



Signaalrapportage

Meer inzicht in en toezicht op certificering

Datum: oktober 2022

Tussenrapportage

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt in 35 certificeringsstelsels toezicht op taken die uitgevoerd worden door erkende of aangewezen partijen of die zijn uitbesteed aan private partijen. In deze tussenrapportage deelt de ILT de uitkomsten van de 6 certificeringsstelsels die zij nu heeft onderzocht.

Samenvatting

De certificeringsstelsels zorgen onder andere voor de uitgifte van ondernemingsvergunningen in de taxibranche, de certificering van binnenvaartschepen of de certificaten voor bedrijven die grond en baggerspecie reinigen. In totaal zijn hier ongeveer 1500 organisaties bij betrokken die honderdduizenden certificaten afgeven.

Een certificaat of erkenning moet verantwoord zijn afgegeven. Een certificaat betekent dat een product of dienst veilig is. Iedereen die betrokken is

bij het afgeven van certificaten is daarvoor verantwoordelijk. Kwaliteit en veiligheid moeten voorop staan.

Signalen van binnen en buiten de ILT waren voor de inspectie aanleiding om deze certificeringsstelsels te onderzoeken. De ILT deelt in deze tussenrapportage de uitkomsten van het onderzoek naar de eerste 6 certificeringsstelsels. Dit onderzoek laat namelijk een patroon zien.

De 6 onderzochte stelsels kennen verschillende tekortkomingen. Zo is de uitwisseling van informatie vaak onvoldoende. En hebben sommige organisaties in een stelsel een dubbele rol. Het is daarom de vraag of alle afgegeven certificaten en erkenningen in alle gevallen in lijn zijn met de wettelijke eisen.

De ILT verwacht dat ze bij de andere 29 stelsels dezelfde problemen ontdekt. Daarom deelt de inspectie de resultaten van haar onderzoek in deze tussenrapportage.

Vragen over de betrouwbaarheid van de certificaten

Op 31 augustus vond op de Waddenzee een dodelijk ongeluk plaats op een historisch zeilschip. Dit ongeval zorgde voor veel vragen over de certificaten van deze schepen. Wisselen eigenaren, keurende instanties en inspecties voldoende informatie uit? Hoe kunnen zij ervoor zorgen dat de schepen veilig zijn?

Vragen over de uitgifte van certificaten komen vaker voor. De beoordeling of alles voldoet aan de wettelijke eisen (conformiteitsbeoordeling) door private partijen gaat in de praktijk niet altijd goed. De toezichthouders van de overheid hebben niet altijd genoeg informatie om dat te beoordelen.

Publiek-private certificeringsstelsels

Publiek-private certificeringsstelsels kunnen ontstaan uit initiatieven van de markt. Of een gevolg zijn van bijvoorbeeld Europese regelgeving.

De overheid blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken door de haar aangewezen organisaties. En daarmee voor de betrouwbaarheid van de afgegeven certificaten. Organisaties die werken in opdracht van de overheid moeten zich altijd aan de wet houden. De ILT onderzoekt nu de werking van alle stelsels waarin zij samen met private instellingen een rol heeft.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de meeste van de 35 stelsels. Sommige stelsels vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De bij certificering betrokken organisaties

Bij private certificering zijn veel grote en kleinere organisaties betrokken. Conformiteit beoordelende instanties (CBI's) onderzoeken of producten en diensten voldoen aan de wettelijke eisen voor veiligheid en kwaliteit. Zij moeten deskundig, onpartijdig en onafhankelijk zijn. De Raad voor Accreditatie (RvA) accrediteert de CBI's: zij krijgen dan het vertrouwen van de overheid dat zij hun werkzaamheden uitvoeren volgens de eisen van de wet. Schemabeheerders ontwikkelen en beheren schema's voor certificatie, inspectie en keurmerken. Het [kabinetsbeleid](#) stelt dat alle organisaties in een stelsel samen verantwoordelijk zijn voor het functioneren en verbeteren van het stelsel.

Soorten certificeringsstelsels, taakuitvoering en wettelijke basis

Alle certificeringsstelsels verschillen sterk wat betreft governance, organisatievorm en de manier waarop zij samenwerken. De taakuitvoering door private partijen is op veel manieren geregeld op basis van verschillende juridische grondslagen. Er kan sprake zijn van een contractuele basis bij de uitbesteding van werkzaamheden. Of van een wettelijke basis, bijvoorbeeld voorgeschreven door Europese regelgeving.

Rol ILT bij Certificeringsstelsels

De rol en taak van de ILT verschilt per stelsel. Bijvoorbeeld, de ILT:

- verleent zelf vergunningen op basis van een product van de CBI;
- laat taken volledig in opdracht uitvoeren door een externe partij;
- houdt toezicht op de certificerende instelling en/of haar certificaathouders;
- is toezichthouder van het hele certificeringsstelsel.

Voorgeschiedenis onderzoek naar certificeringsstelsels

De ILT heeft alle CBI's waarmee de inspectie samenwerkt in verschillende stelsels in kaart gebracht. Dit naar aanleiding van een aanbeveling van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) in hun onderzoek naar het ongeval op de Amicitia. Om tot een systematischere aanpak van alle stelsels waar CBI's in werken te komen is in 2021 door de ILT het programma "Inspectie en certificering" ingericht met als doel om deze stelsels te verbeteren.

Waarom een tussenrapportage?

De ILT bekeek 6 certificeringsstelsels op het gebied van bodem, spoor, binnenvaart, koopvaardij, luchtvaart en luchtverontreinigende stoffen. De ILT vindt het belangrijk om nu te delen wat zij ontdekt. Ondanks dat het programma nog niet is afgerond en de ILT nog niet alle feiten over alle stelsels heeft bestudeerd. De maatschappij moet erop kunnen vertrouwen dat een certificaat of erkenning verantwoord is afgegeven. Dit vertrouwen kan nu niet altijd voldoende worden waargemaakt binnen de stelsels waarin de ILT een rol speelt.

Waar maakt de inspectie zich zorgen over?

De ILT ziet binnen de stelsels die zij onderzocht dat er in de praktijk een aantal dingen niet goed gaan:

- De verschillende uitvoerenden die moeten samenwerken wisselen onvoldoende informatie uit. Hierdoor hebben deze partijen geen inzicht in elkaars werk en de kwaliteit daarvan. Toezichthouders kunnen daardoor onvoldoende toezicht houden op de certificerende instellingen.
- De betrokken organisaties vullen hun rollen en verantwoordelijkheden niet altijd goed in. Er zijn onvoldoende

afspraken over de inrichting van het publieke toezicht.

- Betrokken partijen hebben in één stelsel soms meerdere rollen die niet altijd goed bij elkaar passen. Sommige CBI's voeren niet alleen inspecties uit maar treden ook op als adviseur of verzekeraar. Dat kan hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid beïnvloeden wanneer zij onderzoek doen en certificaten afgeven. Soms is de certificerende instelling óók schemabeheerder.
- Private partijen zoals organisaties die taken uitvoeren binnen een certificeringsstelsel werken op dat moment voor de overheid. Dat brengt andere verantwoordelijkheden met zich mee en kan tot weerstand van klanten leiden. Wanneer een CBI de regels streng hanteert bestaat het risico dat een klant overstapt naar de concurrent.

De ILT zet nu op basis van deze, tot nu toe opgedane, inzichten vraagtekens bij het naar behoren functioneren van deze certificeringsstelsels. De inspectie kan niet direct nalatigheid of maatschappelijke schade vaststellen. Maar de ILT heeft eigenlijk onvoldoende inzicht om dat te beoordelen. De inspectie heeft aanwijzingen dat bepaalde sectoren onterecht certificaten worden afgegeven.

Wat gaat de ILT doen?

Na onderzoek van de eerste 6 stelsels blijken de problemen groter dan gedacht. Daarom wil de inspectie de overige 29 stelsels zo snel mogelijk onderzoeken. Zodat de ILT inzicht heeft op de manier waarop deze stelsels werken en weet welke verbeteringen er nodig zijn.

Oproep tot samenwerken aan verbetering

De ILT doet met deze tussenresultaten een dringende oproep aan alle betrokken partijen om de manier waarop de stelsels

werken en hun rol daarin te verbeteren. De ILT gaat dit met hen bespreken:

- De CBI's en de ILT moeten meer informatie uitwisselen. Dat is nodig om meer inzicht te krijgen in de correctheid van de verleende certificaten. De certificerende instellingen, schemabeheerders, de Raad voor Accreditatie en inspecties moeten meer gegevens delen. Er moeten afspraken komen die het mogelijk maken om duidelijk te zien hoe een stelsel werkt. Die informatie kan de basis zijn voor analyses die een completer beeld geven van een stelsel. Dat maakt het gemakkelijker om de kwaliteit van zo'n certificeringsstelsel te bewaken. In veel gevallen zal een juridische grondslag of onderbouwing nodig zijn om alle gegevens te kunnen gebruiken.
- Er zijn afspraken nodig over het toezicht op de CBI's. De ILT bekijkt bij het toezicht of een organisatie haar verantwoordelijkheid neemt. Zodat de organisatie het publieke belang dient waarvoor het stelsel bedoeld is.
- De ILT zal zich verder richten op het toezicht op de daadwerkelijke afgegeven certificaten (de zogenaamde realitychecks/objectinspecties) door de CBI's.

Verbetering van toezicht door de ILT

De ILT werkt aan de verbetering van haar eigen toezicht. Zoals het toezicht op de individuele private partijen, als dat bij de taak van de inspectie hoort. Het gaat hier vooral over systeemtoezicht: het beoordelen of processen moet zo zijn ingericht dat de publieke belangen zijn beschermd.

De inspectie werkt ook aan verbetering van de erkenningsprocedures van de CBI's. Dat maakt het mogelijk om beter toezicht te houden op deze organisaties. En om vooraf te bepalen of CBI's daadwerkelijk in staat zijn om de verantwoordelijkheden te dragen die horen bij het afgeven van erkenningen en certificaten namens de minister.

Het gebruik maken van een externe organisatie voor de conformiteitsbeoordeling vraagt om bewuste afwegingen. Past dit binnen een sector? En wat zou de beste vorm hiervoor zijn?

Vertrouwen op certificering door een externe organisatie is mogelijk niet in alle werkvelden de juiste keuze.

Oproep om vertrouwen te versterken

De ILT werkt hard om het vertrouwen in de certificaten die worden afgegeven te versterken. Alle partijen en zelfs de klanten van de CBI's kunnen eraan bijdragen dat een certificeringsstelsel goed werkt. Op dit moment krijgen veiligheid en duurzaamheid niet altijd de aandacht die het zou verdienen. Alleen als iedereen meedoet kunnen we het vertrouwen versterken en nog belangrijker, schade aan mens en milieu verminderen.

Dit is een publicatie van Inspectie Leefomgeving en Transport | Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag | 088 489 00 00 | www.ilent.nl | @InspectieLeNT

De Inspectie Leefomgeving en Transport werkt aan veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid in transport, infrastructuur, milieu en wonen.