

Vergaderjaar 2019–2020

29 304

Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid

Nr. 8

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2020

Op 1 januari 2018 is het nieuwe stelsel van wettelijke certificatie op het gebied van arbeidsomstandighedenbeleid ingevoerd¹. Deze wijziging heeft ook betrekking op asbestcertificatie. In gesprekken met Uw kamer – met name over de uitvoering van de beleidsreactie asbest – merk ik dat dat er veel vragen zijn over de werking van het certificatiestelsel. In deze brief wil ik daarover graag helderheid geven.

Allereerst zet ik uiteen hoe de instrumenten certificatie en accreditatie tot stand zijn gekomen en hoe zij werken. Daarna ga ik in op het gebruik van certificatie in het arbobeleid en schets ik de daarvoor relevante Europese context. Voorts belicht ik mijn rol bij en verantwoordelijkheid voor de vaststelling van certificatieverplichtingen en de achterliggende certificatieschema's in het arbobeleid. Ook ga ik in op de keuze van het kabinet om wettelijk verplichte arbocertificaten alleen te laten afgeven door certificerende instellingen die zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). Tenslotte maak ik enkele opmerkingen over toezicht op certificaathouders en op certificerende instellingen.

Een vereenvoudigde grafische weergave van dit certificatiestelsel is opgenomen in de bijlage bij deze brief.

Certificatie: van privaat naar publiek instrument

Het instrument certificatie vindt zijn oorsprong bij bedrijven die zich graag in kwalitatieve zin van hun concurrenten wilden onderscheiden. Een onafhankelijke kwaliteitstoets door derden op producten, diensten en interne processen moest het vertrouwen van klanten en afnemers vergroten en de concurrentiepositie verbeteren. Bij certificatie wordt gebruik gemaakt van deskundigheid en kennis van alle betrokken partijen die in gezamenlijk overleg de certificatie-eisen opstellen. Door dit

¹ Stb. 2017, nr. 487.

gezamenlijke proces kan een breed draagvlak ontstaan voor deze eisen en kunnen certificaten een belangrijke betekenis krijgen in de markt. De certificatie-eisen kunnen steeds worden bijgesteld op basis van marktspecifieke ontwikkelingen en de stand van de techniek en wetenschap.

Nadat certificatie haar nut in de private markt had bewezen, is de overheid certificatie gaan gebruiken om publieke belangen te borgen – zowel op Europees als op nationaal niveau. De overheid maakt op deze manier gebruik van de kennis en het zelfregulerend vermogen in de maatschappij. Bijvoorbeeld door bedrijven te verplichten bepaalde producten (zoals in gebruik genomen liften) periodiek te laten keuren.

Certificatie als vorm van conformiteitsbeoordeling

Naast certificatie wordt ook gebruik gemaakt van testen, keuren en inspecteren. Dergelijke instrumenten vallen onder de noemer conformiteitsbeoordeling. Door middel van conformiteitsbeoordelingen wordt vastgesteld of een product, dienst, persoon, ontwerp of een systeem voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen. Voorbeelden daarvan zijn het procescertificaat voor asbestverwijderingsbedrijven of persoonscertificaten voor deskundig asbestverwijderaars of duikers. De beoordelingen worden uitgevoerd door conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's), zoals certificerende instellingen, keuringsinstellingen of laboratoria. Conformiteitsbeoordelingen kunnen wel of niet worden uitgevoerd onder accreditatie van de RvA. Een accreditatie door de RvA borgt de onafhankelijkheid en deskundigheid van CBI's. Het is kabinetsbeleid dat overheden – bijvoorbeeld bij een wettelijke verplichtstelling – gebruik maken van een conformiteitsbeoordeling onder RvA-accreditatie². Met deze accreditatie kan de CBI bij de Minister een aanvraag indienen om aangewezen te worden voor de afgifte van wettelijk verplichte conformiteitsbeoordelingen.

Certificatie geeft weliswaar een gerechtvaardigd vertrouwen dat personen of bedrijven voldoen aan gestelde eisen, maar biedt geen garantie daartoe. Certificerende instellingen zijn immers niet in staat om te allen tijde te bewaken dat een certificaathouder handelt volgens de gestelde eisen, ook al dienen zij dit wel periodiek aan te tonen. Ook zijn certificerende instellingen niet toegerust om fraude door certificaathouders op te sporen of te voorkomen. Klachten over certificaathouders die aan de certificerende instelling worden gericht, kunnen wel leiden tot nader onderzoek bij de certificaathouder.

Gebruik van certificatie in het arbobeleid

Ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) maakt gebruik van certificatie. De arboregelgeving bevat voor enkele typen bedrijven (asbestinventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven, arbodiensten, of bedrijven die ontplofbare oorlogsresten opsporen) en beroepsbeoefenaren (asbestverwijderaars, toezichhouders asbestverwijdering, arbokerndeskundigen en duikers) de verplichting om te beschikken over een proces-, managementsysteem- dan wel persoonscertificaat.

Er zijn geen Europese voorschriften die vereisen dat er in de sfeer van de arboregelgeving wettelijke certificatieverplichtingen moeten zijn (dan wel

² Zie Kamerstuk 29 304, nr. 6. En het daarbij gevoegde rapport «Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid» van de Interdepartementale Commissie Conformiteitsbeoordeling en Normalisatie (ICN) uit augustus 2016.

andere vormen van verplichte conformiteitsbeoordelingen³). Nederland heeft er zelf voor gekozen om via de arboregelgeving bepaalde typen bedrijven en beroepsbeoefenaren de verplichting op te leggen te beschikken over een certificaat.

Certificerende instellingen die wettelijk verplichte certificaten willen afgeven moeten zelf ook aan wettelijke eisen voldoen. Voorheen wees de Minister van SZW certificerende instellingen aan op basis van een beoordeling door de RvA. Deze beoordelingen leken op accreditaties, maar waren dat niet. In 2012 heeft de Europese Commissie kenbaar gemaakt dat nationale accreditatie-instanties geen andere activiteiten dan accreditaties mogen verrichten⁴. De RvA diende dus de beoordelingen te beëindigen. Dit is mede aanleiding geweest tot aanpassing van het Arbeidsomstandighedenbesluit in 2017⁵. Daarbij is bepaald dat de betreffende certificerende instellingen alleen kunnen worden aangewezen op grond van een accreditatie door de RvA. Dit is door de Minister van SZW in 2017 nader uitgewerkt in de artikelen 1.5b en 1.5c van het Arbeidsomstandighedenbesluit⁶. Deze artikelen bevatten criteria voor aanwijzing van certificerende instellingen die wettelijk verplichte arbocertificaten willen afgeven en de bepaling dat certificerende instellingen via een accreditatie door de RvA moeten aantonen aan die criteria te voldoen⁷.

Accreditatie en arbocertificatie

Accreditaties van certificerende instellingen op het arbo-terrein kunnen alleen worden afgegeven aan de hand van in de Europese Unie geharmoniseerde normen⁸. De aard van de certificaten die de certificerende instelling wil afgeven bepaalt welke geharmoniseerde norm van toepassing is.

De verplichting dat certificerende instellingen moeten beschikken over een accreditatie om aangewezen te worden voor de afgifte van wettelijk verplichte certificaten heeft een aantal voordelen:

- Bij accreditatie worden internationaal gevalideerde normen en vormen van toetsing toegepast die hun waarde hebben bewezen;
- De criteria voor accreditatie betreffen onder meer de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de certificerende instelling en de daarvoor werkzame deskundigen;
- Er wordt bij initiële accreditatie op het voldoen aan alle eisen geaudit. Vervolgens wordt er gedurende de looptijd van de accreditatie jaarlijks op een steekproef van de eisen getoetst;
- In het kader van de accreditatie wordt het certificatieschema beoordeeld op de eisen uit de accreditatienorm, de interne consistentie en of de eisen waarop bij de certificaataanvrager wordt geëxamineerd of wordt geaudit, ook daadwerkelijk kunnen leiden tot het vertrouwen dat aan het doel van het certificatieschema wordt voldaan.

³ Dat is wel het geval voor de conformiteitsbeoordelingen op grond van diverse warenwetbesluiten, zoals die voor liften en machines, waarvoor de Minister van SZW ook verantwoordelijk is.

⁴ CERTIF 2012-02REV4.

⁵ Stb. 2017, nr. 487.

⁶ Stb. 2017, nr. 487.

⁷ Deze criteria voor aanwijzing van certificerende instellingen zijn, voor zover mogelijk en passend, gelijk aan de criteria voor aanwijzing van CBI's in de Warenwetbesluiten waarvoor de Minister van SZW ook verantwoordelijk is.

⁸ NEN-EN-ISO/IEC 17021 Conformiteitsbeoordeling – Eisen voor instellingen die audits en certificatie van managementsystemen uitvoeren;
NEN-EN-ISO/IEC 17024 Conformiteitsbeoordeling – Algemene eisen voor instellingen die certificatie van personen uitvoeren; en
NEN-EN-ISO/IEC 17065 Conformiteitsbeoordeling – Eisen voor certificatie-instellingen die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten.

De RvA beschouwt de certificerende instelling die een accreditatie aanvraagt voor het afgeven van certificaten op basis van de eisen in een certificatieschema, als de partij die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van dat schema. Dus als de RvA bij de behandeling van de accreditatie-aanvraag tekortkomingen in het certificatieschema aantreft, zal zij de certificerende instelling daarop aanspreken. De certificerende instelling moet er dan voor zorgen dat de tekortkomingen worden opgelost. Worden de tekortkomingen niet verholpen, dan krijgt de certificerende instelling geen accreditatie.

De aansprakelijkheid van certificerende instellingen voor het certificatieschema en de organisatie van het schemabeheer impliceert dat zij zelf moeten kunnen bepalen wie de schemabeheerder is⁹. In het verleden bepaalde SZW wie het schemabeheer uitvoerde en heeft zij met de schemabeheerders juridisch niet-bindende convenanten afgesloten. Nu de certificerende instellingen zelf bepalen wie voor hen het schemabeheer uitvoert, is de primaire relatie in het schemabeheer er een tussen de schemabeheerder en de certificerende instelling(en). Bijgevolg zijn de eerder afgesloten convenanten tussen de Minister van SZW en de schemabeheerders niet passend meer. Zij zullen daarom worden opgezegd zodra alle certificerende instellingen op een bepaald certificatie-terrein zijn geaccrediteerd. Het convenant tussen Ascort en SZW over het schemabeheer en het functioneren van de schemabeheerder wordt, naar aanleiding van de motie van de leden Stoffer en Von Martels (Kamerstuk 35 300 XV, nr. 89) meteen opgezegd.

Toetsing van certificatieschema's

Een certificatieschema dient tot stand te komen in samenspraak met alle betrokken partijen. Als er meerdere certificerende instellingen zijn, moet gezamenlijk overleg ertoe leiden dat alle betrokken instellingen de certificatie-eisen op dezelfde wijze interpreteren en indien nodig gezamenlijk aanpassingen van het certificatieschema voorbereiden. Ook dienen zij een gezamenlijke schemabeheerder aan te wijzen. Met andere woorden: er is altijd slechts één certificatieschema dat geldig is binnen een wettelijke certificatieverplichting. Dit is noodzakelijk omdat er anders voor het voldoen aan een wettelijke verplichting meerdere en mogelijk zelfs tegenstrijdige eisen zouden bestaan. De RvA toetst altijd of aan de voorgaande bepalingen wordt voldaan.

De RvA heeft geen oordeel of opvatting over de inhoud van de eisen in het certificatieschema. De «hoogte van de lat» wordt in beginsel bepaald door de schemabeheerder. Die moet op zijn beurt uiteindelijk wel de Minister van SZW overtuigen, anders krijgt het schema geen wettelijk verbindende status. Dat betekent niet dat de Minister van SZW zonder enige toetsing vooraf het op basis van een door private partijen opgesteld en door de RvA akkoord bevonden certificatieschema wettelijk verplicht stelt. Voordat de Minister van SZW dat doet, zal hij in algemene zin nagaan of de eisen uit het certificatieschema niet in strijd is met wettelijke voorschriften en voldoende van belang zijn voor het te bereiken doel. Maar ook of deze eisen niet onnodig zwaar, belastend of belemmerend zijn. Ook wordt het certificatieschema in concept voorgelegd aan de Inspectie SZW voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. De Minister van SZW zorgt ervoor dat de uitkomsten van deze uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets van de Inspectie SZW waar nodig worden verwerkt in de aanpassingen van de Arboregeling en het certificatieschema.

⁹ Overigens is gebleken dat tot dusver op alle terreinen van arbocertificatie de reeds bestaande schemabeheerders door de certificerende instellingen worden gebruikt voor het schemabeheer.

Voordat wordt overgegaan tot wettelijke verplichtstelling van certificaten op basis van een nieuw certificatieschema wordt dit dus getoetst door de RvA, door de Inspectie SZW en door de Minister van SZW zelf, die hierover uiteindelijk beslist. Hiermee is de Minister van SZW goed in staat sturing te geven aan de kwaliteit van certificatieschema's die wettelijk verbindend worden opgelegd. Certificerende instellingen en hun schemabeheerders hebben er belang bij om goed rekening te houden met voorstellen van de Minister van SZW. In voorkomende gevallen kan de Minister ook op voorhand de schemabeheerder vragen bepaalde verbeteringen bij een komende schemawijziging mee te nemen. Indien de Minister van SZW bezwaren heeft tegen bepaalde onderdelen van een voorgesteld certificatieschema of een wijziging ervan wil, zal hij het voorstel terugverwijzen naar de schemabeheerder met het verzoek het certificatieschema aan te passen. Slechts nadat dat naar het oordeel van de Minister adequaat is gebeurd, zal hij besluiten tot wettelijke verplichtstelling. Uiteindelijk beslist de Minister dus wat de wettelijke eisen worden.

Toezicht en handhaving certificaathouders

Door de Minister van SZW aangewezen certificerende instellingen zijn zelfstandige bestuursorganen voor de uitvoering van de betreffende certificatie-activiteiten. De aangewezen certificerende instellingen verlenen een certificaat nadat is vastgesteld dat aan de certificatie-eisen is voldaan. Het certificaat wordt verleend met een vastgestelde geldigheidsduur. In de certificatieschema's wordt aangegeven in hoeverre tijdens de geldigheidsduur van een certificaat audits bij de certificaathouder plaatsvinden. Dit hangt onder andere af van het karakter van de certificatie. Zo vinden bij certificatie van processen en van kwaliteitsmanagementsystemen tussentijdse audits plaats. Bij persoonscertificatie gaat het om het vaststellen of iemand bepaalde kennis of competenties bezit. Bij hercertificatie van een persoon wordt getoetst of hij nog steeds beschikt over deze kennis of competenties. Dit kan ook door het vaststellen of deze persoon voldoende werkervaring heeft opgedaan of bijscholing heeft gevolgd.

Certificerende instellingen zijn geen toezichthouders zoals de Inspectie SZW en hebben dan ook geen opsporingsbevoegdheid. Zij kunnen dan ook geen sancties of boetes opleggen. Certificerende instellingen werken wel samen met de Inspectie SZW. Als de Inspectie SZW een situatie tegenkomt op grond waarvan zij vermoedt dat een certificaathouder niet aan bepaalde certificatie-eisen voldoet, kan zij dat melden aan de certificerende instelling. Die certificerende instelling moet vervolgens vaststellen of daar inderdaad sprake van is. Zo ja, dan kan de certificerende instelling het certificaat schorsen, wijzigen of intrekken conform de in het certificatieschema opgenomen bepalingen.

De Inspectie SZW kan als toezichthouder op de arboreggeving wel sancties toepassen of boetes opleggen aan een certificaathouder die bepalingen in de arboreggeving overtreedt. Als een bepaling wordt overtreden die zowel in het certificatieschema staat als in de arboreggeving kunnen dus maatregelen genomen worden door zowel de certificerende instelling (schorsen, wijzigen of intrekken van een certificaat) als de Inspectie SZW (dwangsom, boetes, stillegging). Als een bepaling wordt overtreden die alleen in de arboreggeving staat en niet in het certificatieschema kan alleen de Inspectie SZW optreden. Op grond van artikel 22 van de Arboret bestaat voor Inspectie SZW de mogelijkheid om een certificerende instelling een aanwijzing te geven over de uitoefening van haar taak.

Certificatieschema's bevatten kwaliteitseisen aan personen, management-systemen of processen. Het doel is te bepalen of deze voldoende kwaliteit hebben. In sommige certificatieschema's zijn ook eisen opgenomen over de uitvoering van werkzaamheden, terwijl deze niet in de arboregelgeving staan. Bij overtredingen daarvan kan de Inspectie SZW geen bestuurlijke boetes of dwangsommen opleggen. In de brief aan de Tweede Kamer over de asbestproblematiek¹⁰ heb ik het voornemen opgenomen om eisen uit het certificatieschema, die het karakter hebben van voorschriften aan werknemers en werkgevers en waarbij er behoefte bestaat dat de Inspectie SZW bij overtreding bestuurlijke boetes of dwangsommen kan opleggen, ook op te nemen in de arbeidsomstandighedenregelgeving. Hiermee gelden ze dan voor alle werkgevers en werknemers ongeacht of zij een certificaat hebben of niet.

Toezicht en handhaving certificerende instellingen

Aangewezen certificerende instellingen zijn verplicht zich elk jaar te onderwerpen aan audits van de RvA. Bij die audits kunnen tekortkomingen worden geconstateerd die de certificerende instellingen moeten oplossen om hun accreditatie te behouden. Gebeurt dit niet of onvoldoende dan kan een accreditatie van een certificerende instelling worden geschorst. De accreditatie kan ook worden gewijzigd of ingetrokken. Wanneer een certificerende instelling haar accreditatie verliest, voldoet zij niet meer aan de criteria voor aanwijzing. De aanwijzing wordt dan ingetrokken.

De Inspectie SZW kan, al dan niet naar aanleiding van ernstige klachten of misstanden, zelf ook besluiten om onderzoek te doen naar het functioneren van een aangewezen certificerende instelling. Dit kan leiden tot schorsing of intrekking van de aanwijzing van de certificerende instelling. De Inspectie SZW gaat veelal uit van RvA-audits. Het toezicht van de Inspectie SZW op aangewezen certificerende instellingen is in de praktijk dus vooral aanvullend.

De Inspectie SZW en de RvA voeren overleg met elkaar en wisselen gegevens uit, voor zover daartoe bevoegd, op grond van een protocol informatie-uitwisseling. Daarnaast voert de Inspectie SZW ook toezicht uit op het functioneren van het certificatiestelsel. Zo is denkbaar dat, ook al voldoen certificerende instellingen als certificaathouders aan alle eisen, veranderende omstandigheden of nieuwe technologieën met zich brengen dat de beoogde beleidsdoelen van een certificatiesysteem niet meer goed worden gerealiseerd. Door dit stelseltoezicht kunnen signalen ontstaan die aanleiding geven het systeem bij te stellen.

Tot slot

Ik hoop dat deze brief bijdraagt aan een beter inzicht in het certificatiestelsel op grond van de arbeidsomstandighedenregelgeving en de randvoorwaarden die – ook vanuit Europa – gelden bij het gebruik van het instrument van certificatie door de overheid.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

¹⁰ Kamerstuk 25 834, nr. 166.

Vereenvoudigde weergave certificatiestelsel

