



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Naar vertrouwen op certificering

Resultaten van het onderzoek naar 40
certificeringsstelsels met publiek-private regulering



Naar vertrouwen op certificering

Resultaten van het onderzoek naar 40
certificeringsstelsels

Datum 24-09-2024

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres	Postbus 16191, 2500 BD Den Haag
Telefoon	088 489 00 00
Website	www.ilent.nl
X en Instagram	@inspectieLenT

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Certificeringsstelsels kort uitgelegd	5
1.3 Soorten stelsels	6
1.4 Tussenrapport van januari 2023	7
2 Resultaten onderzoek stelsels	8
2.1 Vervolgonderzoek na de tussenrapportage	8
2.2 Resultaten.....	11
3 Conclusie en vervolg	16
3.1 Conclusie	16
3.2 Vervolgaanpak.....	16

Samenvatting

Signaal

In januari 2023 publiceerde de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een signaal waarin ze vraagtekens zette bij de betrouwbaarheid van afgegeven certificaten in zes stelsels. Tegelijkertijd was het de vraag of dit ook het beeld is bij de overige 34 stelsels. Het antwoord hierop is ja. Na onderzoek concludeert de ILT dat haar signaal over de zes sectoren ook geldt voor de overige 34. De ILT ziet ook bij het functioneren van deze stelsels dezelfde knelpunten als bij de eerste zes: onvoldoende samenwerking, informatie-uitwisseling en toezicht. Hiermee is het de vraag of certificaten verantwoord worden afgegeven. Het gaat over heel diverse onderwerpen; van vakbekwaamheid bij toepassing van biociden en de werkwijze van verwijdering van asbest, tot de afgifte van de energielabels voor woningen en de certificering van de binnenvaartschepen.

Naast de drie genoemde knelpunten blijkt dat ook andere factoren kunnen leiden tot minder betrouwbare certificaten. Neem bijvoorbeeld verschillen in het normenkader tussen de certificering en wettelijke eisen. Of het feit dat de (vereiste) accreditatie/ erkenning, waarover een organisatie of persoon beschikt om de conformiteitsbeoordeling uit te mogen voeren, onvoldoende aansluit bij het doel en de uitwerking van de wet- en regelgeving.

Hoofdconclusie is dat de maatschappij er onvoldoende op kan vertrouwen dat een certificaat of erkenning terecht is afgegeven.

Dat betekent dat alle betrokken partijen in de diverse stelsels aan de slag moeten om ervoor te zorgen dat afgegeven certificaten betrouwbaar zijn. De samenleving mag immers verwachten dat een certificaat of erkenning verantwoord is afgegeven en dat veiligheid en duurzaamheid ook voldoende verzekerd zijn.

Bij drie stelsels is geconstateerd dat er ook certificaten zijn afgegeven, zonder dat voldaan werd aan alle wettelijke eisen. Bij zeventien stelsels functioneert het stelsel onvoldoende en zijn verbeteringen noodzakelijk en mogelijk. Deze twintig stelsels, samen met de zes stelsels uit het eerste rapport, worden als eerst opgepakt.

Ieder stelsel heeft zijn eigen stakeholders en verbeterpunten. Dat vraagt om een individuele aanpak per stelsel. De bevindingen uit de stelselonderzoeken hebben al geleid tot de start van diverse vervolgacties, zowel overkoepelend als per stelsel. Indien geconstateerd is dat er onterecht certificaten zijn afgegeven is door de ILT waar mogelijk handhavend opgetreden. Daarnaast werkt de ILT aan de versterking van het toezicht op de vergunningverlenende taken die de inspectie heeft uitbesteed aan marktpartijen.

De stelselonderzoeken zijn gedeeld met de RvA, de betrokken ministeries IenW, BZK en EZ en de verenigingen van certificaathouders en CBI's. Een verbreding met de stakeholders per stelsel is nu nodig. Zeker gezien de noodzaak voor samenwerking om een stelsel goed te laten functioneren. Een gezamenlijke aanpak en actieplan is noodzakelijk. De planning is om alle twintig trajecten te starten in 2024 en 2025.

Daarbij is het gewenst om waar mogelijk gelijke voorwaarden en uitgangspunten te hebben. Het is belangrijk dat alle partijen in de verschillende stelsels hun verantwoordelijkheid nemen om te zorgen dat een stelsel functioneert. Dat is ook noodzakelijk voor het werken aan verbetering in het vervolgtraject. Partijen moeten zowel zelf als samen werken aan verbetering.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Diverse signalen waren aanleiding om de werking van de certificeringsstelsels (hierna stelsels) onder de loep te nemen. Zo trok de enquêtecommissie Fyra stevige conclusies over het toezicht op keuringsinstanties. Ook conclusies van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) over het ongeval op historisch zeilschip Amicitia verwezen naar de manier waarop zaken zijn geregeld in een stelsel.

Reden voor de ILT om te werken aan inzicht in het functioneren van deze certificeringsstelsels en het verbeteren van haar eigen rol daarin. Na de start kwamen meer knelpunten in de certificeringsstelsels aan het licht. Zo waren er opnieuw dodelijke ongevallen in de historische zeilvloot en ontdekte de ILT dat afgegeven certificaten voor onderhoudstechnici in de luchtvaart van buiten de EU niet voldeden aan de kwaliteitseisen.

Voorbeeld bruine vloot (historische zeilende passagiersschepen)

De bruine vloot is onderdeel van het certificeringsstelsel binnenvaart. De ILT zag dat dit stelsel in de praktijk op een aantal punten niet goed functioneert:

- Er zijn onterecht certificaten uitgegeven, terwijl een schip niet voldeed aan de eisen.
- Verschillende partijen moeten samenwerken: de ILT, keuringsinstanties, brancheverenigingen, boekingskantoren en de Raad voor Accreditatie. Deze partijen wisselen onvoldoende informatie uit. Hierdoor hebben zij onvoldoende inzicht in elkaars werk en de kwaliteit daarvan.
- De ILT kan onvoldoende toezicht houden op de certificerende instellingen omdat informatie ontbreekt. Hier werkt de inspectie aan.
- De betrokken uitvoerenden hebben niet altijd scherp wat hun rol en verantwoordelijkheid is, waardoor ze deze in sommige gevallen onvoldoende invullen. Zo komt het voor dat partijen meerdere rollen hebben die niet altijd goed bij elkaar passen. Bijvoorbeeld dat een partij niet alleen inspecties uitvoert, maar ook optreedt als adviseur of verzekeraar. Dat kan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid beïnvloeden wanneer deze partij onderzoek doet en certificaten afgeeft.

1.2 Certificeringsstelsels kort uitgelegd

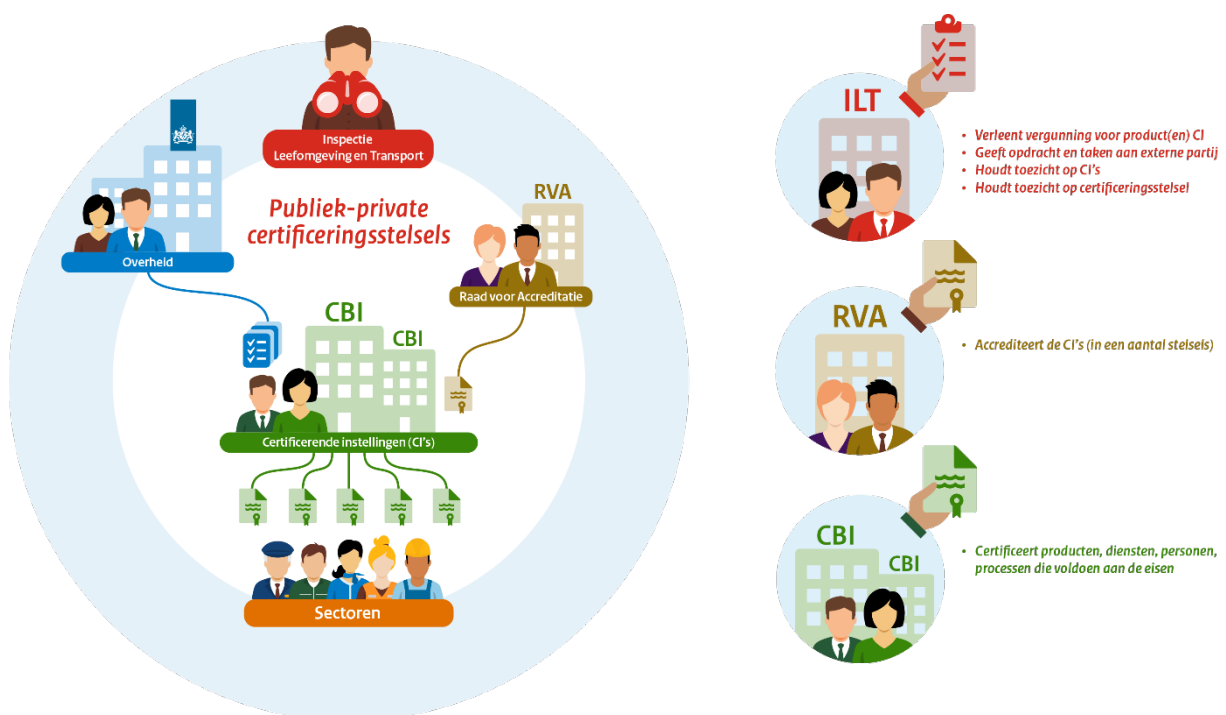
Een certificeringsstelsel met conformiteitsbeoordeling door conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's) is in beginsel een private aangelegenheid. Als een certificeringsstelsel dat in de regelgeving wordt verankerd over publieke doelen gaat, dan is sprake van een publiek-private samenwerking. Dat is een combinatie van partijen die op een bepaald thema of onderwerp samenwerken in een keten of netwerk (zie figuur 1 op de volgende pagina). Conformiteitsbeoordelingsinstanties hebben in deze publiek-private stelsels een centrale rol. Zij hebben als private partij een erkenning, vergunning, aanwijzing of mandaat van de minister of de Inspecteur-generaal (IG) gekregen. De overheid is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het stelsel en niet voor de afgegeven certificaten van elke individuele CBI. Wel zou de overheid de toezichthouder moeten zijn die zicht houdt op de kwaliteit van de CBI en kan optreden bij onvoldoende functioneren.

De CBI's onderzoeken of producten en diensten voldoen aan de wettelijke eisen voor veiligheid en kwaliteit. Zij certificeren bedrijven en personen, die daarmee gekwalificeerd zijn om bepaalde taken uit te voeren. CBI's moeten deskundig, onpartijdig en onafhankelijk zijn. In een aantal

stelsels accrediteert de Raad voor Accreditatie (RvA) de CBI's. Soms vanuit een wettelijk voorschrift, soms vrijwillig. Volgens het kabinetsbeleid (2016)¹ hebben "verschillende partijen, zoals de voor bepaalde regelgeving verantwoordelijke minister, de RvA, toezichthouders, schemabeheerders en de CBI's vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een rol bij het zorgdragen voor de goede werking van een stelsel. Het is van belang dat alle betrokken partijen samenwerken in het streven naar continue verbetering van een stelsel. De betrokken minister zal uit hoofde van zijn stelselverantwoordelijkheid indien nodig initiatief moeten nemen om samen met andere betrokken partijen te onderzoeken hoe de werking van een stelsel kan worden verbeterd. Maar ook een schemabeheerder kan, aangezien betrokken partijen daar toch al 'aan tafel zitten', initiatief nemen tot verbeteracties."

Onderstaande afbeelding laat zien hoe de partijen in een stelsel zich tot elkaar verhouden.

Figuur 1: Partijen in publiek-private certificeringsstelsels



Het aantal stelsels met wettelijk verplichte certificering zal de komende jaren toenemen, omdat vrijwillige certificering door Europese regelgeving steeds meer overgaat in wettelijke certificering.

1.3 Soorten stelsels

Kenmerkend voor certificeringstelsels is dat private partijen in zo'n stelsel taken uitvoeren om naast private ook publieke belangen te beschermen, zoals veiligheid en duurzaamheid. De private partijen zijn hiervoor aangewezen door de overheid. Dat brengt publieke verantwoordelijkheden met zich mee. Als deze taken onvoldoende worden uitgevoerd, kan de kwaliteit en veiligheid van een dienst, product, persoon of proces ter discussie staan.

De stelsels moeten ervoor zorgen dat producten, vakbekwaamheid, processen of laboratoria voldoen aan gestelde eisen en daarmee een goede kwaliteit waarborgen. Afgifte van wettelijke certificaten door private partijen komt op veel onderwerpen voor. Zo geven private partijen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 304, nummer 6

certificaten af voor ondernemingsvergunningen in de taxibranche, binnenvaartschepen of bedrijven die koelinstallaties onderhouden. In de veertig stelsels binnen de taakvelden van de ILT, houdt de ILT toezicht op deze bedrijven, producten en personen (certificaathouders) die door een CBI zijn gecertificeerd. De kwaliteit van de activiteiten van deze certificaathouders wordt mede geborgd door de CBI's. Het gaat hierbij om meer dan 100.000 certificaathouders.

De vorm van het stelsel kan sterk verschillen. Deze bepaalt mede hoeveel inzicht in en sturing de overheid heeft op de kwaliteit van de CBI. Een relevant verschil is of een aanmelding of het stellen van eisen op nationaal of Europees niveau gebeurt. Zo kunnen certificaathouders en producten in Nederland gecertificeerd zijn door een CBI uit een ander land of kunnen door Nederland gecertificeerde CBI's producten of diensten aanbieden op de Europese markt. Bij Europees werkende stelsels is het functioneren van een stelsel mede afhankelijk van de werkwijze van het land dat de CBI erkend heeft. En daarmee is dat land ook verantwoordelijk voor die erkenning en het toezicht op de CBI.

In een publiek-privaat stelsel kan een CBI een mandaat krijgen van de minister of de IG. De Minister of IG blijft dan eindverantwoordelijk voor de afgegeven certificaten en kan met mandaat-instructies sturen op de kwaliteit hiervan. Ook kan een CBI worden opgenomen in een wet, Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), Ministeriële regeling of een vergunning krijgen. Afhankelijk van de gekozen vorm kan er meer of minder gestuurd worden op de toelating en kwaliteit van een private partij en heeft de ILT wel of geen toezicht- en handhavingsmogelijkheden. Bij slechts een beperkt aantal van de veertig stelsels is de ILT nadrukkelijk aangewezen als toezichthouder en heeft zij ook de hierbij horende bevoegdheden en handhavingsmiddelen.

1.4 Tussenrapport van januari 2023

In januari 2023 publiceerde de ILT het [tussenrapport 'Meer inzicht in en toezicht op certificering'](#). Nadat zij zes van de veertig certificeringsstelsels had onderzocht, werd er een patroon zichtbaar van tekortkomingen in de werking van de stelsels. Daardoor kon getwijfeld worden aan de waarde van de afgegeven certificaten. Met andere woorden: de ILT kon niet met voldoende zekerheid zeggen dat afgegeven certificaten en erkenningen in alle gevallen in lijn zijn met de wettelijke eisen. De verschillende geconstateerde tekortkomingen in de zes onderzochte stelsels leidden tot de hoofdconclusie dat publiek-privaat certificeringsstelsels niet functioneren zoals het hoort. Door de stelsels heen zijn op essentiële punten de volgende rode draden te zien:

- De ILT heeft onvoldoende zicht (bevoegdheden) om te kunnen beoordelen of certificaten goed (terecht) worden afgegeven.
- Partijen delen onvoldoende informatie met elkaar.
- Betrokken partijen vullen hun rollen en verantwoordelijkheden niet altijd goed in.

Het goed functioneren van een stelsel is onmisbaar voor de betrouwbaarheid van het stelsel en de uitgegeven certificaten. Voor de ILT was het patroon van tekortkomingen zo'n belangrijk signaal dat ze het, vooruitlopend op het totale onderzoek, naar buiten bracht. Ook is meteen gestart met het doorvoeren van verbeteringen in de zes onderzochte stelsels. De minister heeft de Tweede Kamer tweemaal geïnformeerd over de voortgang².

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstukken 36200-XII, nr. 113 en 36410-XII, nummer 14

2 Resultaten onderzoek stelsels

2.1 Vervolgonderzoek na de tussenrapportage

Werkwijze onderzoek

De ILT heeft de andere 34 stelsels onderzocht om te bepalen of eenzelfde problematiek zich voordoet als bij de eerste zes onderzochte stelsels en zo ja, in welke mate. Ze heeft voor elk van die stelsels een kort onderzoek uitgevoerd in de vorm van documentstudie en interviews met ILT-deskundigen. In het vervolgonderzoek lag de focus op de in de tussenrapportage gesignaleerde knelpunten. Elk stelsel is beoordeeld op de volgende punten:

- Functioneren van het stelsel
 - Zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden duidelijk beschreven?
 - Werken partijen goed samen?
 - Wisselen partijen informatie uit?
 - Zijn er duidelijke normen?
- Inzicht ILT in kwaliteit certificaten/CBI
 - Is er een toezichthouder op de CBI?
 - Is de ILT aangewezen als toezichthouder op de CBI en voert zij deze rol uit? Heeft ze daarvoor voldoende informatie?
 - Hoe is de erkenning van de CBI gereguleerd en wordt bij toelating afdoende de kwaliteit getoetst? Wie heeft deze rol?

In de onderzoeken is daarnaast gekeken naar het maatschappelijk risico van het stelsel en de bijdrage van het certificaat hierin. Waar een stelsel zich richt op onderwerpen met een relatief laag maatschappelijk risico, is de urgentie voor verbetering van het stelsel lager. Ook zijn eventuele signalen meegenomen van onterecht afgegeven certificaten en tekortkomingen in de betrouwbaarheid van het stelsel.

Op basis hiervan heeft de ILT een driedeling in risico-inschatting gemaakt:

- Categorie 1 – Stelsels met concrete signalen van onterecht afgegeven certificaten of van certificaten die niet borgen dat aan Nationale wetgeving wordt voldaan. Deze stelsels zijn met voorrang opgepakt in het vervolgtraject.
- Categorie 2 – Knelpunten vastgesteld in het functioneren van het stelsels, maar geen concrete aanwijzingen van onterecht afgegeven certificaten. In het vervolgtraject wordt ingezet op verbetering van het functioneren van het stelsel en het duidelijk krijgen van een ieders rol, taak en verantwoordelijkheid hierin.
- Categorie 3 – Risico's en verbetermogelijkheden vastgesteld, maar met een beperkte impact op de duurzaamheid en/of veiligheid dan wel het handelingsperspectief van Nederland, omdat er geen door Nederland aangemelde CBI's zijn. Dit laat onverlet dat dit wel belangrijke en grote aandachtsgebieden (kunnen) zijn voor het reguliere toezicht op het eindproduct.

Dit geeft het onderstaand totaalbeeld van de stelsels met hun onderwerp en de gegeven risico-categorie.

Overzicht stelsels met bijbehorende risico-categorie

Tabel 1: Overzicht stelsels Afvalverwerking

Nummer stelsel	Onderwerp	Risico-categorie
1	Afgedankte Elektrische en elektronisch apparaten (AEEA)	1
2	Inzameling en recycling kga, afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen	2
3	Recycling autobanden en -wrakken	2
4	Scheepsrecycling	2

Tabel 2: Overzicht stelsels Chemische en gevaarlijke stoffen

Nummer stelsel	Onderwerp	Risico-categorie
5	Biobrandstoffen wegverkeer	3
6	Biociden	2
7	Chemische stoffen	3
8	Ecodesign-Rohs	3
9	F-gassen	Rapport 2023
10	Transport door buisleidingen	2
11	Transport gevaarlijke stoffen	2

Tabel 3: Overzicht stelsels Producten

Nummer stelsel	Onderwerp	Risico-categorie
12	Batterijen	3
13	Bouwproducten	2
14	Mobiele Machines (NRMM)	3
15	Explosieven voor civiel gebruik	3
16	Kabelbanen	3
17	Overige pyrotechnische producten	3
18	Pleziervaartuigen	2
19	Verkeersproducten	3
20	Vervoerbare drukapparatuur	2
21	Vuurwerk	3

Tabel 4: Overzicht stelsels Luchtvaart

Nummer stelsel	Onderwerp	Risico-categorie
22	Drones	3
23	Luchtvaart overig	2
24	Persoonscertificering	Rapport 2023

Tabel 5: Overzicht stelsels Rail

Nummer stelsel	Onderwerp	Risico-categorie
25	Rail overig	3
26	Spoormaterieel	Rapport 2023

Tabel 6: Overzicht stelsels Scheepvaart

Nummer stelsel	Onderwerp	Risico-categorie
27	Beveiliging koopvaardij	2
28	Binnenvaart	Rapport 2023
29	Koopvaardij (schepen en MED)	Rapport 2023
30	Koopvaardij STCW	2
31	Visserij	3

Tabel 7: Overzicht stelsels Wegvervoer

Nummer stelsel	Onderwerp	Risico-categorie
32	Busvervoer	2
33	EETS	3
34	Goederenvervoer	2
35	Personenvervoer taxi	2

Tabel 8: Overzicht overige stelsels

Nummer stelsel	Onderwerp	Risico-categorie
36	Asbest	1
37	Bodem	Rapport 2023
38	Drinkwaterbenodigdheden	2
39	Energielabels	1
40	Legionella	2

De ILT heeft per stelsel een korte samenvatting gemaakt van de bevindingen uit het onderzoek (zie bijlage). Deze geeft een beschrijving van het onderwerp en de juridische verankering van het stelsel. Verder wordt beschreven in hoeverre de in de tussenrapportage beschreven knel- en aandachtspunten zich voordoen in het stelsel. Ook beoordeelt de ILT of verbeteringen in een stelsel en de uitvoering noodzakelijk zijn en wat de risicocategorie en prioriteiten zijn.

In een bijeenkomst met de betrokken CBI's (maart 2024) heeft de ILT de bevindingen uit de analyse van de stelsels gedeeld. Ze heeft met de CBI's besproken of zij de bevindingen herkennen en of ze het eens waren met de noodzakelijke verbeteringen. De CBI's vonden de bevindingen grotendeels herkenbaar. Afgesproken is om met elkaar te werken aan verbeteringen in de individuele stelsels. Alleen samen kunnen partijen het functioneren van een stelsel verbeteren zodat de betrouwbaarheid van certificaten toeneemt of op peil blijft.

2.2 Resultaten

Algemeen

Bij alle stelsels zijn verbeteringen in het functioneren nodig. Structureel informatie uitwisselen gebeurt nauwelijks. De samenwerking in de stelsels tussen publieke en private partijen is niet geborgd en vindt in de meeste stelsels niet structureel plaats. Ook is in de meeste stelsels niet duidelijk wat partijen van elkaar mogen en kunnen verwachten qua rollen, taken en verantwoordelijkheden. De betrokken uitvoerenden kennen ook niet altijd voldoende hun eigen rol en verantwoordelijkheid, waardoor ze deze in sommige gevallen onvoldoende invullen.

In de bijeenkomst met de CBI's (maart 2024) lieten CBI's onder meer weten dat zij zichtbare aanwezigheid van de overheid missen. Aan de andere kant zijn er ook CBI's die dat niet nodig vinden, omdat het in hun ogen een private aangelegenheid is. Dat is het echter niet in een publiek-privaat stelsel. CBI's voeren immers een publieke taak uit, al dan niet onder mandaat van een bewindspersoon of Inspecteur Generaal (IG). Bovendien hebben zij minder sanctioneringsmogelijkheden richting een certificaathouder dan een publieke toezichthouder.

Elk stelsel heeft zijn eigen historie, belanghebbenden en structuur. Daardoor zijn veel verschillende vormen en inrichtingen van stelsels ontstaan. Elke vorm heeft zijn eigen beperkingen in het functioneren. Onder meer verschillen de stelsels in de wettelijke borging (op nationaal en internationaal niveau) en in toelating van en toezicht en handhaving op de CBI. Per stelsel zijn de oorzaken van het minder functioneren daardoor steeds net iets anders. Daarmee zijn ook de mogelijke verbeteringen anders.

Deze verschillen per stelsel beïnvloeden ook in hoeverre de ILT inzicht heeft in de kwaliteit van het certificaat. Er zijn stelsels waar er een goed beeld is van de kwaliteit. Dat zijn stelsels waarbij:

- De toelating is gereguleerd met vergunningen.
- Een toezichthouder op de CBI is aangewezen.
- Publiek toezicht en handhaving wordt uitgevoerd.
- Informatie wordt gedeeld door de partijen in de keten zoals de CBI, de RvA en de ILT.

Zo is bijvoorbeeld in het bodemstelsel geregeld dat zowel CBI's als certificaathouders een vergunning van Rijkswaterstaat (op basis van een mandaatbesluit) moeten hebben om te mogen werken. De ILT houdt op beide doelgroepen toezicht.

Er zijn ook stelsels met een wettelijk certificaat, maar zonder zicht op de kwaliteit. Dit betekent overigens niet automatisch dat de kwaliteit of betrouwbaarheid onvoldoende is. Een voorbeeld waarbij geen zicht is op de kwaliteit, is het Europese stelsel verwerking afgedankte elektrische en elektronische apparaten (AEEA). De enige Europese CBI in dit stelsel is gevestigd in Tsjechië.

Voorbeeld afgedankte elektrische en elektronische apparaten

- De ILT houdt toezicht op de hele keten van verwerking; van producent tot de eindverwerkers.
- Verwerkers moeten gecertificeerd zijn. Alleen WEEELABEX kan hen certificeren.
- WEEELABEX is geaccrediteerd door de Tsjechië RvA en bevoegd om deze certificatie uit te voeren in Europa.
- ILT ziet in haar toezicht dat gecertificeerde bedrijven niet altijd beschikken over een omgevingsvergunning.
- ILT heeft geen juridische grondslag om toezicht te houden op de Nederlandse CBI's met door WEEELABEX gecertificeerde auditors.

In een aantal stelsels is, in strijd met het kabinetsstandpunt, onvoldoende gemotiveerd de keuze gemaakt geen accreditatie te verplichten en de kwaliteitsborging bij de markt te laten. Bij geaccrediteerde stelsels is de Raad voor Accreditatie (RvA) door de Nederlandse overheid als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) aangewezen als nationale accreditatie-instantie³ die zich richt op het waarborgen van het publiek belang. Echter is dit geen vervanging van publiek toezicht en heeft de RvA niet dezelfde instrumenten als een publieke toezichthouder zoals de ILT. Ook kan het publieke belang dat wordt gewaarborgd door de RvA verschillen van het publieke belang waar de ILT voor aan de lat staat. Hierdoor kan verwarring ontstaan over de rollen, taken en verantwoordelijkheden.

Risico-inschatting

Toepassing van de risico-inschatting (paragraaf 2.1) laat drie stelsels zien met een hoog risico, categorie 1. In deze stelsels zijn signalen van onterecht afgegeven certificaten of van certificaten die niet borgen dat aan Nationale wetgeving wordt voldaan. Dit zijn de stelsels: energielabels, afgedankte elektrische en elektronische apparaten (AEEA) en het stelsel asbestverwijdering. Er zijn zeventien stelsels met een gemiddeld risico, dit is categorie 2. Hier zijn verbeteringen nodig en mogelijk. Veertien stelsels hebben een laag risico (categorie 3). Deze stelsels hebben een beperkte impact op de kwaliteit van het eindproduct of een beperkt handelingsperspectief binnen Nederland.

Functioneren van het stelsel

Een certificeringstelsel kan alleen bestaan en goed functioneren als alle betrokkenen – privaat en publiek – hun rol pakken, verantwoordelijkheid nemen en goed samenwerken. Alleen dan kan de maatschappij vertrouwen op de kwaliteit van het certificaat. Binnen een stelsel moet publiek toezicht en handhaving mogelijk zijn.

De stelsels zorgen ervoor dat er certificaten afgegeven kunnen worden, maar de waarde van het certificaat kan niet goed worden vastgesteld; het is onduidelijk hoe de veiligheid en duurzaamheid precies geborgd worden. De onderzoeken laten namelijk diverse tekortkomingen zien in de stelsels. Hieronder staan van een aantal kernthema's de bevindingen in de onderzochte stelsels.

Onduidelijkheid in rollen, taken en verantwoordelijkheden

Uit de onderzoeken en de reflectie met de CBI's kwam naar voren dat wat de partijen van elkaar verwachten niet overeenkomt met de rol die een partij voor zichzelf ziet. Zo verwacht de ILT van de CBI's dat ze ingrijpen als zij grote gebreken zien bij certificaathouders, door het intrekken/schorsen van certificaten of her-audits na gestelde korte termijnen. Dit is echter iets wat zelden gebeurt. De CBI's zijn geen publieke toezichthouder en dat vinden ze zelf ook. Zij handelen volgens de principes van conformiteitsbeoordeling: ze leggen de verantwoordelijkheid bij de certificaathouder en monitoren de eventuele verbetering van de certificaathouder. Deze rolopvatting waarborgt niet altijd de publieke waarde waar het certificaat voor staat. Immers, er vindt geen herstel plaats op eerder afgegeven certificaten waarbij een omissie is geconstateerd noch op de nog af te geven certificaten gedurende de gegeven hersteltermijn aan de CBI's. De financieringswijze van de CBI's kan hierin een belangrijk factor zijn. Als certificaathouders de CBI's direct financieren, ontstaat er een opdrachtgever-klant relatie. Dit treedt niet op als er wordt gewerkt met een fonds waaruit de CBI's worden gefinancierd en dat fonds op zijn beurt gefinancierd wordt door de certificaathouders.

Onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden ontstaat mede door de verschillende eisen voor de toelating van een partij, tussen verschillende stelsels. Ieder stelsel kent weer net een iets andere rol en verantwoordelijkheid toe aan partijen. Ook is publiek toezicht op en de handhaving van een juiste uitvoering door de CBI niet of niet overal hetzelfde geregeld. Voor zowel de private als de publieke partij leidt dit alles tot onduidelijkheid. Bijvoorbeeld over criteria voor toetreding en de partij die hierover besluit. En in lang niet alle stelsels zijn monitoring, toezicht en

³ In lijn met Europese verordening 765/2008

handhaving expliciet geregeld. Vooral in de stelsels met Europese erkenningen of erkenningen waarbij niet expliciet een toezichthouder is aangewezen, is er geen publieke partij die verantwoordelijk is voor het toezicht.

Een voorbeeld hiervan is het stelsel bouwproducten. Hier houdt de ILT wel toezicht op de producten zelf, maar is ze geen toezichthouder op de CBI's.

Voorbeeld bouwproducten

- De ILT houdt toezicht op het in de handel brengen en het op de markt aanbieden van de bouwproducten. De ILT houdt geen toezicht op de toepassing van de producten in de bouw; dit ligt bij de gemeenten.
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is als anmeldende autoriteit verantwoordelijk voor het aanmelden van de CBI.
- Op dit moment is er geen structurele uitwisseling van informatie tussen de ILT en het ministerie van BZK
- Het is onduidelijk of en hoe het ministerie van BZK het toezicht heeft ingeregeld.

Niet in alle stelsels is accreditatie door de RvA verplicht. In die stelsels is er in bepaalde gevallen ook geen private kwaliteitstoetsing door de RvA. Het niet wettelijk verplichten van accreditatie is niet altijd een bewuste keuze, soms is dit simpelweg niet overwogen. Er mag volgens het kabinetsstandpunt enkel gemotiveerd van af worden geweken. Als accreditatie geen rol heeft, is de sector zelf verantwoordelijk voor borgen van de competentie, onpartijdigheid en consistentie in de bedrijfsvoering. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een erkenning. Ook dan kijken partijen naar elkaar; de overheid naar de private sector en vice versa.

Het systeem van conformiteitsbeoordeling gaat over toetsen van normen. Deze normen zijn de inhoudelijke bouwstenen van het stelsel. Deze normen beschrijven hoe de certificaathouder moet werken, waar zijn producten of diensten aan moeten voldoen en ook op welke wijze de CBI's moeten controleren. Deze normen komen meestal in het private deel van het stelsel tot stand en worden beschreven in normdocumenten: beoordelingsrichtlijnen, NEN-normen, etc. Zulke normdocumenten kunnen in de regelgeving worden verankerd waarna ze een publiekrechtelijk karakter krijgen. Het is niet in alle stelsels duidelijk wie verantwoordelijk is voor het opstellen en beheren van normen. In 'volwassen' private stelsels ligt deze rol bij een zogenoemde schemabeheerder, zoals een normalisatie-instituut, een CBI of een speciaal daartoe opgerichte (beheer)organisatie of marktpartij. In sommige publiek-private stelsels verwachten partijen deze rol van de overheid. Door al dan niet terechte verwachtingen over de rol van de schemabeheerder valt deze rol vaak tussen wal en schip en is het maar de vraag of een stelsel dan nog zijn doel bereikt.

Stelsels zijn gevormd door een proces van overlaten van werkzaamheden aan de markt met een terugtrekkende overheid in combinatie met het benutten van de expertise op de markt. In diverse stelsels is te zien dat er in dat proces geen werkafspraken zijn gemaakt over de inrichting, normen en rolverdeling. Partijen hebben hun rol los van elkaar invulling gegeven. Hierdoor is verschil in interpretatie van normen ontstaan, zijn er onvoldoende afspraken over de toezichtrol en hebben private partijen soms meerdere rollen in het stelsel. Daardoor kunnen twijfels ontstaan over de onafhankelijkheid van die partijen.

Onvoldoende samenwerking tussen partijen

Op een enkel stelsel na ziet de ILT dat er in stelsels maar beperkt gezamenlijke afspraken zijn over de uitvoering, bijvoorbeeld over hoe de taak wordt uitgevoerd of wie die taak uitvoert. In vrijwel alle stelsels ontbreekt op stelselniveau een vast platform om met elkaar in gesprek te komen en te blijven. Verder zijn er geen afspraken over informatiedeling (zie ook het kopje uitwisseling van

informatie hieronder). De gedeelde verantwoordelijkheid beperkt zich in de praktijk tot een situatie waarin partijen zich vooral richten op hun eigen rol, zonder ook naar het gezamenlijke doel te kijken.

Geen adequate uitwisseling van informatie

Een goede uitwisseling van informatie door CBI's, de ILT en andere stakeholders in de keten is in geen enkel stelsel ingericht. In sommige stelsels weten de overheidspartijen elkaar te vinden bij individuele casussen. In geaccrediteerde stelsels kan over individuele CBI's geen informatie worden uitgewisseld met de RvA; dit is de RvA wettelijk niet toegestaan. Wel is afstemming mogelijk over het moment van toezicht en over de aandachtspunten per stelsel. De ILT en de RvA hebben daarvoor sinds december 2020 een informatie-overeenkomst.

Inzicht ILT in kwaliteit certificaten (CBI)

De mate van inzicht in en sturing op de CBI en hiermee de kwaliteit van de afgegeven certificaten hangt sterk af van de vorm van het stelsel en de taak die de ILT daarin heeft (zie paragraaf 1.3). De ILT heeft in verschillende stelsels verschillende rollen. Op hoofdlijnen kan de ILT de volgende taken hebben in stelsels van conformiteitsbeoordeling: mandaatgever, Europese aanmelder, vergunningverlener CBI, toezichthouder op de CBI en toezichthouder op certificaathouders. In het totaal van stelsels komen alle vormen voor.

De verschillende vormen van stelsels en rollen van de ILT hebben hun eigen uitdagingen. Zo is in stelsels met mandaat het enige sanctiemiddel dat de minister of de IG het mandaat intrekt of beperkt. Dit is zo'n ingrijpende maatregel dat deze niet licht wordt toegepast. Bij stelsels met een Europese werking is de ILT volledig afhankelijk van het toezicht van de andere lidstaten op de kwaliteit van een niet-Nederlandse CBI en kan ze daar zelf niet op sturen. De ILT kan alleen toezicht houden op het eindproduct en een signaal sturen naar een andere lidstaat als een product niet voldoet. In sommige gevallen is er op EU-niveau structureel overleg tussen toezichthouders. De ILT is afhankelijk van het optreden van de andere lidstaat om ervoor te zorgen dat producten niet meer op de markt worden gebracht. Het eerdergenoemde stelsel AEEA is hier een voorbeeld van.

Bij Europese aanmelding zijn er niet altijd concrete, toetsbare eisen voor aanmelding. Daardoor kan het beoogde publieke doel van de regelgeving uit beeld verdwijnen. Ook is het toezicht op of de monitoring van de aangemelde instanties niet altijd belegd of is het onduidelijk wie daarvoor verantwoordelijk is. Wel is een land door het aanmelden ook verantwoordelijk voor de activiteiten van de desbetreffende instelling op andere plekken in Europa. De Europese Commissie heeft bovenstaande problematiek herkend en aanvullende acties genomen. Zo worden in steeds meer gevallen bij nieuwe en herziene verordeningen meer eisen gesteld aan aanmeldende en aangewezen instanties.

Bij opname van erkende bedrijven in wetgeving is vaak onduidelijk welke concrete eisen aan de CBI zijn gesteld en hoe (en door wie) tot de beoordeling is gekomen. Het toezicht op de erkende partijen is niet altijd ingericht of een toetsingskader ontbreekt. In sommige stelsels kan een erkenning worden ingetrokken, in andere stelsels is hier een wetwijziging voor nodig. Dat maakt handhaven ingewikkeld. Meestal ontbreekt het juridisch kader (of is deze niet duidelijk) voor de ILT om als toezichthouder op te kunnen treden.

In diverse stelsels is sprake van erkenning door vergunningverlening. In de meeste gevallen wordt de vergunning verleend door een andere overheidsinstantie dan de ILT. In een beperkt aantal stelsels is de ILT zowel verantwoordelijk voor vergunningverlening als het toezicht op de CBI.

Per stelsel heeft de ILT nu in beeld welke wettelijke taak zij heeft en of een andere instantie deze taak mogelijk heeft. Hiermee is ook duidelijk wanneer de taken van toelating (erkenning, aanmelding of vergunningverlener) en toezicht niet expliciet zijn belegd. Daarover is de ILT in overleg met de beleidsmakers.

Uitgevoerde verbeteracties

Naast de onderzoeken zijn er het afgelopen jaar ook verbeteringen doorgevoerd in de stelsels. Daar waar de ILT de rol van toezichthouder, erkenner of mandaatgever speelt, is deze rol opgepakt en verbeterd.

Acties bij de eerste zes stelsels uit het signaal van 2023

In de stelsels luchtvaart, binnenvaart, F-gassen, bodem⁴ en rail heeft de ILT inspecties uitgevoerd bij de CBI's. Dit gebeurde met een audit waarbij de processen zijn beoordeeld en reality checks zijn uitgevoerd. Daar waar de ILT heeft geconstateerd dat onterecht certificaten zijn afgegeven – bij lucht- en binnenvaart en bodem – zijn de betreffende certificaten geschorst en ingetrokken. Verder heeft de ILT mandaat-instructies voor verbeteringen gegeven aan de CBI's en heeft de inspectie handhavend opgetreden daar waar noodzakelijk. Er is gestuurd op verbeteracties door de CBI's en soms is de uitgifte van certificaten beperkt. De Kamer is met voortgangsrapportages geïnformeerd over de vervolgacties.

Acties bij de drie stelsels met een hoog risico

Bij de stelsels energielabels, AEEA en asbestverwijdering heeft de ILT acties in gang gezet, voor zover dat binnen haar eigen reikwijdte lag. Zo wordt in het AEEA-stelsel nu samengewerkt met de in Nederland werkende WEEELABEX-auditoren, om te komen tot duidelijkheid in de normstelling, informatie-uitwisseling en informatiedeling.

In het asbeststelsel werkt de ILT samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie (de toezichthouder op de CBI's) aan verbetering van de asbestsaneerders.

Bij de energielabels heeft de ILT gesignaleerd dat een wettelijk publiek toezichthouder op de CBI's ontbreekt. Dit betekent dat geen toezicht wordt gehouden op de deskundigen en bedrijven die energielabels mogen afgeven. Het Ministerie is nu bezig een toezichthouder hierop aan te wijzen.

⁴ Bij het stelsel bodem was er al eerder een eigenstandige evaluatie uitgevoerd.

3 Conclusie en vervolg

3.1 Conclusie

Hoofdconclusie is dat de genoemde aandachtspunten uit het tussenrapport ook voorkomen in de andere 34 stelsels. In veel stelsels zijn tekortkomingen op het gebied van uitwisseling van informatie, invulling van en duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden (samenwerking) en het toezicht op de CBI's. De ILT constateert in vrijwel alle stelsels dat de verschillende uitvoerende partijen die moeten samenwerken, onvoldoende informatie en kennis uitwisselen. Hierdoor is er onvoldoende inzicht in elkaars werk en de kwaliteit daarvan. Ook is er onduidelijkheid over de betrouwbaarheid van de afgegeven certificaten.

Verder blijkt dat de betrokken organisaties hun rollen en verantwoordelijkheden niet altijd goed invullen. En er zijn onvoldoende afspraken over de inrichting van het publieke toezicht. Ook ziet de ILT combinaties van rollen binnen een stelsel. Dat werd bijvoorbeeld zichtbaar in het binnenvaartstelsel, waar sommige partijen meerdere rollen invulden. Die rollen passen niet altijd goed bij elkaar. Wanneer een partij niet alleen inspecties uitvoert, maar ook optreedt als adviseur of verzekeraar, kan dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid beïnvloeden bij het doen van onderzoek en de afgifte van certificaten.

De ILT constateert ook veel verschillen in inrichting van stelsels op het vlak van juridische verankering, normstelling, vergunningverlening en toezicht. De inrichting van een stelsel is vaak historisch zo gegroeid. Bovendien is er in veel gevallen geen bewuste keuze gemaakt over de sturing op de kwaliteit. De wettelijke inrichting van de stelsels voldoet niet altijd aan de uitgangspunten van het kabinetsbeleid uit 2016. Sommige stelsels bestonden daarvoor al. Toezicht is niet altijd wettelijk vastgelegd, net als eenduidige normstelling en toetsbare toelating.

De onderwerpen van de veertig stelsels zijn heel divers en raken alle toezichtsonderwerpen van de ILT. Ieder stelsel heeft zijn eigen stakeholders en verbeterpunten. Daarom heeft elk stelsel een individuele aanpak nodig. Tegelijkertijd is ook belangrijk om waar mogelijk gelijke voorwaarden en uitgangspunten te hebben. Dat geeft alle partijen duidelijkheid en zorgt ervoor dat gelijke gevallen identiek behandeld worden.

Voor alle stelsels geldt dat alle partijen hun rol moeten pakken om te zorgen dat een stelsel functioneert. Dat is ook noodzakelijk voor het werken aan verbetering in het vervolgtraject.

3.2 Vervolgaanpak

Het inzicht en de bevindingen uit de stelselonderzoeken hebben al geleid tot diverse vervolgacties. Er wordt zowel gewerkt aan overkoepelende verbetermaatregelen als aan een specifieke aanpak per stelsel, samen met de andere organisaties in een stelsel. Verbeteringen in de stelsels zijn altijd een ketenverbetering waarbij ieder een belangrijke rol heeft en verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn eigen rol. Alle partijen moeten zowel zelf als gezamenlijk werken aan verbetering.

Vervolgaanpak, (uniforme) toepassing van het Kabinetsstandpunt (KS)

Een algemene verbetermaatregel op het functioneren van het stelsel is het beter toepassen van het Kabinetsstandpunt (KS) bij het vormgeven van een wettelijk conformiteitsstelsel en hiervoor werken aan kennisontwikkeling en nadere duiding van genoemde uitgangspunten uit het KS. De ILT zal hierin een bijdrage leveren door aangeven van de uitvoeringsknelpunten, de verschillen etc.

Uniformiteit is geen doel op zich, maar de onderzoeken van de stelsels geven de nodige aanknopingspunten om randvoorwaarden te benoemen die nodig zijn voor een goed functionerend stelsel. Voorbeelden hiervan zijn het beleggen van het publieke toezicht op CBI's, het beoordelen en waar nodig verbeteren van de werkwijze van de CBI's en het aanpakken van onverenigbare

rollen. Zowel geconstateerde tekortkomingen als positieve punten uit bepaalde inrichtingen zijn input hiervoor. Duidelijkheid over rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is essentieel om een stelsel goed te laten werken. Ook de rol van de RvA en de reikwijdte van accreditatie is een belangrijk onderdeel.

Daar waar de stelsels gericht zijn op bijvoorbeeld vakbekwaamheid van personen, markttoezicht op producten en laboratoria, werkt de ILT aan generieke uitvoeringskaders. Zo kunnen stelsels qua inrichting en uitvoering met elkaar worden vergeleken. En wordt er gewerkt aan en gebruik gemaakt van best practices.

Voor het uitwisselen van informatie werkt de ILT aan een kader om per risico van een stelsel de behoefte voor een minimale informatiedeling te beschrijven.

Gezamenlijke aanpak per stelsel

Ook per afzonderlijk stelsel zijn verbeteracties nodig, op basis van de bevindingen uit het onderzoek van het stelsel. Hierin ligt een rol weggelegd voor de betreffende beleidsafdeling die verantwoordelijk is voor een beleidsterrein waar het publiek-privaat stelsel onderdeel van uitmaakt. Immers, de ILT is zelf een onderdeel in de keten van een stelsel en niet als enige verantwoordelijk voor een oplossing. Sommige verbeterpunten kán de ILT ook niet veranderen of oplossen. Deze verbeterpunten moeten de betrokkenen met elkaar oppakken en soms is er een aanpassing van wetgeving noodzakelijk. Voorbeelden hiervan zijn het verbeteren van de informatiedeling tussen partijen in het stelsel en het expliciet benoemen van een publieke toezichthouder. Een voorbeeld van het laatste is het stelsel bouwproducten. Hier houdt de ILT wel toezicht op de producten zelf, maar is er geen toezichthouder aangewezen op de CBI's.

De verbeteringen in de zes stelsels uit het tussenrapport van 2023 zijn inmiddels opgepakt en worden verder uitgevoerd. Van de overige 34 stelsels zijn de 3 stelsels met het grootste risico (categorie 1) als eerste opgepakt. Voor zowel het stelsel asbest als het stelsel energielabels zijn er plannen voor een wetwijziging die het toezicht op CBI's beter gaat reguleren. Dat gebeurt door het inrichten van vergunningverlening en het aanwijzen van toezichthouders. Het stelsel AEEA is een ingewikkeld Europees stelsel. De ILT werkt daarin nu nationaal samen met de aangewezen auditoren aan een eenduidige en concrete normstelling en informatiedeling. Zo wil de ILT dat het Nederlandse wetgevingskader en de certificeringseisen identiek zijn, momenteel zijn de certificeringseisen iets lichter.

Voor alle stelsels is een belangrijke eerste stap in het vervolgtraject het in gesprek gaan met alle betrokkenen in het stelsel. Elkaar leren kennen is essentieel. Partijen moeten van elkaar weten wat ieders rol is, welke normen ze hanteren en of iedereen dezelfde risico's voor ogen ziet. Bovendien moeten CBI's zich bewust zijn van de publieke betekenis van hun rol.

De ILT heeft de stelselonderzoeken opgesteld en gedeeld met de RvA, de betrokken ministeries IenW, BZK en EZ en de verenigingen van certificaathouders en CBI's. Een verbreding met de stakeholders per stelsel is nu nodig. Zeker gezien de noodzaak voor samenwerking om een stelsel goed te laten functioneren. De bijeenkomst in maart 2024 met alle CBI's om de onderzoeksresultaten te bespreken was hiervoor een goede start.

Een gezamenlijke aanpak en actieplan is noodzakelijk. De verbeteringen richten zich op:

- Duidelijkheid over wat partijen van elkaar verwachten.
- Weten welke rollen iedereen heeft.
- Weten welke tekortkomingen er in een stelsel zitten qua normstelling en wetgeving.
- Zicht op mogelijke oplossingen van deze tekortkomingen.

De planning is om alle trajecten (categorie 1 en 2) te starten in 2024 en 2025. Naast de eerdergenoemde categorie 1 trajecten is de ILT inmiddels ook gestart met de eerste vijf stelsels in categorie 2. Dit zijn luchtvaart overig, personenvervoer taxi, personenvervoer bus, transport door buisleidingen en biociden.

Invulling rol ILT

Daar waar de ILT duidelijk is aangewezen als toezichthouder op de certificaathouder en de CBI, monitor van de CBI, erkenner/vergunningverlener van de CBI of de mandaatgever is, zal de ILT de invulling van die taak verbeteren. Dit zoveel mogelijk in samenhang met de andere verbeterpunten in een stelsel. Daarbij zoekt de ILT ook naar een eenduidige aanpak voor alle stelsels. Dit gaat bijvoorbeeld over het verduidelijken van de rollen en het verbeteren en consistentere maken van haar inzet en activiteiten. Dat laatste is belangrijk om over de stelsels heen in gelijke gevallen zo veel mogelijk hetzelfde te handelen.

In een aantal stelsels zijn andere partijen aangemerkt als toezichthouder, terwijl dit geen natuurlijk onderdeel is van hun takenpakket. In het vervolgtraject gaat de ILT in gesprek met deze partijen om duidelijk te krijgen of zij zichzelf zien als toezichthouder. En zo ja, hoe zij dit toezicht uitoefenen. Als zij zichzelf niet als toezichthouder zien, zal de ILT hierover een signaal afgeven bij de stelselverantwoordelijke minister.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres : Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Telefoon : 088 489 00 00

Website : www.ilent.nl

X en Instagram : @inspectieLenT