Wat niet gehoord mocht worden, moet juist gezegd worden!

Asbestdialoog
Rubriek: "Certificatieschema"
20 november 2026
Nr. 47

Mag een CBI méér eisen dan in het certificatieschema staat?

Wanneer wordt een interpretatie een nieuwe certificatie-eis?

---

1. Inleiding
In **Asbestdialoog nr. 45** (*'45 De schaduwregels van Ascert uitleg is geen norm, richtlijnen zijn geen wet'*; 30 oktober 2026) hebben we laten zien dat een **interpretatiedocument nooit zwaarder mag wegen dan hogere regelgeving**.

Nu volgt de logische vervolgvraag: **geldt dit ook voor een auditor?**

Een auditor werkt namens de **certificerende instelling (CBI)** en stelt in de praktijk de afwijking vast. Als zelfs een officieel interpretatiedocument geen nieuwe norm mag scheppen, dan kan de **persoonlijke opvatting van een auditor** dat **zeker niet**.

Toch gebeurt het dat een auditor zegt: *"Dit staat niet letterlijk in het schema, maar het volgt uit de bedoeling."* Dat is lastig, want:

- Mag een auditor een onduidelijke eis **verduidelijken**? **Ja.**
- Mag een auditor kijken naar de **samenhang** tussen bepalingen? **Natuurlijk.**
- Mag een auditor daarna **eisen stellen die niet uit het schema volgen**, omdat hij die logisch, nodig of wenselijk vindt? **Daar ligt de grens.**

Die grens is **belangrijker** dan ze op het eerste gezicht lijkt. Zodra het ontbreken van zo'n extra eis als **afwijking** wordt geregistreerd, gaat de discussie niet meer over de vraag of de certificaathouder aan het schema voldoet.

Dan gaat het om een andere vraag:
Heeft de auditor een bestaande norm uitgelegd, of heeft hij zelf een nieuwe norm gemaakt?

Dat is een **fundamenteel verschil**. In dit artikel werken we uit waar die grens ligt, welke rol de **Awb** daarbij speelt en wat een certificaathouder kan doen als een afwijking berust op een eis die **nergens in het schema staat**.

2. Een voorbeeld
Het schema zegt: *"De certificaathouder legt het resultaat van de beoordeling vast in het rapport."*

De auditor controleert een rapport en ziet dat het resultaat is vastgelegd. Toch zegt hij: *"Dat is onvoldoende. U moet ook beschrijven hoe u tot dit resultaat bent gekomen, welke alternatieven u hebt overwogen en waarom u die niet hebt gekozen."*

De certificaathouder vraagt: ***"Waar staat dat?"***
De auditor antwoordt: *"Dat staat niet letterlijk in het artikel, maar het volgt naar mijn mening uit de bedoeling van de eis."*



3. Een certificatieschema is geen vrijblijvende richtlijn
Het schema voor de procescertificaten **asbestinventarisatie** en **asbestverwijdering** is in de **Arbeidsomstandighedenregeling** aangewezen als het toepasselijke schema.

Artikel 4.27 van die regeling koppelt het afgeven van een certificaat direct aan het voldoen aan de eisen uit het schema. De overheid heeft niet gezegd: *"De CBI of de auditor mag zelf bepalen welke extra eisen redelijk zijn."* Certificatie gebeurt **op basis van het vastgestelde schema**.

4. Het schema geeft de CBI en de auditor beoordelingsruimte
Dat betekent niet dat een auditor alleen naar de letterlijke woorden van één artikel mag kijken. Een schema kan nooit elke situatie uitschrijven. Een auditor moet dus **interpreteren**.

Neem het schema: *"De certificaathouder zorgt voor een adequate maatregel."* De auditor moet dan in een concrete situatie bepalen wat "adequaat" betekent. Dat is gewone **normtoepassing**.

Er is wel een belangrijk verschil tussen twee vragen:

- *"Wat betekent deze bestaande eis in deze situatie?"* Dat hoort bij **certificatie**.
- *"Welke extra eis vind ik nodig om deze situatie goed genoeg te vinden?"* Dat kan uitlopen op **normstelling**.

5. De beslissende vraag: waar komt de eis vandaan?
Bij elke afwijking moet een simpele vraag te stellen zijn: **waar komt deze eis vandaan?** Er zijn grofweg vier mogelijkheden.

1. **De eis staat rechtstreeks in het schema.** Dan is de basis duidelijk.
2. **De eis volgt rechtstreeks uit een andere bindende wettelijke bepaling** die onderdeel is van de beoordelingscriteria. Ook dan mag getoetst worden, mits duidelijk is dat die eis binnen de **certificatiescope** valt.
3. **De eis is een officiële, kenbare interpretatie van het schema.** Dan moet duidelijk zijn wie bevoegd is om die interpretatie vast te stellen en hoe ze onderdeel van het certificatiekader is geworden. Zoals in nr. 45 beschreven: zonder verwijzing in het schema of de regeling is een interpretatiedocument **geen norm**.
4. **De eis bestaat alleen omdat de auditor vindt dat zijn deskundigheid of ervaring dit nodig maakt.** Dan moet worden uitgelegd waarom dat een certificatie-eis is.

Deskundigheid geeft een auditor **beoordelings-vermogen**. Ze geeft niet automatisch de **bevoegdheid om het normenkader uit te breiden**.

6. "De bedoeling van het schema" is geen onbeperkte bevoegdheid
Een veelgebruikt argument is: *"Dit volgt uit de bedoeling van het schema?"* De bedoeling van een norm helpt bij het uitleggen van een **onduidelijke bepaling**. Ze mag niet onbeperkt dienen om **nieuwe verplichtingen toe te voegen**.

Anders ontstaat een merkwaardige situatie. De regel zegt A. De auditor zegt: *"A betekent eigenlijk A + B + C."*

De certificaathouder moet dan voldoen aan A + B + C, terwijl B en C nergens in het schema staan. Dan is de vraag terecht: **waar staat dat?**



7. En dan komt de Awb om de hoek kijken
Het Arbobesluit omschrijft de CBI als de aangewezen instelling die **beslist over de afgifte van een certificaat**.

De CBI heeft dus een **wettelijke certificatiefunctie**. Daarom is de **Algemene wet bestuursrecht (Awb)** bij de beoordeling van haar besluiten en handelingen van toepassing.

Er zijn twee nuances:

- **Niet elke handeling is automatisch een Awb-besluit.** Het gaat om een **besluit in de zin van artikel 1:3 Awb**: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt. Wordt binnen de wettelijke certificatiefunctie een beslissing genomen met **rechtsgevolgen voor het certificaat**, dan wordt de bestuursrechtelijke status belangrijk.
- **De auditor is niet zelf het orgaan dat beslist.** Hij handelt namens de **CBI**. Zijn bevindingen worden de CBI toegerekend. De CBI is dus verantwoordelijk voor de **zorgvuldigheid**, **bevoegdheid** en **motivering** van wat de auditor vaststelt en wat daarna wordt besloten.

8. Artikel 3:2 Awb: eerst de feiten
Artikel 3:2 Awb zegt: *"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."*

De audit is in feite de **voorbereiding** van de beslissing van de CBI. Een auditor kan niet volstaan met: *"Ik vind dat dit niet voldoet."* Als de beoordeling leidt tot een besluit waarop de Awb van toepassing is, moet die **zorgvuldig** zijn voorbereid. Dus:

- Welke eis wordt toegepast?
- Welke feiten zijn vastgesteld?
- Waarom vallen die feiten onder die eis?
- Welke uitleg is daarvoor gebruikt?
- En vooral: **is die uitleg echt onderdeel van het toepasselijke certificatiekader?**

9. Artikel 3:3 Awb: geen bevoegdheid gebruiken voor een ander doel

Ook **artikel 3:3 Awb** is relevant. Een bestuursorgaan mag een bevoegdheid om een besluit te nemen niet gebruiken voor een **ander doel** dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven.

Waarvoor is de certificatiebevoegdheid gegeven? Om te beoordelen of een certificaathouder voldoet aan het **toepasselijke certificatiekader**. Niet om tijdens een audit nieuwe normen te ontwikkelen. Gebruikt een auditor een bestaande schemaregel om een **geheel nieuwe verplichting** af te dwingen, dan kan de vraag rijzen of de certificatiebevoegdheid wordt gebruikt voor iets anders dan waarvoor ze is verleend.

10. Artikel 3:46 Awb: een afwijking moet deugen

Ook de **motivering** is essentieel. **Artikel 3:46 Awb** bepaalt dat een besluit moet berusten op een **deugdelijke motivering**. Daarmee komen we bij een praktische vraag die elke certificaathouder aan de auditor moet kunnen stellen: **welke concrete schemaregel is overtreden?**

Niet: *"Welke bedoeling heeft de auditor bij deze regel?"* Maar: welke eis is niet nageleefd, en hoe volgt uit de feiten dat daar niet aan is voldaan?

Een afwijking die alleen kan worden verklaard met *"Dat vind ik onvoldoende"* is iets heel anders dan: *"Artikel X, onderdeel Y, schrijft dit voor en uit de vastgestelde feiten blijkt dat daar niet aan is voldaan."*

11. De certificaathouder moet de norm kunnen kennen

Dit raakt aan een breder rechtsbeginsel: **kenbaarheid**. Een certificaathouder moet vooraf redelijkerwijs kunnen weten **waaraan hij moet voldoen**. Het wordt problematisch als de echte certificatie-eis pas tijdens de audit zichtbaar wordt.

Dan ontstaat dit beeld:

- Het **schema** zegt A.
- De **auditor** leest daarin A + B + C.
- De **audit** stelt vast dat B en C ontbreekt.
- De **certificaathouder** krijgt een afwijking.

De certificaathouder kan dan terecht vragen: *"Waarom stond B en C niet in het schema?"* En: *"Waar kon ik vooraf weten dat B en C als harde certificatie-eis zou gelden?"*

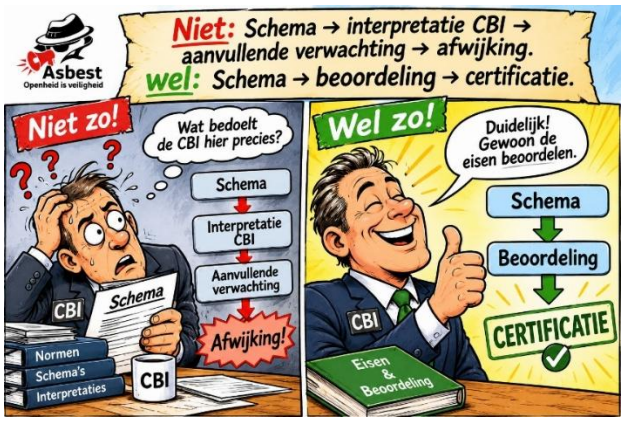
12. Dit betekent niet dat een auditor nooit mag interpreteren

Die conclusie zou onjuist zijn. Een goede auditor moet juist **deskundig kunnen interpreteren**. Het probleem ontstaat pas als de interpretatie **normatieve gevolgen** krijgt die verder gaan dan het bestaande kader.

Een bruikbare grens is daarom:

> **Interpretatie verduidelijkt wat de norm betekent. Normstelling bepaalt wat de norm moet betekenen.**

Dat zijn twee verschillende activiteiten.



13. Een voorbeeld uit de asbestpraktijk

Stel dat het schema bij een **inventarisatie** ruimte biedt om onder bepaalde omstandigheden af te wijken van de vereiste **onderzoeksomvang**. Het huidige schema bevat bijvoorbeeld een bepaling voor het geval de inventarisatie het vereiste gebied niet kan omvatten.

Dan mag worden afgeweken als daar **zwaarwegende redenen** voor zijn en de afwijking en de motivering **in het rapport** staan.

De auditor kan dan beoordelen: *"Is hier echt sprake van een zwaarwegende reden?"* Dat is een gewone certificatiebeoordeling.

Stel nu dat de auditor zegt: *"Een rapport mag alleen worden opgesteld als vooraf álle ruimten toegankelijk zijn gemaakt."* Dan moet je vragen: **waar staat die extra eis?** Het schema erkent juist dat een inventarisatie niet altijd het hele gebied kan omvatten, en regelt daar zelf iets voor.

Daarmee ontstaat een interessante vraag: **mag de auditor de voorwaarden uit het schema verder invullen, of verandert hij daarmee de regeling die het schema zelf heeft vastgesteld?**

14. Wie bewaakt uiteindelijk deze grens?
Dat is misschien wel de belangrijkste vraag. Een certificaathouder heeft te maken met een hele keten: **wet- en regelgeving → certificatieschema → schemabeheer → CBI → auditor → afwijking**
Maar de certificaathouder moet uiteindelijk weten: **welke norm is nu eigenlijk bepalend?**

Hanteert een auditor een eigen interpretatie die in de praktijk **strenger** is dan het gepubliceerde schema, dan ontstaat een **parallel normenkader**. In Asbest Dialoog-termen: **de schaduwregel**. Niet gepubliceerd als schemaregel, niet vastgesteld als nieuwe schemaregel, maar in de auditpraktijk wel degelijk voelbaar. Dat is dezelfde lijn als het **schaduwstelsel** uit Asbestdialoog nr. 45, maar dan op het niveau van de individuele auditor. Juist daar moet de discussie plaatsvinden.



15. De kernvraag aan Ascert, CBI's en RvA
De vraag moet niet zijn: *"Mogen auditors interpreteren?"* Het antwoord daarop is simpel: ja.

De betere vraag is: **welke grens hanteert u tussen het interpreteren van een bestaande certificatie-eis en het toevoegen van een nieuwe?** En daarna:

1. **Wie is bevoegd** die interpretatie vast te stellen?
2. **Waar wordt** die interpretatie **gepubliceerd**?
3. **Wanneer wordt** zij **onderdeel van het certificatiekader**?
4. **Hoe kan een certificaathouder** er **vooraf kennis van nemen**?
5. **Mag een auditor (en de CBI) een afwijking baseren** op een eis die niet in het schema staat?
6. **Welke rol heeft de schemabeheerder** hierbij?
7. **Welke rol heeft de RvA** bij het beoordelen van de **objectiviteit** en **uitvoerbaarheid** hiervan?
8. En als de beslissing **bestuursrechtelijk** moet worden gekwalificeerd: **voldoet de motivering** dan aan de eisen van de **Awb**?

16. Conclusie
Een auditor heeft **deskundigheid** nodig om een certificatieschema toe te passen. Maar deskundigheid en **normstellende bevoegdheid** zijn niet hetzelfde. Het uitgangspunt moet daarom zijn:

> **Een auditor mag een schemaregel uitleggen, maar niet ongemerkt herschrijven.**

Of nog scherper:

> **Een interpretatie mag een onduidelijke norm verduidelijken. Zij mag niet stilletjes een nieuwe norm toevoegen.**

Wat voor een interpretatiedocument geldt (Asbestdialoog nr. 45), geldt dus **ook voor de auditor**: wie geen zwaardere eis mag stellen dan het schema, mag dat ook niet via een persoonlijke uitleg doen.

Zodra een extra uitleg wordt gebruikt om een certificaathouder een afwijking op te leggen, worden de **herkomst**, **bevoegdheid**, **kenbaarheid** en **motivering** van die eis onvermijdelijk een onderwerp. Als de regel niet in het schema staat, maar de auditor er wél op afwijkt, is de vraag niet alleen óf hij gelijk heeft. De eerste vraag is: **waar staat dat?**

Zie voor de downloadbare Asbestdialoog nr. 45 ('45 De schaduwregels van Ascert uitleg is geen norm, richtlijnen zijn geen wet'; 30 oktober 2026); www.asbestdialoog.nl

Zoekt u hulp bij een afwijking die niet in het schema staat, of bij het opstellen van een zienswijze of bezwaar? Neem dan vrijblijvend contact op met Asbestdialoog.

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)