

Rapport

Rapport over een klacht over de Raad voor Accreditatie te Utrecht.

Datum: 1 mei 2012

Rapportnummer: 2012/070

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat:

De Raad voor Accreditatie (RvA) onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de melding van verzoeker over bedrijf X, door onvoldoende met verzoeker te communiceren en onvoldoende informatie bij hem in te winnen. Daarnaast is het onderzoek onvoldoende transparant geweest, doordat verzoeker bijvoorbeeld niet alle relevante informatie heeft ontvangen en tevens ontbreekt een goede motivering van de afhandeling, omdat bijvoorbeeld niet of onvoldoende is ingegaan op het door verzoeker overgelegde TNO-rapport. Dit heeft bij verzoeker het gevoel opgeroepen dat de RvA zijn eigen klanten beschermt en derhalve geen objectief onderzoek heeft uitgevoerd.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

I Bevindingen

Om de leesbaarheid van dit stuk te vergroten zal indien het gaat over het indienen van een klacht/melding bij de RvA over een door de RvA geaccrediteerde instelling gesproken worden van melding of melder. Indien het gaat over een klacht tegen de RvA zelf zal over klacht worden gesproken.

Het bedrijf van verzoeker houdt zich onder meer bezig met het verwijderen van asbest uit onroerende zaken. Het bedrijf is daartoe gecertificeerd. Voordat het bedrijf begint met het verwijderen van asbest stelt het een werkplan op. Nadat uit een onroerende zaak asbest is verwijderd, dient conform NEN 2990 door een ander onafhankelijk bedrijf gecontroleerd te worden of daadwerkelijk alle asbest is verwijderd. Dit wordt vastgelegd in een "rapportage eindbeoordeling". De Raad voor Accreditatie (RvA) accrediteert onder meer de controlerende bedrijven en houdt toezicht op hen.

Het bedrijf van verzoeker heeft asbest uit een bedrijfspand in Noord-Brabant verwijderd. Bedrijf X heeft het pand daarna gecontroleerd en schrijft in de (positieve) rapportage eindbeoordeling onder meer:

"Tussen de groeven van de betonnen vloer blijft de bitumen laag aanwezig. Onder de patchkast in het containment blijven de colovinyltegels en de bitumen lijmlaag aanwezig. (...)

Gezien het niet mogelijk is deze minimale hoeveelheid bitumen lijmlaag er af te frezen omdat deze in de poriën van de vloer aanwezig is, kan deze alleen verwijderd worden door de vloer er uit te hakken. Naar aanleiding van deze constatering is er met de bedrijfsleider

van [naam opdracht gevend bedrijf] [verzoeker] en [bedrijf X] overleg gepleegd en is de constatering dat de bitumen lijmlaag in de groeven/poriën aanwezig blijft. Na de vrijgave wordt de vloer duurzaam gecoat, hierdoor is een eventuele besmetting uitgesloten. Dit alles is netjes genoteerd in het werkplan van [verzoeker]."

In die rapportage eindbeoordeling wordt vervolgens geconcludeerd dat het omschreven inspectiegebied voldoet aan de eisen. NEN 2990 schrijft daarbij voor hoe een inspectie-instelling een eindcontrole moet uitvoeren.

Volgens verzoeker heeft de eindcontrole niet conform NEN 2990 plaatsgevonden. Dit omdat in het werkplan van verzoeker staat vermeld dat de patchkast (schakelkast voor ICT) buiten het containment (het gedeelte van het pand dat zal worden gereinigd) zal worden gelaten, zodat dit niet in de rapportage eindbeoordeling had mogen worden vermeld. Daarnaast heeft het werkplan van het bedrijf van verzoeker niet vermeld dat de vloer na de verwijdering van een beschermende coating zal worden voorzien, zodat de eindbeoordeling daar geen melding van dient te maken. Tot slot is verzoeker van mening dat de asbestsanering goed was uitgevoerd en dat bedrijf X niet had mogen vermelden dat er asbestresten op de vloer zijn achtergebleven. Bedrijf X had op grond van NEN 2990 door middel van een visuele inspectie en een luchtmeting moeten volstaan met de mededeling dat de asbestsanering correct was uitgevoerd.

Verzoeker heeft daarom contact gezocht met bedrijf X. Verzoeker heeft daarbij bedrijf X verzocht om aan te geven waar zich nog asbest in het containment bevond. Volgens bedrijf X moest de vloer van het gehele containment als asbesthoudend worden aangemerkt. Bedrijf X kon echter geen exacte locatie aangeven.

Omdat verzoeker zich niet kon vinden in dit standpunt van bedrijf X heeft hij TNO verzocht om een second opinion uit te voeren. TNO concludeert onder meer dat het saneringswerk juist was uitgevoerd en dat bedrijf X zich bij de eindcontrole moeten beperken tot een uitspraak over de vraag of het containment voldoet of niet voldoet aan de eisen. TNO wijst er daarnaast op dat bedrijf X terecht in de rapportage vermeldt dat er asbestresten zijn achtergebleven. Dit rapport van TNO vormde voor bedrijf X geen aanleiding om de rapportage eindbeoordeling te herzien.

Daarom heeft verzoeker een melding ingediend bij de RvA als toezichthouder op bedrijf X. Verzoeker heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat bedrijf X haar werkzaamheden niet conform de door de RvA verstrekte accreditatie heeft uitgevoerd.

Binnen een maand heeft de RvA schriftelijk aan verzoeker aangegeven dat de melding is onderzocht door een vakdeskundige, waarvan de bevindingen zijn beoordeeld door een interne expertisehouder, en dat de melding ongegrond is. Dit wordt gemotiveerd door er op te wijzen dat uit de documenten met betrekking tot de melding blijkt dat na de asbestsanering er nog asbest aanwezig was in de gesaneerde ruimte en dat bedrijf X dat

gegeven niet had mogen verzwijgen.

Verzoeker heeft over deze werkwijze - verzoeker heeft tijdens het onderzoek van de RvA niets van de RvA vernomen noch is het verzoeker duidelijk wat het oordeel van de RvA is over de second opinion van TNO - zijn ongenoegen kenbaar gemaakt. De RvA heeft hierop gereageerd door er op te wijzen dat er vanwege de vertrouwelijkheid het niet mogelijk was om tussentijds te informeren. Verder wijst de RvA er op dat er een uitgebreid rapport is opgesteld door een onafhankelijke vakdeskundige en teamleider en dat wel degelijk naar het rapport van TNO is gekeken. Daarbij heeft de RvA er ook op gewezen dat dit rapport niet inhoudelijk aan verzoeker zal worden teruggekoppeld maar enkel met de beklagde instelling. Verzoeker krijgt zodoende geen inzage in dit rapport.

Een maand later heeft verzoeker een officiële klacht ingediend over de hele gang van zaken bij de RvA. Verzocht is om een nadere motivering te geven van de ongegrondheid van de melding en om een afschrift van het rapport van de onafhankelijke vakdeskundige.

De RvA heeft verzoeker uitgenodigd om te worden gehoord inzake zijn klacht. Daarbij heeft de RvA uitdrukkelijk aangegeven dat bij deze hoorzitting niet inhoudelijk zal worden ingegaan op de melding van verzoeker over bedrijf X.

De klacht van verzoeker wordt door de RvA ongegrond verklaard. De motivering is vrijwel gelijk aan de motivering van het ongegrond verklaren van de melding.

Naar aanleiding van het door verzoeker gedaan verzoek op grond van de Wet Openbaarheid van bestuur (WOB) heeft de RvA onder meer het door de onafhankelijk vakdeskundige opgestelde rapport in geanonimiseerde vorm aan verzoeker gezonden. Verzoeker kan zich deels vinden in de inhoud van dit rapport. Op een punt kan verzoeker zich niet vinden in het rapport. Het betreft het oordeel dat terecht in de eindbeoordeling zou zijn vermeld dat asbestresten zijn achtergebleven, hetgeen tot afkeuring had moeten leiden. De RvA wijst er op dat dit op grond van artikel 7.3.1 van NEN 2990 is vastgesteld.

Op 25 januari 2012 heeft verzoeker middels zijn advocaat een klacht bij de Nationale ombudsman ingediend. Naar aanleiding van deze klacht heeft de Nationale ombudsman op 2 februari 2012 een onderzoek geopend. Bij brief van 28 februari 2012 heeft de RvA op de klacht en de door de Nationale ombudsman gestelde vragen gereageerd. Deze reactie kan als volgt worden samengevat.

Door de RvA is met verzoeker gecommuniceerd op een wijze die past binnen de kaders die voor de RvA van toepassing zijn. Als een melding duidelijk genoeg is en goed is onderbouwd dan is het voor de RvA niet nodig om nadere informatie op te vragen bij een melder. Een wettelijke plicht om een melder te horen is er niet aangezien een dergelijke melding niet onder de Awb valt. Bij zijn werk dient de RvA zich aan de normen uit ISO/IEC 17011 (paragraaf 4.4) en Europese verordening EG 765/2008 (artikel 8) te houden.

Belangrijk punt uit deze regels is dat informatie die de RvA bij zijn werkzaamheden verkrijgt vertrouwelijk wordt behandeld. Met derden mag derhalve niet over de bevindingen worden gecommuniceerd. Alleen het eindresultaat wordt gemeld. De RvA heeft daarnaast geen opsporingsbevoegdheid en is afhankelijk van de informatie die hij verkrijgt van zijn klanten. Indien de klanten van de RvA er van uit gaan dat de door hen geleverde informatie openbaar wordt, dan zal de bereidheid om informatie te verstrekken afnemen. Weigering om deel te nemen aan een onderzoek van de RvA kan leiden tot schorsing en op termijn tot intrekking van de accreditatie. Daarbij merkt de RvA wel op dat er vele verschijningen van de mate waarin een geaccrediteerde instelling toegang tot informatie verleent, zijn. Op klachten/meldingen over klanten van de RvA is artikel 34 van beleidsregel accreditatie RvA BR002-NL van toepassing. Daarbij wordt maximale transparantie nagestreefd. Naar aanleiding van door verzoeker ingediende WOB-verzoeken zijn aan hem geanonimiseerde stukken verstrekt. Alle stukken die in het kader van door verzoeker gedane WOB-verzoeken zijn gevraagd, zijn aan verzoeker verstrekt. Deze WOB-verzoeken zijn pas behandeld nadat de melding van verzoeker was afgehandeld. Het TNO rapport is wel degelijk meegewogen in het onderzoek naar bedrijf X. Indien asbestresten achterblijven in een gesaneerd pand dan moet dit conform NEN 2990 worden gemeld.

Bij brief van 23 maart 2012 heeft verzoeker op de brief van de RvA van 28 februari 2012 gereageerd. Deze reactie bestaat uit dertien pagina's. Deze reactie kan voor zover van belang voor de beoordeling van de klacht als volgt worden samengevat.

Verzoeker vindt het vreemd dat hij na het indienen van een WOB-verzoek wel stukken van de RvA krijgt maar dat deze niet direct tijdens de klachtbehandeling worden verstrekt. ISO/IEC 17011 zegt dat de RvA geen informatie mag verstrekken zonder toestemming van, in casu, bedrijf X. Nergens blijkt uit dat de RvA überhaupt om toestemming heeft gevraagd en daarnaast is de toets die de RvA moet aanleggen voor eventuele openbaarmaking de toets zoals verwoord in de WOB. Deze toets heeft de RvA niet gemaakt tijdens de melding procedure. Dit laatste geldt ook voor verordening EG 765/2008. Daarbij is van groot belang dat bij asbestverwijdering grote maatschappelijke belangen op het spel staan, waaronder bijvoorbeeld de volksgezondheid. Tevens ziet verzoeker niet in waarom zijn klacht ongegrond is verklaard nu de RvA heeft geconcludeerd dat bedrijf X in strijd met NEN 2990 een (positieve) rapportage eindbeoordeling heeft opgemaakt. Waarbij bedrijf X zelfs door de RvA wordt verzocht om passende maatregelen te nemen. Daarnaast heeft de RvA het rapport van TNO in het geheel niet meegenomen bij de beoordeling, althans, dit blijkt niet uit de motivering. Ook vindt verzoeker het vreemd dat bedrijf X wel het gehele dossier in mag zien inclusief alle stukken die door verzoeker zijn aangeleverd en dat verzoeker zelf niets mag zien van de RvA om zodoende de privacy van bedrijf X te beschermen. Tot slot wijst verzoeker er op dat bedrijf X altijd moet meewerken aan een onderzoek van de RvA omdat het anders de accreditatie kan verliezen. Van vrijwillige medewerking die kan worden ingetrokken indien

stukken openbaar worden gemaakt door de RvA is zodoende geen sprake.

De RvA heeft de klacht ongegrond verklaard omdat de RvA de klacht in zijn geheel heeft beoordeeld en in dat licht bedrijf X in grote lijnen heeft voldaan aan NEN 2990. Het enkele geconstateerde verbeterpunt maakt naar het oordeel van de RvA nog niet dat de klacht gegrond is.

II Beoordeling

Overheidsinstanties moeten open en duidelijk zijn naar burgers.

Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

De klacht behelst een vijftal punten over het handelen van de RvA. Deze punten zullen hieronder worden behandeld.

Onvoldoende informatie ingewonnen bij melding en onvoldoende gecommuniceerd met melder (in casu verzoeker)

De RvA stelt zich op het standpunt dat hij voldoende informatie had om het handelen van bedrijf X in dit specifieke geval te onderzoeken. De Nationale ombudsman hecht veel waarde aan persoonlijk contact tussen burgers en de overheid. Daarom had het, hoewel het wettelijk niet verplicht is, aanbeveling verdiend indien de RvA (telefonisch) contact zou hebben opgenomen met verzoeker. Zodoende had hem gevraagd kunnen worden of hij nog meer relevante informatie had voor zijn melding/klacht, had hem de procedure uitgelegd kunnen worden en had verzoeker een concreet aanspreekpunt gehad gedurende de procedure. Hierdoor zou een melder het gevoel hebben gekregen dat hij serieus wordt genomen en dit komt ten goede aan het vertrouwen in de overheid.

Onvoldoende transparant onderzoek en onvoldoende motivering van de afhandeling van de melding

Deze klacht had hoogstwaarschijnlijk voorkomen kunnen worden indien de RvA naar aanleiding van de melding van verzoeker even (telefonisch) contact met hem had opgenomen om hem de gang van zaken uit te leggen. Daarbij kan de Nationale ombudsman de RvA volgen dat in dergelijke zaken geen hoor en wederhoor conform de Awb plaats hoeft te vinden, maar zoals gezegd, had de RvA in het kader van de behoorlijkheid wel (telefonisch) contact met verzoeker op kunnen nemen. Daarnaast had de RvA aan het einde van het onderzoek duidelijker moeten motiveren, waarom de melding van verzoeker ongegrond was. De RvA heeft het rapport van TNO wel genoemd in zijn rapport. Voor verzoeker en de Nationale ombudsman was onduidelijk in hoeverre de RvA waarde heeft gehecht aan dit onderzoek. Dit blijkt niet uit hun rapport. De RvA kan zich in de specifieke omstandigheden van dit geval niet verschuilen achter wet- en

regelgeving op dit punt. De melder is namelijk direct economisch belanghebbende bij de uitkomst van het onderzoek van de RvA. De rapportage eindbeoordeling van bedrijf X kan namelijk van invloed zijn op de economische positie van het bedrijf van verzoeker.

Concurrentiegevoelige informatie van bedrijf X dient inderdaad niet in de openbaarheid te worden gebracht. Niet valt in te zien waarom de overige informatie niet openbaar zou mogen worden gemaakt gedurende de behandeling van de melding. De RvA voert daartoe aan dat hij geen opsporingsbevoegdheid heeft en afhankelijk is van de opstelling van de geaccrediteerde instelling. De ombudsman kan de RvA in deze stelling niet volgen. Indien immers de geaccrediteerde instelling weigert mee te werken, dan kan dit gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de accreditatie.

Onvoldoende relevante informatie gegeven

Dit punt hangt nauw samen met het hierboven genoemde punt. De RvA wijst er in zijn reactie naar de Nationale ombudsman op dat de relevante stukken uiteindelijk na een tweetal WOB-verzoeken aan verzoeker zijn verstrekt. De Nationale ombudsman kan zich niet vinden in deze handelwijze van de RvA. Pas indien een WOB-verzoek wordt ingediend, worden de stukken, betrekking hebbend op een door de WOB-verzoeker ingediende melding, aan hem verstrekt. Dat is geen juiste gang van zaken. Van een overheidsinstantie mag een proactieve opstelling worden verwacht, waarbij zoveel mogelijk transparant wordt gehandeld. Stukken die mogen worden verstrekt op grond van de WOB moeten direct, dat wil zeggen zonder dat een WOB-verzoek moet worden ingediend, aan een melder worden verstrekt. De WOB is gericht op algemene openbaarmaking van stukken op verzoek. Het is in strijd met de bedoeling van de WOB om van een belanghebbende in een procedure te verlangen dat hij een WOB-verzoek indient om stukken te verkrijgen die voor die procedure van belang zijn. Dit leidt immers tot onnodige juridisering en stapeling van procedures.

Bescherming eigen klanten en onvoldoende objectief

De Nationale ombudsman heeft geen aanwijzingen gevonden dat de RvA zijn klanten beschermt. Zo heeft de RvA bedrijf X wel gewezen op het feit dat helemaal geen (positieve) rapportage eindbeoordeling had mogen worden opgemaakt. Al kan de Nationale ombudsman zich wel voorstellen dat, gelet op de hele gang van zaken -zo heeft de RvA weinig tot geen informatie aan verzoeker verstrekt- verzoeker dit wel zo voelt. De RvA heeft nog geen lange bestaansgeschiedenis en heeft daarom nog niet veel ervaring met het behandelen van meldingen en klachten op grond van de Awb. De Nationale ombudsman prefereert het persoonlijk contact bij de behandeling van dit soort klachten en meldingen. De Nationale ombudsman heeft daarom aanleiding gezien voor het doen van een aanbeveling.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk wegens gebrek aan transparantie. Weliswaar zijn de in de klacht genoemde gedragingen niet allemaal onder dit vereiste te brengen maar dit vereiste dekt wel de essentie van de klacht.

Tenslotte wordt nog gewezen op het volgende. De Nationale ombudsman heeft naast deze zaak ook een andere klacht over de RvA ontvangen. In beide gevallen speelt het feit dat het woord "klacht" in twee verschillende betekenissen wordt gebruikt, een rol. Zo wordt er gesproken van een klacht over een door de RvA geaccrediteerde instelling en een klacht over de RvA zelf. Zodra een bestuursorgaan het woord "klacht" gebruikt, kan dit bij burgers de associatie oproepen dat hoofdstuk 9 van de Awb van toepassing is, terwijl dit juist niet van toepassing is op klachten/meldingen over door de RvA geaccrediteerde instellingen. Het zou de voorkeur van de Nationale ombudsman hebben om in zulke gevallen te spreken van melding in plaats van klacht. De Nationale ombudsman doet de RvA hier ook een aanbeveling over.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Raad voor Accreditatie te Utrecht, is gegrond wegens schending van het vereiste van transparantie.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de RvA aan om:

Zowel bij klachten/meldingen als bij klachten over de RvA zelf persoonlijk contact met de klager te zoeken;

In geval een burger meent dat een door de RvA geaccrediteerde instelling onjuist heeft gehandeld, te spreken van een "melding" en niet van een "klacht".

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Artikel 8 Europese verordening EG 765/2008 luidt:

"Een nationale accreditatie-instantie moet aan de volgende eisen voldoen:

1. zij is zodanig georganiseerd dat zij onafhankelijk is van de door haar beoordeelde conformiteitsbeoordelingsinstanties en van commerciële druk en dat er geen belangenconflicten zijn met conformiteitsbeoordelingsinstanties;

2. zij waarborgt door haar organisatie en werkwijze de objectiviteit en onpartijdigheid van haar activiteiten;
3. zij waarborgt dat elke beslissing in verband met de bekwaamheidsattestatie wordt genomen door bekwame personen die niet de beoordeling hebben verricht;
4. zij treft adequate maatregelen om te waarborgen dat de verkregen informatie vertrouwelijk wordt behandeld;
5. zij specificeert voor welke conformiteitsbeoordelingsactiviteiten zij bekwaam is te accrediteren en verwijst daarbij zo nodig naar relevante communautaire of nationale wetgeving en normen;
6. zij voert de nodige procedures in om een doeltreffend beheer en een passende interne controle te waarborgen; zij beschikt over voldoende bekwame personeelsleden om haar taken naar behoren uit te voeren;
8. zij documenteert de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van personeelsleden die de kwaliteit van de beoordeling en de bekwaamheidsattestatie kunnen beïnvloeden;
9. zij stelt procedures op voor het toezicht op de prestaties en bekwaamheid van het betrokken personeel, voert deze procedures uit en onderhoudt deze;
10. zij verifieert dat de conformiteitsbeoordelingen op passende wijze worden uitgevoerd, hetgeen inhoudt dat onnodige lasten voor de bedrijven worden vermeden en dat naar behoren rekening wordt gehouden met de omvang van een onderneming, de sector waarin zij actief is, haar structuur, de relatieve complexiteit van de producttechnologie in kwestie, alsook het massa- of seriële karakter van het productieproces;
11. zij publiceert gecontroleerde jaarrekeningen die zijn opgesteld overeenkomstig algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen."

Paragraaf 4.4 van ISO/IEC 17011 luidt:

"4.4 Confidentiality

The accreditation body shall have adequate arrangements to safeguard the confidentiality of the information obtained in the process of its accreditation activities at all levels of the accreditation body, including committees and external bodies or individuals acting on its behalf. The accreditation body shall not disclose confidential information about a particular CAB outside the accreditation body without written consent of the CAB, except where the law requires such information to be disclosed without such consent."

2012.01148