



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Kiezen voor het delen van informatie

Vaststelling IG SZW

Inhoud

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Leeswijzer	10
2 Gehanteerde normen	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Relevante normen in de wetgeving	11
2.3 Normen in het protocol	12
2.4 Conclusie	13
3 Verwerking meldingen vanuit de Inspectie SZW	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Het aantal binnengekomen meldingen	15
3.3 Wijze van afhandeling	16
3.4 Resultaat	18
3.5 Nemen cki's de juiste maatregelen?	19
3.6 Conclusie	21
4 Het melden van overtredingen aan de Inspectie SZW	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Het aantal meldingen	23
4.3 Procedures voor melding aan Inspectie SZW	24
4.4 Resultaat	25
4.5 Conclusie	26
5 Creëren juiste randvoorwaarden	27
5.1 Aanwijzing contactpersonen	27
5.2 Hantering privacyregels	27
5.3 Kosten in verband met de toepassing van het protocol	27
5.4 Evaluatie protocol	28
5.5 Conclusies	28
6 Doeltreffendheid protocol	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Wederzijdse informatieoverdracht	29
6.3 Toename van kennis over certificaathouders	30
6.4 Toepassen juiste sancties	30
6.5 Conclusies	32
7 Eindconclusies en oordeel	33
8 Bestuurlijke reacties certificerende instellingen	36
8.1 Bureau Veritas	36
8.2 Kiwa	36
8.3 SGS	36
8.4 SGS-Intron	36
8.5 TÜV Nederland BV	36
Bijlage 1. Sanctiemaatregelen cki na een melding van een overtreding vanuit de overheid	38
Bijlage 2. Bijlage A van het protocol	39
Bijlage 3. Bestuurlijke reacties certificerende instellingen (integraal)	41

Voorwoord

Het thema asbest krijgt de laatste jaren veelvuldig politieke en media-aandacht. Die aandacht is ingegeven door het besef dat de gevaren van het onoordeelkundig verwijderen van asbest ernstige gevolgen kan hebben voor mens en milieu. Het baart dan ook zorgen dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat de naleving van de regelgeving door bedrijven en personen die asbest verwijderen vaak tekortschiet.

Op het terrein van asbest is certificatie het belangrijkste instrument om de naleving van de regelgeving af te dwingen. De minister van SZW heeft certificerende instellingen aangewezen om het voor mens en milieu veilig verwijderen van asbest te realiseren. Daarnaast zijn verschillende landelijke, provinciale en gemeentelijke handhavers betrokken bij het afdwingen van de naleving van de regelgeving. Voor de Inspectie SZW is asbest één van de speerpunten.

Het realiseren van het veilig verwijderen van asbest kan alleen door onderlinge samenwerking worden bereikt. Daarom is wettelijk geregeld dat de certificerende instellingen informatie uitwisselen met de overheid. In 2009 is dit nader ingevuld toen de Inspectie SZW met de certificerende instellingen een protocol voor het uitwisselen van informatie afsloot. Dit is een belangrijke mijlpaal voor het beter laten functioneren van de asbestketen.

Het door de Inspectie SZW uitgevoerde onderzoek toont aan dat het protocol geleid heeft tot meer samenwerking, maar deze is nog voor verbetering vatbaar. De samenwerking is na een goede start onder druk komen te staan. Het aantal meldingen daalt eind 2010 en in 2011 aanzienlijk.

De Inspectie SZW heeft in mei 2012 een nieuw protocol gesloten met de zes certificerende instellingen op het gebied van asbestverwijdering. Alle partijen hebben zich opnieuw gecommitteerd aan het uitgangspunt dat informatie-uitwisseling noodzakelijk is. Door het nieuwe protocol zal de informatie-uitwisseling beduidend toenemen. De kennis uit dit onderzoek is gebruikt bij de totstandkoming van de nieuwe protocollen.

In dit onderzoek gevonden knelpunten zijn al ondervangen in het nieuwe certificatieschema voor asbestverwijdering, dat per 1 februari 2012 van kracht is geworden. Zo is de gevonden discrepantie tussen het protocol en het certificatieschema voor wat betreft de vereiste actie van een certificerende instelling na een melding vanuit de Inspectie SZW opgeheven.

Met het nieuwe protocol en de gewijzigde regelgeving hebben certificerende instellingen en handhavers betere instrumenten gekregen om gezamenlijk te werken aan het veiliger laten verwijderen van asbest.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Managementsamenvatting

Certificatie en handhaving zijn twee verschillende instrumenten van de minister van SZW om ervoor te zorgen dat asbest op een voor mens en milieu veilige manier wordt verwijderd. Om de werking van beide instrumenten te optimaliseren, zijn in het Arbeidsomstandighedenbesluit¹ bepalingen opgenomen dat certificerende instellingen gevaarlijke situaties moeten melden aan de overheid (lees Inspectie SZW). Omgekeerd moet de overheid relevante informatie over certificaathouders aan certificerende instellingen verstrekken. Uit onderzoek van de toezichthouder in 2008 bleek dat de informatie-uitwisseling beperkt was. Daarom heeft de Inspectie SZW in 2009 met de zeven aangewezen instellingen voor asbestverwijdering een protocol afgesloten waarin afspraken staan over informatie-uitwisseling over bedrijven die de regels overtreden.

Het protocol biedt de cki een instrument om harder op te treden tegen certificaathouders. Desnoods volgt intrekking van het certificaat. De Inspectie SZW gebruikt de informatie van cki's voor haar risicoanalyse en handhaving, zodat de Inspectie SZW zich nog meer dan voorheen kan richten op notoire regelovertreders.

De Tweede Kamer, die een scherper optreden verlangt tegen certificaathouders die zich niet aan de regels houden, beseft de waarde van het protocol. In de Tweede Kamer is door de minister van SZW en de minister van Infrastructuur en Milieu toegezegd dat het protocol wordt geëvalueerd. Dit rapport is het resultaat van die toezegging.

Wettelijke kaders niet eenduidig

De in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse is gebaseerd op de wet- en regelgeving van voor 1 februari 2012. De handelingen van de cki's zijn afgezet tegen de van kracht zijnde wet- en regelgeving op het moment dat het onderzoek is uitgevoerd.²

De toezichthouder heeft een analyse uitgevoerd van de bepalingen in het protocol. Uit die analyse is naar voren gekomen dat de verplichtingen die cki's op

grond van het protocol zijn aangegaan, niet volledig overeenstemmen met de verplichtingen die ze hebben op grond van het certificatieschema SC 530 (asbestverwijdering). Er zijn twee belangrijke verschillen:

1. Op grond van het certificatieschema moeten cki's na een melding van de overheid (i.c. Inspectie SZW) het certificaat intrekken, tenzij er sprake is van een incident of het certificaat om een andere reden niet hoeft te worden ingetrokken. In het protocol komt het begrip 'incident' niet voor. Daar staat dat een certificaat mogelijk kan worden ingetrokken nadat de feiten die de Inspectie SZW heeft aangeleverd op juistheid zijn gecontroleerd en de cki de standaard procedure voor de afhandeling van ernstige overtredingen heeft doorlopen.
2. SC 530 is meer dwingend ten aanzien van het overnemen van de feiten die de Inspectie SZW overhandigt. Op basis van het protocol moet de cki eerst de feiten op juistheid controleren. Volgens SC 530 moet de cki de feiten zondermeer overnemen.³

Informatieverwerking door cki (van meldingen vanuit Inspectie SZW)

Met het protocol wordt beoogd dat cki's en de Inspectie SZW meer informatie uitwisselen. In dit onderzoek kon geen duidelijk beeld worden gevormd over het aantal meldingen vanuit de Inspectie SZW aan de cki's. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat meldingen regelmatig informeel plaatsvinden en niet, zoals afgesproken, via de coördinatoren.⁴

Cki's hebben verschillende procedures voor het ontvangen en afwikkelen van de meldingen vanuit de Inspectie SZW. Meldingen worden meestal vastgelegd in het klachtenregister en als klacht afgehandeld. Een enkele cki benadrukt (bijvoorbeeld in de communicatie naar de certificaathouder toe) de bijzondere status van een dergelijke 'klacht'. Cki's informeren de certificaathouder standaard over de binnenkomst van een melding.

¹ Per 1 februari 2012 zijn deze bepalingen opgenomen in de Arbeidsomstandighedenwet en het nieuwe certificatieschema asbestverwijdering. Omdat het onderzoek in 2011 plaatsvond, is de oude regelgeving gehanteerd.

² In 2012 gaat de Inspectie SZW een vervolgonderzoek starten, waarbij de nieuwe regelgeving het wettelijke kader vormt.

³ Inmiddels is duidelijk dat de regelgever in de nieuwe certificatieschema's asbest gekozen heeft voor de interpretatie die op dit moment in het protocol staat.

⁴ Cki's en Inspectie SZW hebben in het protocol afgesproken dat beide partijen een coördinator aanstellen die binnenkomende meldingen ontvangt en doorspeelt naar degene die de meldingen binnen de eigen organisatie moet afhandelen en die uitgaande meldingen verzamelt, beoordeelt op relevantie en verzendt naar de coördinator van de andere partij.

Een melding is voor cki's nooit aanleiding om direct over te gaan tot intrekking van een certificaat. Vanwege het risico van rechtszaken en vanwege het onderhouden van een relatie met een klant wordt standaard altijd eerst een eigen onderzoek ingesteld. Over het algemeen houdt dit in: het verzoeken om een schriftelijke reactie op de klacht. Dit kan gepaard gaan met een bezoek van een auditor van een cki aan een locatie waar een overtreding is begaan. Deze handelwijze sluit niet aan bij de bepalingen van SC 530 (zie eerder onder 'wettelijk kader niet eenduidig').

De beslissing over het nemen van een sanctie door een cki wordt in belangrijke mate bepaald door de relevantie van het begrip 'recidive' voor die cki. Drie cki's zijn van mening dat recidive geen rol speelt binnen het systeem van certificatie. Daarmee gaan deze cki's voorbij aan de bepaling in SC 530 dat een cki na een melding van de Inspectie SZW moet vaststellen of er sprake is van een incident.

Eén cki die recidive nadrukkelijk laat meewegen, hanteert in zijn communicatie met een certificaathouder die de regels overtreedt een telkens toenemende scherpheid in de toonzetting in zijn correspondentie met de certificaathouder.⁵ Cki's hanteren verschillende definities voor het begrip recidive.

Van de 36 bestudeerde meldingen vanuit de Inspectie SZW aan de cki hebben 4 meldingen geleid tot een intrekking van het certificaat. Dit is in strijd met de intentie die beide partijen hadden bij het afsluiten van het protocol; een melding leidt tot een intrekking, tenzij er sprake is van een incident. De toezichthouder heeft voorbeelden gezien van certificaathouders die frequent regels overtreden, maar waarvan het certificaat niet door een cki is ingetrokken.

Ondanks afspraken in het protocol vindt er slechts incidenteel terugkoppeling plaats over de uitkomst van een melding.

Meldingen door cki aan Inspectie SZW

Het kwantificeren van meldingen aan de Inspectie SZW wordt belemmerd door de eerder aangehaalde problematiek van het informeel melden door de cki's. Een analyse van de formeel wel bekende meldingen leert dat één cki domineert omdat deze cki alle ernstige afwijkingen meldt bij de Inspectie SZW. De cki hanteert nog geen filter voor al dan niet

meldenswaardige meldingen. In het protocol staat dat cki's alleen meldingen moeten doen die staan in bijlage 1 van het protocol. De betreffende cki is overigens bezig zijn beleid te herzien en meer in lijn te brengen met het beleid van de andere cki's (selectieve levering van meldingen).

In de beginperiode van het protocol waren er problemen om aan de zijde van de Inspectie SZW de juiste ingang voor meldingen te vinden. Het was niet duidelijk wie de coördinatoren waren. Nu is die duidelijkheid er wel. Dit laat onverlet dat veel meldingen via informele kanalen lopen. Dit belemmert een gestructureerde aanpak.

Cki's leveren meldingen tijdig, binnen de afgesproken termijn, aan.

De toezichthouder heeft dossiers bij cki's bestudeerd om vast te stellen of cki's alle relevante overtredingen melden. In een kwart van de dossiers vond de toezichthouder overtredingen die niet gemeld zijn, maar waarvan de toezichthouder tot de conclusie komt dat het een overtreding betreft die genoemd is in bijlage 1 van het protocol en die dus gemeld had dienen te worden.

Creëren juiste randvoorwaarden informatie-uitwisseling

In het protocol hebben cki's en de Inspectie SZW afspraken gemaakt over de aanwijzing van contactpersonen, hantering van privacyregels, het verhalen van kosten in verband met de toepassing van het protocol en een evaluatie van het protocol. De toezichthouder ziet geen belangrijke knelpunten ten aanzien van deze afspraken. Voor cki's is het kostenaspect van groot belang. Cki's brengen kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van het protocol in rekening bij de certificaathouder, maar op één cki na zijn cki's van mening dat dit niet kostendekkend is.

Doeltreffendheid protocol

Het ondertekenen van een protocol veronderstelt dat partijen zich houden aan de afgesproken bepalingen. In het voorgaande is hierop ingegaan. Met het protocol willen cki's en Inspectie SZW bepaalde doelen bereiken. De toezichthouder heeft drie (tussen)doelen geïdentificeerd: meer wederzijdse informatieoverdracht, een toename van de kennis van beide kanten over certificaathouders en het opleggen van de juiste sancties (ook intrekking certificaten).

1. Cki's zijn van mening dat de wederzijdse informatie-uitwisseling is toegenomen. Cki's hebben kritiek op de wijze waarop de Inspectie

⁵ In het nieuwe certificatieschema is recidive vertaald naar een escalatieladder; meerdere overtredingen in een bepaalde tijdspanne leiden tot een hogere sanctie.

SZW een melding vanuit de cki afhandelt. Cki's gaan echter voorbij aan de afspraken in het protocol hoe de Inspectie SZW omgaat met een melding (gebruiken voor zijn eigen risicoanalyse en handhaving).

Informele contacten tussen inspecteurs van de cki en de Inspectie SZW zijn positief, maar belemmeren het zicht op de volledigheid en effectiviteit van de informatie-uitwisseling. De afhandeling van overtredingen via informele kanalen is minder transparant dan een afhandeling via de formele kanalen (via de coördinatoren).

De Inspectie SZW constateert dat het aantal meldingen eind 2010 en in 2011 beduidend afneemt.⁶ Het positieve effect van het protocol op de informatie-uitwisseling verdwijnt daarmee. De sterke afname duidt op een te beperkt bewustzijn van de relevantie van informatie-uitwisseling. Een voorbeeld van een effectieve toepassing van het protocol is een cki die in zijn contacten met certificaathouders expliciet naar het protocol verwijst. Volgens de cki geeft dit een extra lading aan de boodschap dat een certificaathouder zich moet verbeteren.

2. Cki's zijn verdeeld over het bereiken van het tweede doel: toename van kennis over certificaathouders. Sommige cki's zien een toename, andere niet. Een cki meent dat de kennis verder kan toenemen naarmate de meldingen beter onderbouwd zijn.
3. Het derde doel is het toepassen van de juiste sancties. Het sanctioneren van certificaathouders door cki's kan in belangrijke mate in verband worden gebracht met hun visie op certificatie. Cki's die uitgaan van het principe 'een certificaathouder moet zich ten alle tijden kunnen verbeteren' zijn niet snel geneigd tot intrekking van een certificaat. Hiertegenover staan cki's die van mening zijn dat in het huidige stelsel van asbestcertificatie handhavende elementen zijn opgenomen. Deze cki's gaan meer uit van de intentie van het protocol dat niet nalevende bedrijven het certificaat wordt afgenomen.

Uit cijfers over het aantal intrekkingen (4 in 2009) trekt de toezichthouder de conclusie dat de intentie van de partijen die het protocol hebben afgesloten, te weten cki's een instrument geven om certificaten in te trekken, dichterbij is gekomen (er zijn in tegenstelling

tot voorheen certificaten ingetrokken), maar het effect is vooralsnog marginaal. Bovendien zijn er neveneffecten; bedrijven die het certificaat verloren, hebben via een andere rechtspersoon weer toegang tot de markt gekregen.

De gedachte dat cki's op basis van informatie van de Inspectie SZW zouden overgaan tot intrekking van certificaten van regelovertreedende bedrijven is niet volledig gerealiseerd omdat cki's – meer dan bedoeld – uitgaan van de veronderstelling dat de feiten die de Inspectie SZW overlegt, op inhoudelijke juistheid moeten worden getoetst. De toezichthouder verklaart dit vanuit de terughoudende opstelling van cki's om daadwerkelijk over te gaan tot intrekking van certificaten (de goede uitzonderingen nagelaten).⁷

Oordeel

Het protocol heeft een positief effect gehad op de informatie-uitwisseling tussen de Inspectie SZW en de cki's. Maar het effect is nog niet blijvend want het aantal meldingen vanuit de cki's neemt in de tweede helft van 2010 af, zodanig dat in 2011 nog slechts mondjesmaat meldingen naar de Inspectie SZW komen (en dan hoofdzakelijk vanuit één cki). Cki's moeten actiever worden in het overdragen van informatie in het kader van het protocol.

Door de werking van het protocol zijn in 2009 en 2010 vier certificaten ingetrokken. Dat er certificaten worden ingetrokken vanwege het begaan van overtredingen is positief. Voor de totstandkoming van het protocol gebeurde dit alleen na bedrijfsbeëindigingen of het niet betalen van de contributie aan de cki. Maar in dit rapport zijn hier kanttekeningen bij geplaatst:

1. Op grond van bepalingen in het protocol en het certificatieschema SC 530 hadden meer certificaten moeten worden ingetrokken. Dat dit niet is gebeurd, komt in belangrijke mate omdat cki's onvoldoende rekening houden met recidive bij het vaststellen van sancties.
2. Van de vier bedrijven die het certificaat zijn kwijtgeraakt, hebben twee bedrijven een doorstart gemaakt in een andere juridische entiteit. Dit is een ongewenst neveneffect. Begin 2011 ziet de Inspectie SZW dit vaker gebeuren. In het nieuwe certificatieschema zijn aanvullende bepalingen opgenomen om dergelijke neveneffecten te voorkomen.

⁶ Inspecteurs van de Inspectie SZW constateren dat slechts één cki regelmatig meldingen doet.

⁷ In het nieuwe certificatieschema is de eis vervallen dat er direct moet worden ingetrokken (tenzij er sprake is van een incident of anderszins redenen zijn om een certificaat niet in te trekken). Blijkbaar heeft de regelgever begrip voor de positie van cki's.

Door de informatie-uitwisseling met een protocol te formaliseren willen beide partijen bereiken dat het hele traject van waarneming van ernstige overtredingen, de melding ervan aan de andere partij en de sanctionering van certificaathouders door de cki meer transparant en effectiever wordt. Uit het onderzoek blijkt dat ten tijde van het onderzoek de wettelijke eisen aan de informatie-uitwisseling nog niet eenduidig zijn (protocol en certificatieschema SC530 stellen andere eisen). Met de nieuwe schema's is er meer duidelijkheid gekomen. Verder blijkt dat beide partijen niet altijd via de formele weg informatie uitwisselen. Het informeel onderhouden van contacten heeft voordelen (korte lijnen, snel ter plekke zijn van inspecteurs), maar het nadeel ervan is dat de hiervoor gewenste transparantie regelmatig ontbreekt. Dit kan ertoe leiden dat noodzakelijke maatregelen tegen certificaathouders die de regels overtreden niet altijd worden genomen.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In de eerste helft van 2009 heeft de Inspectie SZW met de acht aangewezen certificerende en keurende instellingen (cki's) voor het procescertificaat asbestverwijdering een protocol getekend over het uitwisselen van informatie over geconstateerde ernstige overtredingen door certificaathouders.⁸ De totstandkoming van het protocol moet worden gezien tegen de achtergrond van een oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen dat cki's onvoldoende communiceren met de Inspectie SZW.⁹ Dit beperkt de slagvaardigheid van cki's bij de aanpak van certificaathouders die (zware) overtredingen begaan. Het protocol moet de slagvaardigheid vergroten en cki's dwingen om actief een vervolg te geven aan een melding vanuit de Inspectie SZW.

Daarnaast moet het protocol bijdragen aan het verfijnen van de risicoanalyse die de Inspectie SZW hanteert bij de handhaving van de regels door gecertificeerde bedrijven die asbest verwijderen.

De ministers van SZW en Infrastructuur en Milieu onderstrepen in een gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer (januari 2010) de relevantie van een meer intensieve informatie-uitwisseling tussen de Inspectie SZW en de cki's. De ministers verwachten dat het protocol een wezenlijke bijdrage gaat leveren aan het gezond maken van de asbestbranche. In dezelfde brief zeggen zij toe dat de werking van het protocol wordt geëvalueerd.¹⁰ Dit rapport beschrijft de uitkomst van de evaluatie.

1.2 Vraagstelling

Met het informatieprotocol krijgen de cki's een extra instrument in handen om bij daarvoor in aanmerking komende gevallen certificaten in te trekken of te schorsen. Kern van dit onderzoek is om vast te stellen of de bepalingen in het protocol worden nageleefd en of het protocol inderdaad bijdraagt aan het gezond maken van de asbestbranche.

De volgende probleemstelling is leidend geweest voor het onderzoek:

Treden cki's door het toepassen van het protocol effectiever op tegen certificaathouders die de regels van SC 530 overtreden?

Het onderzoek is uitgevoerd door de Inspectie SZW, verantwoordelijk voor het toezicht op de cki's.¹¹ Om een duidelijk onderscheid te maken tussen de toezichthoudende rol op de cki's binnen de Inspectie SZW en de handhavende rol van de Inspectie SZW op het terrein van asbest, wordt vanaf nu gesproken over 'de toezichthouder' als het gaat om de werkzaamheden in het kader van dit onderzoek en 'de Inspectie SZW' wanneer het gaat om de handhavende functie van de Inspectie SZW.

Het onderscheiden van de toezichthoudende en handhavende rol van de Inspectie SZW is van belang omdat de Inspectie SZW als handhaver zelf partij is in het protocol. De toezichthouder is geen toezichthouder op de Inspectie SZW. De Inspectie SZW heeft intern de toepassing van het protocol vanuit haar handhavende rol geëvalueerd.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschouwing over het protocol en de onderliggende regelgeving. Hoofdstuk 3 behandelt de verwerking van meldingen door de cki's die de Inspectie SZW op grond van het protocol naar de cki's stuurt. Hoofdstuk 4 behandelt het spiegelbeeld; de meldingen van ernstige afwijkingen door de cki's aan de Inspectie SZW. In hoofdstuk 5 worden enkele randvoorwaardelijke vormvereisten belicht die van belang zijn voor het goed verlopen van de communicatie tussen de Inspectie SZW en de cki's.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 staat hoe cki's de bepalingen van het protocol toepassen. Dan gaat het met andere woorden om de rechtmatigheid van de uitvoering. In hoofdstuk 6 staat de doeltreffendheid van het protocol centraal.¹² Hiermee wordt bedoeld: worden de beoogde doelen met het afsluiten van het protocol gehaald?

⁸ Inmiddels heeft één cki zijn aanwijzing laten intrekken.

⁹ IWI rapport: "Handhaven door certificeren" (januari 2008), pagina 25

¹⁰ Brief 11 februari 2010.

¹¹ Tot 1 maart 2010 was deze taak ondergebracht bij de Inspectie Werk en Inkomen.

¹² De uitvoering kan rechtmatig zijn (volgens de bepalingen van het protocol), terwijl de doeltreffendheid tekortschiet. Bijvoorbeeld als gevolg van het niet toereikend zijn van bepalingen in het protocol.

Bevindingen en conclusies leiden tot de eindconclusie in hoofdstuk 7 en het oordeel in hoofdstuk 8. Voor de lezer die in een korte tijd op de hoogte wil zijn van de uitkomst van het onderzoek, volstaat het lezen van de managementsamenvatting waarmee dit rapport begint.

2 Gehanteerde normen

2.1 Inleiding

De in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse is gebaseerd op de wet- en regelgeving voor 1 februari 2012. De handelingen van de cki's zijn afgezet tegen de van kracht zijnde wet- en regelgeving op het moment dat het onderzoek is uitgevoerd.¹³

Het protocol is een bilaterale afspraak¹⁴ tussen de Inspectie SZW en de acht toen aangewezen cki's.¹⁵ In het protocol staan verwijzingen naar het certificatieschema SC 530 (asbestverwijdering). SC 530 staat in de rangorde van regelgeving hiërarchisch hoger dan het protocol. SC 530 op haar beurt is weer verankerd in het Arbeidsomstandighedenbesluit.

2.2 Relevante normen in de wetgeving

Arbeidsomstandighedenbesluit

De rechtsgrond voor het opstellen van een protocol voor informatie-uitwisseling is gelegen in artikel 1.5b, lid 3 van het Arbeidsomstandighedenbesluit: De certificerende instelling verstrekt aan de toezichthouder alle benodigde informatie indien zij weet of kan weten dat de veiligheid of gezondheid van werknemers of derden door werkzaamheden die door een door haar afgegeven certificaat als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet worden gereguleerd, in gevaar wordt of kan worden gebracht.

De omgekeerde verplichting, de informatieverplichting vanuit de overheid naar de cki's, is vastgelegd in artikel 1.5b, lid 4: Onze Minister verstrekt aan de certificerende instelling alle benodigde informatie, indien de veiligheid of gezondheid van werknemers of derden door werkzaamheden die door een door de certificerende instelling afgegeven certificaat als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet worden gereguleerd, in gevaar wordt of kan worden gebracht.

Het in de praktijk niet goed functioneren van deze informatie-uitwisseling is de directe aanleiding voor het tot stand komen van het protocol tussen de Inspectie SZW en de cki's geweest.

Certificatieschema SC 530

Cki's zijn verplicht het certificatieschema SC 530 te hanteren bij het controleren van certificaathouders. In bijlage S staan de verplichtingen waaraan de cki's zelf moeten voldoen. In paragraaf 4.2 van bijlage S van het certificatieschema staan onder de noemer sanctiebeleid relevante passages over de informatie-uitwisseling met de overheid. Gezien het belang ervan zijn de bepalingen integraal in bijlage 1 opgenomen.

Volgens paragraaf 4.2 moet een cki een certificaat asbestverwijdering intrekken wanneer zij door de overheid wordt geïnformeerd over een geconstateerde ernstige overtreding van de regelgeving die betrekking heeft op bepalingen uit SC 530, tenzij de cki vaststelt dat het een incident betreft, of dat het certificaat om een andere reden niet hoeft te worden ingetrokken of afgewezen.

Is de cki van mening dat het certificaat niet direct hoeft te worden ingetrokken, dan volgt de cki de standaard procedure voor het afhandelen van afwijkingen bij certificaathouders (de zogenaamde procedure A-afwijkingen, vastgelegd in paragraaf 8.2 van bijlage S). Deze houdt in dat de certificaathouder binnen 4 dagen nadat de cki een afwijking heeft vastgesteld, een corrigerende maatregel moet nemen en deze schriftelijk aan de cki meldt. De cki beoordeelt de maatregel. Is deze afdoende, dan wordt het dossier gesloten. Blijkt dit niet het geval te zijn, dan volgt een waarschuwing. Dit biedt de certificaathouder de gelegenheid om alsnog aan zijn verplichting te voldoen. Helpt dit niet, dan volgt intrekking. Het hele traject heeft een doorlooptijd van 40 dagen.

Met het begrip 'incident' in paragraaf 4.2 in bijlage S introduceert de regelgever de eis dat een cki bij het vaststellen van de sanctiemaat rekening houdt met de historie van een gecertificeerd bedrijf voor wat betreft het begaan van overtredingen. Intrekking van een certificaat vindt plaats wanneer het bedrijf in een bepaalde periode meerdere overtredingen heeft begaan. Om welke periode het gaat wordt verder niet uitgewerkt in bijlage S van het certificatieschema.

¹³ In 2012 gaat de Inspectie SZW een vervolgonderzoek starten, waarbij de nieuwe regelgeving het wettelijke kader vormt.

¹⁴ Vanwege dit bilaterale karakter is de beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken (G&VW) van het ministerie van SZW niet rechtstreeks betrokken geweest bij de totstandkoming van het protocol.

¹⁵ In het onderzoek wordt telkens gesproken over het protocol. De facto is sprake van acht protocollen. Inhoudelijk verschillende de protocollen niet.

Tabel 1 Kernbepalingen protocol

	Uitgaande informatie	Inkomende informatie
Cki	<p>Een auditor van de cki die op locatie een afwijking ziet die resulteert in een A-afwijking die staat in bijlage A van het protocol, meldt deze bij de Inspectie SZW (artikel 3, lid 1)</p> <p>Bijlage A is weergegeven in bijlage 2.</p>	<p>Cki moet directe actie ondernemen: Stap 1: verificatie juistheid feiten Stap 2: Indien correct, dan mogelijke intrekking certificaat. Daarbij uitgaan van procedure A-afwijking uit de SC 530.</p> <p>Bij aanvechting besluit arbeidsinspecteur zonder aantekening beroep blijft uitgangspunt dat het certificaat mogelijk wordt ingetrokken conform procedure A-afwijking uit de SC 530.</p> <p>Bij beroep tegen besluit Inspectie SZW is vervolgactie certificerende instelling afhankelijk van de uitkomst beroep (artikel 6, lid 2).</p>
Inspectie SZW	<p>Een inspecteur van de Inspectie SZW die op locatie een ernstige overtreding van de regelgeving ziet, zoals genoemd in de bijlage A van het protocol, moet dit melden bij een contactpersoon binnen de Inspectie SZW, die, na een beoordeling van de melding, zorg draagt voor doorgeleiding naar de cki (artikel 4, lid 1).</p>	<p>De Inspectie SZW gebruikt de melding van de cki om een goed beeld te krijgen van het functioneren van de certificaathouders. Het leidt in principe niet tot directe actie (artikel 6, lid 1).</p>

2.3 Normen in het protocol

Het protocol beschrijft de verplichtingen die de cki's en de Inspectie SZW wederzijds aangaan voor wat betreft de uitwisseling en de verwerking van informatie over gevonden ernstige tekortkomingen bij de certificaathouders asbestverwijdering.¹⁶ Uitgangspunt is dat de aard van de geconstateerde tekortkomingen in principe de intrekking van het certificaat moet rechtvaardigen. In Tabel 1 zijn de belangrijkste verplichtingen weergegeven.

De bepalingen over de uitgaande informatie zijn in essentie voor beide partijen gelijk. Er is wel een duidelijk verschil voor wat betreft de verwerking van inkomende informatie. Een melding van de Inspectie SZW aan de cki's moet door de cki worden omgezet in directe actie richting de betrokken certificaathouder. Een melding van de cki aan de Inspectie SZW stelt de Inspectie SZW in staat om op basis van risicoanalyse gerichte inspecties bij daarvoor in aanmerking komende bedrijven uit te voeren. Directe actie op basis van een individueel signaal is niet nodig.

Naast inhoudelijke bepalingen bevat het protocol vormtechnische afspraken:

1. De Inspectie SZW en cki's wijzen beide contactpersonen (coördinatoren) aan voor de uitvoering van het protocol. Belangrijkste taak van deze coördinator is het ontvangen, beoordelen en doorgeleiden van signalen vanuit de eigen organisatie naar de andere partij en andersom;
2. Meldingen op basis van art 3 lid 1 en 4 dienen zo spoedig mogelijk doch in ieder geval binnen 10 werkdagen te worden gedaan aan de andere partij;
3. Ontvangstbevestiging van een melding binnen 7 kalenderdagen;
4. Er worden geen kosten in rekening gebracht voor werkzaamheden die voortvloeien uit het protocol;
5. Bij eventuele geschillen trachten partijen in onderling overleg tot een vergelijk te komen;
6. Het protocol wordt jaarlijks geëvalueerd;
7. Partijen houden rekening met aspecten van privacy.

2.4 Conclusie

Het certificatieschema SC 530 en het protocol zijn niet gelijklopend voor wat betreft de verplichtingen die een cki heeft in geval de Inspectie SZW een melding aan de cki doet. Volgens SC 530 moet een cki een certificaat intrekken tenzij er sprake is van een incident of het certificaat om een andere reden niet hoeft te worden ingetrokken of afgewezen. Blijkt hiervan sprake te zijn, dan moet de procedure A-afwijkingen uit SC 530 worden gevolgd (zie

¹⁶ Het huidige protocol heeft alleen betrekking op bedrijven die asbest verwijderen. In de toekomst wordt mogelijk ook een protocol voor andere werkzaamheden in de asbestketen opgesteld (zoals inventarisatie).

paragraaf 2.2). In het protocol speelt het criterium 'incident' geen rol. Het protocol schrijft voor dat bij juistheid van een melding er mogelijk een intrekking van het certificaat volgt. De beoordeling of er ingetrokken moet worden, geschiedt via de procedure A-afwijkingen (paragraaf 8.2 bijlage S). Het begrip 'mogelijk' is niet geoperationaliseerd.

Een tweede verschil betreft de wijze waarop de cki moet omgaan met een melding vanuit de Inspectie SZW. In het protocol staat dat de cki de feiten moet verifiëren die de Inspectie SZW aan de cki heeft gerapporteerd. Op basis van het certificatieschema SC 530 moet de cki alleen toetsen of er sprake is van een incident, dan wel het certificaat om een andere reden niet hoeft te worden ingetrokken. De cki moet de feiten zondermeer overnemen die de Inspectie SZW aandraagt.

Tenslotte bevat het protocol een bepaling, die niet in het certificatieschema staat, dat een intrekking moet worden opgeschort indien een bedrijf in beroep gaat tegen een besluit van de Inspectie SZW.

3

Verwerking meldingen vanuit de Inspectie SZW

3.1 Inleiding

Het protocol en het certificatieschema SC 530 stellen eisen aan de afwikkeling van een melding vanuit de Inspectie SZW door een cki. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de deelvraag: handelen cki's meldingen vanuit de Inspectie SZW in het kader van het protocol inhoudelijk af volgens de bepalingen van het protocol en het certificatieschema SC 530? Hoofdstuk 5 behandelt de procedurele aspecten genoemd in paragraaf 2.3.

3.2 Het aantal binnengekomen meldingen

Onduidelijkheid over aantal meldingen

Voor het veldwerk van dit onderzoek is een lijst gehanteerd van 19 meldingen die de Inspectie SZW in 2009 aan de cki heeft gedaan. De lijst bevatte niet alle meldingen omdat niet alle meldingen konden worden meegenomen.

Tijdens het veldwerk bij de cki's bleek er sprake te zijn van onderregistratie omdat inspecteurs van de Inspectie SZW meldingen niet altijd via de coördinator van de Inspectie SZW naar de coördinator van de cki sturen. Meldingen gaan rechtstreeks van een inspecteur van de Inspectie SZW naar een inspecteur van de cki.

De omvang van de informele informatie-uitwisseling is niet nauwkeurig bekend omdat deze vorm van informatie-uitwisseling zich deels onttrekt aan het zicht van de coördinatoren bij de cki en de Inspectie SZW. Het aantal informele contacten verschilt per cki. Bij sommige cki's is er nauwelijks informeel contact op het niveau van inspecteurs, terwijl bij andere cki's informeel contact juist het belangrijkste communicatiekanaal is.

Analyse meldingen

De genoemde 19 meldingen zijn verzonden naar zes van de acht aangewezen cki's. Twee cki's komen niet op de lijst voor. Tijdens het veldwerk bleek dat één van deze cki's toch signalen heeft ontvangen. De andere cki zegt formeel geen melding te hebben ontvangen, maar de cki heeft wel gezien dat de Inspectie SZW in het afgelopen jaar werkzaamheden bij één van zijn certificaathouders heeft stilgelegd. Hieruit trekt de cki de conclusie dat de stillegging niet gevolgd is door een formele melding bij de cki.

De 19 meldingen betreffen de volgende onderwerpen:

- Asbeststof wordt geproduceerd/komt vrij in de lucht (7);
- Het verwijderen gebeurt niet volgens het opgestelde werkplan (8);
- Asbest is niet zo spoedig mogelijk verzameld en afgevoerd in goede verpakking (6);
- Noodzakelijke gegevens zijn niet opgenomen in werkplan (6);
- Er zijn geen goede maatregelen genomen bij verwachte overschrijding van de grenswaarden voor blootstelling (6).

Cki's ontvangen niet alleen meldingen van de Inspectie SZW, maar ook van andere handhavende instanties (gemeenten, provincies, rijksinspecties). Het aantal meldingen vanuit gemeentelijke handhavers overstijgt volgens enkele cki's zelfs het aantal vanuit de Inspectie SZW. Meldingen vanuit gemeenten vallen niet onder de werking van het protocol, maar raken de bepalingen van SC 530 wel. Voor deze meldingen geldt volgens SC 530 hetzelfde als voor meldingen vanuit de Inspectie SZW: intrekken van het certificaat, tenzij er sprake is van een incident (artikel 4.2 bijlage S).

In dit onderzoek is niet ingegaan op de relatie tussen de cki's en andere handhavende instanties zoals gemeentelijke diensten.

3.3 Wijze van afhandeling

De procedure die cki's hanteren bij een melding vanuit de Inspectie SZW bevat de volgende processtappen :

1. Registratie van de melding;
2. Analyse van de melding op relevantie (relatie met SC 530);
3. Het informeren van de certificaathouder over de binnengekomen melding;
4. Het uitvoeren van een onderzoek bij de certificaathouder;
5. Het nemen van een beslissing over het al dan niet toekennen van een sanctie;
6. Terugkoppeling van het resultaat naar de Inspectie SZW.

Registratie melding

Meldingen komen binnen bij de verantwoordelijke manager voor het werkveld asbest of, in geval van een informele melding, via een inspecteur van de cki.

Meldingen worden meestal vastgelegd in het klachtenregister. Eén cki heeft hiervoor een speciaal klachtenformulier ontwikkeld. Een melding wordt opgeslagen in het dossier van de certificaathouder. Informele meldingen worden niet altijd opgenomen in het klachtenregister. En als het wel gebeurt, zijn ze niet herkenbaar als een melding in het kader van het protocol. Dit bemoeilijkt de juiste afhandeling van de melding.

Het protocol bevat geen voorschriften over een te hanteren format voor een melding. De Inspectie SZW hanteert voor zichzelf wel een format om de informatie eenduidig aan te leveren. Soms echter - bijvoorbeeld wanneer een inspecteur van de Inspectie SZW van mening is dat een snelle melding noodzakelijk is - wijkt een inspecteur van de Inspectie SZW hiervan af. Cki's reageren hier verschillend op. Een cki heeft eenmaal een melding van een ernstige situatie niet in behandeling genomen omdat de melding niet in het juiste format werd gedaan. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het niet in behandeling nemen van een melding van een ernstige overtreding.

Het protocol schrijft voor dat partijen een ontvangstbevestiging sturen. In 4 van de 19 onderzochte gevallen heeft de cki aan deze eis voldaan.

Analyse en informeren certificaathouder

Een melding vanuit de Inspectie SZW wordt door de meeste cki's als klacht vastgelegd en afgehandeld. De afhandeling vindt plaats conform de klachtenregeling. Dit betekent dat de cki de certificaathouder in eerste instantie schriftelijk op de hoogte stelt van de melding van de Inspectie SZW en hem vraagt om een schriftelijke reactie. Een dergelijk verzoek kan gepaard gaan met een (extra) locatie-audit.¹⁷ Het uitvoeren van een locatie-audit behoort standaard niet tot de te zetten stappen door een cki.

Onderzoek bij certificaathouder

Cki's nemen een melding van de Inspectie SZW niet direct over, wat zou betekenen dat een cki op basis van artikel 4.2 van bijlage S van het certificatieschema SC 530 overgaat tot intrekking van een certificaat. Dat levert volgens cki's een te groot bedrijfsrisico op (schadeclaim bij onjuiste beslissing). Het past ook niet in de relatie die een cki met zijn certificaathouder heeft.

Cki's onderstrepen het belang van een snelle melding door de Inspectie SZW. De verwerking van een geconstateerde overtreding is lastiger of wordt zelfs onmogelijk naarmate er meer tijd zit tussen het tijdstip waarop de overtreding plaatsvond en de datum van melding bij de cki. Een late melding vanuit de Inspectie SZW was voor een cki in 2009 enkele malen aanleiding om geen diepgaand onderzoek naar ernstige overtredingen bij een certificaathouder uit te voeren.

Directe communicatie tussen inspecteurs van de Inspectie SZW en de cki's bevordert de snelheid van informatieoverdracht. Meerdere cki's wezen op het bestaan van (informele) contacten tussen inspecteurs van de Inspectie SZW en de cki. Telefonisch contact op de dag dat de overtreding vergroot de kans op een geslaagde afhandeling door de cki. Nadeel van een informele melding is dat deze niet altijd wordt geregistreerd en de (juistheid van de) afhandeling zich dan aan het zicht van de buitenwereld onttrekt.

Beslissing over eventuele sanctie

Om de sancties die cki's opleggen te begrijpen, is het van belang om in te gaan op de wijze waarop cki's omgaan met recidive. In paragraaf 2.2 is geconstateerd dat door de introductie van het begrip 'incident' in de regelgeving cki's gedwongen zijn de historie van een bedrijf mee te nemen in hun beslissing over eventuele sancties.

Drie cki's zeggen geen rekening te houden met recidive. Zij eisen van de certificaathouder dat deze binnen vier werkdagen schriftelijk een corrigerende maatregel bij de cki meldt. Is de maatregel volgens de cki afdoende, dan is de zaak afgehandeld. Bij een volgende melding vanuit de Inspectie SZW begint het proces van afhandeling opnieuw van voren af aan. Deze benadering is gebaseerd op de toepassing van artikel 8.2 van Bijlage S van SC 530 (procedure A-afwijking).

¹⁷ Een audit van de cki naar de werkwijze van de certificaathouder op een locatie waar asbest wordt verwijderd.

Recidive speelt voor deze cki's geen rol omdat zij van mening zijn dat dit niet aansluit bij het uitgangspunt van certificatie, namelijk dat een cki altijd uitgaat van vertrouwen in een certificaathouder. Is dit vertrouwen geschaad, dan moet de certificaathouder de kans krijgen om dit recht te zetten door het nemen van een verbetermaatregel. Is dit in de ogen van de cki adequaat, dan is het vertrouwen hersteld. Bij een volgende overtreding begint het proces van herwinning van het vertrouwen opnieuw.

Andere cki's vinden deze opvatting achterhaald omdat in het certificatieschema SC 530 in toenemende mate handhavende elementen zijn opgenomen. Dit impliceert volgens deze cki's dat de overheid aandacht vraagt voor recidive. Het vertrouwen in certificaathouders is niet meer oneindig.¹⁸

Cki's die recidive laten meewegen in de sanctiemaat verwijzen in de correspondentie met de certificaathouder vaker direct of indirect naar artikel 4.2 van bijlage S van SC 530, waarin staat dat een melding van een ernstige overtreding vanuit een overheidsinstelling leidt tot intrekking van het certificaat tenzij aantoonbaar is dat er sprake is van een incident.

Bij één cki is het meenemen van recidive zichtbaar in de communicatie met zijn certificaathouders. De toon in de brieven aan een certificaathouder wordt steeds dwingender. De boodschap wordt in toenemende mate: indien u op deze weg doorgaat, trekken wij uw certificaat in.

Het protocol bevat geen definitie van recidive. Cki's verschillen niet alleen in de mate waarin recidive een rol speelt bij de sanctieoplegging, maar ook in hun definitie van recidive. De volgende definities zijn gehoord:

1. Er is sprake van recidive indien een klant binnen een korte tijd meerdere overtredingen begaat. Dit heeft consequenties voor het certificaat want de klant laat blijken dat er geen gerechtvaardigd vertrouwen is voor de toekomst. Is er na een reeks van incidenten geen goede onderbouwing, dan volgt intrekking van het certificaat;

¹⁸ De positionering van het begrip recidive is op dit moment ook één van de centrale discussiepunten bij de vormgeving van het nieuwe sanctiebeleid op grond van SC 530. Het ministerie van SZW is momenteel in gesprek met de asbestbranche (bij monde van de beheerstichting), waarbij meningen uiteen lopen. Er is aan een externe partij gevraagd om een uitspraak te doen over de proportionaliteit van de voorstellen van de minister van SZW.

2. Binnen een jaar een zelfde soort/categorie afwijkingen begaan heeft consequenties (tot intrekking toe);
3. Registratie van recidive komt in het dossier van de betrokken klant en wordt bij een volgende inspectie meegenomen. Een minder ernstige afwijking (een categorie B-afwijking) kan een ernstige afwijking (A-afwijking) worden.

Terugkoppeling resultaat naar de Inspectie SZW

Terugkoppeling naar de Inspectie SZW over de afdoening vindt op beperkte schaal plaats. Een contactpersoon van de Inspectie SZW constateert "dat de Inspectie SZW geen zicht heeft op de inhoudelijke afwerking door de cki van de door de Inspectie SZW aan de cki gedane meldingen."

Omdat cki's veelal pas na afloop terugkoppelen, zit er vaak een lange tijd tussen melding en terugkoppeling. Die tijd is langer wanneer een certificaathouder in beroep gaat tegen een beslissing van de Inspectie SZW of de cki. Eind 2010 zijn er nog meldingen uit 2009 die nog niet zijn afgerond.

Terugkoppelen vanuit de cki's is minder zichtbaar wanneer deze informeel plaatsvindt. Inspecteurs van de Inspectie SZW en de cki hebben dan onderling contact en nemen gezamenlijk een besluit over het al dan niet afsluiten van een melding.

3.4 Resultaat

De toezichthouder heeft vastgesteld wat het resultaat is van de meldingen in het kader van de in dit onderzoek gehanteerd 'lijst van 19' (zie 3.2). De lijst is aangevuld met 17 meldingen die in de systemen van cki's zijn getraceerd en die volgens de cki's vallen onder de noemer 'melding Inspectie SZW in het kader van het protocol'.

Uit tabel 2 blijkt dat vier van de 36 bestudeerde meldingen (11 procent) leiden tot de zwaarste sanctie, te weten intrekking van het certificaat. In 23 gevallen (64 procent) is een andere sanctie opgelegd:

1. Schriftelijk verzoek om een corrigerende maatregel;
2. Uitvoering extra inspecties;
3. Certificaathouder tijdens kantooraudit¹⁹ aanspreken op melding vanuit Inspectie SZW;
4. Structurele verhoging van het aantal controles per jaar, waardoor de kosten voor de certificaathouder toenemen;

¹⁹ Eenmaal per jaar verricht de cki een onderzoek naar het kwaliteitssysteem van een certificaathouder, waarbij ook dossiers besproken worden van concrete saneringsprojecten die zijn uitgevoerd.

Tabel 2 Resultaat van de meldingen in 2009 door de Inspectie SZW

	Totaal aantal onderzochte meldingen	Resultaat		
		Intrekking Certificaat	Andere sanctie	Geen sanctie
Cki1	4	0	1	3
Cki2	0	0	0	0
Cki3 a)	20	2	17	1
Cki4 b)	3	1	1	1
Cki5	4	1	3	0
Cki6 c)	5	0	2	3
Totaal	36	4	23	9

^a Hierin zitten ook meldingen van 2010 verwerkt.

^b Dit betreft twee meldingen over één bedrijf.

^c Twee van de vijf certificaathouders zijn intussen overgestapt naar een andere cki.

- Het aanspreken van de cki die het persoonscertificaat voor een verantwoordelijke Deskundig Toezichthouder Asbest (DTA-er) heeft verstrekt. De schuld van een overtreding zou bij de gecertificeerde medewerker liggen en niet bij het bedrijf.

Bij 8 meldingen (25 procent) is uiteindelijk afgezien van een sanctie. Argumenten voor het niet opleggen van een sanctie zijn:

- De melding is niet bekend, vermoedelijk omdat deze niet is opgenomen in het klachtensysteem van de cki. De kans is groot dat het hier om een informele melding gaat (betreft 2 meldingen);
- De melding vanuit de Inspectie SZW heeft laat plaatsgevonden, waardoor geen actie meer kon worden ondernomen (2 meldingen);
- Er is een gesprek geweest tussen cki, Inspectie SZW en certificaathouder, waarbij beslist is dat de overtredingen weliswaar terecht waren, maar gezien de juistheid van de maatregelen de klacht is gesloten (3 meldingen);
- Er loopt nog een beroepszaak bij de Inspectie SZW (1 melding).

Diverse cki's wijzen op het succes van (het dreigen met) het uitvoeren van extra inspecties. De betrokken certificaathouder voelt deze maatregel in zijn eigen portemonnee.

3.5 Nemen cki's de juiste maatregelen?

In de voorgaande paragraaf is het resultaat van de meldingen vanuit de Inspectie SZW weergegeven. Geconstateerd is dat vier certificaten zijn ingetrokken. Rijst de vraag: hebben de cki's de juiste sanctie opgelegd?

Volgens paragraaf 4.2 van bijlage S van het certificatieschema SC 530 moet een cki, na een melding vanuit de Inspectie SZW, een certificaat intrekken, tenzij er sprake is van een incident. Er zijn vier certificaten ingetrokken. Het juist toepassen van SC 530 veronderstelt dat er in de andere gevallen sprake moet zijn van een incident. Om deze veronderstelling te toetsen is via indirecte weg vastgesteld of er bij de gemelde gevallen door de Inspectie SZW sprake kan zijn geweest van een incidentele overtreding.²⁰ Er is een analyse uitgevoerd van het aantal door de Inspectie SZW opgelegde maatregelen tussen 1 januari 2008 en 1 december 2010 bij de 19 bedrijven die op de lijst van de Inspectie SZW stonden (waarvoor een melding bij een cki is gedaan). Vanwege dublures in meldingen (meerdere meldingen per bedrijf) bevat tabel 3 informatie over 13 bedrijven. Het voorkomen van meerdere meldingen per bedrijf is een indicatie dat er niet altijd sprake is van een incident.

Tabel 3 Aantal bedrijven – waarover de Inspectie SZW een melding naar de cki heeft gedaan - dat in de periode 2008 – 2010 één of meerdere maatregelen opgelegd heeft gekregen door de Inspectie SZW

Aard van de maatregel	Aantal maatregelen		
	0 – 5	5 – 20	Meer dan 20
Stillegging, boetes en procesverbaal (of combinatie)	4	8	1
Waarschuwing, stimulering	3	9	1
Alle maatregelen	2	6	4

Uit tabel 3 blijkt dat de categorie 5 – 20 sancties de meeste bedrijven bevat. Kijken we alleen naar de zware sanctie (stillegging, etc.), dan blijkt dat acht bedrijven 5 – 20 sancties hebben gehad. Er zijn drie uitschieters; bedrijven met 28, 17 en 15 maal een zware sanctie.

²⁰ Er is voor een indirecte benadering gekozen omdat dit een meer betrouwbare uitspraak oplevert over het nalevingsgedrag van bedrijven. Uit eerder onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (Handhaven door certificeren) bleek dat cki's minder overtredingen waarnemen dan de Inspectie SZW.

Hoewel het begrip ‘incident’ niet omschreven is, kan uit tabel 3 worden opgemaakt dat er bij een grote groep bedrijven sprake is van meerdere ernstige overtredingen in de laatste drie jaar. Dit geldt zeker voor de drie uitschieters.

Een analyse van de maatregelen die cki’s hebben genomen leert dat de maatregelen passen binnen het spectrum van maatregelen die de cki van huis uit al nemen na constatering van overtredingen (afwijkingen). De invoering van het protocol heeft blijkbaar geen invloed gehad op het gebruik van deze instrumenten. De keuze voor deze instrumenten impliceert dat de cki de toepassing van de procedure A-afwijkingen (paragraaf 8.2 van bijlage S van SC 530) laat prevaleren boven de toepassing van de bepaling dat na een melding het certificaat moet worden ingetrokken.

Over het niet opleggen van sancties kan het volgende worden opgemerkt:

1. Het eerste argument dat cki’s hanteerden om geen sanctie op te leggen (‘de melding is niet bekend’) is niet houdbaar omdat de meldingen op de lijst van de Inspectie SZW voorkomen;
2. Het tweede argument (‘melding te laat binnen’) is niet gebaseerd op regelgeving. Het komt voort uit de idee van de cki dat een melding niet meer getoetst kan worden omdat de werkzaamheden immers al lang afgerond zijn.
3. Het derde argument (‘afzien van sanctie na overleg met Inspectie SZW’) wijst op de werking van informele netwerken waarin inspecteurs van de cki en de Inspectie SZW zitten. Het besluit is juist indien we uitgaan van de veronderstelling dat er bij de onderhavige meldingen sprake was van een incident. In het kader van dit onderzoek is dit niet vastgesteld.²¹
4. Het vierde argument (‘er loopt nog een beroepszaak bij de Inspectie SZW’) kan direct worden gelinkt aan de afspraken in het protocol. Vanuit het perspectief van het protocol is het wachten op een uitspraak in de beroepszaak verdedigbaar.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de verwerking van meldingen vanuit de Inspectie SZW door de cki. Een poging tot kwantificering van het aantal meldingen is lastig omdat de registratie van meldingen niet sluitend is. Dit komt in eerste instantie omdat meldingen (over en weer) regelmatig via informele kanalen worden gedaan.

De toezichthouder trekt de conclusie dat er verschillen zichtbaar zijn in de wijze waarop cki’s meldingen vanuit de Inspectie SZW oppakken. Verschillen zijn in essentie te herleiden tot een verschil in de omgang met recidive. Drie cki’s zeggen expliciet dat recidive geen rol speelt bij certificatie, de andere cki’s nemen dit wel mee in hun sanctieafweging. Cki’s die recidive niet laten meewegen in de sanctieoplegging benadrukken een certificerende instelling te zijn. Ze gaan meer uit van het principe van vertrouwen in certificaathouders. Drie andere cki’s erkennen dat certificatie op het terrein van asbest niet meer vanuit de klassieke visie op certificatie kan plaatsvinden. Een meer ‘handhavende benadering’ vereist dat cki’s in de communicatie met de certificaathouder rekening houden met recidive. Eén van deze cki’s tracht door het veranderen van de toonzetting in de communicatie met een certificaathouder de toenemende ernst van de situatie die ontstaat door recidive duidelijk te maken.

Vanuit een meer juridisch benadering luidt de conclusie dat er cki’s zijn die het zwaartepunt van hun werk leggen bij het juist toepassen van artikel 8.2 van bijlage S van SC 530 (de procedure A-afwijking), terwijl andere cki’s meer accent leggen op artikel 4.2 van bijlage S, waarin staat dat een melding van de overheid leidt tot intrekking van het certificaat, tenzij er sprake is van een incident.

De toezichthouder concludeert overigens dat een deel van de verschillen in benadering voortkomt uit het hanteren van verschillende definities voor recidive. De definities die cki’s hanteren wijken op hun beurt weer af van de definitie die een coördinator van het protocol bij de Inspectie SZW geeft.

Met betrekking tot de te hanteren processtappen vindt er weinig terugkoppeling plaats van een ontvangst van een melding (ontvangstbevestiging). En aan het eind van het traject vindt er ook nauwelijks terugkoppeling plaats over het resultaat van een melding.

Cki’s zijn eenduidig in hun opvatting over het directe gevolg van een melding vanuit de Inspectie SZW: dit leidt nooit direct tot intrekking van een certificaat. Het risico op schadeclaims en reputatieschade (naar de klant toe) is te groot. Cki’s willen eerst de juistheid van de feiten vaststellen.

Snelheid in de communicatie is voor cki’s belangrijk. Een late melding vanuit de Inspectie SZW heeft bij een cki geleid tot het niet instellen van een onderzoek naar een ernstige overtreding.

²¹ Het argument is tijdens gesprekken met de cki’s genoemd.

In de praktijk geschiedt de afhandeling van een melding soms langs de formele weg, maar soms ook kiezen de inspecteurs van de cki en de Inspectie SZW voor een meer informele benadering. Dit verhoogt de gewenste snelheid in communicatie, maar heeft ook nadelen. Langlopende zaken, bijvoorbeeld omdat de certificaathouder eerst beroep heeft aangetekend tegen een beslissing van de Inspectie SZW, kunnen bij een informele benadering verwateren.

Een klein deel van de meldingen (8 procent) leidt tot intrekking van het certificaat. Er zijn uiteenlopende redenen voor het nemen van andere maatregelen tegen een certificaathouder. Bij een kwart van de meldingen blijven sancties achterwege.

In dit onderzoek is gekeken naar de juistheid van de beslissing van de cki tot sanctionering. Hiervoor is onder andere gekeken naar de sanctiehistorie van certificaathouders bij de Inspectie SZW. Op basis van de sanctiehistorie is vastgesteld of er bij de gemelde gevallen sprake is van een incident. De conclusie luidt dat recidive veel voorkomt bij bedrijven waarvan de Inspectie SZW een melding naar de cki heeft gedaan. Dit leidt tot de conclusie dat de cki's in meer dan de vier gevallen de conclusie hadden moeten trekken dat er sprake is van recidive.

4

Het melden van overtredingen aan de Inspectie SZW

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het spiegelbeeld van het voorgaande hoofdstuk: het melden van overtredingen door de cki's aan de Inspectie SZW. Volgens het protocol moeten cki's ernstige overtredingen van certificaathouders melden bij de Inspectie SZW. Dit betreft zowel afwijkingen die genoemd zijn in bijlage 1 van het protocol, als meldingen van overige gevaarlijke situaties (zoals valgevaar).

4.2 Het aantal meldingen

De kwantitatieve onderbouwing van het aantal meldingen aan de Inspectie SZW ondervindt vergelijkbare problemen als beschreven in paragraaf 3.2. Doordat veel meldingen niet geregistreerd staan of informeel plaatsvinden, is bepaling van het exacte aantal meldingen dat heeft plaatsgevonden in het kader van het protocol niet mogelijk. De analyse in deze paragraaf is gebaseerd op het aantal meldingen dat formeel bij de Inspectie SZW is binnengekomen. Volgens een coördinator van de Inspectie SZW wordt slechts een klein deel van de meldingen formeel gedaan. Dit wordt door cki's onderschreven.

Bij sommige cki's leidt het grote aantal informele meldingen tot een groot verschil in het aantal meldingen dat kon worden vastgesteld op basis van informatie van de Inspectie SZW en het aantal meldingen dat de cki zelf opgeeft. Bij één cki is sprake van twee formele meldingen in 2009 aan de Inspectie SZW, terwijl de cki spreekt over "tweewekelijkse meldingen".

In tabel 4 staat per cki het aantal formele meldingen dat in 2009 de Inspectie SZW heeft bereikt. Met formeel wordt bedoeld: via de afgesproken contactpersonen.

Een cki domineert in het doen van meldingen aan de Inspectie SZW. Het betreft een cki die standaard elke afwijking categorie A²² meldt. De cki maakt geen onderscheid naar wel en niet meldingsplichtige zaken op grond van bijlage 1 van het protocol.

²² Categorie A zijn de ernstige overtredingen. Een deel van deze overtredingen is opgenomen in bijlage A van het protocol.

Tabel 4. Aantal meldingen door de cki's op grond van het protocol aan de Inspectie SZW, periode 2009 - 2010

	Aantal meldingen	% van totaal
Cki1	2	2
Cki2	2	2
Cki3	3	3
Cki4	86	91
Cki5	2	2
Cki6	0	0

Bron: Inspectie SZW

Uit gesprekken met inspecteurs van de Inspectie SZW blijkt dat het aantal meldingen eind 2010 en in 2011, met uitzondering van cki4, beduidend is gedaald. Inspecteurs zeggen van de meeste cki's geen meldingen meer te ontvangen. De oproeping van meldingen zou verband houden met het aflopen van het protocol. Voor cki's zou daarmee de wettelijke basis wegvallen om actief meldingen te doen. Deze redenatie is niet juist omdat het protocol met instemming van alle partijen in maart 2011 verlengd is. Een andere verklaring voor het verminderen van het aantal meldingen vanuit de cki's is dat meldingen gezien worden als een kostenpost, die bovendien de relatie met certificaathouders schaadt.

4.3 Procedures voor melding aan Inspectie SZW

Verschillende functionarissen betrokken bij melding

Er zijn verschillende functionarissen betrokken bij het keuzeproces tot melding van een overtreding aan de Inspectie SZW. Bij één cki is er geen keuzeproces omdat de cki alle ernstige afwijkingen doorgeeft (integrale melding).

Bij sommige cki's doet de inspecteur de inhoudelijke afweging om te melden, maar besluit de contactpersoon bij de cki uiteindelijk over doorzending (selectieve levering). Een inspecteur stelt op locatie vast dat er sprake is van een overtreding en beoordeelt of de overtreding valt onder de bepaling van bijlage 1 van het protocol. Is dit het geval, dan informeert de auditor de contactpersoon van de cki telefonisch en/of via email. De contactpersoon van de

cki doet een laatste procedurele en inhoudelijke check en is geautoriseerd om de melding door te geleiden richting Inspectie SZW. Bij andere cki's doet de inspecteur de afweging en verzending. Slechts bij twijfel overlegt de inspecteur met de contactpersoon bij de cki.

Het versturen van de melding en bewaking van de afloop

Meerdere cki's hebben in de beginperiode van de toepassing van het protocol problemen gehad met het vinden van de juiste routing naar de Inspectie SZW. Na gesprekken met de Inspectie SZW zijn hier betere afspraken over gemaakt.²³

Meldingen door een cki die een direct optreden van de Inspectie SZW verlangen, vinden bij de meeste cki's plaats via het algemene telefoonnummer van de Inspectie SZW. Eén cki stuurt meldingen in het kader van het protocol naar het steunpunt van de Inspectie SZW in Rotterdam. Meldingen die voortkomen uit informele contactmomenten tussen inspecteurs van de Inspectie SZW en een cki worden vaak ook informeel (via de telefoon of email) afgedaan.

Informeel contacten tussen een inspecteur van de cki en de Inspectie SZW leiden soms tot een gezamenlijk bezoek aan een locatie waar door de cki een ernstige overtreding is geconstateerd. Het gezamenlijk optrekken is volgens een cki gemakkelijker te realiseren wanneer een melding telefonisch plaatsvindt. De inspecteur van de Inspectie SZW kan dan sneller ter plekke zijn. Een cki heeft hierover specifieke afspraken gemaakt met de Inspectie SZW.

Enkele cki's hanteren een standaard format voor de melding (meldingssjabloon), waarin onder andere een verwijzing naar het protocol is opgenomen. Eén cki heeft zijn inspecteurs gevraagd dit in hetzelfde format te doen als de reguliere rapportage die een cki naar aanleiding van een locatieonderzoek opmaakt. Dit vermindert de administratieve lasten en voorkomt dat de inspecteur een eigen interpretatie geeft aan de melding (melding "waardeneutraal"). Bij andere cki's is er meer ruimte om de melding naar eigen voorkeur te doen. Omdat meldingen in toenemende mate via email plaatsvinden, wordt het standaard format van een melding vaker losgelaten.

²³ Volgens de cki werkt de procedure nu goed, omdat een contactpersoon instructies heeft gegeven aan de centrale telefoniste van de Inspectie SZW.

Tijdigheid melding

Cki's verschillen in de gehanteerde termijnen waarbinnen een melding wordt gedaan. Termijnen zijn: dezelfde dag, binnen een week, maximaal 3-5 dagen (afhankelijk van weekenden en feestdagen). Alle termijnen vallen binnen de voorgeschreven termijn van tien dagen. De coördinatoren van de Inspectie SZW bevestigen de tijdigheid van meldingen door de cki's.

Het informeren van de certificaathouder

Alle cki's hebben hun certificaathouders expliciet op de hoogte gesteld van de inwerkingtreding van het protocol en de consequenties die hieraan vastzitten.

Indien een cki besluit een melding te doen bij de Inspectie SZW wordt meestal op dezelfde dag de certificaathouder ingelicht over de melding. In de brief aan de certificaathouder staat op grond van welke wettelijke bepalingen de afwijking is geconstateerd. Tevens wijst de cki op haar verplichting tot melding van ernstige overtredingen). In dezelfde brief vraagt de cki om corrigerende maatregelen conform paragraaf 8.2 bij bijlage S van SC 530.

4.4 Resultaat

Om de volledigheid van meldingen vast te stellen is een steekproef uit dossiers van certificaathouders getrokken. Per dossier is bekeken of er ernstige overtredingen door de cki zijn gevonden die volgens het protocol moeten worden gemeld. Vervolgens is vastgesteld of er daadwerkelijk een melding heeft plaatsgevonden.

Bij driekwart van de onderzochte dossiers zijn ernstige overtredingen gemeld aan de Inspectie SZW. In 8 van de 38 bestudeerde dossiers zijn overtredingen gevonden die volgens de toezichthouder ten onrechte niet zijn gemeld. De overtredingen liggen op het terrein van het niet juist hanteren van persoonlijke beschermingsmiddelen, het niet juist verpakken en afvoeren van asbest en het niet volledig zijn van het werkplan. Deze overtredingen zijn volgens de toezichthouder meldenswaardig omdat ze genoemd worden in bijlage A van het protocol.

1. De argumenten om geen melding te doen zijn: De overtreding is niet zo ernstig dat melding noodzakelijk is;
2. Het dossier is gesloten door een actie van de cki naar de certificaathouder toe (veelal het doen van een nieuwe controle ter plekke);
3. De cki heeft de met de leidinggevende bij de certificaathouder gesproken die de betrokken

- functionaris - die de afwijking heeft begaan - hierop heeft aangesproken;
4. De Inspectie SZW was op het moment van de constatering van de overtreding zelf op de locatie aanwezig. Melding was daarom niet nodig;
 5. Onwennigheid met het toepassen van het protocol. In de beginfase moesten inspecteurs nog alert worden op het juist toepassen van de bepalingen in het protocol.

De mate waarin cki's overtredingen melden bij de Inspectie SZW wordt beïnvloed door de keuzes die cki's maken om volledig te zijn in het leveren van informatie aan de Inspectie SZW. Een inspecteur van de Inspectie SZW heeft van een inspecteur van een cki vernomen dat aan de inspecteurs van die cki gevraagd is meer terughoudend te zijn met het doen van meldingen. In paragraaf 4.2 is dit in verband gebracht met het aflopen van het protocol (dat inmiddels verlengd is).

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de omvang van het aantal meldingen vanuit de cki's naar de Inspectie SZW, de wijze waarop dit proces bij de cki's is ingericht en is het resultaat van de eis in het protocol tot informatielevering aan de orde gesteld.

Het aantal meldingen vanuit de cki's naar de Inspectie SZW is lastig te bepalen omdat de registratie van meldingen niet volledig is doordat meldingen regelmatig informeel plaatsvinden. Bij sommige cki's overheerst zelfs het informeel melden van overtredingen. Verschillen in het aantal meldingen zijn ook het gevolg van de keuzes van cki's om al dan niet alle ernstige afwijkingen te melden. Een cki die tot dusverre integraal rapporteerde, heeft besloten zijn beleid vanuit kosten oogpunt te willen herzien. Daarmee zou het handelen van de cki meer in overeenstemming met de geest van het protocol komen, aangezien met de hantering van bijlage 1 wordt getracht een selectieve overdracht van overtredingen te bewerkstelligen.

Eind 2010 en in 2011 is het aantal meldingen vanuit cki's, met uitzondering van één cki, praktisch naar nul teruggelopen.

Inspecteurs en contactpersonen spelen een rol als het gaat om een inschatting van de aard van de afwijking: is het een melding op grond van bijlage 1 van het protocol? Bij sommige cki's ligt de verantwoordelijkheid volledig bij de inspecteurs, bij andere cki's speelt de contactpersoon een meer centrale rol.

Het informeel melden van overtredingen aan de Inspectie SZW heeft als voordeel dat beiden direct en dus snel contact hebben, waardoor adequater kan worden opgetreden. Informele meldingen zijn wel strijdig met de bepalingen in het protocol. Informele meldingen beperken het zicht op de melding en de afhandeling ervan. Een informele melding vergroot de kans dat de informatie niet structureel beschikbaar komt voor de risicoanalyse die de Inspectie SZW uitvoert.

Cki's verschillen in de termijn waarbinnen de meldingen naar de Inspectie SZW worden gezonden, maar alle termijnen vallen binnen de afgesproken termijn in het protocol (tien dagen). Cki's informeren op de dag waarop ze een melding naar de Inspectie SZW zenden ook de betrokken certificaathouder.

Cki's hebben in de beginperiode van de toepassing van het protocol problemen gehad met het vinden van de juiste contactpersonen en de juiste routing van een melding bij de Inspectie SZW, maar de problemen zijn nu opgelost.

Bij het merendeel van de cki's zijn A-afwijkingen gemeld aan de Inspectie SZW. In 8 van de 38 bestudeerde dossiers heeft de toezichthouder situaties gevonden waarin ten onrechte geen melding heeft plaatsgevonden. Redenen hiervoor zijn divers. Het aantal meldingen neemt in 2011 bij de meeste cki's af.

5

Creëren juiste randvoorwaarden

Dit hoofdstuk belicht enkele randvoorwaardelijke aspecten die in het protocol zijn geregeld: de aanwijzing van contactpersonen, de tijdigheid van de afhandeling (binnen 10 dagen), privacy-aspecten, afspraken met betrekking tot de verrekening van kosten, het beslechten van geschillen en het uitvoeren van een evaluatie van het protocol (na 1 jaar).

5.1 Aanwijzing contactpersonen

Om de communicatie tussen de Inspectie SZW en de cki's te verbeteren is het belangrijk aan beide kanten een duidelijk aanspreekpunt te hebben. In het protocol is afgesproken contactpersonen aan te wijzen. Zij hebben in ieder geval tot taak om de aan de andere partij te verstrekken informatie te toetsen aan de afspraken in het protocol en, indien nodig, nadere informatie te verschaffen.

Bij alle cki's is de verantwoordelijke manager voor het werkveld asbest aangewezen als contactpersoon. Dit is niet bij alle cki's geformaliseerd. Bij sommige cki's heeft de contactpersoon stilzwijgend deze taak gekregen.

Cki's gaan uit van de veronderstelling dat de betrokken functionaris voldoende deskundig is om zijn rol in te vullen. Door één cki is opgemerkt dat het gebrek aan inhoudelijke kennis van de contactpersoon een knelpunt is in verband met de inschatting van de relevantie van A-afwijkingen in het licht van bijlage 1 van het protocol. De cki zoekt naar een oplossing voor dit knelpunt. Zodra de oplossing gevonden is, kan de cki overgaan tot een meer weloverwogen leveren van meldingen aan de Inspectie SZW.²⁴

5.2 Hantering privacyregels

In het protocol staat dat partijen bij de uitwisseling van informatie rekening houden met de privacywetgeving. Diverse cki's hebben standaardbepalingen opgenomen in het contract met de certificaathouder of in het certificatiereglement wordt op de informatie-uitwisseling gewezen. De verstrekking van gegevens mag volgens de cki's alleen

aan het bevoegde gezag i.c. de Inspectie SZW, Raad voor de Accreditatie en de politie.

Cki's hebben, na het tot stand komen van het protocol, certificaathouders specifiek geïnformeerd over de mogelijke levering van informatie aan de Inspectie SZW. Eén cki geeft aan dat een aparte brief nodig was om een schriftelijke akkoordverklaring te krijgen als aanvulling op de overeenkomst.

5.3 Kosten in verband met de toepassing van het protocol

Alle kosten die een cki maakt voor extra controles naar aanleiding van een melding van of naar de Inspectie SZW zijn in principe voor rekening van de certificaathouder die een overtreding heeft begaan. Enkele cki's zeggen dat dit niet kostendekkend is omdat interne administratieve kosten, voortvloeiende uit behandeling van een melding, niet in het tarief zijn opgenomen. Eén cki nuanceert deze opvatting: "Aan de meldingen op zich, zijn geen noemenswaardige kosten verbonden. Alleen de afhandeling van een melding van de Inspectie SZW brengen vaak hoge kosten met zich mee. Deze kosten worden niet doorberekend aan de Inspectie SZW." De cki doelt hierbij op de kosten voor het rond krijgen van de bewijslast voor een zaak tegen een certificaathouder, de eventuele kosten voor juridische bijstand in geval een certificaathouder in beroep gaat tegen een beslissing en de kosten voor de afwikkeling van schadeclaims die het gevolg kunnen zijn van het niet goed onderbouwd zijn van een beslissing door de cki.

5.4 Evaluatie protocol

Het protocol schrijft voor dat jaarlijks de gemaakte afspraken in het protocol worden geëvalueerd. Naar aanleiding hiervan kan het protocol worden aangepast. Sinds de ondertekening van het protocol (1^e helft 2009) heeft er nog geen evaluatiebijeenkomst plaatsgevonden. Wel zijn er informele gesprekken gevoerd tussen de vertegenwoordiger van de cki's en de contactpersoon van de Inspectie SZW, waarin gesproken is over knelpunten bij de toepassing van het protocol.²⁵

²⁴ Het betreft hier de cki waarvan in paragraaf 4.5 geconstateerd is dat de cki van een integrale naar een gewogen systeem van meldingen wil overgaan. De expertiseopbouw kan ook in het perspectief van een gewenste reductie in het aantal meldingen worden gezien.

²⁵ Onder andere is gesproken over de onduidelijkheid rond de aanspreekpunten aan beide kanten is en over het format waarin wordt gerapporteerd. Er zijn hierover nadere afspraken gemaakt.

5.5 Conclusies

In de beginfase waren er wederzijds onduidelijkheden over wie de contactpersonen voor het protocol zijn. Nu zijn de communicatielijnen bekend. De contactpersoon vervult nog niet de spilfunctie die hij op grond van het protocol zou moeten vervullen. In het vorige hoofdstuk is dit verklaard door het veelal informele karakter van de samenwerking tussen de cki's en de Inspectie SZW.

Cki's zijn bewust bezig geweest met het beoordelen van de consequenties van de privacywetgeving. Certificaathouders zijn geïnformeerd over de consequenties die het protocol heeft voor de verstrekking van informatie aan de Inspectie SZW.

Cki's zijn verdeeld over de kosten die gemoeid zijn met de toepassing van het protocol. Kosten worden doorberekend naar de certificaathouders, maar volgens sommige cki's kan dit niet in alle gevallen kostendekkend gebeuren. Zeker niet wanneer er beroepszaken voortvloeien uit beslissingen van de cki.

Een evaluatie van het protocol heeft nog niet plaatsgevonden.

6

Doeltreffendheid protocol

6.1 Inleiding

De informatieoverdracht die het protocol moet bevorderen moet ertoe leiden dat cki's een extra instrument in handen krijgen om certificaathouders aan te pakken die de regels ernstig overtreden. Het meest effectieve middel is intrekking van het certificaat door de cki. In de afgelopen jaar heeft de toezichthouder haar verbazing uitgesproken dat op een werkveld waar de naleving van regels minder dan gemiddeld is, geen certificaten worden ingetrokken.²⁶

Het intrekken van een certificaat is geen doel op zich, maar het sluitstuk van een lang proces om de certificaathouder volgens te regels te laten werken. Het protocol kan een effectieve bijdrage leveren in het gehele proces vanaf de eerste vaststelling van een afwijking door een cki. In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe het protocol heeft bijgedragen aan de effectiviteit van alle processtappen die een cki moet doorlopen.

In dit hoofdstuk belicht de toezichthouder de volgende doelen van het protocol:

1. Meer informatieoverdracht vanuit cki's naar Inspectie SZW en vice versa;
2. Toename van kennis over certificaathouders;
3. Opleggen van de juiste sancties door de cki aan certificaathouders die de regels overtreden.
Concreet: de cki trekt een certificaat in, tenzij er sprake is van een incident.

6.2 Wederzijdse informatieoverdracht

Met uitzondering van één cki (die geen noemenswaardige verandering ziet²⁷) geven alle cki's aan dat de wederzijdse informatieoverdracht is toegenomen. Dit mag initieel zo zijn, in de voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd dat het aantal meldingen in 2011 sterk is gereduceerd. Bovendien is er weinig terugkoppeling over de afhandeling van de meldingen die wel plaatsvinden. Er is volgens de cki's een disbalans ontstaan omdat naar de mening van de cki's vooral de terugkoppeling

over de verwerking van een melding vanuit de cki's naar de Arbeidsinspectie niet plaatsvindt.

Het niet uitwisselen van informatie over de stand van zaken in lopende dossiers kan volgens een cki tot gevolg hebben dat de afhandeling van een dossier vertraging oploopt of uiteindelijk zelfs op de lange baan wordt geschoven. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer een certificaathouder in beroep gaat tegen een maatregel van de Inspectie SZW. Het protocol schrijft voor dat een cki dit beroep moet afwachten voordat zij tot actie moet overgaan. De cki onderneemt tot de afloop van de beroepszaak geen stappen tegen zijn certificaathouder. Duurt de afhandeling lang en is hierover na afloop geen communicatie vanuit de Inspectie SZW naar de cki, dan is de kans groot dat de zaak aan de kant van de cki "verwatert".

Enkele cki's menen dat de wederzijdse informatieoverdracht effectiever wordt indien medewerkers van de cki en de Inspectie SZW meer informeel contact met elkaar hebben. Informeel contact leidt volgens een cki tot een beter inzicht in de afhandeling van een melding.

Echter, persoonlijk contact kan een effectieve uitvoering ook in de weg staan. Het kan de afhandeling van een dossier minder transparant maken. Dit verklaart de discrepantie tussen de opvatting van de coördinator van het protocol bij de Inspectie SZW dat er vanuit de Inspectie SZW met een bepaalde cki relatief weinig contact is, terwijl de desbetreffende cki zegt regelmatig (tweewekelijks) contact te hebben met inspecteurs van de Inspectie SZW. Dit contact blijkt veelal informeel te zijn, waardoor het buiten de zichtbare kaders van het protocol valt.

In paragraaf 4.4 is opgemerkt dat cki's certificaathouders op de hoogte stellen van een melding aan de Inspectie SZW. Drie cki's menen dat de effectiviteit van de informatieoverdracht aan de Inspectie SZW toeneemt naarmate de certificaathouder zelf nadrukkelijker op de hoogte wordt gesteld van dit feit. Een bezoek van de Inspectie SZW geeft voor de certificaathouder een extra lading aan het werk van de cki. Die ervaring gebruikt de cki om gewenst gedrag bij zijn certificaathouder af te dwingen indien meer klassieke instrumenten vanuit de optiek van certificatie niet meer werken.

²⁶ Inspectie SZW, Overkoepelende rapportage 2009

²⁷ De cki zegt dat ze nu vanaf de ondertekening van het protocol alle A-afwijkingen meldt. Hieruit kan worden afgeleid dat er ook bij deze cki daadwerkelijk een toename van de informatie-uitwisseling heeft plaatsgevonden.

6.3 Toename van kennis over certificaathouders

Cki's zijn verdeeld over het effect van het protocol op de toename van de kennis over certificaathouders. Drie cki's zeggen meer kennis te hebben na invoering van het protocol. Drie andere cki's zien geen noemenswaardige toename van deze kennis. Volgens één van deze cki's kan een toename van de kennis over de certificaathouders hooguit het effect zijn van strengere en frequentere inspecties door de cki zelf.

De kennis over certificaathouders kan volgens een cki verder toenemen wanneer beide partijen de strekking van en bewijsvoering bij een melding beter onderbouwen. In de praktijk ontvangt de cki nu soms onduidelijke meldingen waarbij niet duidelijk is wat het verwachtingenpatroon van de inspecteur van de Inspectie SZW is (melding is ter informatie, melder verwacht optreden cki, etc.). Het kost de cki veel tijd om die meldingen op relevantie te beoordelen. Dat zou de neiging doen toenemen om een melding 'oppervlakkig' af te handelen.

Deze opvatting gaat voorbij aan het uitgangspunt van het certificatieschema SC 530 dat een melding moet leiden tot een intrekking, tenzij er sprake is van een incident.

Wederzijdse kennis kan volgens een cki verder toenemen door partijen bij elkaar te zetten en de beelden die wederzijds bestaan over individuele certificaathouders uit te wisselen. Dan wordt scherper zichtbaar welke certificaathouders structureel niet bereid zijn om de regelgeving te volgen.

6.4 Toepassen juiste sancties

Verschillende opvattingen over wat effectief is

Bij de beantwoording van de vraag of het protocol geleid heeft tot meer effectieve sancties wijzen meerdere cki's op het verschil tussen certificatie en handhaving. Het overtreden van de certificatieregels door een certificaathouder leidt vanuit het perspectief van certificatie niet tot een intrekking van een certificaat indien de certificaathouder binnen de gestelde termijn verbetermaatregelen heeft getroffen die de afwijking opheffen. Zoals een cki het uitdrukt: "een certificaathouder krijgt de ruimte om zich te verbeteren." Het gaat uiteindelijk, aldus deze cki, niet om het intrekken van certificaten. Dat is niet het doel van certificatie en ook niet het doel van de wetgever.

Cki's die expliciet zeggen hun taak te doen vanuit certificatie zijn van mening dat het adequaat beoordelen van een verbetermaatregel na een

ernstige overtreding (categorie A) voldoende effectief is omdat:

1. het vertrouwen in de certificaathouder na vaststelling van een toepasselijke maatregel weer hersteld is. Daarmee hoeft de band tussen certificaatverstrekker en -houder niet te worden verbroken;
2. een nog verdergaande maatregel, intrekking van het certificaat niet snel zal worden toegepast vanwege de buitenproportionele gevolgen die eraan vastzitten (stopzetting bedrijfsvoering, verdwijning werkgelegenheid);
3. intrekking van het certificaat niet gemakkelijk is omdat de cki te maken krijgt met rechtszaken, waaraan hoge kosten verbonden zijn. De weg van de geleidelijke verbetering van de bedrijfsvoering zou op termijn meer succesvol zijn.

Hiertegenover staat de opvatting van andere cki's dat binnen het huidige stelsel van certificatie asbest handhavende elementen zijn opgenomen die maken dat de traditionele opvatting over certificatie niet meer opgaat. Aanhangers van deze visie wijzen op onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn verschenen over de naleving van regels door asbestverwijderingsbedrijven.²⁸ Effectief betekent dat bedrijven die stelselmatig de regels rond de verwijdering van asbest overtreden hun certificaat verliezen. Deze opvatting ligt ten grondslag aan het opstellen van het protocol.

Een cki is overigens van mening dat het effect van het werk van de cki's in ieder geval beperkt is omdat cki's slechts toezien op 20 procent van de markt van asbestverwijdering. De overige 80 procent bestaat uit het illegaal verwijderden van asbest. De cki verwijst hierbij onder andere naar het rapport Bartels.²⁹

Intrekkingen

In paragraaf 3.4 is ingegaan op het aantal intrekkingen ten gevolge van een melding vanuit de Inspectie SZW. Enkele cki's bestrijden dat het protocol tot doel had te komen tot meer intrekkingen. Cki's vinden het ophogen van controles in combinatie met het realiseren van een opvoedend effect een meer effectieve manier om de branche te verbeteren. Het ophogen van controles kost een bedrijf geld. Het is

²⁸ Denk bijvoorbeeld aan onderzoek Inspectie SZW, Inspectie Werk en Inkomen, Algemene Rekenkamer, rapport Bartels, etc.

²⁹ In dit rapport staat dat naar schatting voor circa 50 – 80 procent van de asbestslopen geen vergunning wordt aangevraagd. Er wordt hier verder geen relatie gelegd met het al dan niet betrokken zijn van een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf bij deze sloop. Het is mogelijk dat een gecertificeerd bedrijf betrokken is bij een illegale, want niet gemelde verwijdering van asbest.

bovendien moeilijk om, zoals een cki verwoord, op basis van incidenten over te gaan tot intrekking van een certificaat. Er moet eerst een goede onderbouwing zijn. Anders kunnen de kosten voor juridische bijstand wel erg hoog oplopen.

Cki's wijzen op het feit dat een overtreding door een certificaathouder altijd op het conto van het bedrijf (de certificaathouder) wordt geschreven³⁰, terwijl regelmatig blijkt dat een overtreding voorkomt uit het negeren van voorschriften betreffende een Deskundig Toezichthouder Asbest (DTA) of een Deskundig Asbestverwijderaar (DAV). Door ook het gedrag van de DTA-er of de DAV-er te sanctioneren, in het uiterste geval door intrekking van het persoonscertificaat, kunnen sancties effectiever zijn. Een sanctie tegen het bedrijf zou in dat geval volgens de cki's niet terecht zijn. In het nieuwe certificatieschema zijn hierover expliciet bepalingen opgenomen.

Opvatting handhavers Inspectie SZW

Het protocol heeft volgens de handhavers van de Inspectie SZW ertoe geleid dat er nu - in tegenstelling tot voorheen - wel intrekkingen plaatsvinden. Voorheen vonden intrekkingen alleen plaats vanwege bedrijfsbeëindigingen of een overstap van een bedrijf naar een andere cki.

6.5 Conclusies

Vanuit het perspectief van de doeltreffendheid van het protocol is gekeken naar drie doelen die beide partijen met het protocol nastreven:

1. Meer informatieoverdracht vanuit cki's naar Inspectie SZW en vice versa;
2. Toename van kennis over certificaathouders;
3. Opleggen van de juiste sancties door de cki aan certificaathouders

Bijna alle cki's zijn van mening dat het protocol geleid heeft tot meer informatieoverdracht. De teleurstelling van sommige cki's over de terugkoppeling vanuit de Inspectie SZW over de wijze waarop de Inspectie SZW meldingen vanuit de cki afhandelt, komt door een te gering besef van de zijde van de cki dat een directe actie na een melding door de cki niet van de Inspectie SZW wordt verwacht.

Het effect van de initieel toegenomen informatieoverdracht verdwijnt eind 2010 omdat vanaf dat moment het aantal meldingen vanuit de cki's, op één uitzondering na, opdroogt.

Het protocol is bedoeld om meer transparantie te krijgen in de besluitvorming (vandaar de centrale rol die de coördinator heeft). Het bestaan van informele contacten tussen inspecteurs van de cki's en de Inspectie SZW heeft voordelen (snellere communicatie, meer directe lijnen), maar hieraan kleef het risico dat de gewenste transparantie niet wordt bereikt. Dit kan het realiseren van effectieve sancties frustreren.

De helft van de cki's meent dat het doel van het protocol om meer kennis te krijgen over certificaathouders is gerealiseerd. De andere cki's zien dit verband niet. De uitspraak van sommige cki's dat de kennis nog groter wordt wanneer de Inspectie SZW zijn meldingen beter onderbouwd (op basis van de huidige meldingen kan vaak niet worden ingetrokken), gaat voorbij aan de intentie van het protocol dat iedere melding in principe moet leiden tot intrekking.

De mate waarin cki's bereid zijn over te gaan tot intrekking van certificaten wordt in belangrijke mate bepaald door hun opvatting over certificatie versus handhaving.

Het protocol heeft geleid tot een gering aantal intrekkingen, maar de effectiviteit hiervan is beperkt omdat de betrokken rechtspersonen achter de bedrijven deels een doorstart hebben gemaakt in een andere bedrijfsentiteit. De effectiviteit van de sanctionering is bovendien beperkt omdat partijen niet volledig op één lijn zitten voor wat betreft de intentie van het protocol dat een melding vanuit de Inspectie SZW in principe moet leiden tot intrekking van ene certificaat. Verschillende cki's stellen nog altijd de klassieke principes van certificatie centraal.

³⁰ De Arbeidsomstandighedenwet gaat uit van het basisprincipe dat de werkgever de juiste veilige en gezonde voorwaarden voor zijn werknemers moet creëren.

7 Eindconclusies en oordeel

In dit onderzoek heeft de toezichthouder gekeken naar de handelwijze van cki's inzake het protocol dat zij met de Inspectie SZW hebben afgesloten. Het protocol moet de communicatie tussen de cki's en Inspectie SZW verbeteren zodat niet-goedwillende certificaathouders asbestverwijdering op een meer effectieve manier worden gesanctioneerd. Met het protocol krijgt de cki een extra instrument in handen om certificaten in te kunnen trekken.

Algemeen

De Inspectie SZW komt tot de volgende algemene conclusies:

1. Er zijn inhoudelijk verschillen voor wat betreft de eisen die SC 530 en het protocol stellen aan het handelen van een cki naar aanleiding van een melding vanuit de Inspectie SZW. Met de invoering van de nieuwe certificatieschema's zijn de discrepanties opgeheven.
2. Het aantal meldingen is niet bekend omdat in de praktijk veel meldingen via informele kanalen binnenkomen. Het verschil tussen het formele en het aantal informele meldingen is soms groot. Het aantal formele en informele meldingen verschilt sterk per cki.
3. Bij een kwart van de bestudeerde dossiers uit 2009 en 2010 vond ten onrechte geen melding plaats.
4. Cki's gaan op basis van een melding van de Inspectie SZW nooit direct over tot intrekking van een certificaat vanwege de risico's die hieraan vastzitten en het niet past bij de aard van de relatie die ze met certificaathouders hebben.
³⁾Cki's zeggen bang te zijn voor hoge kosten die kunnen ontstaan wanneer een cki een certificaat moet intrekken (vanwege juridische afwikkeling). Nu in de nieuwe certificatieschema's de criteria voor intrekking scherper zijn verwoord, vervalt dit argument.
5. Bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot intrekking van een certificaat speelt de visie van een cki op de toepassing van het criterium 'recidive' een belangrijke rol. Cki's die geen

rekening houden met recidive (drie van de zes cki's) handelen in strijd met SC 540.

6. Terugkoppeling van de ontvangst van een melding vindt door de cki slechts beperkt plaats.
7. De aanvankelijk startproblemen met de toepassing van het protocol (zoals onduidelijkheid over de contactpersonen) zijn opgelost.

Het resultaat van de meldingen vanuit de Inspectie SZW

In 4 van de 36 bestudeerde dossiers (11 procent) is uiteindelijk het certificaat ingetrokken. SC 530 eist directe intrekking van het certificaat, tenzij er sprake is van een incident. De Inspectie SZW heeft de plausibiliteit van de door de cki opgelegde sanctie anders dan intrekking beoordeeld door vast te stellen hoeveel sancties de Inspectie SZW zelf heeft opgelegd bij de betreffende certificaathouder. De Inspectie SZW constateert dat het merendeel van de certificaathouders in de afgelopen drie jaar vijf tot 20 maal een zware bestuurlijke maatregel heeft gehad (stillegging, boete, proces verbaal of een combinatie van deze maatregelen). Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat in ieder geval bij een deel van de certificaathouders sprake is van recidive.

Doeltreffendheid protocol

De centrale vraagstelling binnen dit onderzoek luidt: *Treden cki's door het toepassen van het protocol effectiever op tegen certificaathouders die de regels van SC 530 overtreden?* De doeltreffendheid is vastgesteld op basis van drie doelen die beoogd zijn met het opstellen van het protocol: meer informatieoverdracht, toename kennis over certificaathouders en een meer toepasselijke sanctionering van certificaathouders met in het uiterste geval intrekking van het certificaat.

De conclusies luiden:

1. Na een aanvankelijk positieve trend is de doeltreffendheid van het protocol sedert eind 2010 afgenomen door de sterke daling van het aantal meldingen vanuit de cki's.
2. Het bestaan van vele informele contacten tussen inspecteurs van de Inspectie SZW en de cki's is enerzijds effectief (korte, snelle lijnen), maar het staat op gespannen voet met de wens van beide zijden om de informatie-uitwisseling te formaliseren. Dit is nodig om de besluitvorming transparant te maken en 'patronen van regelovertreiding' te vinden. Analyse van vele

³⁾ In het nieuwe certificatieschema SC 540 is de eis tot directe intrekking vervallen. Cki's moeten na een melding deze onderzoeken en afhandelen overeenkomstig hun eigen werkwijze bij het vinden van afwijkingen. Daarbij speelt recidive wel nadrukkelijk een rol. Meerdere overtredingen in een bepaalde periode leiden tot een zwaardere sanctie (escalatieladder).

- kleine overtredingen kunnen een structureel probleem bij een certificaathouder blootleggen.
3. Wederzijdse kennis over certificaathouders kan toenemen wanneer partijen meer met elkaar overleggen over de onderbouwing van meldingen, en meer algemeen, beelden over certificaathouders met elkaar bespreken zodat er duidelijker profielen ontstaan van certificaathouders die de regels overtreden.
 4. De opvatting van een cki over het toepassen van sancties moet nadrukkelijk in relatie worden gezien tot de opvatting van de cki over de uitgangspunten van certificatie. Cki's die het vertrouwen in certificaathouders voorop stellen zijn van mening dat het benoemen van een verbetermaatregel na een melding vanuit de Inspectie SZW voldoende is.
 5. Het doel van het protocol, te weten cki's een instrument geven om certificaten in te trekken, is dichterbij gekomen (er zijn in tegenstelling tot voorheen certificaten ingetrokken), maar het effect is marginaal. Bovendien zijn er neveneffecten; bedrijven die het certificaat verloren hebben, hebben via een andere rechtspersoon weer toegang tot de markt gekregen.

Oordelen

Dat er certificaten worden ingetrokken vanwege het begaan van overtredingen is positief. Voor de totstandkoming van het protocol werden certificaten alleen ingetrokken na bedrijfsbeëindigingen of het niet betalen van de contributie aan de cki. Maar in het rapport zijn kanttekeningen bij deze conclusie geplaatst:

1. Een juiste toepassing van het protocol en het certificatieschema SC 530 had in meer gevallen moeten leiden tot intrekking van het certificaat. Dat dit niet is gebeurd, komt in belangrijke mate omdat cki's onvoldoende rekening houden met recidive bij het vaststellen van sancties.³²
2. Van de vier bedrijven die het certificaat zijn kwijtgeraakt, hebben twee bedrijven een doorstart gemaakt in een andere juridische entiteit. Dit is een ongewenst neveneffect. Begin 2011 ziet de Inspectie SZW dit vaker gebeuren. Met de invoering van het nieuwe certificatieschema is dit neveneffect niet meer mogelijk.³³

³² Kijkend naar het nieuwe certificatieschema SC 530 dan is dit enerzijds minder dwingend voor wat betreft het reageren van de cki op een melding vanuit de Inspectie SZW. Een melding moet eerst worden onderzocht voordat eventueel tot intrekking wordt overgegaan. Anderzijds bevat het nieuwe schema een escalatieladder die gebruikt kan worden om certificaathouders aan te pakken die stelselmatig over de scheef gaan.

³³ De inzet van een stroman blijft natuurlijk een risico waarvoor moet worden gewaakt.

Nu de wettelijke eisen aan de informatie-uitwisseling eenduidig zijn, is het tijd om het werken aan het verder formaliseren van de informatie-uitwisseling. Door de informatie-uitwisseling met een protocol te formaliseren kunnen beide partijen bereiken dat het hele traject van waarneming van ernstige overtredingen, de melding ervan aan de andere partij en de sanctionering van certificaathouders door de cki meer transparant en effectiever wordt.

De nieuwe regelgeving en de recent nieuw afgesloten protocollen tussen de Inspectie SZW en de cki's bieden voldoende aanknopingspunten om de gewenste druk op de asbestketen te houden. De Inspectie SZW zal de toepassing van de afspraken in het kader van een nieuwe protocol actief volgen.

8

Bestuurlijke reacties certificerende instellingen

8.1 Bureau Veritas

Behoudens een kleine tekstuele opmerking, heeft Bureau Veritas geen opmerkingen bij het rapport.

8.2 Kiwa

Kiwa wijst erop dat na aanpassing van de certificatieschema's asbest (SC 530 en SC 540) een aantal door de Inspectie SZW geconstateerde onvolkomenheden zijn opgelost.

Verder zegt Kiwa dat de praktijk leert dat nadat "tekortkomingen" zijn geconstateerd door een inspecteur, en deze worden doorgespeeld naar het Openbaar Ministerie en de cki, een cki in de meeste gevallen het oordeel van het OM afwacht, omdat het nogal eens voorkomt dat de zaak wordt geseponeerd. Er wordt dan ten onrechte de suggestie gewekt alsof de cki niets doet.

Meldingen van de Inspectie SZW kunnen niet één op één worden overgenomen, er zal door de cki altijd om een reactie bij de certificaathouder gevraagd moeten worden.

8.3 SGS

SGS heeft geen bijzondere opmerkingen ten aanzien van het rapport.

8.4 SGS-Intron

SGS-Intron constateert dat het onderzoek alleen gericht is op de toepassing van het protocol door de certificerende instellingen. Het zou goed zijn de houding van beide partijen, certificerende instellingen en Inspectie SZW, tegen het licht te houden.

De tweede kanttekening betreft het beeld van de "recidive" en welk gevolg dat naar de mening van de Inspectie SZW zou moeten hebben voor de status van procescertificaten. SGS-Intron stelt dat de Inspectie SZW bij de interpretatie van dit begrip te weinig rekening heeft gehouden met de mogelijkheden die de schema's tot 1 februari 2012 volgens de Bestuursrechter boden om recidive te doen meetellen in besluiten om procescertificaten te beëindigen.

Tenslotte ontkent SGS-Intron de suggestie dat certificerende instellingen te veel gevangen zitten in een klantrelatie met certificaathouders, waardoor effectief optreden naar certificaathouders toe niet mogelijk is.

8.5 TÜV Nederland BV

TÜV Nederland benadrukt de relevantie van het wederzijds delen van informatie. Evenals SGS-Intron zou TÜV Nederland graag zien dat bij de evaluatie ook de opstelling van de andere partij, de Inspectie SZW, wordt betrokken. Het gezamenlijk evalueren van het protocol vergroot het draagvlak bij beide partijen.

TÜV Nederland constateert dat met het tekenen van het nieuwe protocol en de invoering van de nieuwe certificatieschema's de belangrijke knelpunten uit het rapport al effectief zijn aangepakt.

Bijlage 1. Sanctiemaatregelen cki na een melding van een overtreding vanuit de overheid

In het certificatieschema SC 530 is het volgende geregeld over de wijze waarop een cki moet omgaan met een melding van de Inspectie SZW.

Paragraaf 4.2 Sancties (bijlage S)

Los van de sancties die de cki op grond van een certificatieschema oplegt, is de cki gehouden aan het volgende:

- a) indien de cki schriftelijk en conform eventueel tussen de Inspectie SZW en de cki's daarover gemaakte afspraken door de Inspectie SZW wordt geïnformeerd over een door deze opgelegde sanctie (stillegging, proces verbaal of zware boete) bij een certificaathouder c.q. aanvrager, stelt de cki vast of de feiten die tot de sanctie aanleiding gaven, ook een of meer afwijkingen zijn van de door de cki voor het betreffende certificatieschema gehanteerde certificatie-eisen. Is dat niet het geval, dan kan de cki de relevantie van de sanctie voor de beoordeling van de certificaathouder / aanvrager naar eigen goeddunnen vaststellen. Is dat wel het geval, dan dient de cki de procedure te volgen genoemd in de leden b) en c);
- b) de cki dient het certificaat, in de situatie genoemd onder lid a) in te trekken c.q. de aanvraag af te wijzen, tenzij de cki op grond van de informatie over deze certificaathouder c.q. aanvrager vaststelt dat het een incident betreft, of om een andere reden niet hoeft te worden ingetrokken of afgewezen. Tot de informatie bedoeld in de vorige zin behoren in ieder geval eigen eerdere rapportages en/of eerdere berichten van de onder lid a) bedoelde sancties.
Is de cki, in geval van een reeds verleend certificaat, van oordeel dat het certificaat niet direct hoeft te worden ingetrokken, volgt de cki de procedure zoals omschreven in het artikel 8.2 van de respectieve bijlagen gericht op specifieke werkvelden.
Is de cki, in geval van een aanvraag, van oordeel dat de aanvraag niet direct hoeft te worden afgewezen, dan betreft de cki naar eigen goeddunnen de feiten die tot de sanctie aanleiding gaven bij de beoordeling;
- c) een besluit tot handhaving c.q. verlening van het certificaat terwijl een bericht over een sanctie, zoals bedoeld in de eerste volzin van a) werd ontvangen, dient gemotiveerd, en met de relevante feiten geregistreerd te worden. Vermelding van een dergelijk besluit wordt door de cki, met een indicatie van het betrokken dossier, opgenomen in de jaarlijkse rapportage aan het Ministerie van SZW, bedoeld in artikel 1.5b, lid 1 van het Arbobesluit;
- d) in geval de cki schriftelijk wordt geïnformeerd over een zware sanctie door een andere overheidsinstantie dan genoemd in lid a) tegen een certificaathouder c.q. aanvrager, dient de cki zoveel mogelijk identiek te handelen conform het bepaalde in de leden a) t/m c);
- e) het certificaat wordt per direct ingetrokken indien blijkt dat de aanvrager of certificaathouder de cki onjuist heeft geïnformeerd mbt. het genoemde in artikel 4.1. Een nieuwe aanvraag kan in dit geval, in afwijking van het gestelde in artikel 4.1 onder b), pas worden gedaan na verloop van 5 jaar na de dag waarop het certificaat werd ingetrokken.

Bijlage 2. Bijlage A van het protocol

Onderstaande lijst is gebaseerd op de SC 532 Project-checklijst d.d. 05-06-2008 uitgegeven door SCA en op

de Lijsten van ernstige feiten behorende bij beleidsregel 33 van de Arbeidsomstandighedenwet.

Omschrijving afwijkingen SC 532	Feit Arbo	Omschrijving tekortkoming Arbobesluit
3. Algemene maatregelen bij het verwijderen van asbest		
3.1 Worden de werkzaamheden conform het werkplan uitgevoerd? <i>(Hiermee wordt bedoeld of er geen principiële afwijkingen zijn, zoals bijvoorbeeld een uitvoering in openlucht condities, terwijl uitvoering onder gecompartmenteerde condities (in containment / afgeschermd werkruimte / met glove-bag) staat voorge-/beschreven, een bepaalde afvalafvoerprocedure staat voor-geschreven die niet wordt opgevolgd, of dergelijke).</i>	B40500501	Het bij slopen, verwijderen, reinigen en opruimen van asbest of van producten die deze stof bevatten, niet conform het werkplan uitvoeren van de maatregelen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van de betrokken werknemers.
3.10 Is er een volledige decontaminatie-unit aanwezig en staat deze gebruiksklaar opgesteld?	B40500401	Het niet aanwezig zijn van een doelmatige sanitaire-eenheid (decontaminatie-unit).
3.13 Wordt de decontaminatieprocedure of de transitprocedure correct volgens SC-530 Bijlage B § 1.4 (SC-531A, B) uitgevoerd?	B40500401	Het niet volgen van de decontaminatieprocedure.
3.15 Wordt de geschikte ademhalingsbescherming toegepast in de juiste uitvoering en met een voldoende beschermingsfactor?	B4048a201	Het niet treffende van doelmatige maatregelen treffen bij te verwachten overschrijding grenswaarde. Zoals o.a. het beschikbaar stellen en het verplichten te dragen van passende ademhalingsapparatuur.
3.19 Worden er bij de bron emissiebeperkende maatregelen getroffen? (in Openlucht condities of met de glove-bag methode) <i>* = bijvoorbeeld inkapselen, vochtig houden, zo heel mogelijk verwijderen / demonteren, puntafzuiging toepassen, van tevoren / zo snel mogelijk verpakken.</i>	B40450201	Het niet zodanige werkmethoden toepassen dat er geen asbeststof wordt geproduceerd of, indien onmogelijk, niet in de lucht vrijkomt.
3.24 Is het niet-hechtgebonden asbestafval/asbestbesmette afval, dat buiten het containment, de afgeschermd werkruimte, of de glove-bag locatie, of bij openlucht condities de afgezette en gemarkeerde, directe verwijderingslocatie aanwezig is, volgens de eisen minimaal dubbel én lucht- en vezeldicht in een deugdelijke, stoot- en scheurbestendige verpakking (0,2 mm dikke of high-tec pe-folie met een treksterkte van 4,5 kg/1,5 cm) verpakt t.b.v. de afvoer vanaf de werkplek?	B40450204	Het asbesthoudend afval niet zo spoedig mogelijk verzamelen en afvoeren in geschikte, gesloten verpakking voorzien van een etiket met duidelijke, goed leesbare vermelding dat de inhoud daarvan asbest bevat.
3.31 Is na de eindbeoordeling en vrijgave door het RvA geaccrediteerde bedrijf, óf de laatste visuele eindcontrole door het asbestverwijderingsbedrijf vóór oplevering, de veilig te achten saneringslocatie visueel geheel vrij van als niet hechtgebonden asbesthoudend/-besmet te beschouwen resten afkomstig uit het asbest-verwijderingswerk?	B40500301	Het niet door het asbestverwijderingsbedrijf zich er van vergewissen dat er na de eindinspectie dat er geen risico's van blootstelling aan asbest of asbesthoudende producten zijn.
4. Specifieke maatregelen bij werkzaamheden in containment condities		
4.2 Is gewaarborgd dat er geen asbestvezelemisatie/-besmetting naar de omgeving buiten het containment / de afgeschermd werkruimte plaats kan vinden (uitschakelen ventilatiesystemen, afplakken lichtroosters, openingen, doorvoeren, holle constructies, geen ongereinigde en onverpakte uitrustingen buiten het containment / de afgeschermd werkruimte, etc.)?	B4048a101	Het niet treffende van doelmatige maatregelen bij te verwachten overschrijding grenswaarde. Zoals het voorkomen van de verspreiding van stof afkomstig van asbest of asbesthoudende materialen naar buiten de ruimte waar de werkzaamheden worden verricht d.m.v. afscherming.
5 Keuring, onderhoud en reparatie van materieel		
5.6 Zijn de filters voor de ABM geschikt tegen asbeststof en de eventuele additionele schadelijke stoffen en voldoen ze aan de vereiste specificaties {min./max. gebruikstemperatuur, houdbaarheidsdatum, passende maatvoering, TM-P3-(SL)}?	B80030101	Beschikbaarheid en gebruik van doeltreffende persoonlijke beschermingsmiddelen, waaronder adembeschermingsmiddelen.

Bijlage 3. Bestuurlijke reacties certificerende instellingen (integraal)

Bureau Veritas

Behoudens een kleine tekstuele opmerking, heeft Bureau Veritas geen opmerkingen bij het rapport.

Kiwa

Nadat het onderzoek door u is uitgevoerd zijn de SC 530 en SC 540 aangepast. Een aantal door u geconstateerde onvolkomenheden zijn daarin opgelost.

In de praktijk blijkt dat nadat “tekortkomingen” zijn geconstateerd door een inspecteur, en deze worden doorspeeld naar het OM en de cki, dan zal een cki in de meeste gevallen het oordeel van het OM afwachten, omdat het nogal eens voorkomt dat de zaak wordt geseponeerd. Het lijkt in eerst instantie alsof de cki's niet doet.

Meldingen kunnen niet één op één worden overgenomen, er zal door de cki altijd om een reactie bij de certificaathouder gevraagd moeten worden.

SGS

SGS heeft geen bijzondere opmerkingen ten aanzien van het rapport.

SGS-Intron

Bijgaand uw verslag met enkele kanttekeningen. Ik heb mij beperkt tot twee kanttekeningen:

1. Het in het voorwoord geformuleerde doel van het onderzoek (bedoeld wordt: het onderzoek richt zich op de beoordeling van de toepassing van het informatieprotocol door de certificerende instellingen) sluit een beschouwing van het wederzijdse meldingsgedrag al uit.
2. Tot voor kort dacht ik dat uw onderzoek bedoeld was om de werking van de informatieuitwisselingsprotocol op effectiviteit te beoordelen en dat de protocol-gerelateerde inzet van zowel Inspectie SZW (voorheen: Arbeidsinspectie) als die van de cki's daarin tegen het licht gehouden zouden worden. Uit uw voorwoord maak ik op dat uw onderzoek alleen gericht is geweest op de inzet van de kant van de cki's.

De tweede kanttekening betreft uw beeld van de “recidive” en welk gevolg dat naar uw mening zou moeten hebben voor de status van procescertificaten. Mondeling heb ik u daar reeds over geïnformeerd, kort heb ik daar bij het betreffende hoofdstuk een kanttekening geplaatst.

ISZW is reeds geïnformeerd over het standpunt van de Bestuursrechter en aanzien van recidive. De schema's die tot 01-02-2012 van kracht waren, boden volgens de Bestuursrechter geen mogelijkheid om recidive te doen meetellen in besluiten om procescertificaten te beëindigen. De suggestie dat de Minister de cki's op dat punt met een onvolkomen instrumentarium had opgezadeld werd door haar nadrukkelijk gewekt. Helaas wordt het aspect “recidive” in dit rapport toch weer gebruikt om het werk van de cki's onderuit te halen. Uw conclusie dat het met de nieuwe schema's op dit punt helemaal goed komt, moet in de (juridische) praktijk nog bewezen worden.

Voor het overige onthoud ik mij om twee redenen van verdere reactie:

1. Uw verslag bevat informatie opgedaan bij onderzoeken bij 6 cki's. Wij zijn er daar slechts één van. Ik permitteer mij geen reactie op dat wat u over andere cki's rapporteert.
2. Aangezien u en wij vanuit heel verschillende perspectieven redeneren (een beeld dat ik reeds eerder met u deelde), is het voor ons schier onmogelijk om uitputtend op uw verslag te reageren. Alleen al het gegeven dat u volhardt in de suggestie dat de “klantrelatie” effectief optreden van de CI's in de weg staat, spreekt in dit verband boekdelen.

Mogelijk is dit tweede punt overigens de ultieme bestuurlijk reactie.

TüV Nederland BV

Allereerst willen wij benadrukken dat wij als organisatie achter het principe van het wederzijds delen van informatie staan. In de afgelopen jaren hebben wij de ervaring opgedaan dat een effectieve samenwerking met uw organisatie de positie van onze beide organisaties sterker maakt. Het informatie uitwisselingsprotocol en de contacten die hierdoor

tussen onze beide organisaties zijn ontstaan hebben dus zeker een positief effect gehad op de doelstelling die wij beide met de asbestschema's willen bereiken.

Wij herkennen de informele contacten tussen de inspecteurs van zowel uw organisatie als onze organisatie, van beide kanten vernemen wij dat dit als prettig en nuttig ervaren wordt, hoewel dit niet geformaliseerd is in het informatie uitwisselingsprotocol en dus ook niet 'meetbaar' in dit rapport naar voren komt.

In het rapport is de reorganisatie en andere veranderingen binnen uw organisatie en de consequenties hiervan voor de uitvoering van het informatie uitwisselingsprotocol onderbelicht gebleven. In onze registraties zien wij een scherpe daling van het aantal meldingen vanuit Inspectie SZW naar onze organisatie tussen 2009 en 2010. Een andere consequentie van de organisatiewijzigingen is geweest dat de afgesproken evaluatie, ondanks herhaaldelijke verzoeken van de VOC vertegenwoordiger, uitgebleven is. Hierdoor hebben we gezamenlijk de kans laten lopen om bij te sturen.

Op het moment van schrijven van deze bestuurlijke reactie ligt er inmiddels een nieuwe SC 530 en is er door ons het nieuwe informatie uitwisselingsprotocol getekend. Gedeeltelijk zijn hiermee de bevindingen uit het rapport 'Kiezen voor het delen van informatie' reeds aangepakt.

Net zoals in het begeleidend schrijven bij het toesturen van het getekende informatie uitwisselingsprotocol wil ik hierbij nogmaals de oproep doen om conform de afspraken een gezamenlijke evaluatie uit te voeren. De praktijk is vaak weerbarstiger dan de theorie, en alleen door hier gezamenlijk naar te kijken en dit bespreekbaar te maken zullen we tot een effectievere samenwerking komen.



Dit inspectierapport is een uitgave van:

Inspectie SZW

De Inspectie SZW maakt deel uit van het Ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

vijfkeerblauw | sss-610961

© Rijksoverheid | Juni 2012