2. Bepalen of vervolgonderzoek of ander wijze van toezicht noodzakelijk is door AT.

Dit document bevat onze omspannende bevindingen en aanbevelingen vanuit de door ons verrichte werkzaamheden. Van de werkzaamheden per onderstaande fasen hebben wij een verslag dan wel een rapportage opgesteld, waarvan de uitkomsten met betrokken actoren en AT zijn besproken en afgestemd.

Centraal in het onderzoek stonden de volgende deelvragen:

1. Is voldoende geld gereserveerd door de initiatiefnemer om de voorgenomen graafactiviteit zorgvuldig voor te bereiden en uit te voeren (initiatieffase CROW 500)?
2. Is het gereserveerde geld (voldoende of niet) door de (hoofdaannemer/onderaannemer) beschikbaar gesteld aan de uiteindelijke aannemer die de graafwerkzaamheden heeft uitgevoerd?
3. Is voldoende tijd geboden aan de hoofdaannemer om zijn graafactiviteit zorgvuldig voor te bereiden en uit te voeren (initiatieffase CROW 500)?
4. Is voldoende tijd geboden aan de uiteindelijke aannemer die de graafwerkzaamheden uitvoert?

In overleg met AT hebben wij de volgende omspannende onderzoeksvraag geformuleerd: “Zijn de te nemen maatregelen van initiatief fase tot uitvoeringsfase, zoals benoemd in de CROW 500, in de keten van hoofdaannemer tot onderaannemers helder verdeeld en zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd zodat duidelijk is waar in de keten geld moet zijn gereserveerd?”



2 Fasering werkzaamheden en inherente beperkingen

2.1 Fasering werkzaamheden

Wij hebben ons onderzoek in een onderstaande fases uitgevoerd, die door meerdere omstandigheden een langer dan geplande doorlooptijd kenden.

1. In de eerste fase hebben wij ons plan van aanpak met bijbehorende deelvragen met AT afgestemd.
2. In de tweede fase hebben wij een deskstudie uitgevoerd, waarbij op basis van de CROW 500 richtlijn het normproces en de rollen van de verschillende actoren in kaart zijn gebracht.
3. In de derde fase hebben wij met een drietal, in overleg met AT geselecteerde, opdrachtgevers een interview gehouden, waarbij het proces rondom aanleg van glasvezel (aansluitend op CROW 500) en de signalen ten grondslag liggend aan de uitvoering van het onderzoek zijn besproken.
4. In de vierde fase hebben wij per geselecteerde opdrachtgever één project geselecteerd en hiervan voor het onderzoek relevante informatie opgevraagd, welke informatie nader is onderzocht en waarvan de uitkomsten zijn besproken met betrokken opdrachtgevers.
5. In de vijfde fase hebben wij de uitkomsten van fase 2, 3 en 4 gebundeld in een set van bevindingen, evaluaties en aanbevelingen gevolgd door deze rapportage.

2.2 Inherente beperkingen

Wij hebben onze werkzaamheden in belangrijke mate uitgevoerd in de periode van maart 2021 tot en met februari 2022. Voor de uitvoering van onze werkzaamheden hebben wij kennisgenomen van een drietal projecten die bij aanvang van onze werkzaamheden zoveel als mogelijk zouden zijn afgerond. Naast dat drie projecten binnen het geheel van projecten een beperkte omvang is, waardoor de uitkomsten niet zondermeer representatief zijn voor alle aanlegprojecten, geldt dat dit projecten betrof waarvan de initiatieffase eind 2018/begin 2019 is gestart. In de jaren 2018/2019 gold dat de CROW 500-richtlijn reeds van kracht was, echter door de geïnterviewde opdrachtgevers wordt aangegeven dat de graafsector zelf werkte met een overgangsfase (tot 1 januari 2022). Door AT is aangegeven dat geen overgangsfase met de graafketen is afgestemd. Door AT is rondom de vermelde datum van 1 januari 2022 aangegeven dat deze betrekking heeft op een andere afspraak met het KLO en expliciet niet toeziet op inwerkingtreding van de CROW 500-richtlijn. Op basis van onze gesprekken met actoren in de keten leeft de naleving van de CROW 500-richtlijn de afgelopen periode (2021-2022) in toenemende mate in de graafsector. Indien recentere projecten zouden zijn geselecteerd geldt dat mogelijk in de fasering van projecten een betere aansluiting met CROW 500 zou zijn aangetroffen. Wij hebben onze werkzaamheden uitgevoerd op van opdrachtgevers ontvangen informatie en mondelinge toelichtingen hierop. Wij hebben de ontvangen informatie niet op juistheid onderzocht. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn uitgevoerd, geldt dat mogelijk nog aanvullende bevindingen naar voren zouden zijn gekomen.



3 Omspannende bevindingen

Hierna zijn de belangrijkste omspannende bevindingen vanuit fase 2 tot en met 4 van ons onderzoek opgenomen.

3.1 Van kracht zijn CROW 500

CROW 500 geeft invulling aan de open norm, zoals deze is geformuleerd in artikel 2, eerste en tweede lid van de WIBON. Uit de richtlijn blijkt dat deze vanaf 1 januari 2017 van kracht is. Voor de (volledige) implementatie van CROW 500 wordt naar informatie van de geïnterviewde opdrachtgevers door het veld gewerkt met een overgangsfase van 5 jaar, waarna van 1 januari 2022 de actoren binnen de keten CROW 500 compliant zouden moeten zijn. Door AT is toegelicht dat de CROW 500-richtlijn vanaf 1 januari 2017 van kracht is en dan ook vanaf dat moment zou moeten zijn geïmplementeerd. AT heeft de CROW 500-richtlijn dan ook bij uitvoering van de werkzaamheden vanaf moment van kracht zijn als normatief gehanteerd. Er bestaat daarom een significant andere zienswijze tussen de geïnterviewde partijen die werkzaamheden uitvoeren en AT over het moment waarop de CROW 500-richtlijn van toepassing is en vanaf wanneer de graafketen compliant moet zijn. Wij merken op dat in ons onderzoek projecten zijn geselecteerd, waarvoor voorbereiding en contractering in belangrijke mate in 2018 en 2019 hebben plaatsgevonden. Door de verschillende contractpartijen is bij uitvoering van ons onderzoek (2021 – 2022) aangegeven dat CROW 500 in toenemende mate leeft en wordt ingebed in de procedures. Als gevolg hiervan is inherent dat de (expliciete) opvolging van de CROW 500-richtlijn bij projecten gestart in 2018 in beperkte mate zichtbaar is.

Wij constateren dat bij onderzochte projecten een onderling vergelijkbare structuur/volgorde wordt gehanteerd, echter dat deze structuur aansluit op (meer regulier) projectbeheer en niet zondermeer op de bepalingen vanuit CROW 500. Bij de contractering van geselecteerde opdrachten speelt CROW 500 een beperkte rol; er wordt verwezen naar CROW 500, zonder dat hieraan concreet invulling wordt gegeven. Vervolgonderzoek naar projecten gestart in 2022 kan uitwijzen of, en zo ja in welke mate, het aflopen van de overgangsfase impact heeft gehad op de gevolgde procedures.

3.2 Totstandkoming en structuur CROW 500

CROW 500 is opgesteld door het CROW in opdracht van de Vereniging Kabel en Leiding Overleg (hierna: KLO). Tijdens ons onderzoek is door enkele gesprekspartners aangegeven dat niet het hele veld bij de totstandkoming van CROW 500 is betrokken, waardoor de nuances die voor verschillende actoren gelden niet volledig zijn meegenomen. Dit ziet met name toe op de contractering en verantwoordelijkheden in het keten van graafwerkzaamheden. Bij uitvoering van onze werkzaamheden constateerden wij dat voor het aanleggen van glasvezel door opdrachtgevers verschillende wijzen van contractering gelden; variërend van het volledig uitbesteden van een opdracht tot het in belangrijke mate zelf uitvoeren van de werkzaamheden. Door een aantal actoren is aangegeven dat CROW 500 op hoofdlijnen invulling geeft aan de te verrichten activiteiten rondom contractering van het proces van de aanleg van glasvezel, maar dat in de nader invulling ervan door partijen binnen de keten anders (in aard en de diepgang van de vastlegging) invulling wordt gegeven. Dit is tevens van belang in het licht van de “Ketenverantwoordelijkheid CROW 500” (zie § 3.3) zoals opgenomen in CROW 500.

3.3 Ketenverantwoordelijk CROW 500

Naleving van CROW 500, met als doel het voorkomen van schade door grondroeren, is een verantwoordelijkheid van de gehele keten; van initiatiefnemer tot en met de verantwoordelijke grondroerder. CROW 500 onderkent een aantal standaard fasen (initiatief-, onderzoeks-, ontwerp-, werkvoorbereiding-, uitvoerings- en evaluatiefase), waarin op hoofdlijnen de verantwoordelijkheden zijn beschreven. Wij zien de uitwerking van CROW 500 dan ook als een primaire procesbenadering. Naar onze informatie is de daadwerkelijk uitvoerende grondroerder degene die verantwoordelijk is of wordt gesteld voor de financiële consequenties van een eventuele schade, terwijl deze actor niet of in beperkte mate betrokken is geweest bij de risicoanalyse in de onderzoeksfase, waarbij (in opzet) specifieke risico-indicatoren in kaart zijn gebracht. Wij constateren dat CROW 500 geen ketenverantwoordelijke partij kent, die (minimaal mede-) verantwoordelijk is voor het gehele graafproces.



Doelstelling van CROW 500 is het voorkomen van schade, terwijl hierop vanuit initiatiefnemers en AT niet of in beperkte mate wordt gestuurd. AT monitort op basis schaderapportages van de netbeheerders het aantal schades, waarbij netbeheerders onder andere aangeven wat de oorzaken zijn van graafschades. Naar onze informatie wordt door AT niet gemonitord hoe het aantal schades zich in relatieve zin ontwikkelt, maar wel het aantal schades in relatie tot het aantal graafbewegingen. Door bij het onderzoek betrokken initiatiefnemers en opdrachtgevers is aangegeven dat het aantal schades per kilometer een belangrijke indicator is voor de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden door betrokken actoren. Hier geldt dat vanuit opdrachtgevers (zowel initiatiefnemers als hoofdaannemer) wordt gestuurd (en gerapporteerd) op output; binnen tijd, scope geld en met beperkte schades (per gelegde km). Het onderling aansluiten van sturingsinformatie tussen AT en de opdrachtgevers, inclusief eenduidige rapportage hierover door opdrachtgevers, kan bijdragen aan de doorontwikkeling van de toezicht functie.

Wij onderkennen vanuit de door ons onderzochte projecten dan ook een intrinsieke tegenstrijdigheid tussen de inrichting van CROW 500 en wijze waarop het proces van het aanleggen van glasvezel is ingericht. Dit wordt mede ingegeven door het startpunt van een project bij de initiatiefnemer (zie § 3.5: Initiatieffase: Business case versus voorkomen schades).

3.4 Eenduidigheid inhoud CROW 500

Wij hebben kennisgenomen van de CROW 500-richtlijn. CROW 500 geeft invulling aan de open norm, zoals opgenomen in WIBON. Wij constateren dat CROW 500 rondom contractering op verschillende onderwerpen invulling geeft aan het “wat” en het “wie” naar fase, maar niet aan het “hoe”. Daarnaast wordt geen invulling gegeven aan hoe moet worden omgegaan bij het (in de praktijk blijkens onze informatie veel voorkomend) contractueel uitbesteden van werkzaamheden aan andere partijen. Hierbij is niet geheel eenduidig vast te stellen wie de uiteindelijke verantwoordelijke is voor het zorgvuldig (laten) uitvoeren van grondroerwerkzaamheden. In geval van het uitbesteden van werkzaamheden is de vraag of de verantwoordelijkheid voor naleving CROW 500 ligt bij de uitbestedende partij, of de partij die de werkzaamheden uitvoert. Deze constatering ligt in lijn met de gezamenlijke ketenverantwoordelijk, die op dit onderwerp naar onze mening nader kan worden geduid.

Uit gesprekken met de verschillende actoren maken wij op dat behoefte bestaat aan een nadere duiding en invulling van het “hoe” rondom opdrachtformulering met bijbehorende diepgang binnen CROW 500. Dit wordt versterkt door het feit dat naar onze informatie, actoren in de keten een verschillende opvatting hebben over en invulling geven aan CROW 500. Het uitwerken van minimumcriteria en (verplicht te hanteren minimale) formats (binnen tussen partijen te accepteren rollen) kan volgens onze gesprekspartners helpen bij een meer eenduidige invulling en uitwerking van CROW 500, resulterend in het beperken van schades als gevolg van de aanleg van glasvezel. Daarnaast geven afgebakende normen meer handvatten voor het concretiseren van een eenduidig toezichtskader.

3.5 Initiatieffase: business case versus voorkomen schades

Wij hebben voor ons onderzoek meerdere gesprekken gevoerd met initiatiefnemers van projecten, alsook met medewerkers van AT.

De initiatieffase heeft blijkens CROW 500 (mede) als doel het borgen dat er zorgvuldig grond geroerd kan worden en dat voldoende middelen (tijd en budget) ter beschikking wordt gesteld om de processtappen in de latere fase te kunnen doorlopen. Om invulling te geven aan deze doelstelling zou een gedetailleerde (kosten)begroting -aansluitend op een ex-ante risico-inventarisatie/analyse- worden verwacht, waarbinnen de latere coördinerende en uitvoerende partijen moeten werken.

Door initiatiefnemers is aangegeven dat de initiatieffase een business case als startpunt heeft. In deze business case wordt op basis van verwachte opbrengsten en het gewenste rendement, het kader gegeven voor de “toegestane (bouw/ontwikkel) kosten”. Op basis van ervaring vanuit kosten voor eerdere projecten wordt beoordeeld of dit kader voldoende is. Binnen dit kader worden offertes uitgevraagd en indien deze binnen het financiële kader passen, wordt de opdracht gegeven. Wij constateren daarom dat -aansluitend op CROW 500- vooralsnog vooraf geen gedetailleerde kostenberekening wordt opgesteld, waarbij de beschikbare middelen worden gealloceerd aan de partijen die de werkzaamheden gaan uitvoeren.



Daarnaast hebben wij geconstateerd dat initiatiefnemers de onderzoeks- en ontwerpfase bij geselecteerde projecten vaak (betaald) uitbesteden aan de hoofdaannemer, als onderdeel van het offerteproces. Dit met als -niet onterecht- uitgangspunt dat als de hoofdaannemer een goede risico-inventarisatie uitvoert, de bouwkosten niet kunnen tegenvallen, hetgeen het risico voor meerwerk beperkt en daarmee zekerheid geeft voor de business case. Wij merken op dat in de CROW 500-richtlijn geen evaluatie van de initiële risico-inventarisatie is opgenomen op basis waarvan het initiële budget kan en -voor zorgvuldig kunnen grondroeren noodzakelijk- moet worden bijgesteld. Inherent aan deze werkwijze is dat werkzaamheden in de onderzoeksfase (waaronder risico-inventarisatie en maatregelplan (ontwerpfase)) niet (volledig) door de initiatiefnemer worden uitgevoerd. Wij hebben bij uitvoering van onze werkzaamheden op geselecteerde projecten geen volledig (specifieke uitgewerkte) risico-inventarisatie en maatregelplan aangetroffen.

3.6 Marktomstandigheden beïnvloeden risicobereidheid opdrachtnemers

Bij de aanleg van glasvezel werken verschillende actoren met vaste partners, waardoor sprake is van een inhoudelijke- en financiële afhankelijkheid. Zoals hiervoor toegelicht geldt dat initiatiefnemers voor de start van de uitvoering van projecten werken met een business case, waarmee de facto het maximaal te besteden bedrag voor het zorgvuldig (met voldoende tijd) graven wordt vastgesteld. Voor uitvoerende partijen geldt dat het aanbod (en voorwaarden) van werk medebepalend is voor het accepteren ervan. Op dit moment geldt dat de markt voor uitvoering van de graafwerkzaamheden overspannen is; er is meer aanbod van werk dan dat er capaciteit is. Dit houdt in dat aannemers/uitvoerders naar verwachting die aangeboden projecten selecteren, die zorgvuldig en met een goede marge kunnen worden uitgevoerd. Wij hebben signalen gekregen dat opdrachten met een mogelijk risico momenteel door uitvoerende actoren zoveel als mogelijk worden gemeden, wat naar verwachting een positieve impact zou moeten hebben op de ontwikkeling van het aantal schades. De momenteel ruime aanbodmarkt is naar onze informatie wezenlijk anders dan die van enkele jaren geleden; toen gold minder aanbod van werk. Wij hebben hiernaar geen nader onderzoek verricht, maar kunnen ons voorstellen dat ingeval van een ruim aanbod van werk de marges van uitvoerende partijen verbeteren, maar ook dat door deze ruimere marges minder (onnodige) schades worden veroorzaakt. Het omgekeerde kan dan ook waar zijn.



4 Opvolging deelvragen

Alvorens over te gaan tot beantwoording van de hoofdvragen (zie § 5), aansluitend op de doelstelling geven wij hierna een samenvatting van de beantwoording op de geformuleerde deelvragen:

1. De (eerste) vraag of door de initiatiefnemer voldoende geld is gereserveerd om de voorgenomen graafoactiviteit zorgvuldig uit te voeren, kan bevestigend, noch ontkennend worden beantwoord. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat initiatiefnemers in de initiatieffase geen gedetailleerde kostenraming opstellen, maar een business case met kosten op hoofdlijnen. Een directe koppeling van de te verrichten werkzaamheden, aansluitend op CROW 500-bepalingen, kan dan ook niet worden gelegd.
2. De (tweede) vraag of het gereserveerde geld (voldoende of niet) beschikbaar is gesteld aan de uiteindelijke aannemer die de graafwerkzaamheden uitvoert, kan om dezelfde toelichting als opgenomen in deelvraag 1 bevestigend noch ontkennend worden beantwoord.
3. Met betrekking tot de (derde) vraag of voldoende tijd is geboden aan de hoofdaannemer om zijn graafoactiviteiten zorgvuldig voor te bereiden en uit te voeren geldt dat uit de ontvangen documenten blijkt dat door de hoofdaannemer in overleg met de initiatiefnemer gedetailleerde plannen worden opgesteld, welke in de tijd (planning) naar de verschillende actoren zijn weggezet. In gesprekken met de hoofdaannemers is aangegeven dat geen druk wordt ervaren rondom de planning van de uit te voeren werkzaamheden. Op basis van ontvangen documenten en de toelichting door de hoofdaannemer kan dan ook worden geconcludeerd dat bij de geselecteerde projecten de hoofdaannemer voldoende tijd heeft om de graafoactiviteit zorgvuldig voor te bereiden.
4. Voor de (vierde) vraag of de aannemer die de graafwerkzaamheden uitvoert voldoende tijd is geboden, blijkt uit de ontvangen documenten dat de hoofdaannemer de planning deelt met betrokken aannemers (met bijbehorende risico's). De voortgang van het project wordt in een periodiek overleg met de aannemers besproken en gemonitord door middel van rapportages en bezoeken ter plaatse. Hier bovenop is geconstateerd dat ook wordt gewerkt met het conform de afgestemde planning bevoorschotten van met aannemers overeengekomen bijdragen. In de interviews met betrokken aannemers is aangegeven dat geen knelpunten worden ervaren met de beschikbare (doorloop) tijd, maar wel met de beschikbaar gestelde middelen. Op basis van de ontvangen documenten en de toelichting door de aannemers kan dan ook worden geconcludeerd dat aannemers bij de geselecteerde projecten voldoende tijd beschikbaar hebben gekregen om de werkzaamheden uit te voeren. Vanwege het ontbreken van een koppeling (zie ook 1^e bullit) of de hoeveelheid beschikbare tijd binnen deze planning voldoende is kan geen uitspraak worden gedaan. Door één aannemer is aangegeven dat de overeengekomen vergoeding onvoldoende is; een nadere analyse of dit wordt veroorzaakt door het voorkomen van risico's of een verkeerde inschatting hebben wij niet ontvangen.

In onze aanpak hebben wij de volgende omspannende vraag geformuleerd: "Zijn de te nemen maatregelen van initiatief fase tot uitvoeringsfase, zoals benoemd in de CROW 500-richtlijn, in de keten van hoofdaannemer tot onderaannemers helder verdeeld en zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd zodat duidelijk is waar in de keten geld moet zijn gereserveerd?"



In voorgaande paragrafen hebben wij een aantal omspannende bevindingen opgenomen die op onderdelen raken aan deze omspannende deelvraag. Wij constateren dat CROW 500 een duidelijke fasering bevat, echter dat in beperkte mate invulling wordt gegeven aan “aard en diepgang” van de te verrichten activiteiten. Daarnaast merken wij op dat sprake is van een verantwoordelijkheid in de keten, waarbij niet zondermeer één actor de integrale verantwoordelijkheid draagt. Wij kunnen ons voorstellen dat deze verantwoordelijk behoort bij de partij die het initiatief neemt tot het uitvoeren van een project en het hiervoor contracteren van overige partijen. Hier bovenop merken wij op dat CROW 500 in de initiatieffase geen (naar de fase van CROW 500) gedetailleerde kostenrekening voorschrijft. Als gevolg hiervan ontbreekt in het proces een belangrijk ankerpunt om de vraag te beantwoorden over waar (en hoeveel) in de keten geld moet zijn gereserveerd om zorgvuldig te kunnen graven. Op basis van onze werkzaamheden geldt dat CROW 500 op meerdere onderwerpen kan worden aangescherpt en geconcretiseerd, waarbij verwachtingen, verplichtingen en verantwoordelijkheden strakker kunnen worden ingericht. Een dergelijke concretiseringsinslag geeft duidelijkheid voor de keten en anderzijds ook een helder toetsingskader voor de toezichtswerkzaamheden van AT.



5 Opvolging hoofdvraag doelstelling

Aanleiding van het onderzoek betrof dat AT-signalen heeft ontvangen dat de aanleg mogelijk onder grote tijdsdruk en tegen een (te) geringe vergoeding plaatsvindt.

Op basis van ons onderzoek hebben wij, anders dan AT, geen signalen ontvangen dat sprake is van een te hoge tijdsdruk. Voor de uitvoering van de werkzaamheden worden naar onze informatie en blijkend uit informatie uit de geselecteerde projecten plannings opgesteld, waarbij alle actoren worden betrokken en waarbij -naar informatie gesproken actoren- voldoende doorlooptijd beschikbaar wordt gesteld.

Op basis van ons onderzoek hebben wij wel signalen ontvangen dat sprake is van een (te) geringe vergoeding. Vanwege het ontbreken van voldoende informatie hebben wij niet kunnen vaststellen of dit werd veroorzaakt doordat op voorhand te weinig (inzetbare) tijd ter beschikking werd gesteld, danwel een te laag tarief of een te krap risico-kader (aanvullende werkzaamheden door risico's leiden direct tot -niet vergoed- werk). Wij merken op dat het signaal van AT mogelijk onder andere "marktgerente" (zie § 3.6) heeft plaatsgevonden. Vanuit onze interviews krijgen wij terug dat momenteel sprake is van een markt waarbij de vraag naar graafactiviteiten groter is dan het aanbod, resulterend in hogere tarieven en marges. Wij hebben geen nader onderzoek verricht of deze verbeterende marktomstandigheden bij de aannemers ook leiden tot (relatief) lagere schademeldingen. Een dergelijk analyse zou op deze vraag een nader licht kunnen werpen.

Een afgeleid doel van de onderzoeksvraag betreft de vraag of een andere wijze van toezicht noodzakelijk is door AT. Wij hebben geen nader onderzoek verricht naar de uitvoering van de toezichtswerkzaamheden door AT. Indien wij het toezichtskader beoordelen valt ons op (zie eerdere omspannende bevindingen in § 3 en omspannende aanbevelingen in § 6) dat niet zondermeer wordt voldaan aan een randvoorwaarde; een uniform en helder(normen-) toetsingskader. Wij merken op dat de huidige CROW 500-richtlijn in beperkte mate handvatten biedt om daaraan een harde norm en daarmee een toetsingskader te ontleen.



6 Omspannende aanbevelingen

Bij uitvoering van onze werkzaamheden hebben wij kennisgenomen van de inhoud van de CROW 500-richtlijn, kennisgenomen van verschillende projectdocumenten en diverse gesprekken gevoerd met betrokken actoren. Vanuit deze werkzaamheden hebben wij -op onderdelen aansluitend op onze omspannende bevindingen- hierna enkele (samengevatte) omspannende aanbevelingen opgenomen, die kunnen bijdragen aan de doorontwikkeling van de CROW 500-richtlijn resulterend in het voorkomen van graafschades bij uitvoering van het aanleggen van glasvezel.

1. CROW 500 is een nadere invulling van de open normen zorgvuldig opdrachtgeven en zorgvuldig grondroeren. Geconstateerd wordt dat binnen de werkingskring van CROW 500 behoefte en noodzaak bestaat om in het opdrachtgeverschap de onderbouwing van het begrip zorgvuldigheid en voldoende tijd nader te concretiseren; bijvoorbeeld door meer normatief te hanteren modellen en het scherper benoemen van (integrale) verantwoordelijkheden. Op dit moment is niet voor alle partijen duidelijk wat met deze termen wordt bedoeld alsook de wijze waarop hieraan invulling kan worden gegeven. Het ontbreken van een “harde norm” bemoeilijkt eveneens de mogelijkheid van (eenduidig) toezicht door AT. Wij adviseren dan ook de CROW 500-richtlijn en/of de wettelijke grondslag op diverse onderdelen nader te concretiseren en te hanteren formats nader uit te werken en op naleving hiervan toe te zien.
2. CROW 500 is van toepassing op de verschillende organisaties die actief zijn binnen de graafketen, waarbij de initiatiefnemer het startpunt is. In gesprekken is aangegeven dat de factor “de mens” in de uitvoering (degene die de schop in de grond zet) het grootste risico is. Hierbij is opgemerkt dat mensen in dienst bij hoofd- en onderaannemers geen (CROW 500) accreditatie kennen. Aangegeven is dat indien “de mens” bij aannemer x te veel schade veroorzaakt, deze elders aan de slag kan, zonder dat dit resulteert in een signaal. Geadviseerd wordt om binnen de context van de CROW 500-richtlijn, meer aandacht te besteden aan de facto “de mens” binnen het graafproces en de wijze waarop kan worden geborgd dat in het proces betrokken medewerkers voldoende kennis hebben van de relevante bepalingen (in de juiste taal) vanuit CROW 500. Het kan aan te bevelen zijn om medewerkers voor uitvoering van kabelgraafwerkzaamheden te accrediteren.
3. Geconstateerd is dat binnen de graafketen geen sprake is van een (eenduidige) analyse van ontstane schades en op basis hiervan -indien noodzakelijk- geldende richtlijnen periodiek aan te passen. Vanuit AT wordt gemonitord op voorkombare graafschades, maar niet op het relatieve aantal schades ten opzichte van activiteiten en de impact ervan (klein/middel/groot). Wij adviseren AT daarom om op meta-niveau schades te monitoren en hiervoor te werken met benchmark en vergelijkingscijfers, waardoor geanalyseerd kan worden waar al dan niet schades plaatsvinden. Op basis van de uitkomsten van deze analyse kan een verdere best-practise worden uitgewerkt. Wij geven AT ter overweging om in overleg met de graafketen te komen tot signaalwaarden, waarover de verantwoordelijke initiatiefnemers periodiek rapporteren aan AT, opdat de ontwikkeling van graafschades en de oorzaak daarvan kan worden gemonitord, geanalyseerd en daar waar van toepassing de richtlijn -periodiek- kan worden geactualiseerd.