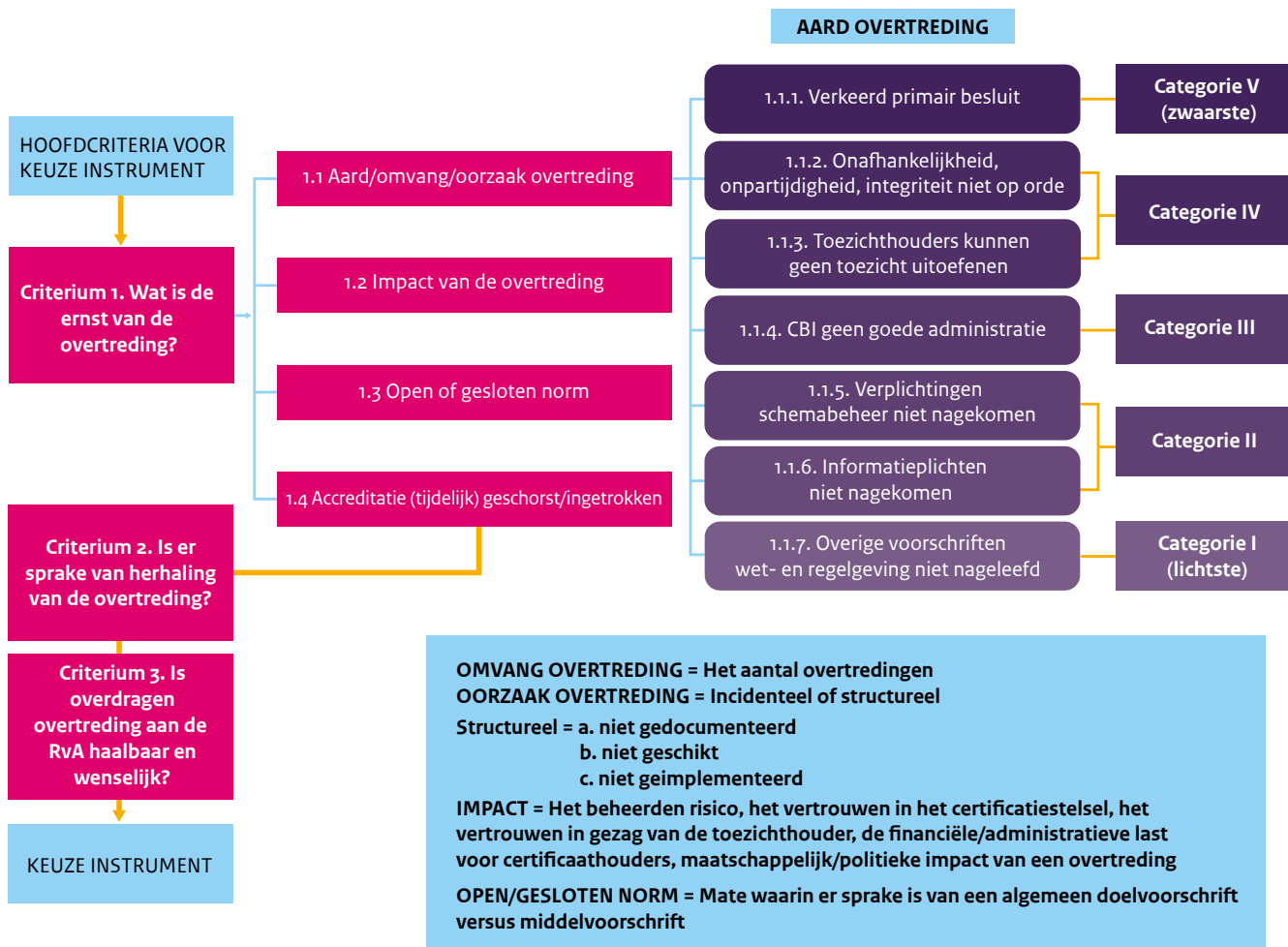




# Inhoudsopgave

Samenvatting: hoe te komen tot de vaststelling van een instrument?	3
<b>1 Het nieuwe handhavingsbeleid voor CBI's</b>	<b>4</b>
1.1 Inrichting van het wettelijk systeem van certificatie	4
1.2 Vernieuwing handhavingsbeleid	5
1.3 Leeswijzer	5
<b>2 Scope en uitgangspunten handhavingsbeleid CBI's</b>	<b>6</b>
2.1 Scope en doel	6
2.2 Uitgangspunten handhavingsbeleid	6
<b>3 Instrumenten</b>	<b>8</b>
3.1 Stimulerende en adviserende instrumenten	8
3.2 Corrigerende instrumenten	8
3.3 Dwingende (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke) instrumenten	9
<b>4 (Criteria voor de) inzet van instrumenten</b>	<b>10</b>
4.1 Criterium 1: Ernst van de overtreding	10
4.1.1 Aard/oorzaak/omvang van de overtreding	10
4.1.2 De impact van de overtreding	13
4.1.3 (Tijdelijk) niet geaccrediteerd zijn	14
4.1.4 Uiteindelijke vaststelling ernst overtreding	14
4.2 Criterium 2: Herhaling van de overtreding	16
4.3 Criterium 3: Geschiktheid voor overdracht als melding aan Raad van Accreditatie	16
4.4 Overgangsrecht	16
<b>Bijlage 1. Aanwijzingsvoorschriften</b>	<b>17</b>
<b>Bijlage 2. Toelichting handhavingsinstrumenten</b>	<b>18</b>
A. Stimulerende en adviserende instrumenten	18
B. Corrigerende instrumenten	18
C. Dwingende (bestuursrechtelijke) instrumenten	19
I. Ingrijpen in de aanwijzing van de CBI	19
II. CBI dwingen tot bepaald handelen	20
D. Dwingende strafrechtelijke instrumenten	21

## Samenvatting: hoe te komen tot de vaststelling van een instrument?



# 1 Het nieuwe handhavingsbeleid voor CBI's

## 1.1 Inrichting van het wettelijk systeem van certificatie

Om het veilig en gezond werken te bevorderen heeft de minister van SZW onder meer certificatiestelsels ingericht.<sup>1</sup> Voor een aantal terreinen (processen, systemen en personen), die de arbeidsveiligheid en -gezondheid in gevaar kunnen brengen, is het beschikbaar over een verklaring of certificaat<sup>2</sup> wettelijk verplicht. Certificatie is een vorm van conformiteitsbeoordeling, waarbij een conformiteitsbeoordelende instantie (kortweg CBI)<sup>3</sup> beoordeelt of een certificaathouder voldoet aan vooraf geformuleerde en vastgestelde certificatie-eisen. Daarnaast speelt bij EU-CBI's de conformiteitsbeoordeling van producten die op de Europese markt in de handel worden gebracht een grote rol. Zo moeten die producten die in de handel worden gebracht, of in gebruik worden genomen voldoen aan essentiële veiligheids- en gezondheidseisen en moeten deze een toepasselijke conformiteitsbeoordelingsprocedure met goed gevolg hebben doorlopen.

Om dit werk als CBI te mogen verrichten moet de CBI aangewezen zijn door de minister van SZW<sup>4</sup>, waarvoor ze moet voldoen aan de aanwijzingseisen, wat de CBI kan aantonen door geaccrediteerd te zijn door de Raad voor Accreditatie (hierna RvA) voor de betreffende certificatie-activiteit. Is de CBI een EU-CBI dan is dit ook een *notified body*, een *user inspectorate* of een Recognised Third Party Organisation. Deze verricht conformiteitsbeoordelingen van producten die een fabrikant op de markt of in de handel wil brengen. Een EU-CBI moet zijn aangewezen door de

minister van SZW en aangemeld in het Europese Nando<sup>5</sup>.

Is een CBI eenmaal geaccrediteerd dan toetst de RvA of een CBI blijft voldoen aan de wettelijke eisen en de toepasselijke accreditatienormen en de RvA eist bij tekortkomingen dat de CBI ze opheft. De Nederlandse Arbeidsinspectie<sup>6</sup> houdt toezicht op de naleving van de aanwijzingsvoorschriften en overige wettelijke eisen aan de CBI's. De aanwijzingsvoorschriften c.q. aanmeldingseisen zijn in bijlage 1 weergegeven. Toezichthouden doet de Nederlandse Arbeidsinspectie vanuit haar wettelijke taak om toezicht te houden op de rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de Arbeidsomstandigheden- en Warenwetregelgeving door de CBI's.<sup>7</sup>

Wettelijke, verplicht afgegeven certificaten hebben een beperkte geldigheidsduur. Bij bepaalde certificaten dient de CBI gedurende de looptijd van het certificaat te onderzoeken of de certificaathouder blijft voldoen aan de certificatenormen. Bij alle certificaten kunnen er tussentijds ook klachten over een certificaathouder zijn. In beginsel zal de CBI dan direct onderzoek doen. Blijkt uit het onderzoek van de CBI dat een certificaathouder niet aan een geldende norm voldoet, dan dient de CBI hiertegen op te treden. Wanneer de CBI dit nalaat of dit niet conform geldende regelgeving doet, kan de Nederlandse Arbeidsinspectie namens de minister van SZW in het kader van haar wettelijke toezichthoudende taak op de CBI handhavend optreden.<sup>8</sup> De Nederlandse Arbeidsinspectie kan ook handhavend optreden wanneer de CBI andere wettelijke verplichtingen niet naar behoren uitvoert. Ook de RvA kan in dit soort gevallen los van een oordeel van de Nederlandse Arbeidsinspectie de accreditatie schorsen of intrekken.

<sup>1</sup> Er zijn nu 28 werkvelden, waaronder drukapparatuur, liften, duikers en vier op het terrein van asbest.

<sup>2</sup> In sommige wettelijke regelingen wordt niet het begrip 'certificaat' gebruikt, maar verklaring van EU-typeonderzoek of EU-ontwerponderzoek of een verleende goedkeuring van een kwaliteitssysteem. Voor de leesbaarheid wordt overal de term 'certificaat' gehanteerd.

<sup>3</sup> Voor deze CBI's worden in de diverse wettelijke regelingen verschillende namen gebruikt. Zo heten deze in de Arboret certificerende instellingen, de Warenwetbesluiten spreekt van NL-CBI's voor de productkeuringen in de gebruiksfase van producten en van EU-CBI's voor aangemelde instellingen die producten in de nieuwbouwfase beoordelen.

<sup>4</sup> De Nederlandse Arbeidsinspectie wijst de CBI's aan namens de minister van SZW. Voor wat betreft de aanwijzing van certificerende instellingen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de eisen in de warenwetregelgeving voor de aanwijzing van CBI's die periodieke gebruikkeuringen uitvoeren (zgn. keuringsdienst van gebruikers). Voor conformiteitsbeoordeling op grond van de Europese productwetgeving moet een CBI na te zijn aangewezen door de minister van SZW ook aangemeld zijn bij de Europese Commissie.

<sup>5</sup> Voor zover hierna gesproken wordt over een CBI wordt ook bedoeld op een NL-CBI of EU-CBI, indien deze CBI activiteiten onderneemt op het terrein van de Warenwet en onderliggende Warenwetbesluiten en hiervoor is aangemeld bij de Europese Commissie (New Approach Notified and Designated Organisations) Information System: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/>

<sup>6</sup> Met ingang van 01-01-2022 is de naam Inspectie SZW vervangen door Nederlandse Arbeidsinspectie

<sup>7</sup> Artikel 25 Arboret en artikel 7b Warenwet; toezicht op de rechtmatige en doeltreffende uitvoering door CBI's van het bepaalde bij of krachtens de wet.

<sup>8</sup> Artikel 20 Arboret en artikel 1.5e en 1.5ea Arboretbesluit alsmede artikel 7a Warenwet en de hierop gebaseerde artikelen in de diverse Warenwetbesluiten en de Beleidsregel maatregelenbeleid certificering Arboret en Warenwet

## 1.2 Vernieuwing handhavingsbeleid

De Nederlandse Arbeidsinspectie handhaafde op grond van de sinds 2012 van kracht zijnde Beleidsregel maatregelenbeleid certificering Arbeidsomstandighedenwet en Warenwet. Deze beleidsregel is echter verouderd. Zo is in deze beleidsregel geen rekening gehouden met de wijzigingen die zich binnen het certificatiestelsel hebben voltrokken, waaronder de overgang van een systematiek van beoordeling naar certificatie onder accreditatie, ingegeven door gewijzigde Europese eisen aan accrediterende instellingen en conformiteitsbepalingen. Verder wordt er in deze beleidsregel verwezen naar oude certificatieschema's en zijn in de aanhef verouderde wettelijke grondslagen opgenomen. Zo is de basis voor de beleidsregel, voor wat betreft het Arbeidsomstandighedenbesluit, sinds 1 januari 2018 niet meer gelegen in artikel 1.5c, maar in het nieuwe artikel 1.5e Arbeidsomstandighedenbesluit. Tenslotte, ook de in de beleidsregel opgenomen grondslagen van de diverse Warenwetbesluiten hebben in verband met de harmonisering van de Europese richtlijnen op deze terreinen wijziging ondergaan. Daarnaast bood de beleidsregel enkel vrij ingrijpende instrumenten (ingrijpend in de aanwijzing van de CBI) en weinig ruimte om de aard, omvang en context van overtredingen mee te wegen in de op te leggen maatregel.

Dit alles was reden voor het opstellen van dit nieuwe handhavingsbeleid voor CBI's, ter vervanging van genoemde beleidsregel. In dit handhavingsbeleid is neergelegd op welke wijze de Nederlandse Arbeidsinspectie kan handhaven indien blijkt dat een CBI haar wettelijke taak niet is nagekomen.

## 1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft doel, scope en uitgangspunten van het handhavingsbeleid. Hoofdstuk 3 beschrijft de instrumenten die de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft. Hoofdstuk 4 beschrijft onder welke omstandigheden welke instrumenten ingezet worden.

## 2 Scope en uitgangspunten handhavingsbeleid CBI's

### 2.1 Scope en doel

Het is belangrijk om duidelijk onderscheid te maken tussen de begrippen 'toezicht' en 'handhaving'. Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.<sup>9</sup> Handhaving definieert de Nederlandse Arbeidsinspectie in dit handhavingsbeleid als de interventie die volgt nadat uit onderzoek is gebleken dat een CBI een overtreding heeft begaan.

Het handhavingsbeleid geeft in grote lijnen antwoord op de volgende vraag: *Wat doet de Nederlandse Arbeidsinspectie op basis van welke criteria als zij een overtreding door een aangewezen CBI constateert?*<sup>10</sup>

Een overtreding is het niet voldoen aan de aanwijzings- en aanmeldingsvoorschriften uit de toepasselijke wet- en regelgeving alsmede het nemen van onjuiste beslissingen in het kader van de conformiteitsbeoordelingen; met een aangewezen CBI wordt hier bedoeld een door de Nederlandse Arbeidsinspectie namens de minister van SZW, op grond van artikel 20 Arbeidsomstandighedenwet of 7a Warenwet aangewezen instelling voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen.

Doel van het handhavingsbeleid is het bevorderen van de gelijkwaardigheid van beoordelingen en verklaringen van conformiteit door CBI's, waarbij producten, processen/systemen en personen voldoen aan de gestelde eisen opdat het vertrouwen in het conformiteitsbeoordelingsstelsel gerechtvaardigd is. Een ander doel van dit handhavingsbeleid is om voor betrokken partijen binnen het stelsel in grote lijnen duidelijk te maken wat ze kunnen verwachten van de Nederlandse Arbeidsinspectie als CBI's toch afwijken van regelgeving. Duidelijkheid bevordert rechtszekerheid en draagt bij aan uniformiteit in de handhaving.

### 2.2 Uitgangspunten handhavingsbeleid

Aan het handhavingsbeleid voor CBI's liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

#### *a. Vertrouwen in certificerende instelling, totdat het tegendeel blijkt*

De Nederlandse Arbeidsinspectie gaat uit van vertrouwen in de handelwijze van de CBI. Dit vertrouwen is gebaseerd op het feit dat een CBI pas wordt aangewezen en aangemeld, nadat deze is geaccrediteerd. Deze accreditatie wordt van de RvA verkregen indien de certificerende instelling voldoet aan de eisen van de toepasselijke accreditatienorm, de aanwijzingseisen uit het Arbobesluit en de toepasselijke Warenwetbesluiten en de eisen uit de certificatieschema's (scope). Een accreditatie tegen de toepasselijke geharmoniseerde norm geeft in beginsel het vermoeden van overeenstemming met de aanwijzingseisen. De minister van SZW kan zich dus bij de aanwijzing van een certificerende instelling baseren op de accreditatie door de RvA en heeft op basis daarvan het vertrouwen in deze certificerende instelling totdat het tegendeel blijkt.

#### *b. Fouten en incidenten zijn onvermijdelijk*

Het gerechtvaardigde vertrouwen betekent niet dat met een gemaakte fout direct het vertrouwen in deze CBI teniet is gedaan. Er wordt vanuit gegaan dat deze CBI een dusdanig zelfcorrigerend vermogen heeft, dat deze een eenmaal gemaakte fout niet opnieuw zal maken. De Nederlandse Arbeidsinspectie gaat bij het formuleren van het handhavingsbeleid ervan uit dat een CBI in staat is om zelf te analyseren waar de oorzaak van de tekortkoming ligt en dat zij bovendien in staat is dusdanige maatregelen te treffen dat voorzien wordt in een bestendige wetsconforme uitvoering.

#### *c. Interventie vindt plaats vanuit een ieders verantwoordelijkheid in het certificatieproces*

Alle actoren binnen het stelsel van certificatie handelen vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid. De RvA accrediteert CBI's ingeval ze voldoen aan alle voorwaarden voor accreditatie. De CBI's verstrekken wettelijk voorgeschreven certificaten/verklaringen, dragen zorg voor het ontwerp en het beheer van de certificatieschema's en moeten voldoen aan hun informatieverplichtingen. De minister van SZW besluit of een voorgenomen schema via verwijzing vanuit de Arboregeling en publicatie in de

<sup>9</sup> Bron: kaderstellende visie op toezicht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001).

<sup>10</sup> Op dit moment wordt voor verschillende werkvelden persoonscertificatie omgezet in 'registratie'. Wat dit formeel voor de handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie betekent is nog niet bekend.

Staatscourant wettelijk verbindend wordt gemaakt<sup>11</sup>. In bepaalde gevallen zal de Nederlandse Arbeidsinspectie bezien of zij zelf in het kader van handhaving zal optreden. In andere gevallen zal een signaal meer op het terrein van een andere actor liggen en wordt de interventie dan ook overgelaten aan één van deze actoren. Hierbij uitgaand van de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende organisaties.

*d. Enige belangrijke algemene rechtsbeginselen*

- Motiveringsbeginsel: Een beslissing dient te berusten op een deugdelijke motivering; art 3:46 Awb. Op basis van het in dit document beschreven handhavingsbeleid certificatie kan de Nederlandse Arbeidsinspectie een goede onderbouwing geven van haar besluit, zodat de beslissing voor derden voldoende helder en navolgbaar is.
- Beginsel van proportionaliteit: De wijze van handhaving c.q. de op te leggen maatregel dient in verhouding te staan tot de begane overtreding.
- Beginsel van subsidiariteit: Rechtsbeginsel waarbij het lichtste middel behoort te worden ingezet om het handhavingsdoel te bereiken. Een ingrijpende maatregel is alleen toegestaan als met een lichtere maatregel niet het beoogde effect valt te bereiken.

*e. Doelgericht*

Als de Nederlandse Arbeidsinspectie overgaat tot handhaven dan dient dit doelgericht te zijn. Het moet een bepaald effect sorteren, zoals een bestendige naleving van de regelgeving realiseren.

---

<sup>11</sup> Bij conformiteitsbeoordeling o.g.v. de Warenwet, neemt de minister geen besluit over afzonderlijke schema's. Die worden door de schemabeheerder namens de CBI's vastgesteld en zijn automatisch wettelijk verbindend.

# 3 Instrumenten

Het handhavingsbeleid CBI's geeft antwoord op de vraag "Wat doet de Nederlandse Arbeidsinspectie op basis van welke criteria als zij een overtreding door een CBI constateert?" Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de instrumenten die de Nederlandse Arbeidsinspectie kan gebruiken bij de handhaving. Het kan gaan om interventies van de Nederlandse Arbeidsinspectie direct richting een CBI waardoor die CBI bewogen wordt de overtreding op te heffen, maar het kan ook gaan om het informeren of inschakelen van andere organisaties die vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid zodanig handelen dat die CBI de wettelijke eisen gaat en blijft naleven.

De instrumenten zijn globaal in drie soorten in te delen, toenemend in zwaarte en dwingendheid. Allereerst de stimulerende instrumenten, als tweede de corrigerende instrumenten en tot slot de dwingende instrumenten, die de CBI dwingen tot naleving over te gaan, of waarbij het beperken van de bevoegdheid nieuwe overtredingen voorkomt. Dit zijn vooral bestuursrechtelijke instrumenten. In uitzonderlijke gevallen kan strafrechtelijk optreden nodig zijn.<sup>12</sup> Er kan een combinatie van instrumenten worden ingezet, ook van verschillende soorten.

In schema 1 staat een opsomming van de beschikbare instrumenten. Bijlage 2 bevat een toelichting per instrument.

## 3.1 Stimulerende en adviserende instrumenten

Stimulerende en adviserende instrumenten hebben tot doel het versterken van de gewenste norm, het gemakkelijker maken van de naleving, het wegnemen van onduidelijke regelgeving en het vergroten van de handhaafbaarheid van regelgeving. Verder kan inzet van dit instrumentarium het risicobewustzijn bij CBI's (wijzen op impact van onjuist handelen) vergroten, waardoor deze instellingen meer gemotiveerd worden tot naleving. Bij de inzet van een stimulerend instrument kan gekozen worden voor een keten- of sectorbenadering, waarbij de eigen verantwoordelijkheid en het zelfcorrigerende vermogen van CBI's en van het werkveld gestimuleerd worden. Ook kunnen andere stakeholders in het stelsel benut worden om CBI's te stimuleren en ondersteunen bij de naleving (bijvoorbeeld de schema-

beheerder, de Raad voor Accreditatie, de beleidsafdeling van het ministerie van SZW). Een andere benadering van stimuleren is het afschrikken van overtreders door de onaantrekkelijkheid van overtreden te vergroten. Elementen daarbij zijn bijvoorbeeld het inspelen op imago-gevoeligheid, vergroten van de waargenomen pakkans, helder maken wat de consequenties voor een CBI zijn als tot handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie wordt besloten.

## 3.2 Corrigerende instrumenten

Corrigerende instrumenten zijn maatregelen waarbij de Nederlandse Arbeidsinspectie van de CBI verlangt dat deze actie onderneemt om geconstateerde overtredingen op te heffen, maar dit niet bestuursrechtelijk of strafrechtelijk afdwingt. Corrigerende maatregelen geven de Nederlandse Arbeidsinspectie meer zekerheid dat een CBI de geconstateerde overtreding opheft dan stimulerende of adviserende instrumenten. Ze zijn minder vrijblijvend voor de CBI die een overtreding begaan heeft. Binnen de corrigerende instrumenten vertrouwen de lichtere instrumenten meer op de eigen verantwoordelijkheid van de CBI om overtredingen op te lossen en herhaling te voorkomen, bij de zwaardere corrigerende instrumenten kijkt de Nederlandse Arbeidsinspectie nadrukkelijker mee, en zal de Nederlandse Arbeidsinspectie meer sturend zijn in wat zij op welke termijn van de CBI verwacht. Uitgaand van de eigen verantwoordelijkheid van de CBI, verwacht de Nederlandse Arbeidsinspectie van CBI's niet alleen dat ze na constatering van overtredingen de door hen gemaakte fouten in beeld brengen en herstellen, maar ook dat ze maatregelen nemen om herhaling te voorkomen. Dit vloeit onder andere voort uit de aanwijzingseisen en accreditatie-vereisten.

<sup>12</sup> Binnen de Nederlandse Arbeidsinspectie is de directie Opsporing belast met het onderzoek naar strafbare feiten. Wanneer de Nederlandse Arbeidsinspectie vermoedens heeft van strafbare feiten begaan door personen werkzaam bij of voor een CBI, dan wordt de directie Opsporing ingeschakeld.

### 3.3 Dwingende (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke) instrumenten

Op grond van het bestuursrecht is de Nederlandse Arbeidsinspectie dan wel de minister van SZW bevoegd om direct en dwingend in te grijpen bij een CBI. De inzet van bestuursrechtelijke instrumenten begint veelal met het versturen van het voorgenomen besluit waarop de CBI een zienswijze mag geven. Daarna volgt het definitieve besluit. Dit is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Bezwaar heeft geen opschortende werking.

Schema 1. Beschikbare instrumenten handhaving certificatie

#### Stimulerende en adviserende instrumenten

1. Regelgever wijzen op onwerkbaar regelgeving (onduidelijk of gebrekkig);
2. Delen van goede praktijken;
3. Nalevingscommunicatie (uitleg regelgeving, bijv. door publiceren toetskaders);
4. Klacht laten indienen bij CBI;
5. Communicatie over al eerder uitgevoerde handhaving aan de CBI;
6. Advies, meer of minder vrijblijvend;
7. Voorlichting (1 op 1, artikelen, presentatie op congres, campagnes)
8. Circulaires, artikelen in vaktijdschriften en campagnes.

#### Corrigerende instrumenten

1. Ambtelijk gesprek;
2. Vaststelling reikwijdte interpretatie regelgeving en nadere invulling van open normen;
3. Overtreding schriftelijk vastleggen en CBI zegt opheffen overtreding toe;
4. Overdragen aan RvA voor eigenstandig oordeel of en hoe er geïntervenieerd zal worden;
5. Bestuurlijk gesprek;
6. Verbeterplan/herstelplan.

#### Dwingende (bestuursrechtelijke) instrumenten

##### *Ingrijpen in de aanwijzing van de CBI*

1. Voorwaardelijke schorsing aanwijzing;
2. Schorsing aanwijzing;
3. Voorwaardelijke intrekking van de aanwijzing;
4. Wijziging aanwijzing;
5. Intrekking aanwijzing.

##### *CBI dwingen tot bepaald handelen*

1. Aanwijzing geven (hoe te handelen);
2. Voorzieningen treffen.

#### Dwingende (strafrechtelijke) instrumenten

1. Proces verbaal.

# 4 (Criteria voor de) inzet van instrumenten

Om naleving effectief te bevorderen kiest de Nederlandse Arbeidsinspectie voor een interventie die past bij de aard, omvang en oorzaak van de overtreding. De interventie zal effectiever zijn als hij beter ingrijpt op oorzaken. Klassieke handhaving (dwingen en/of straffen) zal in bepaalde gevallen niet de meest effectieve interventie zijn. Als onduidelijke regels of kennisgebrek de oorzaak zijn van een overtreding, zal het effectiever zijn de regels te verbeteren of voorlichting over de regels te geven, of de CBI te bewegen processen zodanig in te richten dat de kennis beter wordt geborgd. Bij de relatief wat zwaardere overtredingen die niet kunnen blijven voortduren, of waarbij de overtreder weigert na te leven, zal klassieke handhaving veelal wél de meest aangewezen wijze van handhaven zijn.

De Nederlandse Arbeidsinspectie overweegt bij overtredingen de inzet van een breed scala aan mogelijke interventies (zie hoofdstuk 3). Dit hoofdstuk beschrijft de criteria die de Nederlandse Arbeidsinspectie gebruikt bij de keuze van een of meer typen instrument en de keuze van het soort in te zetten instrumentarium na vaststelling van een overtreding.

Bij de keuze van het instrument c.q. de instrumenten hanteert de Nederlandse Arbeidsinspectie drie criteria:

1. Criterium 1: De ernst van de overtreding;
2. Criterium 2: Herhaling van de overtreding;
3. Criterium 3: Geschiktheid voor overdracht van de melding aan de Raad voor Accreditatie die zelfstandig onderzoekt, oordeelt en zo nodig intervenueert.

Hieronder worden deze criteria verder uitgewerkt.

## 4.1 Criterium 1: Ernst van de overtreding

De ernst van een overtreding wordt bepaald door de volgende factoren:

1. De aard/omvang/oorzaak van de overtreding;
2. De impact van de overtreding;
3. Het (tijdelijk) geschorst of ingetrokken zijn van de accreditatie.

### 4.1.1 Aard/oorzaak/omvang van de overtreding

#### *Aard overtreding*

Er zijn verschillende soorten overtredingen die een CBI kan begaan. De Nederlandse Arbeidsinspectie spreekt in dit handhavingsbeleid van een overtreding als niet voldaan is aan de aanwijzings- en aanmeldingsvoorschriften uit de toepasselijke wet- en regelgeving alsmede als door de CBI onjuiste beslissingen in het kader van de conformiteitsbeoordelingen zijn genomen.

De Nederlandse Arbeidsinspectie rangschikt de in de regelgeving opgenomen aanwijzingsvoorschriften<sup>13</sup> naar zwaarte zoals weergegeven in schema 2 (van zwaar (categorie V) naar licht (categorie I)). Het voorschrift dat een CBI geaccrediteerd moet zijn ontbreekt in dit overzicht. Op dit voorschrift zal in paragraaf 4.1.3 nader worden ingegaan. Besluiten over een aanvraag, continuering of beëindiging van een certificaat ziet de Nederlandse Arbeidsinspectie als de kernactiviteit van de CBI. Vandaar dat aan overtreding van dit aanwijzingsvoorschrift het zwaarste gewicht wordt toegekend.<sup>14</sup> De overige aanwijzingsvoorschriften zijn voorwaardelijk voor het nemen van juiste besluiten. Certificatie vereist dat besluiten van een CBI onafhankelijk, onpartijdig en integer zijn. Omdat de CBI – als actor in een privaat stelsel – namens de minister van SZW een publieke taak uitvoert, is het van belang dat de Nederlandse Arbeidsinspectie als toezichthouder op de CBI's haar toezichthoudende taak overeenkomstig de voorschriften van de minister kan uitvoeren. Ook moet de structuur van de CBI borgen dat de CBI de juiste besluiten neemt. En de CBI moet een goed werkende organisatie hebben. Tenslotte functioneert de CBI in een certificatiestelsel met meerdere actoren, wat maakt dat er voorschriften zijn opgesteld die te maken hebben met de (informatie) relaties met de omgeving.

<sup>13</sup> Zie in dit kader ook de in bijlage 1 opgenomen aanwijzingsvoorschriften uit de Arboret en de aanwijzingsvoorschriften van de in voetnoot 27 vermelde Warenwetbesluiten.

<sup>14</sup> Een CBI mag een certificaat alleen afgeven als de aanvrager voldoet aan de met betrekking tot het certificaat gestelde eisen. Er is blijvend vertrouwen in het stelsel van certificatie wanneer certificaathouders zich gedurende de looptijd van het certificaat houden aan de voor hen geldende normen. Verkeerde besluitvorming door de CBI over aanvraag, continuering of beëindiging van een certificaat is een duidelijke inbreuk op het vertrouwen in het stelsel.

**Schema 2.** Zwaarte van overtreding aanwijzingsvoorschrift

<ul style="list-style-type: none"> <li>De CBI neemt een verkeerd primair besluit (beslissing over een aanvraag, continuering of beëindiging van een certificaat; afhandeling klacht, vaststelling afwijking, oplegging maatregel aan certificaathouders).</li> </ul>	Categorie V
<ul style="list-style-type: none"> <li>De onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de CBI is niet op orde;</li> <li>De CBI stelt toezichthouders niet in staat om toezicht uit te oefenen.</li> </ul>	Categorie IV
<ul style="list-style-type: none"> <li>De CBI heeft geen goede administratie/organisatie, in de brede zin van het woord, zoals bedoeld in het in bijlage 1 opgenomen aanwijzingsvoorschrift 2.</li> </ul>	Categorie III
<ul style="list-style-type: none"> <li>De CBI is zijn verplichtingen in het kader van schemabeheer niet nagekomen;</li> <li>De CBI komt zijn informatieplichten niet na tijdens de looptijd van de aanwijzing dan wel bij beëindiging van de aanwijzing.</li> </ul>	Categorie II
<ul style="list-style-type: none"> <li>Overige toepasselijke voorschriften uit wet- en regelgeving waar CBI aan moet voldoen.</li> </ul>	Categorie I

Er kan sprake zijn van overtreding van meerdere aanwijzingsvoorschriften. In dat geval spreekt de Nederlandse Arbeidsinspectie over meerdere overtredingen. Wanneer deze overtredingen met elkaar samenhangen (bijvoorbeeld een verkeerd besluit komt voort uit het niet deelnemen aan het CBI-overleg), dan zal dit meewegen bij het in te zetten handhavinginstrument. Zo is het denkbaar dat het in te zetten instrument gebaseerd zal zijn op de overtreding die het zwaarst weegt. Meerdere overtredingen die niet samenhangen kunnen ofwel leiden tot de inzet van een zwaarder instrument dan bij een enkele overtreding ofwel leiden tot de inzet van meerdere handhavinginstrumenten. Alle omstandigheden zullen hierbij in haar onderlinge verband moeten worden gezien.

#### *Overtreden norm: open of gesloten?*

Bij het beoordelen van de aard van de overtreding betreft de Nederlandse Arbeidsinspectie ook of er sprake is van een open norm. Wet- en regelgeving is niet altijd in beton gegoten. Regels waaraan CBI's en certificaathouders moeten voldoen zijn zeker ingeval van Arboregelgeving soms open of multi-interpretabel. Dit zal eerder het geval zijn wanneer er sprake is van een niet concreet doelvoorschrift dan van een middelvoorschrift. Het overtreden van een dergelijk (doel)voorschrift vereist een andere benadering dan het overtreden van een (meer concreet) middelvoorschrift.

Bij een niet concreet doelvoorschrift verwacht de Nederlandse Arbeidsinspectie van de CBI dat deze alles in het werk stelt om het doelvoorschrift meer geconcretiseerd te krijgen. Als er meerdere CBI's zijn binnen een wettelijk werkveld dan is het verplichte CBI-overleg in dit verband een geëigend gremium voor afstemming. Deze afstemming ter voorkoming van interpretatieverschillen en bevordering van harmonisatie is wettelijk voorgeschreven en maakt onderdeel uit van de aanwijzingscriteria. Wanneer er sprake is van één CBI op een specifiek werkveld, dan kan in het ene geval de schemabeheerder van die CBI worden geraadpleegd ten einde na te gaan op welke wijze deze doelbepaling behoort te worden geïnterpreteerd.

#### *Oorzaak overtreding*

Na vaststelling van een overtreding is het belangrijk om de oorzaak ervan te bepalen. Het kan een incidentele overtreding zijn van een medewerker die een verkeerde beslissing heeft

genomen die in strijd was met de geldende voorschriften binnen de CBI. Maar er kan ook sprake zijn van een groot aantal verkeerde beslissingen omdat bijvoorbeeld de controle vanuit het management op de besluitvorming niet goed geregeld is. Zo zou de oorzaak die hieraan ten grondslag zou kunnen liggen een tekortschietend managementcontrolsysteem kunnen zijn.

Wanneer dit laatste het geval is, is de kans op herhaling in de toekomst groot. Niet-incidentele overtredingen duiden in de meeste gevallen op structurele problemen in de organisatie (of in de omgeving van de organisatie). Om herhaling te voorkomen is het dan ook belangrijk om de oorzaak van de overtreding vast te stellen.

Om te zien of structurele oorzaken ten grondslag liggen aan een overtreding betreft de Nederlandse Arbeidsinspectie een drietal aspecten in de beoordeling, die samen moeten zorgen dat de kans op juiste besluiten maximaal is:

- Gedocumenteerd: Zijn de te bereiken doelen en de daartoe voorgeschreven handelingen deugdelijk en volledig gedocumenteerd (helder, inzichtelijk, goed leesbaar en actueel; zijn alle relevante aspecten benoemd)?
- Geschikt: Zijn de voorgeschreven handelingen geschikt (voldoen aan wet- en regelgeving en bepalingen in het certificatieschema, aantoonbaar aanwezig en werkend; passend voor de aangetroffen situatie om het doel te bereiken)? Hieronder begrepen ook een goed functionerend systeem voor kwaliteitsborging en verbetering, waarbij de verbeteractiviteiten op alle onderdelen structureel en onlosmakelijk aan de bedrijfsvoering verbonden zijn.
- Geïmplementeerd: Zijn de voorgeschreven handelingen geïmplementeerd (handelen medewerkers van de CBI volgens de voorschriften, leidt dit tot de gewenste uitkomst (juiste primaire besluiten)). En is de beheersing van de organisatorische processen binnen de CBI sluitend voor wat betreft controle, onderhoud en verbeteractiviteiten?

De Nederlandse Arbeidsinspectie verzamelt de benodigde informatie tijdens het toezichtonderzoek dat vooraf is gegaan aan het constateren van de overtreding(en). Per aspect geeft de Nederlandse Arbeidsinspectie een oordeel (goed, matig of slecht). In schema 3 staat de toelichting op ieder aspect c.q. het te vormen oordeel.

Schema 3. Oordeel over overtreding op basis van oorzaak en omvang

Beoordelingsgrond	GOED	MATIG	SLECHT
<p><b>A. Gedocumenteerd:</b> Staat het doel en de inrichting van het werkproces van de CBI ergens vast (in een omschrijving)?</p>	<p>Er is sprake van een deugdelijke en volledige beschrijving.</p> <p><i>Toelichting</i> <b>Deugdelijk:</b> helder, inzichtelijk, goed leesbaar en actueel.</p> <p><b>Volledig:</b> alle relevante aspecten zijn benoemd.</p>	<p>Er is sprake van een matig deugdelijke en onvolledige beschrijving.</p> <p><i>Toelichting</i> <b>Matig deugdelijk:</b> er is nauwelijks een of onvoldoende systematische benadering aanwezig, de helderheid, inzichtelijkheid, leesbaarheid en actualiteit van de documentatie is aantoonbaar onvoldoende.</p> <p><b>Onvolledige beschrijving:</b> een aantal relevante aspecten ontbreekt.</p>	<p>Er is geen sprake van een deugdelijke en volledige beschrijving.</p> <p><i>Toelichting</i> Er is geen of slechts een zeer summiere documentatie aanwezig dat niet deugdelijk of volledig is.</p>
<p><b>B. Geschikt:</b> Is het werkproces inclusief borgingsmaatregelen aantoonbaar passend ingericht om het doel te bereiken?</p>	<p>Beschreven werkproces voldoet om gewenst niveau van handelen te bewerkstelligen.</p>	<p>Beschreven werkproces voldoet niet op alle onderdelen om gewenst niveau van handelen te bewerkstelligen.</p>	<p>Beschreven werkproces is niet in staat om gewenst handelen te realiseren.</p>
<p><b>C. Geïmplementeerd:</b> 1. Handelen medewerkers van CBI volgens de voorschriften;  2. Is de beheersing van de organisatorische processen binnen de CBI sluitend voor wat betreft controle, onderhoud en verbeteractiviteiten?  3. Leidt dit tot de gewenste uitkomst (= juist primair besluit)?</p>	<p>Er wordt aantoonbaar gewerkt zoals beschreven.</p> <p>Er is een goed functionerend beheersingssysteem, verbeteractiviteiten zijn structureel verbonden aan de bedrijfsvoering.</p> <p>Primaire besluiten worden juist genomen.</p>	<p>De beschreven werkwijze wordt niet structureel gevolgd.</p> <p>Het beheersingssysteem wordt incidenteel doorlopen. Verbeteractiviteiten worden incidenteel uitgevoerd en zonder duidelijke band met de bedrijfsvoering.</p> <p>Regelmatig worden door medewerkers verkeerde besluiten genomen.</p>	<p>Er wordt niet gewerkt zoals wordt beschreven of een eenduidige werkwijze ontbreekt.</p> <p>Het beheersingssysteem functioneert niet of is niet aanwezig. Verbeteractiviteiten worden niet of nauwelijks uitgevoerd.</p> <p>Over een langere periode worden door de CBI verkeerde besluiten genomen.</p>

Nadere toelichting op schema 3:

### Geschikt

Het werkproces moet een juiste taakvervulling garanderen. Het primaire werkproces moet zo in elkaar zitten dat het tot de juiste besluiten leidt, en ook voor alle randvoorwaarden moeten goede processtappen en criteria gedefinieerd zijn. Er moet een degelijk systeem van kwaliteitsborging beschreven zijn.

### Gedocumenteerd

Er moet duidelijk vastgelegd zijn wat de taak van een medewerker van de CBI is en welke ondersteunende processen/systemen bijdragen aan het bereiken van de doelen die een CBI heeft. Een goede administratie van de vereiste processen, procedures (waaronder werkinstructies en checklists) en deskundigheid van medewerkers is aanwezig.

### Geïmplementeerd

Bij implementatie gaat het om de uitvoering van de werkzaamheden en het nemen van een inhoudelijk juist besluit door de CBI. Komt het besluit voort uit de voorgeschreven werkwijzen en werken de waarborgen die ervoor zouden moeten zorgen dat de CBI op de juiste wijze werkt en tot de juiste besluiten komt en eventuele verkeerde besluiten voorkomt of corrigeert? Met andere woorden, leidt het besluit niet tot een overtreding van de aanwijzingseis dat een beslissing over een aanvraag, continuering of beëindiging van een certificaat overeenkomstig de normen uit wet- en regelgeving (inclusief certificatieschema) moet zijn genomen?

Het gaat hier niet alleen om de technische inrichting van het werkproces en het doorlopen van de juiste processtappen. Ook de bedrijfscultuur (attitude) vormt een belangrijk aandachtspunt. De cultuur van een organisatie bepaalt hoe medewerkers – deels onbewust – hun werk uitvoeren en problemen oplossen. Een verkeerde bedrijfscultuur kan leiden tot het structureel overtreden van aanwijzingsvoorschriften.

### Omvang overtreding

Uit schema 3 valt af te leiden dat het niet alleen belangrijk is om oorzaken van een overtreding inhoudelijk te duiden, maar ook om het aantal overtredingen te kwantificeren. Handhaving na een overtreding is niet altijd nodig. Om te bepalen of er sprake is van een incident gaat de Nederlandse Arbeidsinspectie voor zover mogelijk per overtreding na hoe vaak, hoe lang en door hoeveel medewerkers de overtreding is begaan. Het aantal verkeerde besluiten wordt in absolute zin bekeken, maar ook beschouwd in relatie tot het totaal aantal genomen besluiten. Bij dit alles is het van belang om te weten hoeveel certificaathouders/certificatieobjecten te maken hebben gekregen met een verkeerd besluit van een CBI.<sup>15</sup>

Kwantificering is niet alleen nodig om te bepalen hoeveel besluiten verkeerd zijn genomen, maar ook om vast te stellen in welke mate er structurele tekortkomingen in de werkprocessen van de CBI zijn. Ontbreekt er voor een specifiek deelproces de vereiste documentatie voor medewerkers of is de documentatie wel aanwezig maar niet beschikbaar gesteld aan medewerkers? Is er sprake van grootschalige regelovertreding, ook binnen andere organisatieonderdelen, of gaat het hier om een marginaal deelproces van een afdeling van de CBI? Dergelijke zaken kunnen medebepalend zijn voor de keuze van het in te zetten instrument c.q. de in te zetten instrumenten.

### 4.1.2 De impact van de overtreding

Bij het vaststellen van de ernst van de overtreding kijkt de Nederlandse Arbeidsinspectie niet alleen naar de feitelijke aard, omvang en oorzaak van de overtreding, maar ook naar de gevolgen die de overtreding heeft. Vergelijkbare overtredingen kunnen een verschillende impact hebben omdat bijvoorbeeld de context verschilt waarin de overtredingen zijn begaan.

*Voorbeeld: Bij een eenmalig verkeerde keuring van een drukvat in een chemische fabriek kan de ernst van de overtreding gering lijken. Er is weliswaar een verkeerd besluit genomen, maar het betrof een incident. Toch kan de impact van het verkeerde besluit groot zijn, zeker wanneer de chemische fabriek in een drukbevolkt gebied staat.*

*Wanneer een CBI een foutief besluit neemt, terwijl de CBI weet dat de Nederlandse Arbeidsinspectie kort daarvoor een andere CBI voor dezelfde overtreding een sanctie heeft opgelegd, dan kan dit grote gevolgen hebben voor het vertrouwen in het certificatiestelsel op het desbetreffende werkveld.<sup>16</sup>*

Bij het bepalen van de impact van een overtreding gaat het om de vraag hoe een persoon, een organisatie of de samenleving als geheel een bepaalde overtreding in de context waarbinnen deze heeft plaatsgevonden weegt. De impact kan betrekking hebben op:

- het te beheersen risico (gezondheid/veiligheid)<sup>17</sup>
- het vertrouwen in het certificatiestelsel<sup>18</sup>
- het vertrouwen in gezag van de toezichthouder
- de financiële/administratieve last voor certificaathouders<sup>19</sup>
- maatschappelijke/politieke impact van een overtreding

De impact kan ook betrekking hebben op de consequenties van het inzetten van een instrument voor de werking van een certificatiestelsel. Wanneer een eventuele intrekking van een aanwijzing van een CBI ertoe leidt dat er voor een specifiek werkveld geen enkele CBI meer is aangewezen, dan zal de Nederlandse Arbeidsinspectie dit element zeker meewegen bij het bezien wat de consequenties zijn voor de uitvoering en het eventuele toezicht.

De impact van een overtreding wordt ingeschat op basis van het *professional judgement* van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Dit *professional judgement* is hoofdzakelijk gebaseerd op de kennis en ervaring van de inspecteur/toezichtsambtenaren. Hierbij kan bijvoorbeeld ook gebruik gemaakt worden van gesprekken die de Nederlandse Arbeidsinspectie voert met relevante stakeholders (beleid, politiek, andere toezichthouders). Ook berichten in de media kunnen hierbij relevant zijn. Een goede analyse van de impact is belangrijk omdat de mening van individuele ambtenaren zonder feitelijke onderbouwing niet voldoende is.

<sup>15</sup> Door verschillende redenen (bijvoorbeeld toeval) kan de werking van een organisatorische maatregel niet voldoende borging bieden voor een goede uitvoering (= overtreding aanwijzingsreis van goede administratie), maar kan de CBI desalniettemin toch de juiste besluiten hebben genomen.

<sup>16</sup> In diverse schema's wordt de ernst van overtredingen gerangschikt in categorieën; categorie I tot en met IV, waarbij categorie I de meeste ernstige en categorie IV de lichte overtredingen zijn. Voor zover een certificatieschema dergelijke bepalingen bevat, neemt de Nederlandse Arbeidsinspectie deze nadere bepaling mee in de weging van de impact van de overtreding die de CBI begaat.

<sup>17</sup> Een niet goed functionerend drukvat in een chemische fabriek in een dichtbevolkte omgeving heeft een andere impact dan een niet werkend drukvat bij een boer met een propaantank die corrosie vertoont.

<sup>18</sup> Wanneer certificaathouders zich collectief niet houden aan de certificatie-normen, dan zal het vertrouwen gering zijn. De urgentie bij opdrachtgevers om een gecertificeerd bedrijf in te schakelen zal geringer zijn.

<sup>19</sup> Een te hoge last kan leiden tot malafide praktijken (buiten het stelsel om werken).

### 4.1.3 (Tijdelijk) niet geaccrediteerd zijn

Accreditatie is voorwaardelijk voor het verkrijgen van een aanwijzing.<sup>20</sup> Het schorsen of intrekken van de accreditatie is voor de RvA een zwaar instrument om in te zetten. Er zal duidelijk sprake moeten zijn van een ernstig, structureel probleem alvorens hiertoe wordt besloten. Het (tijdelijk) schorsen dan wel intrekken van een accreditatie door de RvA is voor de Nederlandse Arbeidsinspectie een signaal dat een CBI niet voldoet aan de criteria voor aanwijzing (de toepasselijke geharmoniseerde norm voor accreditatie én de sectorale bepalingen). Indien de CBI geen excuserende omstandigheden kan aanvoeren bij het besluit van de RvA tot intrekking van haar accreditatie, dan zal dit leiden tot een schorsing of intrekking van de aanwijzing.<sup>21</sup>

Vanuit het principe van zorgvuldigheid zal de Nederlandse Arbeidsinspectie altijd eerst zelf de feiten over de (tijdelijke) intrekking van de accreditatie toetsen. Overleg met de RvA en de betreffende CBI zal in ieder geval onderdeel van de toets zijn. Zo zou in het kader van een bezwaar- of beroepsprocedure ingesteld door een CBI tegen een schorsings- c.q. intrekkingbesluit van de accreditatie achteraf kunnen blijken dat het bezwaar c.q. beroep alsnog gegrond verklaard is. In dat geval zal de RvA deze schorsing/intrekking zo spoedig mogelijk ongedaan maken. Dit is vervolgens voor de minister dan weer reden de aanwijzing niet te schorsen/in te trekken. Dat voorkomt bovendien dat taken van die CBI ten onrechte tijdelijk naar de minister overgaan. Naar verwachting zal in de meeste zaken de Nederlandse Arbeidsinspectie het oordeel van de RvA gewoon overnemen.

Ingeval een schorsing of intrekking van de aanwijzing eveneens stelselconsequenties heeft (bijvoorbeeld door de intrekking van de aanwijzing zijn er geen CBI's meer op een werkveld, waardoor de minister de verstrekking van certificaten moet overnemen), zal de Nederlandse Arbeidsinspectie dit afstemmen met de beleidsdirectie van het ministerie van SZW.<sup>22</sup>

### 4.1.4 Uiteindelijke vaststelling ernst overtreding

Op grond van de feiten maakt de Nederlandse Arbeidsinspectie een inschatting van de ernst van de overtreding. Dit leidt tot een keuze voor het in te zetten handhavinginstrument. Deze keuze kan nog veranderen wanneer er sprake is van herhaling (paragraaf 4.2) of wanneer de Nederlandse Arbeidsinspectie ervoor kiest het initiatief over te laten aan de RvA (paragraaf 4.3).

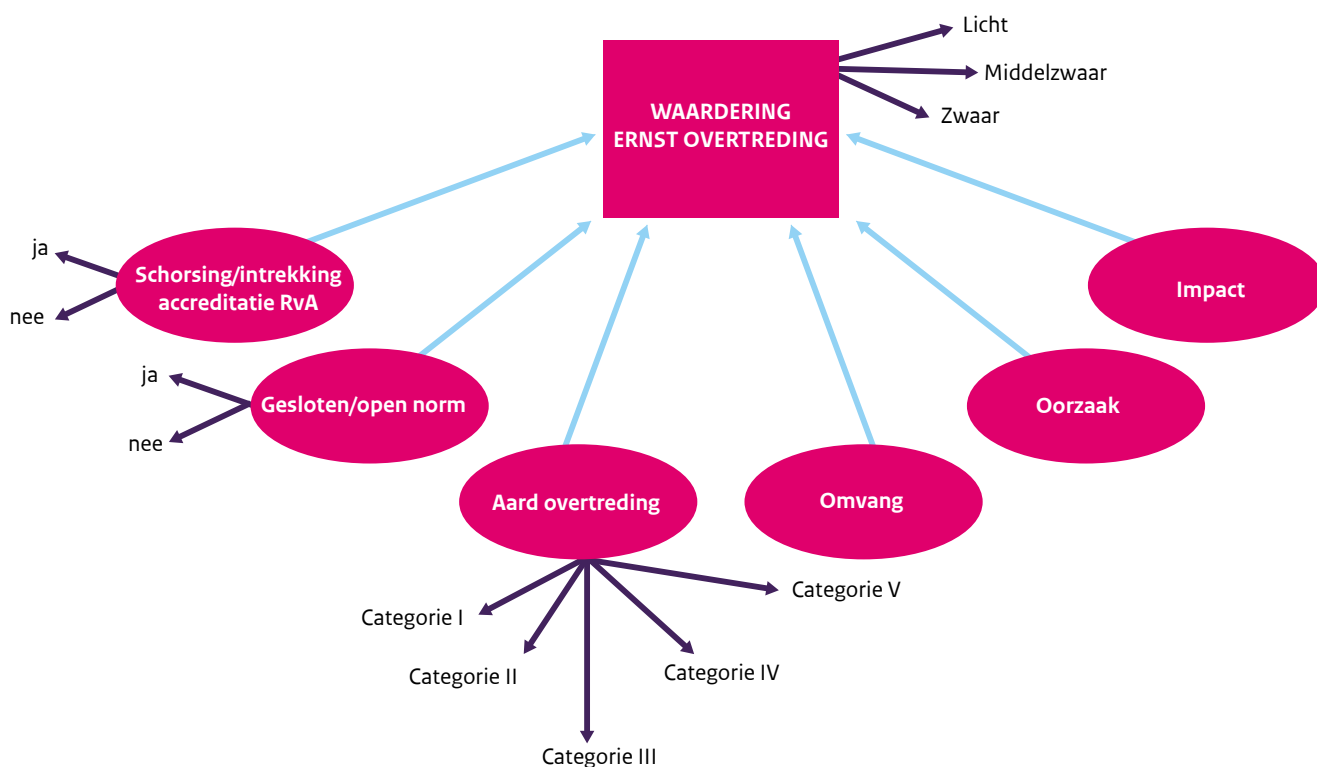
Het is ondoenlijk om in een handhavingbeleid vooraf nauwkeurig aan te geven welk instrument wordt ingezet bij welke overtreding. Iedere situatie heeft unieke kenmerken (aard, omvang, oorzaak, openheid norm, impact) die gewogen moeten worden om tot een adequate instrumentkeuze te komen. In dit handhavingbeleid zullen alle potentiële overtredingen dan ook niet direct gekoppeld kunnen worden aan concrete instrumenten. *Wanneer een CBI een toezichthouder niet in staat heeft gesteld om toezicht te houden (categorie II, zie schema 2), maar die CBI heeft in de periode waarin dit speelt geen enkel verkeerd besluit genomen (omvang = nihil), dan zal de uitkomst anders zijn dan wanneer uit het onderzoek blijkt dat er door het niet toezicht kunnen houden door de toezichthouder stelselmatig verkeerde besluiten zijn genomen (omvang = groot). En de ernst van de overtreding is wederom groter wanneer bovendien blijkt dat de oorzaak voor het nemen van verkeerde besluiten komt doordat die CBI niet meer onafhankelijk is (categorie II, zie schema 2). En als er tenslotte dan ook nog sprake is van een monopolist, dan is de impact voor het werkveld veel groter dan wanneer het gaat om een CBI met een klein marktaandeel. Al deze feiten in haar onderlinge verband beziend, bepalen tezamen het in te zetten handhavinginstrument c.q. de in te zetten handhavinginstrumenten.*

Uit het navolgende schema 4 wordt de complexiteit van de besluitvorming over een of meerdere in te zetten instrumenten duidelijk.

<sup>20</sup> Er is in de regelgeving wel een uitzondering geformuleerd. In artikel 1.5d van het Arbeidsomstandighedenbesluit staat dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat voor een bepaald werkveld tijdelijk geen accreditatie vereist is om aan te tonen dat de instelling voldoet aan de aanwijzingscriteria. Van deze uitzonderingsbepaling is tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

<sup>21</sup> In ieder geval voor de activiteiten waarvoor de accreditatie is ingetrokken. De RvA kan een CBI ook voor een deel van de werkzaamheden schorsen.

<sup>22</sup> De beleidsdirectie van het ministerie van SZW is immers de eerst aangewezene daar waar het de stelselverantwoordelijkheid betreft.



Een groot aantal variabelen bepaalt het uiteindelijke oordeel over de mate van ernst van de overtreding. In dit licht is het voor de Nederlandse Arbeidsinspectie van groot belang dat de onderbouwing van het uiteindelijke oordeel alle relevante feiten bevatten. Per aspect (aard overtreding, omvang, oorzaak, impact, gesloten/open norm, wel/niet schorsing/intrekking RvA) benoemt de Nederlandse Arbeidsinspectie de feiten die ten grondslag liggen aan de uiteindelijke vaststelling van de ernst van de overtreding. Zo wordt het voor de CBI (en voor andere betrokken actoren) duidelijk welke feiten hebben bijgedragen aan het oordeel en welk gewicht deze feiten hebben voor de instrumentkeuze.

De Nederlandse Arbeidsinspectie kwalificeert 'de ernst' van iedere overtreding als licht, middelmatig of zwaar. Dit correspondeert met de inzet van een stimulerend, corrigerend of dwingend instrument. De Nederlandse Arbeidsinspectie hanteert de volgende principes voor elk van de factoren:

1. Schorsing/intrekking van de accreditatie door de RvA leidt in principe tot het oordeel zwaar en de inzet van de dwingende instrumenten schorsing of intrekking van de aanwijzing;
2. Overtreding van een meer open norm, waarbij de CBI getracht heeft de norm te concretiseren, zal eerder leiden tot het oordeel 'lichte overtreding', dan wanneer die CBI in het geheel geen actie zou hebben ondernomen;
3. Naarmate de aard van het overtreden aanwijzingsvoorschrift dichterbij categorie V komt (zie schema 2), wordt de overtreding eerder als relatief 'zwaarder' beoordeeld, wat vervolgens weer eerder aanleiding zou kunnen zijn tot de inzet van een meer dwingend instrument;

4. Wanneer de feiten over de oorzaak van de overtreding (schema 3):

- a. leiden tot het oordeel 'goed', dan zal de zwaarte van de overtreding veelal relatief lichter zijn en is het mogelijk dat de Nederlandse Arbeidsinspectie kiest voor een lichter instrument, zoals stimulerend instrument;
- b. leiden tot het oordeel 'matig', dan zal de zwaarte van de overtreding wat ernstiger van aard zijn en kiest de Nederlandse Arbeidsinspectie mogelijk eerder voor een corrigerend instrument;
- c. leiden tot het oordeel 'slecht', dan zal de zwaarte van de overtreding ernstiger van aard zijn en is een dwingend instrument meer aangewezen.

Resultaten voor de verschillende factoren kunnen leiden tot verschillende typeringen van de ernst van de overtreding (licht, middelmatig of zwaar) en daarmee komen ook verschillende handhavinginstrumenten in beeld. De duiding van de zwaarte van de overtreding is het resultaat van een weging van de afzonderlijke uitkomsten voor de verschillende factoren. In de beoordeling worden ook de uitgangspunten genoemd in hoofdstuk 2 meegenomen (zoals proportionaliteit). Zo komt de Nederlandse Arbeidsinspectie uiteindelijk tot een gewogen oordeel en de beslissing welk instrument c.q. instrumenten in dit specifieke geval ingezet behoren te worden.

## 4.2 Criterium 2: Herhaling van de overtreding

Eén van de uitgangspunten van het handhavingsbeleid certificatie van de Nederlandse Arbeidsinspectie is dat een enkele fout nog niet tot ingrijpen hoeft te leiden (zie paragraaf 2.2)<sup>23</sup>. Een CBI die een incidentele fout begaat, zal in principe in het geheel niet of hooguit licht worden gesanctioneerd als de CBI direct correctief handelt. Na de inzet van een handhavingsinstrument moet de CBI de aanwijzingsvoorschriften op een bestendige wijze gaan naleven. Herhaling van een eerdere overtreding, waarvoor eerder ook al een handhavingsinstrument is ingezet door de Nederlandse Arbeidsinspectie, kan erop duiden dat het probleem toch groter is dan in eerste instantie ingeschat. Er is sprake van herhaling wanneer een CBI dezelfde of soortgelijke<sup>24</sup> overtreding binnen een periode van twee jaar begaat.

Het in te zetten handhavingsinstrument zal naar verwachting zwaarder zijn dan bij de eerste overtreding. Dit zwaardere instrument hoeft niet altijd te betekenen dat de toevlucht wordt gezocht in een andere categorie (van licht naar middelmatig of van middelmatig naar zwaar), maar kan ook de inzet betreffen van een relatief wat zwaarder instrument binnen dezelfde categorie (van ambtelijk gesprek naar herstel- of verbeterplan).

## 4.3 Criterium 3: Geschiktheid voor overdracht als melding aan Raad van Accreditatie

Indien de Nederlandse Arbeidsinspectie een overtreding vaststelt, zal zij deze overtreding, mits vallend onder de scope van de RvA, als signaal kunnen overdragen aan de RvA. De RvA kan vervolgens de feiten meenemen bij haar accreditatie- of controle-activiteiten richting die betreffende CBI. Of dat kan en passend/wenselijk is, is afhankelijk van diverse hieronder vermelde factoren. De Nederlandse Arbeidsinspectie behoudt de mogelijkheid om naast de door de RvA te ondernemen actie ook nog zelf een bepaald instrument in te zetten.

Overwegingen voor Nederlandse Arbeidsinspectie om een overtreding geheel zelf af te handelen zijn bijvoorbeeld:

1. De overtreding valt buiten de scope van de RvA (bijvoorbeeld: fraude bij een CBI, Awb);
2. De overtreding heeft vooral raakvlakken met de doeltreffendheid van het stelsel. De focus van de RvA ligt vooral op het juist toepassen van accreditatienormen (= rechtmatigheid);
3. De ernst van de overtreding vereist onmiddellijk optreden van de toezichthouder, of het overlaten van de afhandeling van een

geconstateerde overtreding sluit niet aan bij de accreditatiecyclus van de RvA (of de beschikbare capaciteit ontbreekt);<sup>25</sup>

4. Indien met de RvA is overeengekomen dat de Nederlandse Arbeidsinspectie een bepaalde zaak het beste kan afwickelen;
5. Zelf handhaven betekent dat de Nederlandse Arbeidsinspectie voor CBI's zichtbaar blijft als toezichthouder. Hiervan gaat een belangrijk preventief effect uit;
6. Er is voor een bepaald werkveld (tijdelijk) geen verplichting tot accreditatie voor het verkrijgen van een aanwijzing.

## 4.4 Overgangsrecht

Indien een CBI een besluit heeft genomen of een gedraging heeft verricht die plaatsvond voor de ingangsdatum van deze beleidsnotitie (t.w. 03-12-2021), en dit besluit of deze gedraging zou voor de Nederlandse Arbeidsinspectie aanleiding zijn om tegen die betreffende CBI een maatregel te treffen, dan is op dit besluit of deze gedraging de Beleidsregel maatregelenbeleid certificering Arbeidsomstandighedenwet en Warenwet van toepassing. Voor besluiten en gedragingen van CBI's van latere datum zal door de Nederlandse Arbeidsinspectie deze beleidsnotitie worden toegepast.

Een besluit/gedraging of een nalaten door een CBI dat/die voor de inwerkingtreding van dit handhavingsbeleid als overtreding/afwijking geleid heeft tot de inzet van een bepaald handhavingsinstrument, wordt voor de vraag of er sprake is van herhaling van de overtreding beoordeeld op de ernst van de overtreding en de waardering hiervan als zijnde een overtreding van één van de zeven aanwijzingsvoorschriften, zoals vermeld in Bijlage 1.

<sup>23</sup> Bij accreditatie wordt dit een minor non conformity genoemd.

<sup>24</sup> Als soortgelijke overtreding wordt aangemerkt een handelen of nalaten in strijd met verplichtingen, welke vallen binnen eenzelfde aanwijzingsvoorschrift (zie pagina 20: nrs 1 t/m 7), zoals vermeld in Bijlage 1, en niet zijnde dezelfde overtreding.

<sup>25</sup> De Nederlandse Arbeidsinspectie zal dit altijd afstemmen met de RvA.

## Bijlage 1. Aanwijzingsvoorschriften<sup>26</sup>

### **Aanwijzingsvoorschrift 1: De CBI neemt de juiste beslissing over een aanvraag, continuering of beëindiging van een certificaat**

In verschillende certificatieschema's wordt onderscheid gemaakt in ernstige en minder ernstige normafwijkende handelingen door certificaathouders. De CBI moet dergelijke handelingen corrigeren. Bij het beoordelen van het achterwege blijven van een dergelijke correctie door de CBI weegt mee of er sprake is van een ernstige dan wel een minder ernstige normafwijkende handeling door een certificaathouder.

Grondslag: artikel 1.5b, tweede lid onder c; 1.5b, vierde lid; 1.5c, tweede lid; 1.5e tweede lid, onder c; 1.5f; 1.5g en 1.5h Arbeidsomstandighedenbesluit.

### **Aanwijzingsvoorschrift 2: De CBI moet een goede administratie hebben**

Om de kwaliteit van de uitvoering te garanderen bevatten aanwijzingsvoorschriften bepalingen hoe de CBI haar administratie moet hebben ingericht. Het begrip administratie wordt door de Nederlandse Arbeidsinspectie breed opgevat. Het gaat onder andere om de structuur en de onafhankelijkheid van de organisatie, de kwaliteit van het personeel, de wijze waarop de controleactiviteiten zijn opgezet en hoe systemen voor de registratie van uitgevoerde werkzaamheden zijn ingericht. Grondslag: artikel 1.5b, eerste lid onder a, g, j, l, tweede lid onder d Arbeidsomstandighedenbesluit.

### **Aanwijzingsvoorschrift 3: Onafhankelijkheid/onpartijdigheid/integriteit**

Certificatie is een vorm van conformiteitsbeoordeling, waarbij een onafhankelijke partij beoordeelt of een certificaathouder voldoet aan vooraf geformuleerde en vastgestelde certificatie-eisen. Een CBI moet alle aanvragers voor een certificaat die voldoen aan de eisen toelaten (onpartijdigheid) en moet zijn werkzaamheden integer uitvoeren.

Grondslag: artikel 1.5b, eerste lid onder b, c, d, e, h, i, k Arbeidsomstandighedenbesluit.

### **Aanwijzingsvoorschrift 4: De CBI moet geaccrediteerd blijven**

Om te worden aangewezen dient een CBI te beschikken over een accreditatie. De periode van accreditatie loopt gelijk op

met de periode van aanwijzing. Gedurende de looptijd van de aanwijzing dient de CBI geaccrediteerd te blijven. Wanneer de Raad voor Accreditatie besluit om een accreditatie tijdelijk te schorsen of definitief in te trekken heeft dat consequenties voor de aanwijzing. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de relatie tussen accreditatiebeslissingen van de RvA en de handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Grondslag: artikel 1.5d; 1.5e, tweede lid onder d Arbeidsomstandighedenbesluit.

### **Aanwijzingsvoorschrift 5: CBI's wijzen een schemabeheerder voor het opstellen van het schema aan<sup>27</sup>**

CBI's zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het aanwijzen van een schemabeheerder. De door de schemabeheerder opgestelde normen in het schema worden – na vaststelling door de minister van SZW – door de minister in de Staatscourant gepubliceerd. Als het schema niet adequaat is, is het de verantwoordelijkheid van de CBI's te zorgen voor aanpassing. Daarvoor kunnen ze de schemabeheerder inzetten. Die is er voor de CBI's. De CBI's zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een geharmoniseerde uitvoering van het schema. De minister van SZW zal een schema niet in de Staatscourant publiceren als CBI's er zelf niet achter kunnen staan.

Grondslag: artikel 1.5b, eerste lid onder m, n; 1.5b, tweede lid onder a, b Arbeidsomstandighedenbesluit.

### **Aanwijzingsvoorschrift 6: De CBI heeft meerdere informatieplichten tijdens de looptijd en bij een voortijdige beëindiging van de aanwijzing**

De informatieplichten zijn divers van aard, waaronder bijvoorbeeld:

- Het informeren van collega-CBI's over het afkeuren van een product;
- Het melden van direct gevaar bij de overheid;
- Het melden van uitbesteding van taken bij de minister;
- Het informeren van de minister wat er met de dossiers van certificaathouders gebeurt wanneer de CBI stopt;

Grondslag: Art 21, tweede lid Arbeidsomstandighedenwet, 1.5b, derde lid, 1.5c eerste en derde lid, 1.5e, eerste lid, 1.5e, tweede lid onder a, b, 1.5eb, eerste en derde lid Arbeidsomstandighedenbesluit.

### **Aanwijzingsvoorschrift 7: De CBI stelt toezichthouders in staat om toezicht uit te oefenen**

CBI's moeten de door de minister aangewezen toezichthouder(s) en accreditatieinstellingen toegang verlenen zodat deze kunnen vaststellen of de CBI conform de aanwijzingsvoorschriften handelt. Vertrouwen in het stelsel van certificatie is gebaat bij adequaat toezicht.

Grondslag: Art 21, eerste lid Arbeidsomstandighedenwet, artikel 1.5e, tweede lid onder a, artikel 1.5ea; 1.5eb, tweede lid Arbeidsomstandighedenbesluit.

<sup>26</sup> Onder de hieronder opgesomde aanwijzingsvoorschriften is als grondslag een aantal artikelen vermeld uit het Arbobesluit. Hetgeen daarover nader is uitgewerkt in Arboregeling, certificatieschema's en vastgestelde interpretatiedocumenten is daarmee ook bedoeld. Vergelijkbare artikelen zijn te vinden in de diverse Warenwetbesluiten waar de Nederlandse Arbeidsinspectie ook toezicht op houdt, zoals bijv. artikel 13 van het Warenwetbesluit (Wwb) drukapparatuur 2016 met verwijzing naar artikelen uit de Europese richtlijn drukapparatuur nr. 2014/68/EU of artikel 11 Wwb drukvaten van eenvoudige vorm 2016 met verwijzing naar artikelen uit de Europese richtlijn drukvaten Europese richtlijn drukvaten nr. 2014/29/EU. Voor verdere vergelijkbare artikelen zie ook de Warenwetbesluiten machines, containers, liften 2016, explosieveilig materieel 2016 en persoonlijke beschermingsmiddelen 2018 en de desbetreffende Europese richtlijnen/verordening waarnaar in deze verschillende Warenwetbesluiten wordt verwezen.

<sup>27</sup> Dit aanwijzingsvoorschrift geldt niet voor CBI's, die zijn aangewezen onder toepassing van de Warenwet.

### **Overige aanwijzingsvoorschriften:**

Alle niet in de voorgaande aanwijzingseisen genoemde voorschriften die bij of krachtens Arbeidsomstandighedenbesluit, de Warenwetbesluiten of de certificatieschema's [en bijbehorende vastgestelde interpretatiedocumenten] zijn vastgesteld en die betrekking hebben op de taakuitvoering door de CBI.

## **Bijlage 2. Toelichting handhavingsinstrumenten**

In dit handhavingsbeleid zijn niet alle instrumenten in evenveel detail uitgewerkt. De dwingende instrumenten zijn het meest uitgewerkt. Van de corrigerende instrumenten zijn de meer dwingende verder uitgewerkt, omdat ze minder vrijblijvend zijn en het voor de rechtszekerheid belangrijker is dat vooraf helder is welk handelen van de Nederlandse Arbeidsinspectie te verwachten is. De stimulerende en adviserende instrumenten staan in dit beleid enkel op hoofdlijnen.

### **A. Stimulerende en adviserende instrumenten**

Voorbeelden van stimulerende en adviserende instrumenten van de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn:

1. Regelgever wijzen op onwerkbaar regelgeving (onduidelijk of gebrekkig);
2. Delen van goede praktijken;
3. Nalevingscommunicatie (uitleg van de regelgeving, bijv. door publiceren van normen/toetsingskaders);
4. Klacht laten indienen bij CBI;
5. Communicatie over al eerder uitgevoerde handhaving aan de CBI;
6. Advies;
7. Voorlichting (1 op 1, artikelen, presentatie op congres, campagnes) circulaire, artikelen in vaktijdschriften en campagnes.

### **B. Corrigerende instrumenten**

#### **1. Ambtelijk overleg**

Als onderdeel van de nalevingsbevordering en in combinatie met andere instrumenten kan de toezichtmedewerker van de Nederlandse Arbeidsinspectie een gesprek met de CBI voeren. Het doel kan bijvoorbeeld zijn duidelijk te maken wat de Nederlandse Arbeidsinspectie geconstateerd heeft en wat van de CBI verwacht wordt. Ook kan het doel zijn om begrip en commitment bij de CBI te creëren. Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt en toegezonden aan de CBI.

#### **2. Vaststelling reikwijdte interpretatie regelgeving en nadere invulling van open normen**

Voor wat betreft Arbo- en Warenwetregelgeving zijn wettelijke eisen voor CBI's en certificaathouders in sommige gevallen open, zodat er meerdere interpretaties mogelijk zijn. Dit kan mede de oorzaak zijn van een overtreding: CBI's kunnen de regels elk verschillend interpreteren, en soms ook anders dan de Nederlandse Arbeidsinspectie. Hierdoor kan een CBI in een

bepaald geval tot een afwijking concluderen, terwijl een andere CBI op basis van een andere interpretatie niet tot een afwijking hoeft te concluderen. Daarmee is er geen uniforme uitvoering van het certificatieschema (wat een afwijking is). In dat geval kan de Nederlandse Arbeidsinspectie de CBI's en branche vragen om in onderling overleg te komen tot een gezamenlijke interpretatie en deze af te stemmen met de beleidsafdeling Gezond en Veilig Werken van het ministerie van SZW. De CBI's zorgen dat de interpretatie zodanig wordt vastgelegd dat alle partijen hier toegang toe hebben en deze toepassen. Ze informeren ook de RvA zodat zij deze interpretaties bij haar controles kan hanteren. Als een overtreding mede veroorzaakt wordt doordat CBI's de regels anders interpreteren dan de Nederlandse Arbeidsinspectie, kan ook de Nederlandse Arbeidsinspectie schriftelijk duidelijk maken hoe de CBI's de regels moeten interpreteren. De Nederlandse Arbeidsinspectie stemt dit waar nodig af in Europees verband indien het om productregelgeving gaat. De RvA krijgt een afschrift van deze interpretatie, zodat zij die in haar controles kan hanteren.

#### **3. Overtreding schriftelijk vastleggen en CBI zegt opheffen overtreding toe**

Na constatering van een overtreding voert de Nederlandse Arbeidsinspectie overleg met de CBI over de bevindingen, en vraagt de CBI op welke termijn ze verwacht de overtreding opgeheven te hebben en indien nodig maatregelen te hebben genomen om herhaling te voorkomen. De overtreding wordt schriftelijk vastgelegd en per brief aan de CBI gecommuniceerd. De brief bevat bevindingen en een oordeel (inclusief grondslag(en)), en de bevestiging van de toezegging van de CBI de overtreding op te lossen en maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen (met termijn). De CBI hoeft niet aan de Nederlandse Arbeidsinspectie te rapporteren over de afhandeling. De Nederlandse Arbeidsinspectie stuurt de brief als melding door aan de RvA. De RvA beziet of dit als signaal betrokken kan worden bij haar reguliere controles. Indien nodig kan de Nederlandse Arbeidsinspectie bij de CBI de detailrapportage van RvA opvragen.

#### **4. Overdragen aan RvA voor nadere beoordeling**

Bij dit onderdeel wordt uitgegaan van een al door de Nederlandse Arbeidsinspectie vastgestelde overtreding bij een CBI. Als een door de Nederlandse Arbeidsinspectie vastgestelde overtreding rechtstreeks verband houdt met een of meer van de accreditatie-eisen, zal de Nederlandse Arbeidsinspectie, zoals vermeld in paragraaf 4.3, deze melden aan de RvA. De RvA kan dan de geconstateerde feiten meenemen in haar accreditatie- en controleactiviteiten bij de betreffende CBI. Zij zal de bevindingen dan wegen en overeenkomstig haar eigen procedures afdoen. Mocht een CBI aan de Nederlandse Arbeidsinspectie hebben toegezegd de overtreding te zullen opheffen en de RvA heeft bij haar controlewerkzaamheden hiervan de bevestiging gezien, dan zal ze dit richting de Nederlandse Arbeidsinspectie kunnen terugleggen. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan ook, indien nodig, bij de CBI de detailrapportage van de RvA opvragen.

## 5. Bestuurlijk gesprek

Als onderdeel van de nalevingsbevordering en in combinatie met andere instrumenten kan de bestuurder(s), directie of programmanager van de Nederlandse Arbeidsinspectie een gesprek met de CBI voeren. Het doel kan bijvoorbeeld zijn duidelijk te maken wat de Nederlandse Arbeidsinspectie geconstateerd heeft en wat van de CBI verwacht wordt. Ook kan het doel zijn om begrip en commitment bij de CBI te creëren. Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt en toegezonden aan de CBI.

## 6. Verbeterplan

Uitgaand van de eigen verantwoordelijkheid van de CBI en de verplichting om een goed kwaliteitssysteem te hebben, verwacht de Nederlandse Arbeidsinspectie dat CBI's bij een overtreding gemaakte fouten in beeld brengen en herstellen, en maatregelen nemen om herhaling te voorkomen. De accreditatienormen vereisen dit ook van een CBI.

De Nederlandse Arbeidsinspectie kan in het kader van een op te leggen voorwaarde (bijv. bij een voorwaardelijke schorsing of voorwaardelijke intrekking) van de CBI een verbeterplan verlangen en de uitvoering daarvan controleren als extra zekerheid of de CBI de overtreding goed oplost. Dit laatste zal vaker gebeuren naarmate het gaat om overtredingen die ernstiger of complexer van aard zijn en waarbij een gedegen plan met maatregelen nodig is.

De CBI moet in dat geval een analyse doen van de aard, omvang en oorzaak van de overtredingen. Op basis van deze analyse moet de CBI een verbeterplan maken hoe ze de gemaakte fouten zal herstellen en met welke maatregelen ze herhaling voorkomt doordat ze de oorzaak van de overtreding wegneemt. Dit plan moet concreet aangeven welke activiteiten op welke termijn ondernomen worden, en hoe de CBI de implementatie en effectiviteit van de maatregelen inzichtelijk maakt voor zichzelf en voor de Nederlandse Arbeidsinspectie, en op welke termijn de overtredingen volledig opgeheven zullen zijn. Dit verbeterplan moet binnen een bepaalde periode ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de Nederlandse Arbeidsinspectie. Voor de goedkeuring is bepalend of dit plan adequaat is. Belangrijk daarbij is dat de Nederlandse Arbeidsinspectie het vertrouwen heeft dat de door de CBI te treffen maatregelen toekomstige overtredingen zullen voorkomen.

Tenslotte zal de CBI moeten rapporteren over de implementatie van de maatregelen en door een audit(verslag) aantonen dat de maatregelen adequaat ingevoerd zijn en doeltreffend zijn. Indien nodig kan tussentijdse rapportage over de voortgang verlangd worden van de CBI. De Nederlandse Arbeidsinspectie zal na afloop van het traject beoordelen of er voldoende verbetering bereikt is en kan eventueel de hersteltermijn verlengen. Dit kan op basis van de rapportage door de CBI zijn, maar indien nodig kan de Nederlandse Arbeidsinspectie ook nog eigen onderzoek uitvoeren, indien nodig zelfs al tijdens het verbetertraject.

## C. Dwingende (bestuursrechtelijke) instrumenten

### 1. Ingrijpen in de aanwijzing van de CBI

#### 1. Voorwaardelijke schorsing van de aanwijzing

Bij een voorwaardelijke schorsing verandert niets aan de aanwijzing van de CBI. In de brief wordt een termijn vermeld gedurende welke de CBI aan bepaalde nader te beschrijven voorwaarden dient te voldoen. Die termijn is mede afhankelijk van het soort voorwaarden. Gelet op de rechtszekerheid moeten voorwaarden voor de CBI duidelijk en controleerbaar zijn. De Nederlandse Arbeidsinspectie controleert zo kort mogelijk na het verstrijken van de gestelde termijn of de CBI voldaan heeft aan de gestelde voorwaarden, en stelt de CBI op de hoogte van haar bevindingen.

Als de Nederlandse Arbeidsinspectie constateert dat de CBI niet tijdig aan de voorwaarden heeft voldaan, zal zij het besluit nemen de aanwijzing te schorsen. De voorwaardelijke schorsing is zodanig geformuleerd dat de schorsing niet met terugwerkende kracht kan plaatsvinden.<sup>28</sup> Ook zal de Nederlandse Arbeidsinspectie in dat geval besluiten voor zover het een EU-CBI betreft tot het schorsen van de aanmelding.

#### 2. Schorsen van de aanwijzing

Schorsen is het tijdelijk ontnemen van bevoegdheden van de CBI. In alle gevallen houdt een schorsing van een aanwijzing en daarmee ook de schorsing van de aanmelding in dat de CBI geen certificaten meer mag verstrekken gedurende de schorsingstermijn. De Nederlandse Arbeidsinspectie is vrij om te bepalen welke andere bevoegdheden van de CBI geschorst worden. Dit is mede afhankelijk van de aard van de overtreding. De Nederlandse Arbeidsinspectie motiveert de aard van de schorsing.<sup>29</sup> De schorsing wordt opgelegd voor een bepaalde maximale termijn, met dien verstande dat de schorsing beëindigd zal worden als de CBI aantoonbaar dat de overtreding is opgeheven. Het is mogelijk de schorsingstermijn te verlengen als na afloop van de eerste termijn de overtreding nog voortduurt, maar de Nederlandse Arbeidsinspectie nog vertrouwen heeft dat de CBI de overtreding kan en zal opheffen tijdens de verlengde termijn. In sommige gevallen moeten certificaathouders tijdens de schorsingsperiode tijdelijk overstappen naar een andere

<sup>28</sup> Het is dus geen beschikking à la 'uw aanwijzing is ingetrokken tenzij u aan de voorwaarden voldoet' maar een beschikking 'u moet de overtredingen opheffen door aan de voorwaarden te voldoen. Doet u dat niet of niet tijdig dan zal de Nederlandse Arbeidsinspectie een separaat besluit nemen uw aanwijzing in te trekken'.

<sup>29</sup> Het kan vaak verstandig zijn om niet alle bevoegdheden te schorsen. Een CBI heeft bijvoorbeeld contracten met de gecertificeerde bedrijven of personen waarbij de CBI tussentijds controles moet verrichten of waar het gecertificeerde bedrijf of persoon iets moet melden aan de CBI. Het is dan niet praktisch dat die bedrijven of personen voor de periode van de schorsing een andere CBI moeten opzoeken. De schorsing kan dan beperkt worden tot bepaalde bevoegdheden binnen een aanwijzingskavel.

CBI of moeten certificaatwerkzaamheden onder de directe verantwoordelijkheid van de minister worden uitgevoerd<sup>30</sup>. In die gevallen wordt bij het vaststellen van de schorsingsdatum rekening gehouden met de benodigde tijd voor een ordelijke overstap van certificaathouders. Betreft de schorsing de aanmelding van een EU-CBI dan zal de schorsing ook gemeld moeten worden bij de Europese Commissie.

### 3. Het voorwaardelijk intrekken van de aanwijzing

Bij een voorwaardelijke intrekking van de aanwijzing verandert er niets aan de aanwijzing en daarmee aan de aanmelding van de CBI zolang de instelling voldoet aan de gestelde voorwaarden. In de beschikking wordt een termijn vermeld waarbinnen de CBI aan die voorwaarden moet voldoen. De termijn is mede afhankelijk van het soort voorwaarden. Gelet op de rechtszekerheid moeten voorwaarden duidelijk zijn voor de CBI. Ze dienen ook controleerbaar te zijn: van onduidelijke, oncontroleerbare voorwaarden kan niet worden vastgesteld of er al dan niet aan is voldaan.

De Nederlandse Arbeidsinspectie controleert zo kort mogelijk na het verstrijken van de gestelde termijn of de CBI voldaan heeft aan de gestelde voorwaarden, en stelt de CBI op de hoogte van haar bevindingen.

Als de Nederlandse Arbeidsinspectie constateert dat de CBI niet tijdig aan de voorwaarden heeft voldaan, zal zij het besluit nemen de aanwijzing in te trekken. De voorwaardelijke intrekking is zodanig geformuleerd dat intrekking niet met terugwerkende kracht plaats kan vinden.<sup>31</sup> Ook zal de Nederlandse Arbeidsinspectie in dat geval besluiten, voor zover het een EU-CBI betreft, tot het voorwaardelijk intrekken van de aanmelding.

### 4. Wijziging van de aanwijzing

De minister wijst een CBI aan voor een bepaalde periode en voor bepaalde taken in een bepaald werkveld. Indien gewenst kan de Nederlandse Arbeidsinspectie tot wijzigingen van de aanwijzing besluiten. Deze wijzigingen kunnen betrekking hebben op de geldigheidsperiode maar ook alle of gedeeltelijk aangewezen activiteiten binnen een of meerdere werkvelden waarvoor de CBI is aangewezen en aangemeld. Welke wijzigingen worden aangebracht in de aanwijzing hangt af van de overtreding en het doel van de handhaving. De Nederlandse Arbeidsinspectie motiveert de aard van de wijziging in de maatregelbrief. De wijziging kan ongedaan worden gemaakt als de overtreding opgeheven is. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan eventueel voorwaarden stellen waaraan de CBI moet voldoen voordat de

Nederlandse Arbeidsinspectie de wijziging ongedaan maakt. Indien de Nederlandse Arbeidsinspectie de aanwijzing wijzigt zal dit ook tot wijziging leiden bij de door de Nederlandse Arbeidsinspectie verrichte aanmelding en zal de Europese Commissie hieromtrent worden geïnformeerd.

### 5. Intrekken van de aanwijzing

Een aanwijzing van de CBI kan door de Nederlandse Arbeidsinspectie worden ingetrokken. Is een aanwijzing ingetrokken, dan mag de CBI haar bevoegdheden/werkzaamheden op het werkterrein waar men op was aangewezen niet meer uitoefenen. De Nederlandse Arbeidsinspectie zal alvorens tot intrekking over te gaan in overleg treden met de RvA. Of een eventuele intrekking van de aanwijzing gevolgd wordt door een intrekking van de accreditatie blijft echter een eigenstandige beoordeling van de RvA. Indien de aanwijzing die wordt ingetrokken een CBI betreft die als enige werkzaam is op het betreffende werkterrein, dan is het de minister zelf die in de plaats treedt van de CBI.<sup>32</sup> Hij zal dan ofwel zelf de werkzaamheden van de CBI moeten uitvoeren ofwel een nieuwe voorziening moeten treffen zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van een nieuwe CBI. De minister kan bij het vaststellen van de intrekkingdatum rekening houden met de tijd die hij nodig heeft om een voorziening te treffen zodat hij zelf het certificatieproces kan laten uitvoeren. Betreft de intrekking de aanwijzing van een EU-CBI dan zal tevens de aanmelding bij de EU worden ingetrokken. Dit dient te worden gemeld aan de Europese Commissie.

## II. CBI dwingen tot bepaald handelen

### 1. Aanwijzing geven aan CBI hoe te handelen

De minister kan op grond van artikel 22 Arbeidsomstandighedenwet CBI's aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van hun taak. CBI's moeten handelen overeenkomstig de gegeven aanwijzingen. De minister treedt niet in individuele gevallen. Dit brengt met zich mee dat een aanwijzing alleen betrekking kan hebben op het door de CBI gevoerde of te voeren beleid en niet op een individueel geval. In de Warenwet is een vergelijkbare bepaling opgenomen in artikel 7d (hierin wordt niets gezegd over niet in individuele gevallen treden). Een dergelijke aanwijzing is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat daartegen bezwaar en beroep openstaat.

### 2. Voorzieningen treffen

De minister is bevoegd om voorzieningen te treffen als CBI's hun uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren nakomen. Het gaat hier om het treffen van voorzieningen bij ernstige taakverwaarlozing. Dit instrument is opgenomen omdat er geen hiërarchische lijn is tussen de minister en CBI's. CBI's zijn

<sup>30</sup> Bijvoorbeeld als een CBI niet meer bevoegd is de verplichte controles bij certificaathouders uit te voeren.

<sup>31</sup> Het is dus geen beschikking à la 'uw aanwijzing is ingetrokken tenzij u aan de voorwaarden voldoet' maar een beschikking 'u moet de overtredingen opheffen door aan de voorwaarden te voldoen. Doet u dat niet of niet tijdig, dan zal de Nederlandse Arbeidsinspectie een separaat besluit nemen uw aanwijzing in te trekken'.

<sup>32</sup> Zie ook het zogenaamde Intron-arrest: RvS d.d. 3 februari 2016, 201410214/1/A3.

door de minister aangewezen zelfstandige bestuursorganen voor het verstrekken van certificaten. Is sprake van taakverwaarlozing door CBI's, dan blijft de minister hiervoor aansprakelijk. Vandaar dat hij de gelegenheid moet houden in te grijpen.

De wijze waarop voorzieningen mogen worden getroffen verschilt tussen de Warenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. Voorzieningen onder de Arbeidsomstandighedenwet dienen te worden getroffen door middel van AMvB<sup>33</sup>. In de Warenwet is nog opgenomen dat, spoedeisende gevallen uitgezonderd, de voorzieningen niet eerder worden getroffen dan nadat de CBI in de gelegenheid is gesteld om binnen een door de minister te stellen termijn alsnog haar werkzaamheden naar behoren uit te voeren.

## **D. Dwingende strafrechtelijke instrumenten**

### **1. Proces-verbaal**

In uitzonderlijke gevallen kan het zijn dat de Nederlandse Arbeidsinspectie signalen ontvangt die erop duiden dat een CBI overtredingen begaan heeft die in het strafrecht thuishoren. In dat geval zal de zaak worden overgedragen aan de Directie Opsporing van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Indien wordt vastgesteld dat er sprake is van strafbare feiten dan zal aangifte worden gedaan en zal de zaak aan het Openbaar Ministerie worden overgedragen.

---

<sup>33</sup> De grondslag voor het treffen van voorzieningen is voor wat betreft de Arboret gelegen in artikel 23 en voor de Warenwet in artikel 7. Op dit moment is er nog geen AMvB van kracht.

Deze brochure is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag  
T 0800 51 51

december 2021 | Publicatie-nr. 21407293