

De Ontbrekende Schakel in het Nederlandse Asbest-certificatiestelsel

Inleiding

Het Nederlandse asbest-certificatiestelsel is gebouwd op het vertrouwen dat certificatie leidt tot **betrouwbare, objectieve en juridisch houdbare** besluiten. In de praktijk blijkt echter dat één essentiële schakel structureel ontbreekt: een **inhoudelijke Conformiteitstoets door de CBI's** op de vraag of de normen waarop zij moeten handhaven wél **objectief toetsbaar, reproduceerbaar en Awb-bestendig** zijn.

Zonder deze toets ontstaat een stelsel waarin normen wél worden vastgesteld, geaccrediteerd en wettelijk aangewezen, maar waarin CBI's vervolgens worden geconfronteerd met eisen die zij **juridisch niet kunnen handhaven**. Dat leidt tot:

- **inconsistentie in beoordelingen,**
- **rechtszaken,**
- **onzekerheid voor certificaathouders,**
- **druk op auditors,**
- **en risico's voor de veiligheid.**

Dit artikel laat zien **waar het systeem precies vastloopt**, waarom dit geen uitvoeringsprobleem maar een **structurele systeemfout** is, en welke stap **onvermijdelijk** nodig is om het certificatiestelsel weer **rechtmatig, uitvoerbaar en betrouwbaar** te maken.

1. Waarom dit ertoe doet

In het asbeststelsel bepaalt een certificaat rechtstreeks de toegang tot de markt. Zonder certificaat mag een bedrijf bepaalde werkzaamheden simpelweg niet uitvoeren.

Daardoor zijn: **audits, afwijkingen, schorsingen, intrekkingen, certificatiebesluiten**, geen private kwaliteitsinstrumenten, maar **publiekrechtelijke besluiten**.

Certificerende instellingen (CBI's) zijn binnen dit stelsel een **zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)**. Hun besluiten vallen volledig onder de **Algemene wet bestuursrecht (Awb)**.

En precies daar gaat het mis:

het stelsel borgt niet dat de normen waarop CBI's moeten handhaven juridisch houdbaar zijn.



2. Hoe een certificatieschema nú wordt gemaakt

Stap 1 — Werkkamers schrijven normen

Werkkamers binnen Ascert ontwikkelen: nieuwe normen, wijzigingen, interpretaties, aanvullingen. CBI's zitten aan tafel, maar de werkamers kijken vooral: technisch, operationeel, sectorinhoudelijk (marktbelang/-behoudt).

Niet naar: bestuursrechtelijke houdbaarheid, objectieve toetsbaarheid, Awb-conformiteit.

Waarschuwingen van CBI's kunnen eenvoudig worden weggestemd.

Er is geen verplichte juridische eindtoets.

Stap 2 — CCvD stelt het schema vast

Het Centraal College van Deskundige (CCvD) beslist uiteindelijk, maar: de overheid, en de CBI's hebben geen stemrecht.

De focus ligt op sectorbelangen en praktische uitvoerbaarheid — **niet op juridische handhaafbaarheid**.

Stap 3 — RvA toetst op accreditatie (ISO-17065)

De RvA kijkt naar: systeemopzet, procesborging, onafhankelijkheid, accreditatie-eisen.

Maar de RvA toetst **niet**: of normeisen bestuursrechtelijk houdbaar zijn, of auditors ze consistent kunnen toepassen, of afwijkingen objectief vaststelbaar zijn, of sancties standhouden bij de bestuursrechter.

Dat kan de RvA ook niet — want alleen de **CBI** legt sancties op.

Stap 4 — Minister publiceert het schema

Na accreditatie wordt het schema: gepubliceerd in de Staatscourant, aangewezen via art. 4.27 Arbeidsomstandighedenregeling. Vanaf dat moment hebben de normeisen **publiekrechtelijke werking**.

3. Het fundamentele probleem: de ontbrekende toetsfase

Tussen:

- vaststelling door het CCvD - stap 2 -,
 - en accreditatie door de RvA - stap 3 -,
- ontbreekt een **verplichte inhoudelijke toetsfase** waarin wordt beoordeeld of normeisen: objectief toetsbaar zijn, reproduceerbaar zijn, Awb-bestendig zijn, juridisch houdbare sancties mogelijk maken, niet leiden tot interpretatieverschillen.

“De **Conformiteitstoets**”.

Waarom deze Conformiteitstoets tóch verplicht is — maar nergens plaatsvindt

Het Europese accreditiekader (Verordening 765/2008 en Besluit 768/2008/EG):

- schrijft **niet voor waar** de juridische toets moet plaatsvinden,
- maar verplicht wél dat het systeem leidt tot **betrouwbare, objectieve en juridisch houdbare conformiteitsbeoordeling**.

RvA Raad voor Accreditatie	CBI Certificerende Instelling (ZBO)
 beoordeelt accreditatiekader	 moet daadwerkelijk certificeren
 beoordeelt accrediteerbaarheid	 beoordeelt operationele uitvoerbaarheid
 toetst aan accreditatienormen	 neemt concrete besluiten
 accrediteert	 certificeert
 voert geen audits bij certificaathouders uit	 voert audits uit
 neemt geen schorsingsbesluiten tegen certificaathouders	 neemt die besluiten wel
 geen directe bestuursrechtelijke besluitvorming richting bedrijven	 wél feitelijke rechtsgevolgen
 RvA kijkt naar het systeem van accreditatie. CBI kijkt naar de praktijk én neemt besluiten met rechtsgevolgen.	
De RvA beoordeelt het kader – de CBI draagt de verantwoordelijkheid in de praktijk.	

De Awb verplicht dat bestuursorganen alleen handhaven op normen die:

- voldoende bepaald,
- objectief toetsbaar,
- rechtszeker,
- consistent toepasbaar zijn.

Dus er móét een juridische toets plaatsvinden.

Maar:

- werkkamers doen het niet,
- CCvD doet het niet,
- RvA doet het niet,
- minister doet het niet,
- CBI's mogen het niet achteraf doen.

Daardoor ontbreekt de noodzakelijke — en dus verplichte — toetsfase in het systeem.

4. Wat de rechtbank inmiddels heeft bevestigd

De Rechtbank Gelderland bevestigde in:

- ECLI:NL:RBGEL:2025:3059,
- ECLI:NL:RBGEL:2025:5717,

dat:

- de Awb volledig van toepassing is,
- de CBI bestuursrechtelijke besluiten neemt,
- algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden.

Mijn betrokkenheid

Ik was zelf betrokken bij deze twee rechtszaken. Deze procedures waren bewust opgezet om een rechter een uitspraak te laten doen over een concrete juridische situatie binnen het certificatiestelsel.

Dit heet juridisch een **verklaring voor recht** — een **declaratoir vonnis**.

De rechtbank bevestigde ondubbelzinnig:

Een CBI mag geen afwijking, schorsing of intrekking opleggen op basis van een normeis die onvoldoende objectief, toetsbaar of rechtszeker is.

5. De vier structurele gevolgen

Door het ontbreken van een verplichte

Conformiteitstoets ontstaan vier structurele gevolgen:

1. Er blijft nauwelijks norm over die juridisch houdbaar toetsbaar is

CBI's mogen alleen handhaven op eisen die voldoen aan ISO-17065 en de Awb.

Veel normeisen vallen daardoor automatisch af.

2. De veiligheid komt niet ten goede

Bij ernstige overtredingen kunnen CBI's:

- geen afwijking schrijven,
- geen schorsing opleggen,
- geen intrekking doorvoeren,

omdat de onderliggende normeis juridisch niet voldoet.

3. CBI's worden tóch onder druk gezet om te handhaven

Hoewel CBI's ZBO's zijn, worden zij:

- aangesproken op "te weinig handhaving",
- geacht te handhaven op ondeugdelijke normeisen,
- feitelijk onder druk gezet door het ministerie.

Dit is een **juridisch onhoudbare positie**.

4. Dit is de directe oorzaak van de vele rechtszaken

Wanneer een CBI tóch handhaaft op een ondeugdelijke normeis:

- gaat de certificaathouder in bezwaar,
- houdt de afwijking geen stand,
- moet de CBI terugkomen op haar besluit,
- eindigt de zaak bij de rechter.

De rechter ziet hetzelfde: **de normeis is niet objectief, niet toetsbaar en niet Awb-bestendig**.

6. Ascert erkent zelf dat bepaalde normeisen niet toetsbaar zijn

In haar brief van **28 oktober 2025** erkent Ascert:

- dat CBI's ZBO's zijn,
- dat de Awb volledig van toepassing is.

Maar Ascert stelt óók:

- dat niet iedere normeis volledig Awb-proof hoeft te zijn,
- dat open normen acceptabel zijn,
- dat interpretatieruimte mogelijk is.

Daarmee erkent Ascert feitelijk dat:

- sommige normeisen niet objectief toetsbaar zijn,
- auditors ze verschillend uitleggen,
- sancties juridisch problematisch kunnen zijn.

Maar het juridische risico ligt volledig bij de CBI.

7. De ontbrekende stap in het systeem – en waarom deze onvermijdelijk is

Binnen het huidige certificatiestelsel ontbreekt één cruciale schakel: **een verplichte inhoudelijke Conformiteitstoets door de CBI's vóór accreditatie en vóór publicatie van het certificatieschema**.

Deze toets moet plaatsvinden **ná vaststelling door het CCvD**, maar **vóór de accreditatie door de RvA en vóór publicatie door de minister**. Alleen in die fase kan worden beoordeeld of normeisen:

- objectief toetsbaar zijn,
- door auditors consistent kunnen worden toegepast,
- reproduceerbare bevindingen opleveren,
- juridisch houdbare afwijkingen en sancties mogelijk maken,
- voldoen aan de eisen van rechtszekerheid en zorgvuldigheid onder de Awb.

Zonder deze toets ontstaat een systeem dat **wel normen publiceert**, maar **niet borgt dat die normen juridisch bruikbaar zijn** voor een bestuursorgaan dat sancties moet opleggen.

7.1 De juridische verantwoordelijkheid ligt volledig bij de CBI

Omdat de CBI het bestuursorgaan is dat de besluiten neemt, draagt zij ook volledig de juridische verantwoordelijkheid voor: de motivering van besluiten, de bewijsvoering, de zorgvuldigheid, de proportionaliteit, de rechtszekerheid, de consistentie van handhaving.

Maar: **de CBI heeft geen invloed op de inhoud van de normeisen én mag ze niet zelfstandig corrigeren**.

Dat maakt de afwezigheid van een Conformiteitstoets des te problematischer.

7.2 Praktijkervaring: de toets werd wel uitgevoerd, maar nooit verwerkt

Bij mijn laatste werkgever, **een CBI**, heb ik persoonlijk bij elke schemawijziging alsnog de "**CBI-toets**" uitgevoerd en ingebracht in diverse vergaderingen, inclusief bij het ministerie van SZW.

In de afgelopen vijf jaar is niets met deze beoordelingen gedaan.

Deze toetsen lieten structureel zien dat bepaalde normeisen:

- onvoldoende objectief toetsbaar waren,
- onvoldoende rechtszeker waren,
- of bestuursrechtelijk problematisch waren.

Dat bevestigt dat de ontbrekende toetsfase geen theoretisch probleem is, maar een **structureel systeemdefect**.

7.3 Waarom de Conformiteitstoets niet door de RvA kan worden vervangen

De RvA **kan** de Conformiteitstoets dus niet uitvoeren, omdat zij:

- geen audits uitvoert,
- geen sancties oplegt,
- geen Awb-besluiten neemt,
- geen bewijs beoordeelt,
- geen motivering hoeft te verdedigen bij de rechter.

Alleen de CBI staat in de bestuursrechtelijke frontlinie.

7.4 Het Europese systeem vereist functiescheiding — en die wordt nu doorbroken

Het Europese accreditatiekader gaat uit van een **strikte functiescheiding**.

Wanneer de schemabeheerder **zelf** bepaalt dat het schema “certificeerbaar” is, ontstaat een cirkelredenering:

“Wij vinden zelf dat ons eigen schema objectief certificeerbaar is.”

Precies dát is wat het **Europese accreditatiesysteem** probeert te voorkomen.

De Conformiteitstoets moet daarom **altijd** worden uitgevoerd door de CBI — en nooit door de schemabeheerder zelf.

7.5 Waarom de Conformiteitstoets onvermijdelijk is

De dagelijkse praktijk laat zien dat het certificatiestelsel structureel tegen zijn grenzen aanloopt. Niet omdat auditors of CBI's hun werk niet goed doen, maar omdat zij worden geconfronteerd met normen die niet vooraf zijn getoetst op juridische toepasbaarheid. Daardoor ontstaat een stelsel waarin CBI's voortdurend moeten improviseren binnen normen die niet ontworpen zijn voor bestuursrechtelijke besluitvorming.

Het gevolg is een groeiende spanning tussen:

- wat het schema technisch voorschrijft,
- wat de RvA accreditatietechnisch beoordeelt,
- en wat de Awb juridisch vereist.

Deze spanning is niet oplosbaar binnen het huidige proces.

Zonder Conformiteitstoets blijven CBI's verantwoordelijk voor besluiten die zij niet kunnen baseren op juridisch houdbare normen.

Daarom is de Conformiteitstoets geen wenselijke verbetering, maar een **onvermijdelijke systeemvoorwaarde** om het certificatiestelsel rechtmatig, uitvoerbaar en toekomstbestendig te maken.

8. Conclusie

Het huidige certificatiestelsel bevat een **fundamenteel juridisch gat**.

Schema's worden:

- technisch ontwikkeld,
- beleidsmatig vastgesteld,
- accreditatietechnisch beoordeeld,

maar **niet vooraf getoetst op bestuursrechtelijke toepasbaarheid**.

Daardoor ontstaan normen:

- die wel in het schema staan,
- maar waarop geen juridisch houdbaar sanctiebesluit kan worden genomen.

De uitspraken van de Rechtbank Gelderland en de brief van Ascet bevestigen dat:

- de Awb volledig van toepassing is,
- de CBI bestuursrechtelijke besluiten neemt,
- besluiten juridisch houdbaar moeten zijn.

Daarom is een voorafgaande inhoudelijke Conformiteitstoets door de CBI geen keuze meer, maar een **noodzakelijke voorwaarde** voor een rechtmatig certificatiestelsel.

9. Oproep aan de minister

Het huidige certificatiestelsel laat een structurele leemte bestaan die inmiddels leidt tot rechtszaken, inconsistentie in handhaving en risico's voor de veiligheid. De ontbrekende Conformiteitstoets — de enige fase waarin kan worden vastgesteld of normen objectief toetsbaar, reproduceerbaar en Awb-bestendig zijn — moet daarom **verplicht worden ingebouwd** tussen de vaststelling van het schema en de accreditatie door de RvA.



Ik roep u op om deze stap **structureel en wettelijk te verankeren**, zodat:

- CBI's kunnen handhaven op juridisch houdbare normen,
- certificaathouders rechtszekerheid krijgen,
- auditors objectief en consistent kunnen toetsen,
- en het stelsel weer voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid, proportionaliteit en rechtszekerheid.

Lees ook Asbest Dialoog nr.:

- 3: Asbest Dialoog “Aanwijzing van Ascet door SZW geen vrije keuze van de CBI”
- 7: “Waarom een markt-ongunstige schemawijziging zelden het eindpunt bereikt”

De publicatie is naar eer en geweten opgesteld en gebaseerd op de best beschikbare informatie. Desondanks kunnen fouten of onvolledigheden voorkomen en kan informatie verouderen. De inhoud is niet bedoeld als vervanging van professioneel advies. Gebruik van de informatie is volledig op eigen risico. Ik aanvaard geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade voortvloeiend uit het gebruik van deze informatie, noch voor de inhoud van externe websites waarnaar wordt verwezen.

Deze inhoud is copyright-free en valt in het publiek domein (CC0)