

The background of the top half of the page is a grayscale photograph. It features a close-up of a microscope's eyepiece and objective lenses on the right side. On the left side, there is a curved scale or dial with numerical markings. The numbers '0', '10', '20', and '30' are visible on the scale. The overall image has a technical and scientific feel.

Evaluatie aangewezen instanties Metrologiewet

Onderzoek naar de doeltreffendheid van het functioneren van het systeem van de aangewezen instanties

Eindrapport

Evaluatie aangewezen instanties Metrologiewet

Onderzoek naar de doeltreffendheid van het functioneren van
de aangewezen instanties

Eindrapport

Auteurs: N.W. (Niek) de Vreeze MSc., S.C. (Sterre) Wolthuizen MA. en Ir. B.P.A. (Bill) van Mil
Datum: 20 december 2023

Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft KWINK groep de wettelijk voorgeschreven evaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid van het functioneren van het systeem van de aangewezen instanties op grond van de Metrologiewet. Deze evaluatie gaat over de periode 2019-2022.

In Nederland zijn er momenteel vier aangewezen instanties op grond van de Metrologiewet: NMI Certin, SGS Nederland, Kalibra en KEMA. Deze vier instanties zijn niet individueel beoordeeld, maar als één gezamenlijk onderdeel van het systeem van de Metrologiewet. Op grond van de Metrologiewet hebben deze aangewezen instanties twee wettelijke taken:

1. Het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen voordat een meetinstrument in de handel wordt gebracht of vóór ingebruikname;
2. Het verlenen van erkenningen aan keurders die conformiteitsbeoordelingen uitvoeren (ook wel keuringen genoemd) van reeds in gebruik genomen meetinstrumenten.

Doeltreffendheid

Overkoepelend concluderen we dat het systeem van aangewezen instanties binnen de Metrologiewet doeltreffend werkt, zowel voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen van meetinstrumenten voordat ze in de handel worden gebracht of voor ingebruikname (hierna taak 1), als voor het erkennen van keurders (hierna taak 2). Dit oordeel is gebaseerd op de resultaten van het onderzoek naar de onafhankelijkheid, transparantie, deskundigheid, consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid en responsiviteit van de taakuitvoering door de aangewezen instanties. De aangewezen instanties scoren in algemene zin goed op deze criteria, enkele aandachtspunten daargelaten. Dit oordeel is daarnaast ook gebaseerd op een analyse van het vertrouwen in meetresultaten.

Aanvullend op de wettelijke verplichting om de doeltreffendheid te evalueren is ook de doelmatigheid en de toekomstbestendigheid van het systeem van het erkennen van keurders onderzocht:

Doelmatigheid

Voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen voordat een meetinstrument in de handel wordt gebracht of vóór ingebruikname hebben we in dit onderzoek niet (precies) kunnen herleiden hoe tarieven zich voor (individuele) marktdeelnemers hebben ontwikkeld. Wel concluderen we dat de tarieven in een (internationale) markt tot stand komen en dat dit een borg voor de doelmatigheid vormt (omdat marktdeelnemers kunnen overstappen naar andere aangewezen instanties).

Voor het erkennen van keurders constateren we dat de tarieven voor erkende keurders in de evaluatieperiode 2019-2022 minder zijn gestegen dan de inflatie (namelijk een tariefstijging van 12,8% bij een inflatie van 17,4%). Tegelijkertijd is vanuit erkende keurders wel forse kritiek geleverd op de hoogte van de tarieven. We concluderen dat de erkende keurders die kritiek hebben op de tarieven op dit moment aan zet zijn om die kritiek te onderbouwen.

Toekomstbestendigheid

We concluderen dat de verwachte toekomstige ontwikkelingen – op dit moment – geen aanleiding lijken te vormen om het huidige systeem van het erkennen van keurders te heroverwegen. Ook de keuze om keurders te erkennen in plaats van te accrediteren en de aard van de erkenningsbeoordeling van erkende keurders is in het huidige tijdsbeeld (nog steeds) logisch. Wel zouden we het niet onlogisch vinden als het ministerie van EZK (wellicht via de RDI) van de aangewezen instantie verlangt hen jaarlijks te informeren over de tariefontwikkeling en/of (voorgenomen) tariefstijgingen voor het erkennen van keurders, al dan niet gepaard gaande met een onderbouwing daarvan.

In hoofdstuk 1 vindt u de inleiding en hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de Metrologiewet, betrokken partijen en ontwikkelingen. Hoofdstuk 3 gaat in op de opvolging van de aanbevelingen van vorige evaluatie. Hoofdstuk 4 richt zich op de beoordeling van taak 1 (uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen) en hoofdstuk 5 richt zich op de beoordeling van taak 2 (erkennen van keurders). In hoofdstuk 6 zijn de uitgebreide conclusies te vinden.

Afkortingen en begrippen

Afkorting of begrip	Definitie
Aangewezen instantie	Instanties die door de minister zijn aangewezen om een toetsende taak in het kader van conformiteitsbeoordelingen van meetinstrumenten en/of het erkennen van keurders uit te voeren.
Accreditatie	Een erkenning door een gezaghebbende organisatie, in dit geval de Raad voor Accreditatie, dat een (andere) organisatie of persoon competent is om een bepaalde taak uit te voeren.
Bijwoning	Een beoordeling van de deskundigheid van de keuringsmedewerker(s) door een vakdeskundige.
CECIP	Europese belangenvertegenwoordiger van fabrikanten van weeginstrumenten.
Conformiteitsbeoordeling	Het proces waarin wordt aangetoond of voldaan is aan de vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, persoon, systeem of instantie (in dit geval meetinstrumenten).
CPI	Consumentenprijsindex.
Deviatie	Een afwijking die niet wijst op structurele afwijkingen (zoals een incident), maar eventueel correctieve maatregelen vereisen.
Eindgebruiker	Eindgebruikers betreffende de partijen die meetinstrumenten in gebruik hebben ten einde hiermee handel te drijven, zoals bijvoorbeeld benzinepomphouders of supermarkten.
EU	Europese Unie.
Erkende keuringsinstanties, erkend keurder en keuringsmedewerkers	Een erkend keurder is een natuurlijk persoon of rechtspersoon aan wie erkenning is verleend door een aangewezen instantie om conformiteitsbeoordelingen uit te voeren. Keuringsinstanties zijn instanties die erkend zijn om te mogen keuren, keuringsmedewerkers zijn de individuele personen die daadwerkelijk keuringen uitvoeren.
FHI	Federatie van technologiebranches.
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de toezichthouder op de kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid van de zorg.
Marktdeelnemer	Zijnde <u>fabrikanten</u> (en natuurlijke persoon of rechtspersoon die een meetinstrument vervaardigt of laat ontwerpen of vervaardigen, en het onder zijn naam of merknaam in de handel brengt of het voor eigen doeleinden in gebruik neemt), <u>gemachtigde</u> (een in de Europese Unie gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die schriftelijk door een fabrikant is gemachtigd om namens hem specifieke taken te vervullen), <u>importeur</u> (een in de Europese Unie gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die een meetinstrument uit een derde land in de Unie in de handel brengt) of <u>distributeur</u> (een natuurlijke persoon of rechtspersoon in de toeleveringsketen, verschillend van de fabrikant of de importeur, die een meetinstrument op de markt aanbiedt).
Ministerie van EZK	Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Non-conformiteit (Categorie A en B)	Een non-conformiteit Categorie A betreft een situatie die door het beoordelingsteam van de Raad voor Accreditatie als een afwijking van een accreditatievereiste wordt beschouwd en die volgens de Raad voor Accreditatie kan leiden, leidt of heeft geleid tot onjuiste of onbetrouwbare resultaten van de conformiteitsbeoordeling, tot het ten onrechte gebruiken van het raad voor Accreditatie accreditatiemerk, of het op andere wijze onterecht claimen van de accreditatie van Raad voor Accreditatie, of tot een concrete bedreiging voor de gezondheid of veiligheid van personen of van het milieu. Een non-conformiteit Categorie B betreft een situatie die door het beoordelingsteam van de Raad voor Accreditatie als een afwijking tegen een accreditatievereiste wordt beschouwd, maar die volgens het beoordelingsteam niet leidt, heeft geleid of kan leiden tot één van de situaties gespecificeerd onder bovenstaande definitie voor Categorie A.
Raad voor Accreditatie	De Raad voor Accreditatie is een onafhankelijke raad, die de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en deskundigheid van een conformiteitsbeoordelende organisatie beoordeelt. Een certificerende instelling kan zich laten accrediteren om sommige certificaten en keurmerken af te mogen geven.
RDI	Rijksinspectie Digitale Infrastructuur, de toezichthouder voor onder andere de Metrologiewet.
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen, de toezichthouder op de delfstoffen- en energiewinning in Nederland.
Vakdeskundige	De medewerker van of die namens de aangewezen instantie de deskundigheid van de keuringsmedewerker(s) beoordeelt.
VLW	Vereniging Leveranciers van Weeginstrumenten, een branchevereniging voor leveranciers van weegapparatuur.
VNO-NCW MKB-Nederland	VNO-NCW MKB-Nederland is een ondernemersvereniging, met brancheorganisaties en bedrijven als lid. Ze behartigt de belangen van ondernemingen van uiteenlopende grootte en verspreid over alle sectoren.
WIB	De Working-party on Instrument Behaviour. Deze non-profit associatie vertegenwoordigt meer dan 40 bedrijven die meetinstrumentatie en procescontrolesystemen gebruiken.

Inhoud

Afkortingen en begrippen	4
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding en afbakening	7
1.2. Onderzoeksvragen	8
1.3. Onderzoeksaanpak	8
2. Beschrijving Metrologiewet, betrokken partijen en ontwikkelingen	11
2.1. Beschrijving van de Metrologiewet	11
2.2. Stakeholderveld	12
2.3. Contextuele ontwikkelingen in de evaluatieperiode	15
3. Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie	16
4. Conformiteitsbeoordeling	17
4.1. Toelichting uitvoeren conformiteitsbeoordeling bij markttoegang	17
4.2. Resultaten	18
4.3. Criteria doeltreffendheid	19
4.3.1. Onafhankelijkheid	21
4.3.2. Transparantie	22
4.3.3. Deskundigheid	23
4.3.4. Consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid	25
4.3.5. Responsiviteit	28
4.4. Vertrouwen in meetresultaten en effecten voor de maatschappij	29
4.5. Lasten conformiteitsbeoordeling	31
5. Erkenning van keurders	34
5.1. Uiteenzetting werking huidig systeem van erkenning van keurders	34
5.2. Resultaten: aantal erkenningen en controlebeoordelingen	37
5.3. Analyse werking huidige systeem erkende keurders	38
5.3.1. Kwaliteitscriteria uitvoering erkenning van keurders	38
5.3.2. Kwaliteit en kwantiteit erkende keurders	41
5.3.3. Lasten voor erkende keurders	42
5.4. Toekomstbestendigheid systeem van erkende keurders	44
6. Conclusies	49
Bijlage 1: Overzicht meetinstrumenten	53
Bijlage 2: Geïnterviewden	54

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en afbakening

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft KWINK groep het functioneren van het systeem van aangewezen instanties op grond van de Metrologiewet geëvalueerd. Metrologie is de leer van het meten en omvat zowel de fundamentele metrologie (meeteenheden en standaarden) als de toegepaste metrologie (voorschriften aan meetinstrumenten). Het werk van de aangewezen instanties alsmede deze evaluatie hebben betrekking op dat laatste (toegepaste metrologie).

In artikel 12 worden de twee wettelijke taken beschreven die aangewezen instanties als aangewezen instantie kunnen vervullen, te weten:

1. Het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen voordat een meetinstrument op de markt wordt toegelaten.
2. Het verlenen van erkenningen aan keurder op bepaalde werkzaamheden uit te voeren in het kader van een conformiteitsbeoordelingen (ook wel keuringen genoemd) van in gebruik genomen meetinstrumenten.

Artikel 40 van de Metrologiewet bepaalt dat de minister van Economische Zaken en Klimaat elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag uitbrengt over de doeltreffendheid van het functioneren van het systeem van de aangewezen instanties in de zin van artikel 1, onder k, van de Metrologiewet. De evaluatie heeft dan ook als doel om de doeltreffendheid (effectiviteit) van het functioneren van het systeem van de aangewezen instanties vast te stellen en daarover een oordeel te geven over de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022 (conform artikel 40 van de Metrologiewet).

Daarnaast hebben we aanvullend op de wettelijke verplichting onderzoek gedaan naar de lasten voor het bedrijfsleven (doelmatigheid). Ook hebben we aanvullend op de wettelijke verplichting een deelonderzoek uitgevoerd naar de toekomstbestendigheid van het systeem van erkenning van keurders. Dit deelonderzoek was ingegeven door de vraag of het huidige systeem voldoende toekomstbestendig is gegeven verwachte ontwikkelingen in de sector.

De vraag of de aangewezen instanties beschikken over de juiste dan wel voldoende taken (ofwel het vigerende wettelijk kader), vormde nadrukkelijk geen onderwerp van onderzoek bij de evaluatie. Met andere woorden, niet de materiële wetgeving is onderwerp van de evaluatie, maar de wijze waarop de aangewezen instanties met behulp van deze regels de naleving van de normen hebben bewerkstelligd (binnen de door de Metrologiewet aan hen toegekende taken en bevoegdheden).

De evaluatie gaat niet over het individueel presteren van de afzonderlijke aangewezen instanties (geen aparte toetsing), maar over het functioneren van de aangewezen instanties als gezamenlijk onderdeel van het systeem van de Metrologiewet.

1.2. Onderzoeksvragen

In het onderzoek stond de volgende kernvraag centraal:

Werkte het systeem van aangewezen instanties binnen de Metrologiewet in de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022 doeltreffend?

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid hebben we gebruik gemaakt van vijf criteria waarop het functioneren van het systeem van de aangewezen instanties is beoordeeld (in hoofdstuk 4 is een nadere definitie van deze criteria te vinden):

1. Onafhankelijkheid
2. Transparantie
3. Deskundigheid
4. Consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid
5. Responsiviteit

Tevens hebben we voor de analyse van de doeltreffendheid gekeken naar vertrouwen in meetinstrumenten, omdat dit het achterliggende doel van de wetgeving is.

Ook hebben we op verzoek van het ministerie van EZK de volgende twee vragen beantwoord (aanvullend op wat volgens Artikel 40 van de Metrologiewet moet worden geëvalueerd):

- *Werkte het systeem van aangewezen instanties binnen de Metrologiewet in de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022 doelmatig?*
- *Is het systeem van erkenning van keurders voldoende toekomstbestendig?*

Voor de analyse van de doelmatigheid hebben we de lasten onderzocht, waaronder dus ook de tarieven die marktdeelnemers en erkende keurders moeten betalen aan de aangewezen instantie. Voor de toekomstbestendigheid van het systeem van erkenning van keurders hebben we onderzocht of toekomstige ontwikkelingen aanleiding zijn om het huidige systeem te heroverwegen en of de keuze voor erkenning (in plaats van accreditatie) nog steeds logisch is. Ook hebben we de invulling van het erkenningsregime onderzocht.

1.3. Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak volgt in grote lijnen de aanpak zoals die ook bij de evaluatie in 2019 is gehanteerd.

Bureauonderzoek

Het bureauonderzoek richtte zich onder andere op de eerdere evaluatieonderzoeken en de wet- en regelgeving. Daarnaast is gebruik gemaakt van opgevraagde informatie van de aangewezen instanties. Zo hebben de aangewezen instanties de jaarlijkse verantwoordingsrapportages gedeeld en hebben wij hen gevraagd inzicht te bieden in onder meer de uitkomsten van klanttevredenheidonderzoeken, jaarlijkse rapportages van de Raad voor Accreditatie en de tariefontwikkeling. Ook is er informatie opgevraagd bij andere stakeholders, zoals de Consumentenbond, Consuwijzer en VNO-NCW. Hierbij ging het om documentatie betreffende eventuele klachten over het functioneren van meetinstrumenten die onder de reikwijdte van de Metrologiewet vallen.

Data-analyse

We hebben de data uit de verantwoordingsrapportages geanalyseerd om ontwikkelingen en trends te onderzoeken.

Semigestructureerde interviews

Naast bureauonderzoek hebben we ook semigestructureerde interviews afgenomen. Zo zijn er gesprekken gevoerd met de vier huidige aangewezen instanties, de voormalig aangewezen instantie, het ministerie van EZK, de Raad voor Accreditatie, de brancheorganisatie FHI (federatie van technologiebranches) en Working-party on Instrument Behaviour (WIB), CECIP (Europese belangenvertegenwoordiger van fabrikanten van weeginstrumenten) de toezichthouders (Rijksdienst voor Digitale Infrastructuur (RDI), de Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)). Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met VNO-NCW MKN-Nederland en Consuwijzer. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de geïnterviewden.

Gestructureerde telefonische interviews

Er hebben gesprekken plaatsgevonden met een aantal marktdeelnemers en erkende keurders van meetinstrumenten, om zo ook een beeld te krijgen hoe marktdeelnemers en erkende keurders reflecteren op het functioneren van de aangewezen instanties. Hierbij is als uitgangspunt gehanteerd dat de aangewezen instanties geen invloed mochten hebben op de selectie van door ons te interviewen partijen, voor zowel de erkende keurders als de marktdeelnemers. Dat zou namelijk tot bias in de onderzoeksuitkomsten kunnen leiden. Met deze partijen zijn (korte) telefonische interviews gehouden.

- Voor het spreken van marktdeelnemers hebben we een verzoek tot medewerking uitgezet via de brancheorganisatie FHI onder alle fabrikanten en leveranciers die lid zijn van de volgende twee clusters: Vereniging Nederlandse Leveranciers van Weeginstrumenten (VLW) en Energie- & vloeistofmeting. Een aantal marktdeelnemers heeft naar aanleiding daarvan aangegeven deel te willen nemen aan het onderzoek. We hebben uiteindelijk met twaalf (voornamelijk Nederlandse) marktdeelnemers gesproken. Van deze twaalf waren er elf ook erkende keurder.
- We hebben zelf erkende keurders benaderd voor dit onderzoek. Daarvoor hebben we een steekproef getrokken op basis van het register van erkende keurders van NMI Certin.¹ Eind 2022 waren er volgens deze lijst 94 erkende keurders. Bij de selectie is rekening gehouden met het type meetinstrument, grootte van de keuringsinstantie en moment van erkenning. We hebben 35 erkende keurders aangeschreven. Daarvan hebben we uiteindelijk met elf keuringsinstanties gesproken. Tevens geldt dat een aantal van de marktdeelnemers die we hebben gesproken ook erkend keurder zijn. Daarmee komt het totale aantal erkende keurders dat we hebben gesproken op 22.

Omdat conformiteitsbeoordelingen plaatsvinden in een Europese markt, hebben we (aanvullend op gesprekken met voornamelijk Nederlandse marktdeelnemers nadrukkelijk ook gesproken met organisaties als CECIP en WIB (zoals hierboven al eerder genoemd). Daarnaast hebben we het European Platform of Notified Bodies working in Legal Metrology (NoBoMet) en de Committee of European Manufacturers of Petroleum Measuring and Distributing Equipment (CECOD) benaderd voor een gesprek, maar beide organisaties hebben aangegeven af te zien van deelname aan een interview vanwege andere prioriteiten/bepaalde tijd.

Werkbezoek

Naast bovenstaande methoden hebben we ook twee werkbezoeken afgelegd. Allereerst hebben we een aangewezen instantie bezocht, waarbij we een rondleiding hebben gekregen door het testlaboratorium om zo een preciezer beeld te krijgen van de werkzaamheden die met conformiteitsbeoordelingen gepaard gaan. Ook

¹ Zie: <https://nmi.nl/services/erkend-keurder/>.

hebben we een bijwoning (eerste beoordeling) van twee keuringsmedewerkers bezocht, om beter zicht te krijgen op de werkzaamheden die met de erkenning van keurders gepaard gaan.

1.4. Leeswijzer

Het rapport is na deze inleiding als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 geven we een beknopte beschrijving van de Metrologiewet, gevolgd door een uiteenzetting van het stakeholderveld en van de contextuele ontwikkelingen in de evaluatieperiode.
- In hoofdstuk 3 volgt de analyse van de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie.
- Hoofdstuk 4 gaat in op het functioneren van het systeem van de aangewezen instanties op het gebied van de conformiteitsbeoordelingen (voor markttoegang). Hierbij lopen we de in paragraaf 1.2 benoemde criteria langs.
- Hoofdstuk 5 gaat in op het functioneren van het systeem van de aangewezen instantie(s) in het erkennen van keurders. Dit hoofdstuk bevat tevens de resultaten van het hiervoor reeds beschreven deelonderzoek.
- Hoofdstuk 6 bevat de conclusies.

2. Beschrijving Metrologiewet, betrokken partijen en ontwikkelingen

2.1. Beschrijving van de Metrologiewet

Om te zorgen dat consumenten en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de aangegeven meetresultaten op meetinstrumenten kloppen, verplicht de overheid bedrijven om goedgekeurde meetinstrumenten en wettelijk vastgestelde meeteenheden te gebruiken. Dit is vastgelegd in metrologische wet- en regelgeving, waaronder:

- Metrologiewet
- Meeteenhedenbesluit 2006
- Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers
- Besluit aangewezen instanties en interne instanties
- Regeling gebruik en installatie EU-meetinstrumenten
- Regeling nationaal autonoom geregelde meetinstrumenten
- Regeling erkende keurders meetinstrumenten

De huidige Metrologiewet is op 24 januari 2007 in werking getreden. De voorloper van de Metrologiewet was de IJkwet. De Metrologiewet biedt consumenten en bedrijven meer rechtszekerheid en heeft verschillende doelen. De belangrijkste doelen zijn: ²

- Het stellen van voorwaarden voor eerlijke handel;
- Het beschermen van consumenten;
- Het vergroten van vertrouwen in meetinstrumenten;
- Zorgen voor rechtszekerheid.

De Metrologiewet beschrijft de rollen en taken van de verschillende betrokken instanties, waaronder die van de aangewezen instanties. Deze evaluatie gaat over het functioneren van het systeem van deze aangewezen instanties en de taken die zij als aangewezen instantie onder de Metrologiewet uitvoeren. Het gaat dus niet over de andere taken die deze aangewezen instanties uitvoeren, zoals keuringen van meetinstrumenten na ingebruikname.

De twee taken die de aangewezen instanties uitvoeren onder de Metrologiewet zijn:

1. Het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen voordat een meetinstrument op de markt wordt toegelaten;
2. Het verlenen van erkenningen aan keurders die conformiteitsbeoordelingen uitvoeren (ook wel keuringen genoemd) van reeds in gebruik genomen meetinstrumenten.

² Zie: [Metrologie: betrouwbaar meten | Certificaten, normen en meetinstrumenten | Rijksoverheid.nl](#).

In de hoofdstukken 4 en 5 analyseren we de taakuitvoering door de aangewezen instanties. Daar volgt ook een uiteenzetting van wat de beide taken precies behelzen.

2.2. Stakeholderveld

Veel verschillende partijen vervullen een rol binnen het systeem van aangewezen instanties onder de Metrologiewet. Tevens geldt dat in verschillende fasen waarin een meetinstrument zich bevindt (voor of na ingebruikname), partijen een andere taak en verantwoordelijkheid hebben. Daarom zetten we in deze paragraaf het stakeholderveld uiteen, rekening houdend met die verschillende fasen.

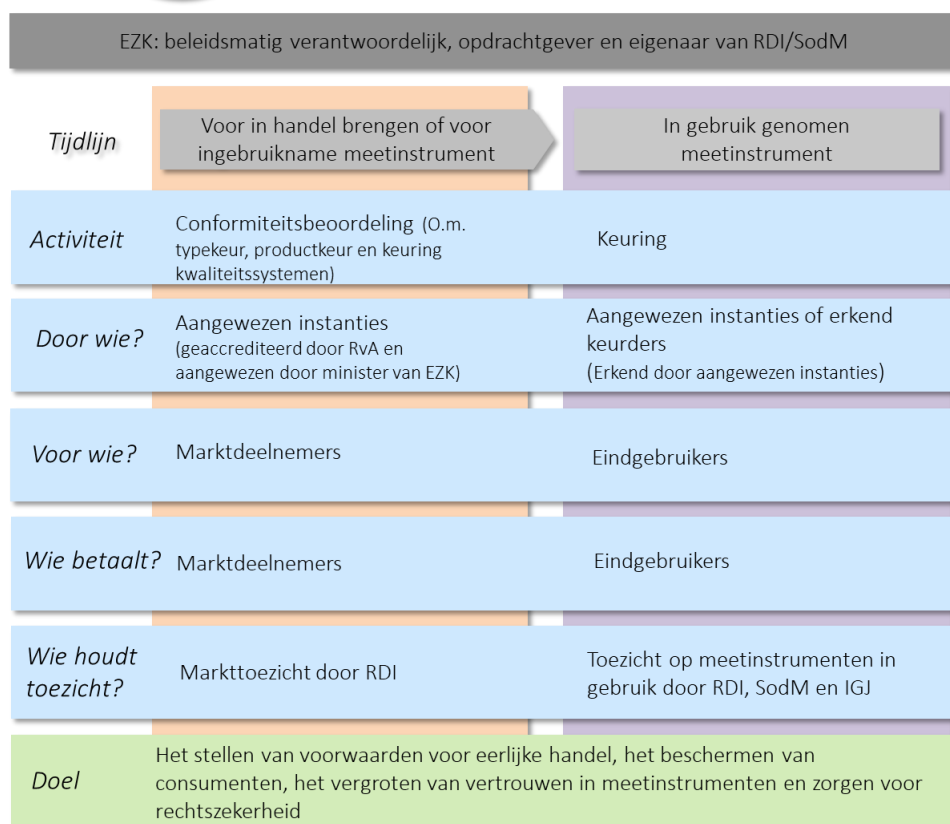
De Metrologiewet onderscheidt twee fasen waarin een meetinstrument zich kan bevinden: vóór ingebruikname en ná ingebruikname. Vóór in de handel brengen van een meetinstrument of vóór dat een meetinstrument in gebruik wordt genomen voert een aangewezen instantie een conformiteitsbeoordeling uit, waarna een marktdeelnemer het meetinstrument op de markt mag brengen (en een eindgebruiker het meetinstrument in gebruik mag nemen). Na ingebruikname vindt een keuring van meetinstrumenten plaats in de volgende gevallen:³

- Voordat het meetinstrument weer wordt gebruikt na een reparatie of een verandering die van invloed kan zijn op de meetfunctie
- Na schending van de merktekens
- Op verzoek van de eigenaar of de gebruiker
- Telkens na afloop van een bepaalde periode voor zover dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald

Aangewezen instanties en erkende keurders mogen deze keuring uitvoeren.

Hieronder volgt een schematische weergave van het stakeholderveld. Onder het schema worden de verschillende organisaties toegelicht.

³ Metrologiewet, artikel 7.



Figuur 1: Schematisch overzicht stakeholderveld en activiteiten die voortvloeien uit de Metrologiewet.

Bron: bewerking van figuur 1 uit 'Evaluatie instellingen onder de Metrologiewet (2015) door KWINK groep'.

Aangewezen instanties

Er zijn momenteel vier aangewezen instanties in Nederland die conformiteitsbeoordelingen uitvoeren en/of erkende keurders erkenning verlenen. Deze instanties zijn zogenaamde privaatrechtelijk deeltijd zbo's:⁴

- Kalibra International B.V.
- Kema B.V.
- NMI Certin B.V.
- SGS Nederland B.V.

Ten tijde van de vorige evaluatie waren er vijf aangewezen instanties, momenteel zijn dat er nog vier. Kiwa Nederland heeft zich in 2021 teruggetrokken als aangewezen instantie, omdat zij onvoldoende conformiteitsbeoordelingen uitvoerde binnen Nederland om aan te kunnen tonen dat zij aan de eisen voor accreditatie voldeden.

Er zijn grote verschillen tussen de aard en omvang van de activiteiten van de vier aangewezen instanties. Zo zijn niet alle aangewezen instanties geaccrediteerd om voor alle typen meetinstrumenten

⁴ Een privaatrechtelijk deeltijd zbo houdt in dat een aangewezen instantie een eigen rechtspersoon is (geen onderdeel van de Staat). Daarbij geldt dat het een deeltijd zbo betreft omdat de organisatie slechts voor een (klein) deel van hun taken als bestuursorgaan optreedt.

conformiteitsbeoordelingen uit te voeren, en zijn niet alle aangewezen instanties geaccrediteerd om keurders te erkennen.

Aangewezen instanties die enkel zijn aangewezen om conformiteitsbeoordelingen uit te voeren, doen dit voor marktdeelnemers (verderop volgt een toelichting). De aangewezen instanties die ook keurders mogen erkennen hebben verlenen daarnaast ook diensten aan keurders die willen worden erkend of waarvan de erkenning moet worden herbeoordeeld. Tevens geldt dat aangewezen instanties ook keuringen mogen uitvoeren voor de meetinstrumenten waarvoor zij zijn aangewezen om conformiteitsbeoordelingen uit te voeren. In dat geval nemen eindgebruikers (ook) diensten af van aangewezen instanties.

Wetgever

Het ministerie van EZK is beleidsmatig verantwoordelijk voor het terrein van de Metrologiewet. Tevens is het ministerie van EZK de zogenaamde eigenaar en opdrachtgever van de toezichthoudende instanties Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI, tot 1 januari 2023 was dit Agentschap Telecom) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

De minister van EZK is formeel belast met het aanwijzen van de aangewezen instanties. Thans voert de RDI deze aanwijzing in de praktijk uit namens de minister.

Toezichthouders

De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) is de toezichthouder. De RDI houdt zowel markttoezicht (toezicht op meetinstrumenten die op de markt worden aangeboden) als toezicht op meetinstrumenten in gebruik (middels inspecties). De RDI wijst tevens namens de minister aangewezen instanties aan. Ook adviseert de RDI rondom mondiale en Europese harmonisatie en standaardisatie van meetinstrumenten en toelating tot de Europese interne markt.

Daarnaast zijn ook Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) voor een aantal specifieke meetinstrumenten de toezichthouders op meetinstrumenten in gebruik onder de Metrologiewet.

Raad voor Accreditatie

De Raad voor Accreditatie accrediteert de aangewezen instanties. Deze aangewezen instanties worden elk jaar herbeoordeeld met een controlebezoek, en elke vier jaar krijgen ze een nieuwe beoordeling voor de accreditatie.

Marktdeelnemers

Marktdeelnemers zijn de partijen die meetinstrumenten op de markt brengen. Een marktdeelnemer kan zijn een fabrikant (en natuurlijk persoon of rechtspersoon die een meetinstrument vervaardigt of laat ontwerpen of vervaardigen, en het onder zijn naam of merknaam in de handel brengt of het voor eigen doeleinden in gebruik neemt), gemachtigde (een in de Europese Unie gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die schriftelijk door een fabrikant is gemachtigd om namens hem specifieke taken te vervullen), importeur (een in de Europese Unie gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die een meetinstrument uit een derde land in de Unie in de handel brengt) of distributeur (een natuurlijke persoon of rechtspersoon in de toeleveringsketen, verschillend van de fabrikant of de importeur, die een meetinstrument op de markt aanbiedt).

Erkende keurders

De aangewezen instanties kunnen een natuurlijk persoon of rechtspersoon erkenning verlenen om bepaalde werkzaamheden uit te voeren in het kader van een conformiteitsbeoordeling van in gebruik genomen

meetinstrumenten. Eind 2022 waren er 94 zogenoemde ‘erkende keurders’. In paragraaf 5.1 gaan we nader in op het erkend keurderschap.

Eindgebruikers

Eindgebruikers van meetinstrumenten zijn de partijen die een meetinstrument gebruiken voor een geregelde meettaak. Bijvoorbeeld om handel te drijven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een tankstation, een supermarkt of een ziekenhuis. De meetinstrumenten die zij gebruiken, staan onder toezicht van de toezichthouders. Na reparatie en/of verandering van die meetinstrumenten schakelen deze partijen aangewezen instanties of erkende keurders (in het geval van erkende keurders vaak in combinatie met het repareren van het meetinstrument)) in om het meetinstrument weer te keuren.

2.3. Contextuele ontwikkelingen in de evaluatieperiode

In de evaluatieperiode (2019-2022) hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die mogelijk invloed hebben gehad op de uitvoering van de taken van de aangewezen instanties onder de Metrologiewet of het vertrouwen van meetinstrumenten:

- De taak van het aanwijzen van bevoegde instanties (aangewezen instanties) is in mandaat overgegaan van het ministerie van EZK naar de RDI (tot 1 januari 2023 Agentschap Telecom, de RDI heeft de taken van het agentschap behouden).
- De Covid-19 pandemie heeft plaatsgevonden in de evaluatieperiode. Hierdoor hebben sommige beoordelingen remote plaatsgevonden (voornamelijk conformiteitsbeoordelingen, waarbij het ging om bezoeken aan fabrieken in het buitenland die via videoverbinding hebben plaatsgevonden).
- Het eind van de evaluatieperiode is gekenmerkt door relatief hoge inflatie en dat heeft ook gevolgen gehad voor de tarifiering van de diensten van de aangewezen instanties. Tevens is door inflatie ook meer aandacht gekomen voor de correctheid van meetinstrumenten: consumenten zijn bijvoorbeeld beter gaan letten op hun stroomgebruik (en op het functioneren van de meetinstrumenten).
- Gedurende de evaluatieperiode speelde ook de energietransitie, welke leidt tot nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen op het gebied van metrologie: bijvoorbeeld nieuwe type meetinstrumenten zoals slimme meters en laadpalen voor elektrische auto's. Ook warmtemeters en waterstofvulstations zijn nieuwe type meetinstrumenten. Met name voor elektriciteitsmeters geldt daarbij dat marktontwikkelingen en de stand van de techniek voorlopen op wettelijke kaders. Het gaat dan bijvoorbeeld om laadpalen en apparaten in huis die elektriciteitsverbruik zelf meten (onder andere laadpunten, zonnepanelen en warmtepompen).⁵

⁵ RDI (2022). Jaarbericht.

3. Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

Aanbeveling 1: Vergroten transparantie richting het ministerie

De aanbeveling was dat de transparantie richting het ministerie moest worden vergroot: een aantal instanties leverde niet de jaarlijkse verantwoordingsrapportages op en het ministerie handhaafde niet op die verplichting.

We constateren dat de transparantie in de periode 2019-2022 ruim is verbeterd: drie van de vier instanties heeft alle jaren de rapportage (op tijd) opgeleverd. Eén aangewezen instantie heeft voor de jaren 2019, 2020 en 2021 ook aan de rapportageverplichting voldaan. Voor de rapportage over 2022 geldt dat pas nadat de rapportages voor dit onderzoek waren opgevraagd, geconstateerd werd dat de desbetreffende instantie geen rapportage had opgeleverd. Vervolgens is door desbetreffende instantie alsnog een rapportage over 2022 opgesteld en opgeleverd aan de RDI (en ook met ons gedeeld in het kader van deze evaluatie).

Aanbeveling 2: Toetsen op alle wettelijke eisen statische hoeveelheidsmeters en vloeistofhoogtemeters

In de vorige evaluatie constateerden we dat de Raad voor Accreditatie in 2019 concludeerde dat de aangewezen instanties die inspecties van statische hoeveelheidsmeters en vloeistofhoogtemeters uitvoeren bij de desbetreffende inspecties niet op alle wettelijke eisen toetsen (het ging hierbij zowel om conformiteitsbeoordelingen voor ingebruikname als om beoordelingen na ingebruikname).⁶

De Raad voor Accreditatie geeft aan dat dit punt inmiddels is opgelost, en dat de aangewezen instanties opvolging hebben gegeven aan dit signaal: de instanties die op dergelijke meetinstrumenten toetsten hebben voor 1 december 2019 een plan van aanpak moeten overleggen aan de Raad voor Accreditatie, zodat zij wel op alle wettelijke eisen zouden toetsen. Vervolgens heeft de Raad voor Accreditatie extra controleactiviteiten uitgevoerd om te controleren of de instanties ook in de praktijk op alle wettelijke eisen toetsten. Eind 2021 heeft de Raad voor Accreditatie geconcludeerd dat aan alle eisen wordt voldaan, en zijn de extra controleactiviteiten opgeheven. Dat het circa twee jaar duurde voordat de extra controleactiviteiten konden worden opgeheven, kwam volgens de Raad voor Accreditatie omdat het soms lang duurde voordat beoordeeld kon worden of verbeteringen waren doorgevoerd: de Raad voor Accreditatie was niet altijd in de gelegenheid om door aangewezen instanties ingeplande activiteiten bij te wonen enerzijds en anderzijds voeren sommige instanties weinig activiteiten uit voor deze specifieke meetinstrumenten (waardoor er soms langere tijd overheen ging voordat een bijwoning door de Raad voor Accreditatie kon plaatsvinden).

Conclusie opvolging aanbevelingen

Aanbeveling 1 (het vergroten van de transparantie richting het ministerie) is opgevolgd. Wel heeft één instantie voor het jaar 2022 niet – op eigen initiatief en op tijd – aan de rapportageverplichting voldaan.

Aanbeveling 2 (het toetsen op alle wettelijke eisen statische hoeveelheidsmeters en vloeistofhoogtemeters) is opgevolgd. De Raad voor Accreditatie heeft aangegeven dat dit punt is opgelost: eind 2021 heeft de Raad voor Accreditatie geconcludeerd dat aan alle wettelijke eisen wordt voldaan.

⁶ Voor een uitgebreide toelichting op deze constatering door de Raad voor Accreditatie, zie pagina 16 van vorige evaluatie: KWINK groep (2019). Evaluatie functioneren aangewezen instanties Metrologiewet.

4. Conformiteitsbeoordeling

Dit hoofdstuk richt zich op de taak van de aangewezen instanties aangaande het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen van meetinstrumenten bij markttoegang of voor ingebruikname. Eerst lichten we de taak van conformiteitsbeoordelingen toe (paragraaf 4.1). Daarna presenteren we de resultaten, oftewel de aantallen conformiteitsbeoordelingen (paragraaf 4.2). Vervolgens analyseren we de uitvoering van deze taak waarbij we kijken naar de criteria voor doeltreffendheid (paragraaf 4.3), het vertrouwen in meetresultaten (paragraaf 4.4) en de lasten voor marktdeelnemers die met de conformiteitsbeoordelingen gepaard gaan (paragraaf 4.5).

4.1. Toelichting uitvoeren conformiteitsbeoordeling bij markttoegang

Een van de taken voor de aangewezen instanties die uit de Metrologiewet voortkomt is het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen bij markttoegang of voor ingebruikname van een (geregeld) meetinstrument. Voordat een geregeld meetinstrument op de markt mag worden gebracht, moet eerst een conformiteitsbeoordeling worden uitgevoerd door een aangewezen instantie. De marktdeelnemer van dit meetinstrument is verantwoordelijk voor het kunnen aantonen van de conformiteit van het meetinstrument aan de wettelijke metrologische eisen.⁷

Voor het uitvoeren van een conformiteitsbeoordeling toetst de aangewezen instantie bijvoorbeeld of de meettechniek en beveiliging van de meetgegevens een voldoende hoog kwaliteitsniveau hebben, en of alle nodige markeringen en/of zegels aanwezig zijn. Een succesvol afgeronde conformiteitsbeoordeling betekent dat het meetinstrument in de handel mag worden gebracht met een CE-markering en/of metrologische markeringen.

Conformiteitsbeoordelingen hebben betrekking op uiteenlopende typen meetinstrumenten, zoals gasmeters, kilowattuurmeters, automatische weeginstrumenten, niet-automatische weeginstrumenten, watermeters, massameters en vloeistofhoogtemeters.⁸ Voor verschillende meetinstrumenten toetsen de aangewezen instanties aan verschillende wet- en regelgeving. Aangewezen instanties beoordelen daarbij niet altijd alleen meetinstrumenten, maar zij kunnen ook de kwaliteitssystemen van fabrikanten beoordelen. Dit zijn de zogenaamde Module D of Module F beoordelingen. Hierbij wordt getoetst of de fabrikant voldoet aan de verplichtingen ter kwaliteitsborging van het productieproces, en garandeert dat de betrokken meetinstrumenten overeenstemmen met een type als beschreven in de verklaring van toelating.⁹

De uitvoering van conformiteitsbeoordelingen vindt plaats in een vrije markt: marktdeelnemers die een conformiteitsbeoordeling willen laten uitvoeren, kunnen kiezen van welke aangewezen instantie (*notified body*) zij gebruik (willen) maken. Bij conformiteitsbeoordeling geldt dat fabrikanten kunnen kiezen voor een aangewezen instanties uit de verschillende Europese lidstaten (en Zwitserland).

⁷ Metrologiewet.

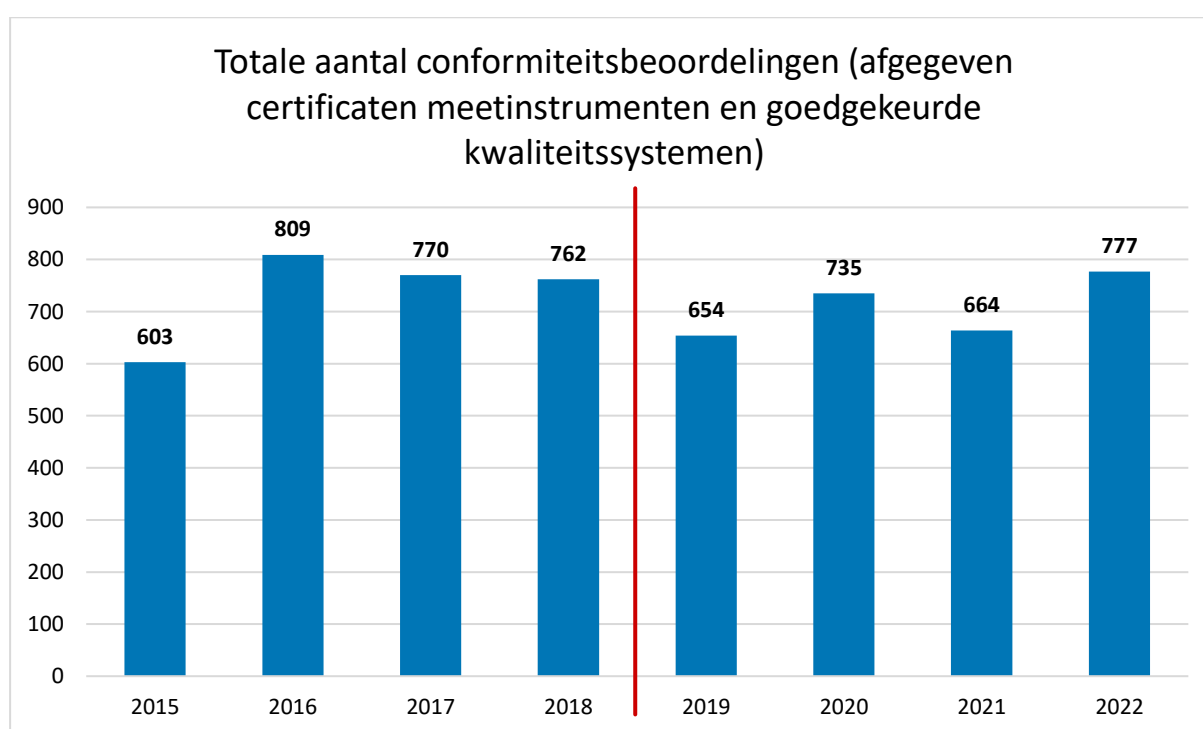
⁸ Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers, artikel 5-8.

⁹ Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers, bijlage.

Niet elke aangewezen instantie is aangewezen voor de uitvoering van conformiteitsbeoordelingen van elk type meetinstrument. Voor enkele nationaal autonoom geregelde, aanvullend op Europese Unie (EU) richtlijnen, meetinstrumenten, geldt dat slechts één instantie is aangewezen om conformiteitsbeoordelingen uit te mogen voeren.

4.2. Resultaten

In totaal zijn door de aangewezen instanties in de evaluatieperiode 2830 conformiteitsbeoordelingen uitgevoerd (zowel afgegeven certificaten voor meetinstrumenten als goedgekeurde kwaliteitssystemen). In de vorige evaluatieperiode waren dat er 2944. In de evaluatieperiode 2019-2022 zijn dus iets minder conformiteitsbeoordelingen uitgevoerd dan in de periode 2015-2018. De onderstaande tabel toont de ontwikkeling:



Figuur 2. Totale aantal conformiteitsbeoordelingen. Bron: jaarlijkse verantwoordingsrapportages aangewezen instanties.

In bovenstaande figuur is tevens te zien dat er in 2021 minder beoordelingen zijn uitgevoerd dan in 2020 en 2022. We hebben signalen ontvangen dat vanwege Covid-19 in 2021 minder beoordelingen zijn uitgevoerd door sommige aangewezen instanties (bijvoorbeeld omdat in 2020 minder productie van meetinstrumenten heeft plaatsgevonden).

Eén aangewezen instantie meldde dat zij met name activiteiten uitvoeren buiten de Europese Unie. Op basis daarvan geeft de instantie aan meer ervaring te hebben met het beoordelen van meetinstrumenten dan blijkt uit het (geringe) aantal conformiteitsbeoordelingen dat de organisatie als aangewezen instantie uitvoert.

4.3. Criteria doeltreffendheid

In deze paragraaf lopen we de criteria langs die indicaties vormen voor het al dan niet doeltreffend uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen door aangewezen instanties. Voordat we de criteria langslopen, staan we eerst stil bij het (overkoepelende) oordeel van de Raad voor Accreditatie.

Accreditatie door de Raad voor Accreditatie

De aangewezen instanties moeten geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie, voordat zij conformiteitsbeoordelingen mogen uitvoeren. Deze accreditatie toetst en borgt dat de taak deskundig, onpartijdig en consistent wordt uitgevoerd.

Eens in de vier jaar worden de aangewezen instanties door de Raad voor Accreditatie herbeoordeeld op de onderwerpen waarop de accreditatie betrekking heeft. In de jaren daartussen vindt jaarlijks een controlebeoordeling plaats op de norm voor accreditatie (inmiddels is dit de NEN-EN ISO/IEC 17065 norm, verderop gaan we nader in op de norm waarop de aangewezen instanties worden beoordeeld). De Raad voor Accreditatie heeft alle huidige vier aangewezen instanties geaccrediteerd voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen.

De belangrijkste bevinding van de Raad van Accreditatie is dat in de evaluatieperiode geen zogenaamde Categorie A non-conformiteiten¹⁰ zijn aangetroffen bij de aangewezen instanties. Geen van de aangewezen instanties heeft de accreditatie verloren in de periode 2019-2022.

Er is wel voor één aangewezen instantie een verzwaarde eerste controle (ook wel karakter herbeoordeling) geweest in 2019. De Raad voor Accreditatie heeft toegelicht dat een verzwaarde controlebeoordeling is ingesteld omdat de beoordeling van het algemeen functioneren van het kwaliteitssysteem voor deze accreditatie aanleiding gaf om een vinger aan de pols te houden. Concreet hield dat in dat de eerste controlebeoordeling van dezelfde zwaarte was als een herbeoordeling. De Raad voor Accreditatie heeft aangegeven dat zij destijds voldoende vertrouwen hadden in het continueren van de activiteiten, waardoor er geen schorsing heeft plaatsgevonden, maar dat een verzwaarde controlebeoordeling wel nodig was. Na 2019 is de desbetreffende instantie weer op de reguliere manier beoordeeld, wat aangeeft dat de aanleiding voor extra controle niet meer aanwezig was.

Daarnaast heeft er in de onderzoeksperiode één vrijwillige intrekking plaatsgevonden (op verzoek van de aangewezen instantie) van de accreditatie van een bepaalde module. Reden daarvoor was dat desbetreffende aangewezen instantie niet voldoende activiteiten voor deze module uitvoerde om aan te kunnen tonen dat zij voldoende competent zijn om geaccrediteerd te zijn voor deze module. Er is in dat geval een mogelijkheid om als aangewezen instantie op een andere manier de competentie aan te tonen (bijvoorbeeld door gebruik te maken van een dummy-klant). Dat heeft de aangewezen instantie echter niet gedaan. Op verzoek van de aangewezen instantie is de accreditatie voor deze module ingetrokken. Aangezien dit de enige activiteit van de betreffende aangewezen instantie was, is de accreditatie voor de norm NEN-EN-ISO/IEC 17021-1 toen ingetrokken.

¹⁰ Bij non-conformiteiten wordt onderscheid gemaakt tussen Categorie A en Categorie B. Een non-conformiteit Categorie A betreft een situatie die door het Raad voor Accreditatie-beoordelingsteam als een afwijking van een accreditatievereiste wordt beschouwd en die volgens de Raad voor Accreditatie kan leiden, leidt of heeft geleid tot onjuiste of onbetrouwbare (niet aantoonbaar juiste) resultaten van de conformiteitsbeoordeling, tot het ten onrechte gebruiken van het Raad voor accreditatiemerk of het op andere wijze onterecht claimen van accreditatie, of tot een concrete bedreiging voor de gezondheid of veiligheid van personen of voor het milieu. Een non-conformiteit Categorie B betreft een situatie die door het beoordelingsteam als een afwijking tegen een accreditatievereiste wordt beschouwd, maar die volgens het beoordelingsteam niet leidt, heeft geleid of kan leiden tot één van de situaties gespecificeerd onder bovenstaande definitie voor Categorie A.

Dat geen van de aangewezen instanties de accreditatie heeft verloren, neemt niet weg dat in de beoordelingen van de Raad voor Accreditatie, non-conformiteiten (in dit geval zogenaamde Categorie B non-conformiteiten) bij de aangewezen instanties zijn aangetroffen. In het geval van non-conformiteiten krijgt de aangewezen instantie een hersteltermijn waarop de non-conformiteit moet zijn hersteld. Indien de aangewezen instantie niet tijdig de non-conformiteit verhelpt, kan dit aanleiding zijn voor een tijdelijke schorsing of intrekking van de accreditatie. Dat geen van de aangewezen instanties tijdelijk haar accreditatie heeft verloren geeft aan dat non-conformiteiten tijdig zijn hersteld.

De Raad voor Accreditatie geeft aan dat Categorie B non-conformiteiten niet ongebruikelijk zijn en horen bij het systeem: deze moeten namelijk vooral als leer- of verbeterpunten worden gezien. De meerjarige ontwikkeling in het aantal Categorie B non-conformiteiten kan wel als indicatie dienen voor beantwoording van de vraag of de aangewezen instanties nog 'op de goede weg zijn'. Als de Raad voor Accreditatie een forse toename in het aantal Categorie B non-conformiteiten zou aantreffen, zou dat een teken kunnen zijn dat de aangewezen instanties bijvoorbeeld minder zorgvuldig hun taken uitvoeren. De Raad voor Accreditatie geeft aan dat er geen sprake is van een dergelijke ontwikkeling.

De Raad voor Accreditatie geeft tevens aan dat zij relatief weinig signalen vanuit de markt krijgt over meetinstrumenten en/of het werk van de aangewezen instanties. In sommige andere werkvelden krijgt de Raad voor Accreditatie wel geregeld meldingen over instellingen. In het kader van de conformiteitsbeoordelingen door de aangewezen instanties voor de Metrologiewet zijn deze signalen er niet.

De aangewezen instanties zijn tevens recent voor een aantal werkzaamheden (uiterlijk april 2023, na een overgangsperiode van twee jaar) verplicht over te gaan op een andere accreditatienorm: veelal van de NEN-EN-ISO/IEC 17020¹¹ en/of van de NEN-EN-ISO/IEC 17021-1¹² naar de NEN-EN-ISO/IEC 17065¹³ norm. Deze wijziging is het gevolg van het verzoek van de Europese Commissie om tot nadere harmonisatie rondom accreditatie van aangewezen instanties te komen.

Het stond een nationale autoriteit vrij om te kiezen voor een andere norm dan de NEN-EN-ISO/IEC 17065 norm. Het was echter niet meer mogelijk om voor dezelfde werkzaamheden meerdere normen naast elkaar te gebruiken. Het ministerie heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de voorkeursnorm en heeft ook voor de nationale regelgeving de internationale keuze voor één voorkeursnorm, zijnde NEN-EN-ISO/IEC 17065, gevolgd.

Belangrijk om te benadrukken is dat de Raad voor Accreditatie heeft aangegeven dat de NEN-EN-ISO/IEC 17065 norm voor de betreffende modules met name een andere accreditatienorm behelst. Het is niet zo dat aangewezen instanties sinds de NEN-EN-ISO/IEC 17065 norm de werkzaamheden in de praktijk anders moeten uitvoeren. Organisatorisch hebben de aangewezen instanties wel wijzigingen moeten doorvoeren, zoals bijvoorbeeld het doorvoeren van *mechanisms of impartiality* (waar onder andere een onafhankelijkheidsbeleid bij hoort).

De aangewezen instanties reflecteren uiteenlopend op de overgang naar de NEN-EN-ISO/IEC 17065 norm. Zo geeft een aangewezen instantie aan de overgang als relatief eenvoudig te hebben ervaren (vooral omdat de desbetreffende organisatie al eerder naar deze norm was overgegaan voor andere werkzaamheden), terwijl een andere aangewezen instantie aangeeft de overgang als een heel onlogische stap te zien. Dit verschil is te relateren aan het soort organisatie en de typen conformiteitsbeoordelingen die die de aangewezen instanties

¹¹ De NEN-EN-ISO/IEC 17020 norm bevat eisen voor de competentie van instanties die inspecties uitvoeren en voor de onpartijdigheid en consistentie van hun inspectieactiviteiten.

¹² De NEN-EN-ISO/IEC 17021-1 norm bevat principes en eisen in verband met de competentie, consistentie en onpartijdigheid van instellingen die audits en certificatie van allerlei soorten managementsystemen leveren.

¹³ De NEN-EN-ISO/IEC 17065 norm bevat eisen voor de competentie van, consistente uitvoering door en onpartijdigheid van certificatie-instellingen die producten, processen en/of diensten certificeren.

uitvoeren: voor bepaalde werkzaamheden ligt de NEN-EN-ISO/IEC 17065 norm meer in het verlengde daarvan dan voor andere werkzaamheden.

4.3.1. Onafhankelijkheid

Bij **onafhankelijkheid** gaat het erom dat de aangewezen instanties onafhankelijk opereren van de organisaties of meetinstrumenten die zij beoordelen. Daartoe voeren zij geen activiteiten uit die hun onafhankelijk oordeel of integriteit bij conformiteitsbeoordelingen in het gedrang kunnen brengen.

Accreditatie

Geen van de aangewezen instanties heeft de accreditatie (tijdelijk) verloren in de periode 2019-2022. De Raad voor Accreditatie heeft dus geen vaststellingen gedaan dat de aangewezen instanties niet aan de normen hebben voldaan.¹⁴

Borging onafhankelijkheid door aangewezen instanties

Alle aangewezen instanties benadrukken onafhankelijkheid zeer belangrijk te vinden: het ligt aan de basis van het werk dat zij uitvoeren. De aangewezen instanties geven dan ook aan veel aandacht te hebben voor de onafhankelijkheid.

Aangewezen instanties geven aan dat ze verschillende stappen ondernemen om hun onafhankelijkheid te waarborgen. Voorbeelden hiervan zijn het hebben van onafhankelijkheidsbeleid (*impartiality policy*) en het tekenen van een gedragscode (*code of conduct*) door alle medewerkers. Daarnaast hebben een aantal aangewezen instanties een bepaalde vorm van comité of commissie die de onafhankelijkheid bewaakt. Ook geven aangewezen instanties aan dat er veel ruimte bestaat voor open dialoog en communicatie onder medewerkers in lastige situaties.

Signalen bij het ministerie van EZK en de RDI

Bij het ministerie van EZK en bij de RDI (onderdeel van EZK) zijn geen klachten binnengekomen over de onafhankelijkheid van de aangewezen instanties.

Ervaren onafhankelijkheid door marktdeelnemers

Uit de gesprekken blijkt dat gesprekspartners geen twijfel hebben over de onafhankelijkheid van de aangewezen instanties ten aanzien van de conformiteitsbeoordeling die zij uitvoeren. Een aantal gesprekspartners benadrukt dat onafhankelijkheid de kern is van de beoordelingen die de aangewezen instanties uitvoeren, en dat zij zich juist tot de aangewezen instanties wenden voor een onafhankelijke beoordeling.

Conclusie onafhankelijkheid

We constateren dat de onafhankelijkheid van de aangewezen instanties aantoonbaar is gewaarborgd. Geen van de aangewezen instanties heeft de Accreditatie (tijdelijk) verloren. De Raad voor Accreditatie heeft dus vastgesteld dat aan de norm is voldaan. Aangewezen instanties waarborgen de onafhankelijkheid door middel van bijvoorbeeld protocollen en commissies.

We hebben daarnaast op de volgende punten geen signalen ontvangen dat de onafhankelijkheid niet in orde zou zijn:

¹⁴ De Raad van Accreditatie beoordeelt een selectie van de werkzaamheden bij een controle- of herbeoordeling. Daarom kan de Raad voor Accreditatie alleen constateren dat niet is vastgesteld dat niet aan de normen is gedaan (in plaats van een vaststelling dat de aangewezen instantie in zijn geheel aan de normen voldoet).

- Bij het ministerie van EZK en de RDI (onderdeel van EZK) zijn geen klachten binnengekomen over de onafhankelijkheid.
- Gesproken marktdeelnemers geven aan geen twijfels te hebben over de onafhankelijkheid van de aangewezen instanties ten opzichte van henzelf en andere instanties of bedrijven.

4.3.2. Transparantie

Bij het criterium **transparantie** gaat het om de helderheid en het inzicht die de aangewezen instanties bieden over de manier waarop invulling wordt gegeven aan de wettelijke taken.

Voor het onderdeel transparantie kijken we naar twee vormen van transparantie: 1) de transparantie richting het ministerie van EZK en de toezichthouder RDI, en 2) de transparantie richting marktdeelnemers.

Transparantie richting de minister

De aangewezen instanties bieden transparantie middels een jaarlijkse verantwoordingsrapportage conform de verplichting in artikel 21, eerste lid, van de Metrologiewet. Desbetreffend artikel stelt dat aangewezen instanties jaarlijks ‘voor 1 juni een verslag van de werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar aan Onze Minister te sturen’. De aangewezen instanties versturen deze rapportages inmiddels aan de RDI, omdat het aanwijzen van instanties in mandaat is overgegaan van het ministerie van EZK naar de RDI.

Zoals besproken in hoofdstuk 3 (opvolging aanbevelingen) is de transparantie ruim verbeterd ten aanzien van de vorige evaluatieperiode. In de periode 2018-2022 hebben drie van de vier instanties voor alle jaren aan deze plicht voldaan. Eén instantie was in 2022 te laat met het opstellen en delen van de rapportage. De EZK (waaronder de RDI) heeft daar destijds niet op gerappelleerd.

Tijdens het onderzoek zijn geen signalen naar voren gekomen dat de overgang van het aanleveren van de rapportages aan de RDI in plaats van het ministerie van EZK voor de aangewezen instanties tot een verandering heeft geleid (bijvoorbeeld dat het aanleveren makkelijker/moeilijker is geworden of dat er anders met de rapportages om wordt gegaan).

Aangewezen instanties geven aan dat de RDI en/of het ministerie van EZK weinig tot geen vragen stellen over de aangeleverde rapportages, terwijl de verantwoordingsrapportages wel mogelijk vragen oproepen. Zo is de ingevulde informatie soms beknopt en bondig. Tevens heeft een instantie in een rapport bijvoorbeeld niet het aantal klachten van dat desbetreffende jaar ingevuld, waar vervolgens geen vragen of opmerkingen over zijn gekomen.

De aangewezen instanties zijn dan ook kritisch op de omgang met de rapportages door de RDI en/of het ministerie van EZK: voor hen is niet helder wat er met de verantwoordingsrapportages wordt gedaan en wat de toegevoegde waarde is van de rapportages als ze geen aanleiding zijn tot gesprek. Een wens bestaat bij de aangewezen instanties om in de toekomst wel met de RDI in gesprek te gaan over de verantwoordingsrapportages. Eén aangewezen instantie geeft aan in 2023 al een dergelijk gesprek te hebben gevoerd.

Tot slot valt het op dat de aangewezen instanties de rapportages niet allemaal op dezelfde manier invullen. Zo beantwoorden aangewezen instanties open vragen op verschillende manieren en is niet één definitie vastgesteld van wat klachten zijn. Hierdoor zijn de zaken waarover de aangewezen instanties rapporteren niet altijd een-op-een vergelijkbaar.

Wijze borging transparantie door aangewezen instanties

Aangewezen instanties geven aan dat ze op verschillende manieren transparantie bieden richting de marktdeelnemers. Dit doen ze grotendeels via een offertetraject, waarin de aangewezen instanties beschrijven welke activiteiten ze zullen ondernemen, waarom ze deze activiteiten ondernemen en wat het tarief voor elk van deze activiteiten is. In enkele gevallen worden naast de offertes ook nog certificatieschema's gedeeld, die de voorwaarden beschrijven van de taken en hoe bijvoorbeeld klachten kunnen worden ingediend. Ook geven de aangewezen instanties aan dat zij via hun website(s) informatie verschaffen over het offertetraject en de manier van werken.

Transparantie richting marktdeelnemers

De marktdeelnemers die we hebben gesproken oordelen over het algemeen positief over de mate van transparantie van de aangewezen instanties. Zij baseren dit oordeel op het feit dat de aangewezen instanties gebruik maken van tarieflijsten en dat zij toegankelijk zijn om vragen te beantwoorden, bijvoorbeeld over eventuele onduidelijkheden tijdens het offertetraject.

Daarnaast geven gesprekspartners aan dat de kwaliteitssystemen van de aangewezen instanties inzichtelijk zijn en dat aangewezen instanties hier ook transparant over communiceren. Ook in het geval van een negatieve conformiteitsbeoordeling geven gesprekspartners aan dat de aangewezen instanties helder communiceren en goed uitleggen op basis waarvan deze negatieve beoordeling tot stand is gekomen.

Conclusie transparantie

We constateren dat de aangewezen instanties transparantie bieden aan het ministerie van EZK door jaarlijkse verantwoordingsrapportages aan de RDI (onderdeel van EZK) te verzenden. Daarmee is de transparantie ruim verbeterd ten aanzien van de vorige evaluatieperiode, want toen leverde een aantal instanties niet de jaarlijkse verantwoordingsrapportages op. Wel constateren we dat één aangewezen instantie in 2022 niet de verantwoordingsrapportage heeft opgesteld en dat EZK (waaronder de RDI) daar niet zelf in eerste instantie op heeft gerappelleerd. Daarbovenop constateren we dat de aangewezen instanties weinig tot nooit reactie krijgen van EZK (waaronder de RDI) op de rapportages. Als gevolg vragen sommige aangewezen instanties zich af wat het nut is van het opsturen van de verantwoordingsrapportages.

Marktdeelnemers oordelen positief over de transparantie van de aangewezen instanties. Zo is het vooraf voldoende duidelijk hoe een beoordeling verloopt en zijn de tarieven duidelijk als gevolg van de doorlopen offertefase.

4.3.3. Deskundigheid

Bij **deskundigheid** gaan we na of de aangewezen instanties voldoende kennis en expertise in huis hebben voor het uitvoeren van de wettelijke taken (zijnde het verrichten van de conformiteitsbeoordelingen).

Accreditatie

Geen van de aangewezen instanties heeft de accreditatie (tijdelijk) verloren in de periode 2019-2022. De Raad voor Accreditatie heeft dus geen vaststellingen gedaan dat de aangewezen instanties niet aan de normen hebben voldaan.

Desondanks geeft de Raad voor Accreditatie aan dat sommige aangewezen instanties soms de wet- en regelgeving niet helemaal scherp hebben: sommige aangewezen instanties denken soms abusievelijk dat ze worden beoordeeld op het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen van meetinstrumenten in gebruik in plaats van de taak van het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen van meetinstrumenten vóór ingebruikname.

Hierdoor komen er situaties voor waarbij de Raad voor Accreditatie bij een geplande beoordeling geen werkzaamheden bijwoont op basis waarvan de Raad voor Accreditatie de aangewezen instanties kan accrediteren. De Raad voor Accreditatie geeft aan dat zij zouden verwachten van aangewezen instanties dit wel scherp te hebben.

Eigen oordeel aangewezen instanties

Aangewezen instanties geven aan dat zij voldoende deskundigheid in huis hebben om de activiteiten uit te voeren. Ook geven de aangewezen instanties aan voldoende deskundigen aan zich te kunnen binden en dat ze de kwaliteit van hun medewerkers borgen door trainingsprogramma's en periodieke beoordelingen. Wel geven de aangewezen instanties aan dat een deel van de medewerkers de pensioenleeftijd nadert. Gegeven de huidige arbeidsmarkt is voor sommige aangewezen instanties voldoende mensen (blijven) aantrekken een aandachtspunt.

Oordeel marktdeelnemers aangewezen instanties

Gesprekspartners reflecteren over het algemeen positief op de deskundigheid van de aangewezen instanties. Zo geven marktdeelnemers aan dat de aangewezen instanties zeer deskundig optreden bij audits. Ook bij het opleveren van offertes blijkt de deskundigheid volgens gesprekspartners. Zo geeft een gesprekspartner aan dat aangewezen instanties deskundig moeten zijn om passende offertes te kunnen maken, en in de overleggen over offertes blijkt deze deskundigheid aanwezig te zijn.

Enige kritiek is te vinden in het eerste contact bij vragen. Hierbij geven marktdeelnemers aan dat de eerste persoon waar ze mee in contact komen vaak minder deskundig is, maar dit wordt opgelost doordat de vraag meestal snel wordt doorgezet naar de juiste personen die wel over de benodigde deskundigheid beschikken.

Conclusie deskundigheid

We constateren dat de deskundigheid van de aangewezen instanties aantoonbaar gewaarborgd is. Geen van de aangewezen instanties heeft de Accreditatie (tijdelijk) verloren. De Raad voor Accreditatie heeft dus niet vastgesteld dat niet aan de normen is voldaan.

Wel heeft de Raad voor Accreditatie aangegeven dat sommige aangewezen instanties de wet- en regelgeving omtrent conformiteitsbeoordelingen en keuringen soms niet helemaal scherp hebben, waardoor de aangewezen instanties bij een controle- of herbeoordeling vervolgens niet de activiteiten laten zien waarvoor zij geaccrediteerd zijn. Dit is wat ons betreft een aandachtspunt.

In de sector bestaan geen grote klachten of zorgen over de deskundigheid van de aangewezen instanties en oordelen de partijen over het algemeen positief.

4.3.4. Consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid

Bij **consistentie** en **voorspelbaarheid** gaat het om consistente en voorspelbare invulling van de taken door de aangewezen instanties (worden gelijke gevallen gelijk behandeld?)

De **zorgvuldigheid** heeft betrekking op de vraag of de aangewezen instanties zorgvuldig uitvoering geven aan de wettelijke taken. Maken ze fouten? Worden accreditaties ingetrokken?

Accreditatie

Geen van de aangewezen instanties heeft de accreditatie (tijdelijk) verloren in de periode 2019-2022. De Raad voor Accreditatie heeft dus geen vaststellingen gedaan dat de aangewezen instanties niet aan de normen hebben voldaan.

Zoals ook al eerder besproken neemt dat niet weg dat er wel type-B non-conformiteiten zijn aangetroffen. Volgens de Raad voor Accreditatie hoort het aantreffen van type-B non-conformiteiten bij de werking van het systeem (deze moeten namelijk voornamelijk als leer- en verbeterpunten worden gezien). Tevens geeft de Raad voor Accreditatie aan geen trend waar te nemen waarbij meer type-B non-conformiteiten worden aangetroffen.

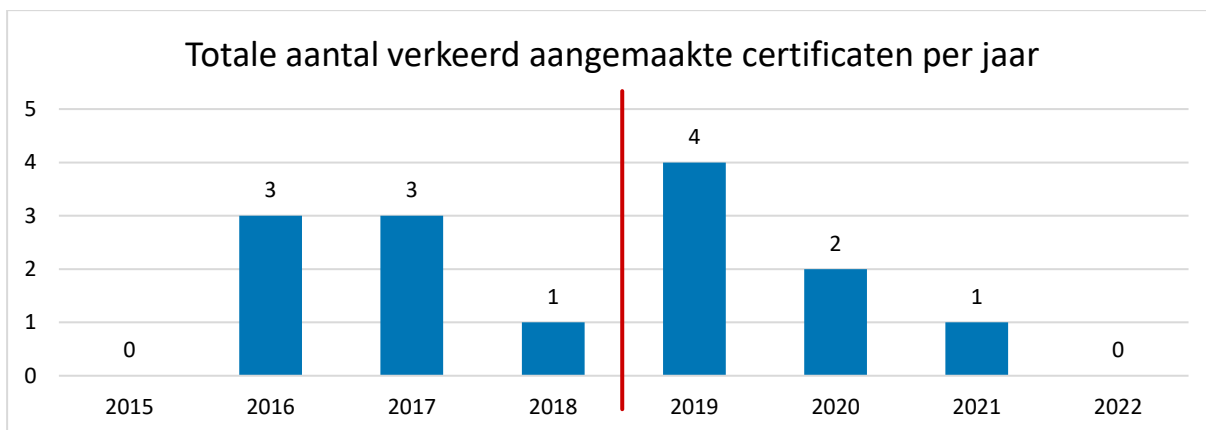
Ingetrokken certificaten van meetinstrumenten en goedkeuringen van kwaliteitssystemen

Eén aangewezen instantie rapporteert jaarlijks dat zij een aantal certificaten van meetinstrumenten heeft ingetrokken (de andere instanties geven in de rapportages aan dat nul certificaten zijn ingetrokken). Het gaat in de evaluatieperiode om jaarlijks tussen de 20 en 57 ingetrokken certificaten. De aangewezen instantie geeft aan dat het gaat om ingetrokken certificaten als gevolg van een update van het product (de fabrikant verzoekt het certificaat dan voor een oudere versie van het product in te trekken, zodat niet meer aan de controleverplichtingen hoeft worden voldaan). Er zijn volgens die aangewezen instantie geen certificaten ingetrokken om andere redenen.

Naast het intrekken van een certificaat van een meetinstrument, kunnen aangewezen instanties ook een goedkeuring (van een kwaliteitssysteem) beëindigen of intrekken. Een goedkeuring kan op verzoek van de fabrikant worden beëindigd of door de aangewezen instantie worden ingetrokken. Beëindiging op verzoek van de fabrikant heeft een aantal keer (tussen de nul en acht keer) per jaar plaatsgevonden. Intrekking door de aangewezen instantie is in de jaren 2019, 2020 en 2022 telkens één keer voorgekomen. De betreffende aangewezen instantie geeft over 2022 expliciet aan: *‘diverse waarschuwingsbrieven zijn verstuurd in verband met het herhaaldelijk uitstellen van een audit of het niet tijdig oplossen van non-conformiteiten. Uiteindelijk is één certificaat ingetrokken en één schorsing opgelegd.’* De desbetreffende aangewezen instantie geeft aan dat deze tekortkomingen een gevolg zijn van Covid-19, waardoor sommige bedrijven (te) laat sommige zaken hebben opgepakt. De aangewezen instantie geeft wel aan dat dit als een incidenten en op het totale aantal certificaten als niet-significant moet worden beschouwd.

Verkeerd aangemaakte certificaten

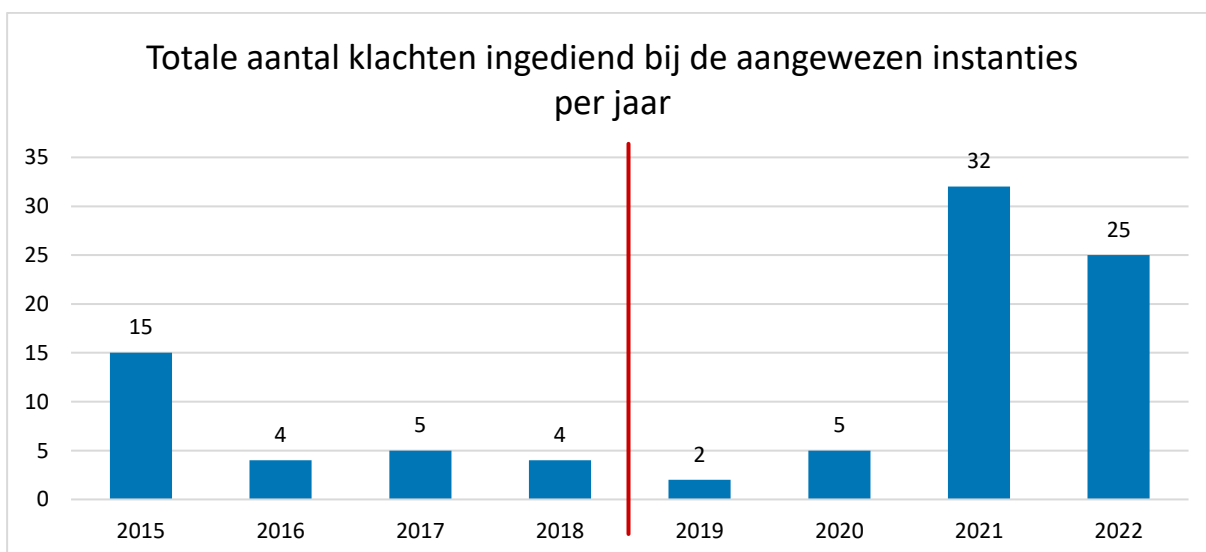
Jaarlijks rapporteren de aangewezen instanties over het ‘aantal verkeerde aangemaakte certificaten per meetinstrument’. Dit komt sporadisch voor. Onderstaande figuur bevat een overzicht van het aantal verkeerd aangemaakte certificaten. De desbetreffende aangewezen instantie geeft aan dat dit om administratieve fouten intern bij de aangewezen instantie gaat (niet om fouten bij de beoordeling).



Figuur 3. Totale aantal verkeerd aangemaakte certificaten per jaar. Bron: jaarlijkse verantwoordingsrapportages aangewezen instanties.

Ontvangen klachten

De aangewezen instanties rapporteren ook over het aantal klachten dat zij jaarlijks ontvangen. Onderstaande figuur laat het jaarlijkse aantal klachten zien. De klachten van de verschillende aangewezen instanties zijn bij elkaar opgeteld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet één en dezelfde definitie van klachten wordt gehanteerd. Zo heeft een aangewezen instantie aangegeven inmiddels ook serieuze ‘uitingen van ongenoegen’ als klacht te registreren, omdat uit elke uiting van ongenoegen lessen kunnen worden getrokken. De desbetreffende instantie licht ook toe dat daarom het aantal klachten waarover zij rapporteren aanzienlijk hoger zijn (waardoor grotendeels de toename van het aantal klachten sinds 2021 te verklaren zou zijn).



Figuur 4. Totale aantal klachten per jaar. Bron: jaarlijkse verantwoordingsrapportages aangewezen instanties.

In de periode 2019-2022 zijn in totaal 2830 conformiteitsbeoordelingen uitgevoerd en in totaal 64 klachten ingediend. Dat komt uit op een klachtenpercentage van circa 2,3% (ter vergelijking, in de periode 2015-2018 was dit percentage nog circa 0,8%). Belangrijk om rekening mee te houden is dus wel dat een aangewezen instantie de definitie van een klacht heeft aangepast.

Klachten hadden met name betrekking op communicatie, prijsstelling of tekstuele onjuistheden op de certificaten.

Bezwaarschriften en beroepen

Er zijn in de periode 2019-2022 net als in de periode 2015-2018 geen bezwaarschriften zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht ingediend tegen de besluiten van de aangewezen instanties ten aanzien van conformiteitsbeoordelingen. Zodoende zijn er dus ook geen beroepen geweest.

Door marktdeelnemers ervaren consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid

Marktdeelnemers oordelen over het algemeen positief over de consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid van de aangewezen instanties. Zij geven aan dat de aangewezen instanties niet ‘foutenvrij’ zijn (sommige partijen hebben aangegeven dat de aangewezen instanties wel eens kleine administratieve fouten maken), maar dat fouten altijd tijdig opgemerkt en hersteld worden, waardoor dit volgens hen geen invloed heeft op de beoordelingen.

Sommige marktdeelnemers zijn kritisch over de verschillen tussen de auditors waar ze mee te maken hebben. Zo ondervinden bedrijven verschillen in de deskundigheid van auditors: sommige auditors hebben veel jaren ervaring en andere auditors minder. Marktdeelnemers ervaren dat nieuwe auditors meer ‘protocollen afwerken’, terwijl de meer ervaren auditors een meer overkoepelende beoordeling uitvoeren van de kwaliteit van een meetinstrument of kwaliteitssysteem.

Overige signalering over het functioneren van het systeem van de aangewezen instanties

Het ministerie van EZK geeft aan dat in de onderzoeksperiode geen klachten zijn binnengekomen aangaande conformiteitsbeoordelingen en/of de uitvoering van de beoordelingen door de aangewezen instanties. Dit is voor het ministerie van EZK een duidelijke indicatie dat het systeem de aangewezen instanties naar behoren functioneert. Tevens geeft het ministerie van EZK aan dat voor de meeste meetinstrumenten sprake is van een vrije markt, en dat partijen vrij zijn om naar een andere aangewezen instantie te gaan indien zij niet tevreden zijn met de uitvoering van conformiteitsbeoordelingen van een desbetreffende aangewezen instantie. Dat veel marktdeelnemers terug blijven komen bij dezelfde aangewezen instantie(s), is volgens het ministerie van EZK een indicatie dat de instanties de taken naar behoren uitvoeren.

Voor sommige (nationaal autonoom geregelde) meetinstrumenten kunnen marktdeelnemers niet kiezen tussen aangewezen instanties omdat er maar één aangewezen instantie is die conformiteitsbeoordelingen kan uitvoeren. Het ministerie van EZK geeft daarover aan dat het wenselijker zou zijn als meer aangewezen instanties dergelijke meetinstrumenten zouden beoordelen, maar het ministerie van EZK kan niet de markt forceren zich te bewegen op een markt die voor de desbetreffende certificerende instellingen niet commercieel interessant is om als aangewezen instantie op te acteren.

Ook hebben we de verschillende toezichthouders gevraagd naar het functioneren van het systeem van de aangewezen instanties. De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) geeft aan in de onderzoeksperiode geen constatering te hebben gedaan dat de aangewezen instanties hun werk niet naar behoren hebben uitgevoerd. Tevens heeft de RDI geen klachten ontvangen over de aangewezen instanties. Ook binnen Europa zijn er geen meldingen geweest van conformiteitsbeoordelingen die Nederlandse aangewezen instanties onterecht hebben afgegeven.

Voor het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) geldt dat er ook geen klachten zijn binnengekomen aangaande de (conformiteitsbeoordelingen van) aangewezen instanties. Daarbij geeft het SodM aan dat de meetinstrumenten waar zij toezicht op houden (vloeistofmeetinstallaties van mijnondernemingen) een relatief laag risicoprofiel hebben, omdat er in de sector voldoende prikkels zijn om ervoor te zorgen dat de

meetinstrumenten juist meten. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) geeft ook aan dat er geen meldingen of signalen binnen zijn gekomen aangaande de (conformiteitsbeoordelingen van) aangewezen instanties.

Voorts hebben we ook met een Europese belangenvereniging voor weeginstrumentenfabrikanten (CECIP) gesproken. Deze partij lichtte toe dat het systeem van aangewezen instanties (nog) relatief nationaal georiënteerd is: de eerste neiging van Europese marktdeelnemers is om gebruik te maken van de eigen nationale instantie(s) voor het laten uitvoeren van een conformiteitsbeoordeling. Echter, wanneer deze instanties niet (naar behoren) beschikbaar zijn, richten veel Europese marktdeelnemers zich tot Nederlandse aangewezen instanties, omdat deze internationaal gezien hoog staan aangeschreven. Hierbij past wel de opmerking dat deze gesprekspartner signaleert dat er bij de Nederlandse aangewezen instanties wel een verschil valt op te merken in de service die geboden wordt (de kwaliteit van de conformiteitsbeoordelingen is vergelijkbaar en zeer hoog, maar de ene instantie levert een betere service dan de andere instantie).

Conclusie consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid

Er zijn veel indicaties die erop wijzen dat de aangewezen instanties consistent, voorspelbaar en zorgvuldig uitvoering hebben gegeven aan hun wettelijke taken:

- Alle aangewezen instanties zijn geaccrediteerd voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen;
- Geen van de aangewezen instanties heeft tijdelijk haar accreditatie verloren. Aangetroffen non-conformiteiten zijn tijdig hersteld;
- Verkeerd aangemaakte certificaten hebben betrekking op administratieve fouten, niet op fouten die gemaakt zijn in de beoordeling van meetinstrumenten.
- Geen van de door aangewezen instanties gerapporteerde klachten in de periode 2019-2022 heeft betrekking op de meeteigenschappen van meetinstrumenten;
- In de periode 2019-2022 zijn geen bezwaren ingediend ten aanzien van de conformiteitsbeoordelingen door de aangewezen instanties. Zodoende zijn er ook geen beroepen ingediend;
- Fabrikanten en leveranciers zijn positief over de consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid van aangewezen instantie ondanks dat soms administratieve fouten worden gemaakt. Klachten van fabrikanten en leveranciers gaan voornamelijk over communicatie, prijsstelling of tekstuele onjuistheden op de certificaten;
- Het ministerie van EZK en de toezichthouders hebben geen signalen ontvangen dat de aangewezen instanties onjuiste conformiteitsbeoordelingen hebben afgegeven;
- Nederlandse aangewezen instanties hebben internationaal gezien een goede reputatie als het gaat om de kwaliteit van de conformiteitsbeoordelingen.

4.3.5. Responsiviteit

Responsiviteit gaat over de wijze waarop de aangewezen instanties de meningen en behoeften van marktpartijen en eindgebruikers inventariseren, en in hoeverre deze inventarisatie heeft geleid tot verbeteringen in het optreden van de instanties.

Wijze borging responsiviteit aangewezen instanties

Meningen en behoeften van marktdeelnemers inventariseren de aangewezen instanties op verschillende manieren. Dat doen zij door bijvoorbeeld door een feedbackformulier te verzenden na het afronden van een

opdracht, middels een feedbackprocedure op de website of middels klanttevredenheidonderzoeken. Voor de klanttevredenheid geldt dat de aangewezen instanties niet separaat de input registreren van marktdeelnemers.

Verder zijn alle aangewezen instanties in een of meerdere (inter)nationale overleggremia vertegenwoordigd (bijvoorbeeld FHI, Vereniging Nederlandse Leveranciers van Weeginstrumenten (VLW), WELMEC, Organisation Internationale de Métrologie Légale (OIML), NEC 13, et cetera). De aangewezen instanties geven aan dat zij via deze gremia signalen ophalen uit het veld.

Uit de gesprekken met marktdeelnemers blijkt dat men inhoudelijk zeer tevreden is met de beoordelingen die de instanties uitvoeren. Partijen zien wel nog verbeterpunten in de bereikbaarheid van de aangewezen instanties en de doorlooptijden (wanneer een beoordeling kan worden uitgevoerd en wanneer rapportages worden opgeleverd).

RDI geeft aan tevreden te zijn met de manier waarop de aangewezen instanties signalen van de RDI oppakken.

Conclusie responsiviteit

De aangewezen instanties zijn responsief in de zin dat ze meningen en behoeften van marktpartijen en eindgebruikers inventariseren via onder meer klanttevredenheidsonderzoek en feedbackprocedures. Tevens nemen de aangewezen instanties deel aan (inter)nationale overleggremia waarmee zij ook signalen ophalen van marktdeelnemers en eindgebruikers.

Marktdeelnemers zijn inhoudelijk tevreden met de conformiteitsbeoordelingen die de aangewezen instanties uitvoeren. Wel worden verbeterpunten gesignaleerd ten aanzien van de bereikbaarheid en doorlooptijden (periode voorafgaand aan een beoordeling en tussen een beoordeling en oplevering van het rapport).

4.4. Vertrouwen in meetresultaten en effecten voor de maatschappij

Vertrouwen in meetresultaten en effecten voor de maatschappij. Het gaat hierbij om de koppeling met de doelen van de Metrologiewet: het vergroten van het vertrouwen in meetinstrumenten, het beschermen van consumenten en het stellen van voorwaarden voor eerlijke handel. Het gaat dan onder andere om het vertrouwen in de markt (bij ondernemers en consumenten).

De Metrologiewet en bijbehorend systeem van aangewezen instanties beoogt een correcte weergave van meetresultaten en vertrouwen bij consumenten en bedrijven te bewerkstelligen, zodat geen handelsbelemmeringen ontstaan.

Conformiteitspercentage toezicht op meetinstrumenten in gebruik

De RDI geeft aan dat uit de resultaten van het toezicht blijkt dat het conformiteitspercentage van in gebruik zijnde meetinstrumenten in het algemeen op een hoog niveau ligt. Voor wat betreft meeteigenschappen bedraagt het gemiddelde conformiteitspercentage van elektriciteits- en gasmeters over de afgelopen jaren 98,5%. Voor thermische energiemeters (warmtemeters) ligt dit percentage op 96,7%, voor benzinepompen zelfs op 100%. Overigens worden bij benzinepompen wel (sporadisch) formele tekortkomingen geconstateerd. Formele tekortkomingen hebben betrekking op de niet-metrologische zaken. Het gaat dan bijvoorbeeld over zaken zoals onjuiste administratie of het ontbreken van een keuring.

De RDI geeft aan dat het toezicht op vloeistofmeetinstallaties voor de industrie zich in een transitie naar systeemtoezicht bevindt, waardoor over de afgelopen jaren geen cijfers beschikbaar zijn.

In het weegdomein ziet de RDI een onderscheid tussen weeginstrumenten in het consumentendomein (de zogenaamde *business to consumer* transacties, bijvoorbeeld bij supermarkten) en weeginstrumenten voor de industrie (*business to business*) anderzijds. Voor wat betreft meeteigenschappen bedraagt het gemiddelde conformiteitspercentage in het consumentendomein over de afgelopen jaren 99%. In de industrie bedraagt dit percentage 94,1%. Formele tekortkomingen worden iets vaker geconstateerd dan tekortkomingen in meeteigenschappen.

Klachten van consumenten bij de RDI

We hebben ook bij de RDI navraag gedaan naar klachten (de RDI geeft overigens aan inmiddels van meldingen/vragen te spreken in plaats van klachten). In de vorige evaluatie gaven we een overzicht van het aantal klachten per jaar. De RDI geeft aan dat zij inmiddels niet meer over het aantal ‘klachten’ per jaar over specifieke meetinstrumenten rapporteert. Daar zijn twee redenen voor:

- De RDI is afgelopen jaren meer gaan toezien op publieke belangen, en de RDI monitort sindsdien KPI's die toezien op risico's voor die publieke belangen. Aantal klachten per meetinstrument behoort daar niet toe, omdat geen eenduidige relatie is vast te stellen met publieke belangen volgens de RDI. Zo geeft de RDI bijvoorbeeld aan dat zij relatief veel meldingen ontvangen over benzinepompen, maar dat het percentage pompen dat bij inspectie niet goed meet nihil is. Bij laadpalen zijn er volgens de RDI toenemende risico's voor publieke belangen, maar daar ontvangt de RDI nauwelijks meldingen over.
- Onder de noemer ‘klachten’ komen veel ongelijksoortige vragen/meldingen binnen bij de RDI. Volgens de RDI is het zodoende niet verantwoord om daarover te rapporteren en trends uit af te leiden.

Desgevraagd heeft de RDI wel inzicht geboden in de ‘klachten’ (meldingen/vragen) over de periode 2019-2022. Daaruit ontstaat het volgende beeld:

- Aangaande **meetinstrumenten** ontvangt de RDI de meeste vragen en meldingen over kilowattuurmeters (circa 100 per jaar). Deze meldingen gaan vaak over vermeend hoog gebruik. Verder ontvangt de RDI circa 30 vragen en meldingen per jaar over benzinepompen en minder dan tien vragen en meldingen per jaar over tussenmeters.¹⁵
- De RDI ontvangt enkele vragen of meldingen per jaar over **fabrikanten van meetinstrumenten** (bijvoorbeeld een melding door een regionale netbeheerder over een geleverde elektriciteitsmeter die niet aan de MID voldoet).
- De RDI heeft geen vragen of meldingen ontvangen over de **aangewezen instanties**.

Ter vergelijking: in Nederland is een groot aantal meetinstrumenten in gebruik. Een exact aantal meetinstrumenten is niet bekend. Er zijn alleen al circa acht miljoen watermeters, gasmeters en elektriciteitsmeters (van elk acht miljoen) in gebruik. Het jaarverslag van de RDI over 2021 biedt verder enig inzicht in de omvang van het aantal meetinstrumenten. Zo waren medio 2022 circa 107.000 publiektoegankelijke laadpalen, en circa 450.000 warmtemeters in gebruik.¹⁶ Het aantal meldingen en vragen in verhouding tot het aantal meetinstrumenten is dus gering.

¹⁵ Met tussenmeters kan het energie- of waterverbruik van gebouwdelen, bedrijfsonderdelen, onderhuurders of een installatie apart gemeten worden.

¹⁶ RDI (2023). Jaarbericht 2022.

Klachten/signalen bij andere instanties

We hebben ook bij andere instanties gevraagd of er klachten binnenkomen over meetinstrumenten (en dan specifiek de meeteigenschappen van meetinstrumenten). Hiervoor hebben we de Consumentenbond, VNO-NCW-MKB Nederland, Consuwijzer¹⁷ en WIB¹⁸ gevraagd naar klachten of signalen. Daaruit komen de volgende beelden naar voren:

- **Consumentenbond:** (vrijwel) geen klachten of signalen binnengekregen over meetinstrumenten.
- **VNO-NCW-MKB Nederland:** geen klachten binnengekregen aangaande meetinstrumenten.
- **Consuwijzer:** geeft aan met name signalen te krijgen over slimme meters en geeft ook aan dat het aantal klachten/meldingen over slimme meters toeneemt (Consuwijzer kon geen cijfermatige onderbouwing met de onderzoekers delen). Consuwijzer ziet dat mensen steeds meer met energie(verbruik) bezig zijn: hoge energieprijzen en steeds meer particuliere eigenaren van zonnepanelen maakt dat men zich bewuster is van energie(gebruik) en het zodoende lastig is om te bepalen of de kwaliteit van slimme meters minder is geworden, of dat consumenten voornamelijk preciezer letten op slimme meters. Daarbij geeft Consuwijzer ook aan dat slimme meters afhankelijk zijn van een (goed werkend) netwerk om te kunnen functioneren. Met name in landelijke gebieden is te zien dat daar nog wel eens fouten ontstaan.
- **WIB:** De WIB-leden geven 'duidelijk' aan dat vertrouwen te hebben in meetinstrumenten.

Ook van netbeheerders hebben we signalen ontvangen over slimme meters. Hun kritiek heeft echter geen betrekking op de metrologische aspecten van slimme meters en daarmee ook niet op de taakuitvoering van de aangewezen instanties.

Conclusie vertrouwen in meetresultaten en effecten voor de maatschappij

In de evaluatie van 2015-2018 is geconcludeerd dat de consument vertrouwen heeft in de betrouwbaarheid van meetinstrumenten. Uit dit onderzoek ontstaat ongeveer hetzelfde beeld. Tevens heeft de RDI aangegeven dat het conformiteitspercentage van meetinstrumenten in gebruik relatief hoog ligt. De aandacht voor slimme meters is de afgelopen periode wel toegenomen, maar dit lijkt geen betrekking te hebben op de metrologische aspecten.

4.5. Lasten conformiteitsbeoordeling

Bij **lasten** gaat het om de lasten die het uitvoeren van de wettelijke taak van conformiteitsbeoordelingen voor marktdeelnemers met zich meebrengt.¹⁹

Tariefontwikkeling

De uitvoering van conformiteitsbeoordelingen vindt plaats binnen een Europese markt, waardoor marktdeelnemers voor toegang tot de Europese markt kunnen kiezen van welke aangewezen instantie (*notified bodies*) zij binnen de EU gebruik willen maken. Dit maakt dat marktdeelnemers dus niet per se gebruik hoeven te maken van de Nederlandse aangewezen instanties. Zodoende komen de tarieven voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen in een vrije interne markt tot stand, waardoor in de regel (te) hoge tarieven (in

¹⁷ ConsuWijzer is het consumentenloket van de Autoriteit Consument & Markt (ACM), waar consumenten klachten, meldingen, signalen kunnen indienen tegen bedrijven.

¹⁸ WIB staat voor 'Working-party on Instrument Behaviour', dit is een vereniging van gebruikers waarin voornamelijk grote industriële partijen zijn vertegenwoordigd, zoals Shell, ExxonMobil, DSM, Waternet, Engie, Dupont, BP et cetera. Zie: <https://www.wib.nl/home>. We hebben onder WIB-leden een vragenlijst uit laten zetten, en daarop is namens WIB één gebundelde reactie gegeven.

¹⁹ Het beoordelen van de lasten binnen deze evaluatie is geen wettelijke verplichting.

vergelijking met de geleverde kwaliteit) doorgaans ertoe zullen leiden dat de betreffende aangewezen instantie zichzelf uit de markt priјst.

We hebben de aangewezen instanties gevraagd inzicht te bieden in de tarieven die zij hanteren en de ontwikkeling daarvan in de evaluatieperiode. Dat is lastig gebleken, omdat er geen ‘standaardtarief’ voor een bepaalde conformiteitsbeoordeling is. Dat komt door een aantal zaken. Zo is er allereerst geen standaard type conformiteitsbeoordeling, omdat de meeste beoordelingen maatwerk zijn. Tevens geldt dat sprake kan zijn van (kwantum)korting, inzet van verschillende type medewerkers met verschillende uurtarieven, mate van maatwerk, aanvullende diensten en of er al dan niet onder hoge tijdsdruk een beoordeling moet worden afgegeven. Zodoende zou het analyseren van het tarief van beoordelingen niet resulteren in een betrouwbaar beeld van de tariefontwikkeling.

Daarom hebben we de aangewezen instanties gevraagd inzicht te bieden in de ontwikkeling van de uurtarieven waarop ze hun tarieven baseren. Ook daarop hebben de aangewezen instanties aangegeven dat dit geen bruikbaar inzicht biedt in de tariefontwikkeling. Verschillende aangewezen instanties geven namelijk aan dat zij geen ‘vaste uurtarieven’ hanteren: zo hebben zij verschillende functieniveaus met wisselende uurtarieven en inzet, zijn bijvoorbeeld met (grote) marktdeelnemers afspraken gemaakt over tarieven en worden andere tarieven gehanteerd wanneer sprake is van een spoedklus.

We hebben de aangewezen instanties gevraagd inzichtelijk te maken hoe de uurtarieven zich hebben ontwikkeld (ondanks dat de aangewezen instanties allerlei kanttekeningen plaatsen bij analyse van de uurtarieven). Daarop hebben alle aangewezen instanties aangegeven de tarieven te hebben gecorrigeerd voor inflatie op een marktconforme wijze.²⁰

De aangewezen instanties geven aan dat die inflatiecorrectie van 2022 naar 2023 (wederom) fors is. Eén aangewezen instantie geeft aan de tarieven in 2023 minder te hebben verhoogd dan de inflatie.

De aangewezen instanties geven tevens aan dat zij door de systematiek van werken (zij stellen een offerte op voor de diensten die zij bieden met de daaraan gekoppelde kosten) inzicht bieden in de kosten van hun werkzaamheden. De aangewezen instanties geven aan wel eens signalen te ontvangen dat de tarieven als hoog worden ervaren. Tegelijkertijd wijzen de instanties erop dat veel van de marktdeelnemers terug blijven komen, wat voor hen een indicatie is dat de tarieven niet dermate hoog zijn dat dit voor desbetreffende marktdeelnemers een reden is om op zoek te gaan naar een andere instantie.

Ook geven de aangewezen instanties aan dat prijzen voor hen ook stijgen, waardoor zij genoodzaakt zijn de tarieven te corrigeren voor de inflatie. Zo noemen ze toegenomen energieprijzen en personeelskosten.

Ervaren lasten door marktdeelnemers

Uit de gesprekken komt beeld naar voren dat de prijzen van conformiteitsbeoordelingen als hoog worden ervaren, waarbij met name ook de prijsindexatie van de afgelopen twee jaar wordt benoemd. Tegelijkertijd hebben we geen signalen ontvangen dat de kosten dermate hoog zijn dat deze complicaties opleveren voor marktdeelnemers. Tevens heeft geen van de gesprekspartners aangegeven dat tarieven een reden zijn om géén gebruik te maken van bepaalde aangewezen instanties.

Wel signaleren verschillende betrokkenen een vercommercialisering van specifiek één aangewezen instantie, waarbij zij ernaar verwijzen dat deze instantie in de onderzoeksperiode is overgenomen door een investeringsmaatschappij. Sindsdien wordt een commerciële houding gesignaleerd (bijvoorbeeld dat jaarlijks de tarieven maximaal zouden worden verhoogd). De desbetreffende aangewezen instantie geeft aan dat,

²⁰ In de jaren 2019-2022 was de CPI (inflatie) achtereenvolgens: 2,6% (2019), 1,3% (2020), 2,7% (2021) en 10,0% (2022). De totale inflatie was daarmee 17,4%.

alhoewel inderdaad een overname heeft plaatsgevonden, de instantie (en overigens ook de overige instanties) ook voor de overname al een commercieel bedrijf was. Wel herkent de aangewezen instantie zich in enige mate in het beeld dat er nu meer op kosten gelet wordt. Zo geeft deze instantie als voorbeeld dat voorheen nog wel eens vergeten werd een inflatiecorrectie toe te passen, en dat dat nu wel jaarlijks gebeurt.

Het ministerie van EZK verwijst hierbij ook naar het feit dat er marktwerking is: als de prijzen te hoog zouden zijn, dan zouden marktdeelnemers naar andere aangewezen instanties kunnen uitwijken voor de conformiteitsbeoordelingen.

Tevens geeft het ministerie van EZK aan dat door te spreken over 'lasten' voor marktdeelnemers voorbij wordt gegaan aan het feit dat een conformiteitsbeoordeling een belangrijke toegevoegde waarde heeft en ook kan worden gezien als een investering (in plaats van lasten). Het is namelijk een investering die 'de bevoegdheid' met zich mee brengt om producten (meetinstrumenten) op de markt mogen verkopen en die bijdraagt aan het vertrouwen in de meetinstrumenten.

Specifiek voor de nationaal autonoom geregelde meetinstrumenten geldt dat conformiteitsbeoordelingen enkel door Nederlandse aangewezen instanties kunnen worden uitgevoerd, waarbij bovendien geldt dat voor sommige meetinstrumenten slechts één instantie beoordelingen uitvoert. Daar is dus geen sprake van een markt. Het ministerie van EZK geeft hierbij aan dat dit slechts een zeer klein aandeel van alle conformiteitsbeoordelingen betreft. Idealiter zouden meerdere partijen deze beoordelingen uitvoeren, maar juist vanwege die geringe omvang zou het wellicht niet (altijd) aantrekkelijk zijn om als nieuwe partij in de markt te stappen.

Conclusie lasten conformiteitsbeoordeling

Het tarief dat een aangewezen instantie vraagt voor een conformiteitsbeoordeling komt tot stand in een internationale markt. Te hoge tarieven in vergelijking met de markt (of te hoge tarieven in vergelijking met de geleverde kwaliteit) zullen er doorgaans toe leiden dat een aangewezen instantie zich uit de markt priijst.

We hebben in dit onderzoek niet kunnen herleiden hoe tarieven zich precies voor (individuele) marktdeelnemers hebben ontwikkeld, omdat de aangewezen instanties geen standaardtarief voor conformiteitsbeoordelingen hanteren en ook uurtarieven (en de ontwikkeling daarin) geen eenduidig beeld opleveren van de tariefontwikkeling. Wel hebben alle aangewezen instanties in algemene zin aangegeven jaarlijks een inflatiecorrectie toe te passen op de (verschillende) uurtarieven die zij hanteren.

Weliswaar geven diverse marktdeelnemers aan de tarieven aan de hoge kant te vinden, maar tegelijkertijd hebben we geen signalen opgevangen dat de gehanteerde tarieven tot complicaties leiden bij marktdeelnemers. Tevens hebben we geen signalen ontvangen dat de tarieven een aanleiding zijn voor marktdeelnemers om van een andere aangewezen instantie gebruik te maken.

5. Erkenning van keurders

Dit hoofdstuk richt zich op de wettelijke taak van het erkennen van keurders door een aangewezen instantie. Allereerst lichten we de werking en totstandkoming van het huidige systeem van erkende keurders nader toe (paragraaf 5.1). Vervolgens presenteren we de resultaten (aantal erkenningen) (paragraaf 5.2). Daarna analyseren we de werking van het systeem van erkende keurders (paragraaf 5.3).

Tevens zijn we als onderzoekers gevraagd de toekomstbestendigheid van het huidige systeem van het erkennen van keurders na te gaan. Onze bevindingen en aanbevelingen voor het verhogen van de toekomstbestendigheid beschrijven we in paragraaf 5.4.

5.1. Uiteenzetting werking huidig systeem van erkenning van keurders

Aangewezen instanties mogen ook keuringen (conformiteitsbeoordelingen van in gebruik genomen meetinstrumenten) uitvoeren voor de meetinstrumenten waarvoor zij zijn aangewezen. Maar zij zijn niet de enige soort instanties die keuringen mogen verrichten. In de Metrologiewet is namelijk tevens opgenomen dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat een aangewezen instantie een natuurlijke persoon of rechtspersoon erkenning kan verlenen om 'keuringen' uit te voeren.²¹ De aanwijzing van instanties die keurders mogen erkennen heeft de minister van EZK aan de RDI gemandateerd.

In Nederland zijn twee instanties aangewezen die keurders mogen erkennen. Dit zijn NMI Certin en SGS Nederland. In de praktijk verleent alleen NMI Certin deze erkenningen. Op de website van NMI Certin is een register te vinden van alle erkende keurders.²² In 2023 waren er 90 erkende keurders. Eén aangewezen instantie is bovendien erkend om andere type(n) meetinstrumenten te mogen keuren dan de meetinstrumenten waarvoor de instantie aangewezen is om conformiteitsbeoordelingen uit te mogen voeren (desbetreffende aangewezen instantie voert conformiteitsbeoordelingen uit voor energiemeters en is erkend voor de beoordeling van niet-automatische weegwerktuigen).

Binnen het systeem van de Metrologiewet wordt gesproken over 'erkende keurders'. Gedoeld wordt dan op de instanties (bedrijven) die erkend zijn om keuringen uit te voeren. De meeste keuringsinstanties hebben meerdere keuringsmedewerkers in dienst.

Op grond van een erkenning mogen erkende keuringsinstanties (naast de aangewezen instanties) keuringswerkzaamheden uitvoeren waarbij deze instanties controleren of reeds in gebruik genomen meetinstrumenten nog steeds voldoen aan de metrologische eisen. Na ingebruikname vindt een keuring van meetinstrumenten plaats in de volgende gevallen:²³

²¹ Metrologiewet, artikel 10.

²² Zie: <https://nmi.nl/services/erkend-keurder/>.

²³ Metrologiewet, artikel 7.

- Voordat het meetinstrument weer wordt gebruikt na een reparatie of een verandering die van invloed kan zijn op de meetfunctie;
- Na schending van de merktekens;
- Op verzoek van de eigenaar of de gebruiker;
- Telkens na afloop van een bepaalde periode voor zover dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald.

Een keuringsinstantie kan *volledig* of *beperkt* erkend zijn. Bij een volledige erkenning mag een keuringsinstantie een conformiteitsbeoordeling afgeven wanneer het zegel verbroken was bij aanvang van de reparatie. Bij een beperkte bevoegdheid mag de instantie geen conformiteitsbeoordeling afgeven wanneer het zegel verbroken was bij aanvang van de reparatie. Een beperkt bevoegde keuringsinstantie moet dan een aangewezen instantie of volledig erkend keurder in schakelen of laten inschakelen om een conformiteitsbeoordeling af te geven.

Werking huidig systeem

De werking van het huidige systeem is nader uitgewerkt in de Regeling erkende keurders meetinstrumenten. Om een keurder te kunnen worden, moet een (potentieel) keurder in staat zijn keuringen uit te voeren van meetinstrumenten waarvoor de erkenning wordt aangevraagd, en daartoe over een kwaliteitssysteem beschikken. Dit kwaliteitssysteem moet tenminste een duidelijke beschrijving bevatten van:²⁴

- De kwaliteitsdoelstellingen, de organisatie van de onderneming van de aanvrager en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het personeel met betrekking tot de keuring;
- De uit te voeren onderzoeken en proeven om na te gaan of het meetinstrument in overeenstemming is met de desbetreffende eisen die op grond van artikel 11 van het Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers zijn gesteld;
- De kwaliteitsrapporten van de keuringen, zoals controleverslagen, onderzoeks- en beproevingsgegevens,
- De rapporten betreffende de kwalificatie van het bij de keuring betrokken personeel;
- De middelen om controle uit te oefenen op de doeltreffende werking van het kwaliteitssysteem;
- De beheersing van faciliteiten en meetapparatuur met betrekking tot herleidbaarheid en meetonzekerheid.

Tevens dient de aanvrager zodanige organisatorische voorzieningen te treffen dat een onafhankelijke besluitvorming van keuringen geborgd is.

De aangewezen instantie beoordeelt de potentiële erkend keurder. Naast de beoordeling van bovengenoemd kwaliteitssysteem, wordt de potentiële erkend keurder ook beoordeeld op de technische competenties. De aangewezen instantie verleent erkenning indien de aanvrager voldoet aan de gestelde eisen. Nadat een keuringsinstantie een erkenning heeft gekregen, controleert de aangewezen instantie eens per jaar of de keuringsinstantie nog aan de gestelde eisen voldoet. De aangewezen instantie woont daarnaast eens in de twee jaar een keuring bij van de individuele keuringsmedewerkers om te beoordelen of deze keuringsmedewerkers de keuringen naar behoren uitvoeren.

²⁴ Regeling erkende keurders meetinstrumenten, artikel 2, lid 2.

Een erkenning kan om verschillende redenen worden ingetrokken, namelijk als de erkende keurder: ²⁵

- Daar om verzoekt;
- De werkzaamheden waarop de aan hem verleende erkenning betrekking heeft niet naar behoren verricht;
- Niet meer voldoet aan de voor de erkenning gestelde eisen;
- Handelt in strijd met de aan de erkenning verbonden voorschriften;
- Gedurende een periode van twee jaar geen keuringen heeft verricht;
- De bij of krachtens de wet gestelde regels en verplichtingen niet nakomt.

Doordat gekozen is voor een beoordeling (erkenning) door een aangewezen instantie hoeft een keurder dus niet geaccrediteerd te zijn door de Raad voor Accreditatie om keuringswerkzaamheden uit te voeren.

Aanleiding voor inrichting huidige systeem

Het systeem van erkenning is niet altijd hetzelfde geweest. Tot 2012 was sprake van een jaarlijkse audit van keuringsmedewerkers. In de evaluatie van de Metrologiewet in 2011 is aangegeven dat de jaarlijkse audit inhoudelijk te zwaar was in verhouding tot de eisen die voor de erkende keurders golden. ²⁶ De aangewezen instantie die keurders erkend heeft daarop samen met de marktpartijen (vertegenwoordigd in het VLW en FHI) gewerkt aan een aangepast systeem waarbij de doelstelling was om de auditcyclus te herzien. De aangewezen instantie heeft zodoende samen met de markt een nieuwe wijze van erkenning voor keurders opgesteld. Dit vereenvoudigde erkenningsregime is in 2012 ingevoerd. Binnen dit vereenvoudigde regime is vanaf 2012 de focus van een jaarlijkse audit verschoven naar de uitvoering in het veld van de keuringen zelf. Dit wordt gedaan middels bijwoningen eens in de twee jaar, waarbij de deskundigheid van de keuringsmedewerker door een vakdeskundige van de aangewezen instantie wordt beoordeeld.

Binnen dit vereenvoudigde regime wordt het kwaliteitssysteem van de erkend keurder alleen nog tijdens de initiële beoordeling vastgesteld, en jaarlijks uitsluitend op de naleving ervan gecontroleerd. Enkel in geval van afwijkingen of wijzigingen wordt het kwaliteitssysteem nog inhoudelijk beoordeeld. ²⁷ Middels deze wijziging zijn de kosten en administratieve lasten voor erkende keurders meer in lijn gebracht met de zwaarte van de werkzaamheden van de erkende keurders.

Kwaliteitsborging huidige systeem

In de Regeling erkende keurders meetinstrumenten lezen we: *‘De aangewezen instantie die erkenningen wil verlenen, heeft ervaring met het beoordelen van kwaliteitssystemen, beschikt over kennis van de eisen die van toepassing zijn op het meetinstrument en beschikt over passende ervaring op het desbetreffende gebied van metrologie en instrumenttechnologie.’* ²⁸

Er vindt geen externe controle plaats van het proces van erkenning (bijvoorbeeld door de Raad voor Accreditatie). Wel heeft de aangewezen instantie mechanismes om de werking van het interne kwaliteitssysteem te evalueren en controleren en heeft zij een Adviescommissie die jaarlijks toeziet op de werkwijze. In deze commissie zijn ook brancheverenigingen met klanten van de aangewezen instantie vertegenwoordigd.

²⁵ Regeling erkende keurders meetinstrumenten, artikel 9, lid 1.

²⁶ KWINK groep (2011). Evaluatie van instellingen die wettelijke taken uitvoeren op grond van de Metrologiewet.

²⁷ KWINK groep (2019). Evaluatie functioneren aangewezen instanties.

²⁸ Regeling erkende keurders meetinstrumenten, artikel 3.

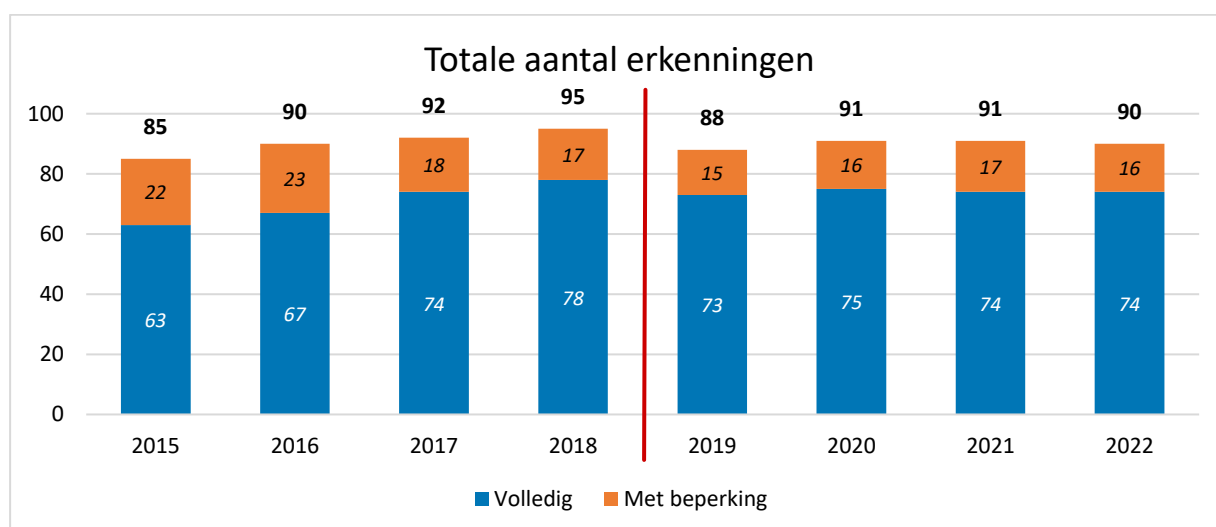
5.2. Resultaten: aantal erkenningen en controlebeoordelingen

Zoals hierboven beschreven verleent de aangewezen instantie nieuwe keuringsinstanties een erkenning indien zij aan de gestelde eisen voldoen. Keuringsinstanties mét erkenning worden jaarlijks herbeoordeeld door de aangewezen instantie, tijdens een controlebeoordeling. Het totale aantal erkende keuringsinstanties varieerde in de periode 2019-2022 tussen de 88 en 91. De aangewezen instantie heeft in de evaluatieperiode:

- In totaal 347 controlebeoordelingen²⁹ uitgevoerd:
 - 2019: 91
 - 2020: 90
 - 2021: 84
 - 2022: 82
- In totaal 4 (nieuwe) erkenningen verleend aan keuringsinstanties:
 - 2019: 1
 - 2020: 1
 - 2021: 1
 - 2022: 1
- In totaal 12 erkenningen ingetrokken:
 - 2019: 3
 - 2020: 3
 - 2021: 3
 - 2022: 3

De aangewezen instantie heeft toegelicht dat de ingetrokken erkenningen allemaal vrijwillig ingetrokken erkenningen zijn. In de jaarrapportages over 2019-2021 lezen we terug dat geen ernstige tekortkomingen zijn geconstateerd. In 2022 heeft de aangewezen instantie één schorsing opgelegd.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de ontwikkeling in het totale aantal erkenningen.



Figuur 5. Totale aantal erkenningen per jaar. Bron: jaarlijkse verantwoordingsrapportages aangewezen instanties.

²⁹ Het totale aantal uitgevoerde controlebeoordelingen telt niet op tot het totale aantal erkenningen per 1 januari. Dit heeft als reden omdat sommige controlebeoordelingen een combinatie zijn van een erkenning en een module D conformiteitsbeoordeling (en thans daarmee niet als controlebeoordeling worden geteld).

5.3. Analyse werking huidige systeem erkende keurders

We kijken bij deze analyse eerst naar de kwaliteitscriteria, daarna naar de (gepercipieerde) kwaliteit en kwantiteit van erkende keurders en vervolgens naar de lasten.

5.3.1. Kwaliteitscriteria uitvoering erkenning van keurders

Voor de uitvoering van conformiteitsbeoordelingen hebben we verschillende criteria gehanteerd om een oordeel te (kunnen) vellen over de uitvoering door de aangewezen instanties. Deze criteria zullen we voor de erkende keurders hieronder ook langslopen. Hierbij herhalen we dat de taak van het erkennen van keurders niet onder accreditatie is geplaatst. Zodoende kunnen we ons voor deze analyse niet baseren op een beoordeling van de Raad voor Accreditatie. Omdat verhoudingsgewijs minder informatie beschikbaar is, lopen we eerst de verschillende criteria langs, waarna we vervolgens één conclusie trekken over de uitvoering van deze taak op grond van alle criteria samen.

Onafhankelijkheid

De aangewezen instantie geeft aan dat onafhankelijkheid het uitgangspunt is bij de werkzaamheden die zij uitvoeren. Voor de borging van onafhankelijkheid heeft de aangewezen instantie een onafhankelijkheidsbeleid (*impartiality policy*) opgesteld en moet elke medewerker een gedragscode (*code of conduct*) tekenen. Tevens wijst de aangewezen instantie erop dat zij een adviescommissie hebben, welke de onafhankelijkheid borgt door onder andere jaarlijks een onafhankelijkheidstoets (*impartiality review*) uit te voeren.

De ruim twintig erkende keurders die we hebben gesproken geven unaniem aan de aangewezen instantie als onafhankelijke organisatie te zien. De beoordelingen door de aangewezen instantie van keuringsinstanties zijn volgens hen niet beïnvloedbaar en erkende keurders hebben niet het idee dat de aangewezen instantie bepaalde partijen of organisaties bevoordeelt. Bovendien geven verschillende partijen (ook) aan het positief te vinden dat de aangewezen instantie toegankelijk is: tijdens audits en bijwoningen is er bijvoorbeeld ruimte om met de auditors en vakdeskundigen in gesprek te gaan.

Transparantie

In de jaarlijkse verantwoordingsrapportages richting de RDI biedt de aangewezen instantie inzicht in het totale aantal erkenningen, aantal verleende en ingetrokken erkenningen en het aantal uitgevoerde controlebeoordelingen. Tevens rapporteert de aangewezen instantie in deze rapportages over veelvuldige of ernstige geconstateerde tekortkomingen.³⁰ Op de website van de aangewezen instantie is het register te vinden van erkende keuringsinstanties, waarmee de aangewezen instantie transparantie biedt over welke keuringsinstanties erkend zijn, en voor de keuring van welke meetinstrumenten zij erkend zijn.

De aangewezen instantie wijst erop dat zij de Regeling erkende keurders meetinstrumenten volgen (welke openbaar is en voor iedereen te raadplegen). De aangewezen instantie biedt keuringsinstanties transparantie door te werken met offertes voor de uit te voeren beoordelingen en bijwoningen. Hiermee wordt inzicht geboden in de kosten en de punten waarop beoordeeld zal worden. Ook heeft de aangewezen instantie een 'Informatiemap erkende keurders' opgesteld, waarin beschreven is wat de verschillende beoordelingen en bijwoningen inhouden. In dit document staat tevens beschreven hoe met deviaties en non-conformiteiten wordt omgegaan.

Keuringsinstanties geven aan het helder te vinden hoe en waarop zij worden beoordeeld. De 'informatiemap erkende keurders' wordt in dat licht als positief ervaren. Ook wijzen keuringsinstanties erop dat de

³⁰ Voor de jaren 2019-2021 waren er geen ernstige of veelvuldige tekortkomingen, in 2022 heeft NMI Certin enkele diverse waarschuwingsbrieven verstuurd en uiteindelijk één schorsing opgelegd.

aangewezen instantie een agenda deelt voorafgaand aan een controlebeoordeling, waardoor de instantie weet waar ze aan toe zijn. Ook de rapporten die de aangewezen instantie na afloop van een beoordeling verzendt worden genoemd als voorbeeld van (de mate van) de transparantie van de aangewezen instantie.

Keuringsinstanties zijn echter wel kritisch over de transparantie aangaande de tarieven die met de beoordelingen van de aangewezen instantie gepaard gaan. Daar gaan we later verder op in.

Deskundigheid

De aangewezen instantie wijst erop dat zij een deskundige organisatie is, die niet enkel 'passief de ontwikkelingen volgt', maar actief meedenkt en meeschrijft met (metrologische) standaarden. In de 'informatiemap erkende keurders' is opgenomen dat alle medewerkers van de aangewezen instantie die een rol spelen bij het erkend keurderschap, zijn opgeleid, bevoegd en gekwalificeerd.

Keuringsinstanties oordelen over het algemeen positief over de deskundigheid van de auditors en vakdeskundigen van de aangewezen instantie. Met name de kennis en kunde van de vakdeskundigen wordt als zeer hoog ervaren. Wel signaleren sommige keuringsinstanties dat de auditors minder vakinhoudelijke kennis hebben dan de vakdeskundigen die bijwoningen verzorgen. Sommige keuringsinstanties ervaren bovendien dat er bij de aangewezen instantie door personeelwisselingen medewerkers met veel kennis en ervaring weg zijn gegaan, en nieuwe medewerkers met minder kennis en ervaring daarvoor in de plaats zijn gekomen. Deze nieuwe medewerkers controleren volgens de keuringsinstanties soms meer op de letter van de norm dan dat ze controleren of een medewerker daadwerkelijk op een juiste manier beoordelingen uitvoert. De aangewezen instantie geeft aan dit punt te herkennen, maar stelt dat personeelwisselingen maar beperkt hebben plaatsgevonden, en geeft aan het vermoeden te hebben dat dit signaal minder over het erkennen van keurders gaat en meer over andere werkzaamheden die zij uitvoeren.

De aangewezen instantie geeft aan dat er voor nieuwe medewerkers een trainingsplan is, en dat zij meelopen met ervaren medewerkers, voordat zij zelf aan de slag gaan.

Consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid

De Regeling erkende keurders meetinstrumenten vormt de basis voor de uitvoering door de aangewezen instantie. De – eerder besproken – informatiemap erkende keurders vormt een verdere borg voor de consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid. De aangewezen instantie geeft tevens aan dat wordt ingezet op de consistentie tussen verschillende auditors en vakdeskundigen door reviews tijdens projecten, door trainingen, door werkinstructies en door templates te hanteren.

De meeste keuringsinstanties oordelen positief over de consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid. Zij benoemen onder andere dat bij controlebeoordelingen altijd volgens eenzelfde protocol wordt gewerkt, dat de auditors vanuit de aangewezen instantie goed voorbereid zijn en dat jaarlijks op dezelfde wijze wordt beoordeeld. Een keuringsinstantie geeft in dat licht aan dat zij jaarlijks door dezelfde persoon worden beoordeeld (op dezelfde wijze), en die auditor blijft ieder jaar (even) precies controleren.

Sommige keuringsinstanties zijn echter minder positief als het gaat om de consistentie: zij geven aan dat tussen verschillende auditors of vakdeskundigen verschillen bestaan in de manier waarop wordt beoordeeld. Sommige keuringsinstanties geven bijvoorbeeld aan dat ze vele jaren achter elkaar een positieve beoordeling kregen, maar dat zodra er een nieuwe auditor of vakdeskundige komt er ineens non-conformiteiten worden aangetroffen terwijl de keuringsinstanties niets heeft gewijzigd in de tussentijd. De aangewezen instantie geeft over dit punt aan dat zij proberen de auditor voor controlebeoordeling na drie jaar te wisselen, om te voorkomen dat de auditor aan bepaalde punten te veel, en andere punten te weinig aandacht schenkt. Een

gevolg daarvan kan zijn dat de nieuwe auditor andere accenten legt, maar dat zou juist ten goede moeten komen aan de continue verbetering van de kwaliteit.

Als het gaat om de administratieve kant van de controlebeoordelingen dan zijn er ook enkele kritische signalen: sommige partijen geven aan dat de aangewezen instantie daar wel eens fouten in maakt. Voorbeelden die worden genoemd zijn dat niet alle documenten juist worden verwerkt en bijgevoegd, of dat verkeerde data op de rapporten staan. Dit soort fouten worden aangepast na melding.

Als het gaat om de zorgvuldigheid, geven sommige keuringsinstanties aan het positief te vinden dat vakdeskundigen sensitief zijn in de omgang met keurders die het spannend vinden bij beoordeling: vakdeskundigen stellen hen op hun gemak en faciliteren dat keurders op een zorgvuldige wijze worden beoordeeld.

Responsiviteit

De aangewezen instantie geeft aan dat zij op de website een feedbackprocedure hebben opgenomen. Tevens lezen we in de informatiemap erkende keurders dat in geval van een meningsverschil de auditor of vakdeskundige het eerste aanspreekpunt is. Blijft een verschil van mening bestaan, dan kan de keuringsinstantie gebruik maken van de feedbackprocedure.

Keuringsinstanties reflecteren uiteenlopend op de mate van responsiviteit van de aangewezen instantie: de meeste instanties geven aan niet zo'n goed beeld te hebben bij de mate van responsiviteit. Sommige instanties geven aan het gevoel te hebben hun signalen bij de aangewezen instantie goed kwijt te kunnen, en ook het gevoel te hebben dat de aangewezen instantie deze signalen oppikt. Sommige andere instanties geven aan het gevoel te hebben dat de aangewezen instantie niet of weinig luistert naar de sector. Een voorbeeld is dat een keuringsinstantie het gevoel heeft dat de signalen die de keuringsinstantie aangeeft over verschillen tussen auditors of vakdeskundigen niet wordt opgepikt door de aangewezen instantie. De omgang van de aangewezen instantie met signalen/klachten over prijzen wordt bovendien door een aantal partijen als niet responsief ervaren.

Conclusie kwaliteitscriteria verlening van erkenning

Het certificeren van erkende keurders vindt niet onder accreditatie plaats. Dat betekent dat de kwaliteit van het proces van het verlenen van de erkenningen door de aangewezen instantie anders is geborgd dan bij het uitvoeren van de conformiteitsbeoordelingen waarbij de Raad voor Accreditatie jaarlijks een controlebeoordeling uitvoert en iedere vier jaar een herbeoordeling.

Op de kwaliteitscriteria die hierboven staan beschreven komt het beeld naar voren dat de kwaliteit van de uitvoering van het erkennen van keurders op meerdere manieren is geborgd, en de kwaliteit door keuringsinstanties als relatief hoog wordt ervaren. Erkende keurders zijn overwegend positief over de onafhankelijkheid, transparantie, deskundigheid en consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid. Aanvullend op dat algemene positieve beeld komt een aantal aandachtspunten voor een verdere verbetering van de kwaliteit naar voren:

- Zorgvuldigheid in de administratie;
- Responsiviteit en wijze waarop omgegaan wordt met signalen van erkende keurders.

5.3.2. Kwaliteit en kwantiteit erkende keurders

Zoals ook al eerder is toegelicht is het doel van de Metrologiewet en het bijbehorend systeem van aangewezen instanties om voorwaarden voor eerlijke handel te stellen, consumenten te beschermen, vertrouwen in meetinstrumenten te vergroten en te zorgen voor rechtszekerheid.³¹

De bijdrage van het erkennen van erkende keurders aan deze doelen is niet direct vast te stellen. Er zijn namelijk heel veel (andere) factoren van invloed op het doelbereik. Wel is het waardevol om te kijken naar de (gepercipieerde) kwaliteit en kwantiteit van erkende keurders, om daarmee na te gaan of het huidige systeem van erkende keurders de gewenste of benodigde rol vervult binnen het systeem van de Metrologiewet.

Gepercipieerde kwaliteit erkende keurders

Om na te gaan of het systeem van erkende keurders de gewenste of benodigde rol speelt binnen het systeem, is het belangrijk om vast te stellen of de kwaliteit van erkende keurders voldoende hoog is (en of daarmee dus de keuringen die zij uitvoeren van voldoende kwaliteit zijn). Het viel buiten de scope van dit onderzoek om zelf de kwaliteit van erkende keurders vast te stellen (het onderzoek richt zich immers op de taakuitvoering door de aangewezen instanties). Wel hebben we in de gesprekken stil gestaan bij de gepercipieerde kwaliteit die de erkende keurders in Nederland leveren. Daaruit ontstaat het volgende beeld:

- De RDI geeft aan wel eens te constateren dat erkende keurders niet naar behoren keuren. Dit gebeurt volgens de RDI minder dan vijf keer per jaar (exactere data heeft de RDI niet gedeeld). Een dergelijk signaal van de RDI wordt overigens ook gemeld aan de aangewezen instantie die erkenningen uitvoert, zodat in de volgende audit extra aandacht kan worden besteed aan deze keurder. In de jaarrapportages van de aangewezen instantie aan de RDI lezen we terug hoeveel signalen zij van de RDI hebben ontvangen:
 - 2019: *geen informatie in rapportage over ontvangen signalen van de RDI*
 - 2020: 1
 - 2021: 1
 - 2022: 4
- De aangewezen instantie licht verder toe dat, ondanks dat zij iedere keurder erkennen (en daarmee aan een bepaalde kwaliteitsnorm wordt voldaan), er verschil zit tussen de keurders in Nederland. Zo zijn er keuringsinstanties die ver boven de norm presteren en keuringsinstanties die de randjes opzoeken.
- Uit andere gesprekken die we hebben gevoerd ontstaat het beeld dat de kwaliteit van keuringsinstanties voldoende hoog is in Nederland. Sommige gesprekspartners geven aan inderdaad een verschil te merken tussen keuringsinstanties. We constateren daarbij ook dat de markt in grote mate zelfregulerend lijkt te zijn: veel van de gesprekspartners die wij hebben gesproken geven aan het zeer belangrijk te vinden dat meetinstrumenten zorgvuldig werken. Een niet juist werkend meetinstrument in het voordeel van de eigenaar is immers in veel gevallen ongewenst: dit zorgt namelijk voor administratieve problemen en vormt een risico voor het consumentenvertrouwen.

Kwantiteit erkende keurders

Ook zijn we nagegaan of er momenteel voldoende erkende keurders zijn om aan de vraag in de markt te kunnen voldoen. Het beeld dat daaruit komt is dat er in Nederland relatief veel keuringsinstanties zijn. Gesprekspartners trekken daarbij de vergelijking met andere landen (met name België), waar voor een systeem met accreditatie is gekozen, en het aantal keuringsinstanties lager is.

³¹ Zie: [Metrologie: betrouwbaar meten | Certificaten, normen en meetinstrumenten | Rijksoverheid.nl](#).

Het aantal keuringsinstanties zegt iets, maar om na te gaan of aan de vraag wordt voldaan, moet ook worden gekeken of desbetreffende keuringsinstanties voldoende keuringsmedewerkers hebben. We hebben geen data beschikbaar over het aantal keuringsmedewerkers. Wel hebben ons binnen dit onderzoek geen signalen bereikt dat er een tekort zou zijn in het aantal erkende keurders (zowel instanties als medewerkers).

Conclusie kwantiteit en kwaliteit erkende keurders

Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de werkzaamheden van erkende keurders lijkt in Nederland voldoende hoog te zijn. We hebben in het onderzoek geen signalen ontvangen dat de kwaliteit of kwantiteit niet voldoende is.

5.3.3. Lasten voor erkende keurders

Erkende keurders betalen de aangewezen instantie voor de beoordelingen die de aangewezen instantie uitvoert. We hebben van de aangewezen instantie informatie ontvangen over de tarieven die zij hanteren voor (de verschillende onderdelen van) de beoordelingen die zij uitvoeren in het kader van het erkennen van keurders.

De kosten zijn opgebouwd uit verschillende onderdelen. Zo betalen erkende keurders in ieder geval een basisbedrag per erkend keurder én per keuringsmedewerker, betalen zij voor de jaarlijkse controlebezoeken en voor de bijwoningen (iedere keuringsmedewerker wordt eens in de twee jaar 'bijgewoond') en een voorrijtarief. Wanneer non-conformiteiten worden aangetroffen, worden bovendien extra kosten in rekening gebracht. Dit levert immers meerwerk op.

We zien dat de aangewezen instantie jaarlijks de tarieven voor de beoordelingen verhoogt. Percentages waarmee tarieven zijn verhoogd verschillen iets tussen de initiële beoordeling en de jaarlijkse controlebeoordeling. Omdat het aantal controlebeoordelingen verreweg het grootste aandeel betreft, richten we ons daarop.³² Vergelijken we de tariefwijzigingen met de Consumentenprijsindex (CPI), dan ontstaat het volgende beeld:

- In 2019 en 2020 was de tariefstijging hoger dan de CPI;
- In 2021 en 2022 was de tariefstijging lager dan de CPI.

De gehele evaluatieperiode overziend kan de volgende vergelijking worden gemaakt: de totale inflatie conform CPI bedroeg in de periode 2019-2022 17,4%. De totale tariefstijging bij de aangewezen instantie was in diezelfde periode 12,8%, en daarmee dus lager dan de inflatie (CPI).

Dat neemt niet weg dat keuringsinstanties stevige kritiek hebben geuit op de kosten die met de erkenning gepaard gaan. Over het algemeen worden de kosten als hoog ervaren. De kritiek van de keuringsinstanties richt zich de facto op drie zaken: 1) de tariefstijgingen *an sich*, 2) de verhouding tussen de kosten en de verrichte werkzaamheden en 3) het gevoel dat een vercommercialisering bij de aangewezen instantie zou hebben plaatsgevonden. Hieronder bespreken we die drie punten:

1. Een groot aantal keuringsinstanties wijst erop dat de tarieven naar hun mening jaarlijks fors toenemen. Sommige keuringsinstanties geven aan dat de aangewezen instantie de tarieven jaarlijks maximaal zou verhogen (conform inflatie), andere instanties noemen hogere stijgingen.

³² Exacte getallen zijn bij de onderzoekers bekend, maar in verband met gevoeligheid van de informatie beschrijven we de ontwikkelingen hier in algemenere zin.

Ten aanzien van het voorgaande merken wij op dat we feitelijk hebben vastgesteld dat de aangewezen instantie de tarieven met minder dan de inflatie heeft verhoogd in de totale evaluatieperiode 2019-2022 (maar dat er ook individuele jaren zijn geweest waar de stijging inderdaad hoger was). Het ministerie van EZK geeft aan ook regelmatig signalen vanuit de markt te ontvangen dat prijzen (te) hoog zouden zijn en onredelijk zouden zijn gestegen. Het ministerie van EZK vraagt in dergelijke gevallen vervolgens aan de desbetreffende keuringsinstanties om deze signalen feitelijk te onderbouwen. Tot heden heeft het ministerie van EZK dergelijke onderbouwingen nog niet ontvangen.

2. Een aantal keuringsinstanties geeft aan de kosten niet in verhouding te vinden staan met de werkzaamheden die worden verricht door de aangewezen instantie. Voorbeelden die daarbij vaak worden genoemd zijn een hoog voorrijtarief ('het voorrijtarief dat gehanteerd wordt door de aangewezen instantie is meer dan twee keer zo hoog als het voorrijtarief dat wij zelf rekenen richting onze klanten') en hoge tarieven voor relatief korte beoordelingen ('we betalen een tarief dat lijkt op een dagtarief of dagdeeltarief, terwijl de auditor of vakdeskundige effectief een uurtje bezig is').

De aangewezen instantie licht toe dat de signalen over hoge tarieven bij hen bekend zijn, maar dat de tarieven de kosten moeten dekken die zij maken om de beoordeling uit te voeren. De aangewezen instantie geeft bijvoorbeeld als replek op bovengenoemde voorbeelden dat hun auditors of vakdeskundigen vaak relatief lange reisafstanden hebben, waardoor het voorrijtarief nu eenmaal hoger zijn dan wanneer (erkend) keurders dichterbij in de buurt zijn (vaak is er bijvoorbeeld twee keer een reistijd van twee uur, waardoor het voorrijtarief nu eenmaal hoog is). Ook geeft de aangewezen instantie aan dat vaak slechts een controlebezoek op één dag kan worden uitgevoerd. Doordat vaak lange(re) afstanden moeten worden afgelegd, kan de aangewezen instantie nu eenmaal vaak niet meerdere beoordelingen op een dag plannen.

Tevens wijst de aangewezen instantie erop dat de tarieven bij de intreding van het huidige systeem in 2012 gezamenlijk met de markt zijn vastgesteld. Sindsdien heeft volgens de aangewezen instantie enkel indexatie plaatsgevonden. Het tarief voor een controlebezoek is volgens de aangewezen instantie bovendien op een gegeven moment aangepast van een tarief voor een gehele dag, naar een halve dag.

3. Een aantal erkende keurders wijst in het kader van de kosten ook erop dat zij vercommercialisering signaleren en het gevoel te hebben dat naar (extra) kostenposten wordt gezocht om in rekening te brengen. Zij zeggen met name na de overname van de aangewezen instantie door een investeringsmaatschappij in 2020 deze vercommercialisering te ervaren. De aangewezen instantie heeft aangegeven dat er binnen de organisatie nadrukkelijker op kosten gelet wordt ('voorheen werd een kostenpost nog wel eens vergeten, dat gebeurt nu niet meer').

We constateren bovendien dat het systeem voordelig(er) werkt voor grotere keuringsinstanties met relatief veel keuringsmedewerkers in dienst (want zij kunnen kosten verdelen over meerdere medewerkers). Voor keuringsinstanties die keuringen als service of dienstverlening verzorgen (na bijvoorbeeld de reparaties die zij uitvoeren), zullen de kosten verhoudingsgewijs hoger zijn.

Een aantal erkende keuringsinstanties wijst bovendien erop het ongemakkelijk/onwenselijk te vinden dat zij – binnen het systeem van de Metrologiewet – verplicht zijn om diensten van de enige aangewezen instantie af te nemen die keurders erkent. Er is geen andere aangewezen instantie in de praktijk waar zij voor een erkenning terecht kunnen, waardoor de aangewezen instantie de facto een privaat monopolie is.

In de wet is een voorziening opgenomen met betrekking tot de tarifiering door de aangewezen instantie(s) op dit punt. Artikel 20 van de Metrologiewet stelt *‘Onze Minister kan tarieven vaststellen die de aangewezen instanties ten hoogste mogen berekenen voor hun werkzaamheden in verband met het verlenen van een erkenning’*.³³ Het ministerie van EZK heeft echter aangegeven tot op heden nog geen directe reden te hebben gezien om een maximum te stellen aan de tarieven.

Het ministerie van EZK geeft tevens aan dat er door keuringsinstanties stevast over ‘kosten’ wordt gesproken, terwijl daarbij de belangrijke kanttekening wordt gemist dat deze kosten ook een investering zijn voor de keuringsinstanties. Immers, wanneer zij erkend zijn, mogen zij bepaalde taken uitvoeren waarmee zij omzet kunnen genereren.

Conclusie lasten erkende keurders

We constateren dat de tarieven voor erkende keurders in de evaluatieperiode 2019-2022 met 12,8% zijn gestegen en dat deze tariefstijging lager was dan de inflatie. De inflatie bedroeg in dezelfde periode namelijk 17,4%. Hier past wel de opmerking bij dat er ook afzonderlijke jaren zijn geweest binnen die periode van vier jaren waarin de tariefstijging in dat jaar wel hoger was dan de inflatie (conform CPI) in dat jaar. Dat verklaart mogelijk ook het gevoel bij erkende keurders.

Dat in de periode 2019-2022 de facto sprake is van een tariefstijging die lager is dan de inflatie neemt niet weg dat er binnen dit onderzoek wel forse kritiek is geleverd op de kosten die gepaard gaan met de erkenningen. Naast de kritiek op de hoogte en stijging van de tarieven (zoals hiervoor aangegeven) gaat het ook om kritiek over de verhouding tussen de in rekening gebrachte kosten en de daarvoor verrichte werkzaamheden. Hierover merken wij op dat wij vinden dat de aangewezen instantie de door keurders genoemde voorbeelden van tarieven (over bijvoorbeeld het voorrijtarief) goed heeft kunnen onderbouwen en toelichten. Tot slot wijst een aantal erkende keurders in het kader van de tarifiering er ook op dat zij vercommercialisering signaleren bij de aangewezen instantie en het gevoel hebben dat er naar (extra) kostenposten wordt gezocht om in rekening te brengen. De aangewezen instantie geeft in reactie daarop aan te herkennen dat inmiddels beter op kosten wordt gelet en dus ook beter wordt gelet op de kostendekkendheid van de tarieven.

Kortom, we constateren dat in de periode 2019-2022 de tariefstijging lager was dan de inflatie. Ook heeft de aangewezen instantie de totstandkoming van de tarieven kunnen onderbouwen. We constateren tevens dat momenteel het ministerie van EZK al in contact staat met de erkende keurders die kritiek hebben op de tarieven. Zodoende concluderen we dat de erkende keurders die kritiek hebben op de tarieven op dit moment aan zet zijn om die kritiek te onderbouwen.

5.4. Toekomstbestendigheid systeem van erkende keurders

We zijn als onderzoekers gevraagd na te gaan of het huidige systeem voldoende toekomstbestendig is. Voor deze analyse kijken we achtereenvolgens naar de onderwerpen: toekomstige ontwikkelingen, keuze voor erkenning door een aangewezen instantie in plaats van accreditatie van de keuringsinstantie en vervolgens naar de invulling van het erkenningsregime.

Verwachte toekomstige ontwikkelingen

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het aantal keuringen in de toekomst zal gaan toenemen. Met name vanwege de energietransitie is de verwachting namelijk dat bijvoorbeeld het aantal elektriciteits- en

³³ Metrologiewet, artikel 20, lid 2.

waterstofmeters fors zal gaan toenemen. Ook zijn/komen nieuwe toepassingen op de markt welke mogelijk gekeurd moeten worden (zoals laadpalen voor elektrische voertuigen). We hebben verschillende partijen gevraagd wat de verwachting is in de toename van de vraag naar het aantal keuringen (en daarmee keuringsmedewerkers en wellicht keuringsinstanties).

Partijen geven aan dat het aantal keuringen zal gaan toenemen, maar dat het lastig is te schatten hoe groot die vraag zal zijn. Dit omdat met name ontwikkelingen in Europese regelgeving en beleidskeuzes die vraag zullen gaan bepalen. Immers, de eisen die aan keuringen van meetinstrumenten worden gesteld, zal het aantal keuringen gaan bepalen. Tijdens het onderzoek hebben ons tegelijkertijd geen signalen bereikt dat partijen zich zorgen maken over dat er een dusdanig grote vraag naar keuringen (en dus keurders) zal komen.

De vraag is of de aangewezen instantie voldoende capaciteit zal hebben om een toename in het aantal aanvragen van erkenningen (van keuringsinstanties of keuringsmedewerkers) te kunnen accommoderen. De aangewezen instantie geeft daarover aan dat een toename in het aantal keuringsinstanties en keurders voor hen geen problemen zal opleveren: de aangewezen instantie wijst erop dat het een grote organisatie is en een toename van de werkzaamheden voor het erkennen van keurders in verhouding tot de grootte van de organisatie een kleine groei betekent. Tevens wijst de aangewezen instantie erop dat zij een commercieel bedrijf zijn, en indien de vraag toeneemt, zij extra mensen zullen aantrekken om aan de vraag te voldoen.

Wel hebben we tijdens het onderzoek van veel partijen gehoord dat het lastig is om voldoende kundig personeel aan te trekken, met name in de huidige relatief krappe arbeidsmarkt.

Deelconclusie 1: toekomstige ontwikkelingen

De verwachting is dat de vraag naar keuringen (en eventueel daarmee keuringsmedewerkers en keuringsinstanties) zal gaan toenemen. Hoe groot die toename kan gaan zijn, is echter lastig in te schatten. Deze verwachting is op dit moment echter geen reden om het huidige systeem te heroverwegen.

Keuze voor erkenning in plaats van accreditatie:

Dat toekomstige ontwikkelingen geen aanleiding lijken te vormen om het systeem te heroverwegen, neemt niet weg dat het zinvol is om na te gaan of de keuze – en achterliggende argumentatie – die in het verleden is gemaakt om keurders te erkennen door aangewezen instanties in plaats van hen onder accreditatie te plaatsen nog steeds als logisch te beoordelen is.

In 2012 heeft de aangewezen instantie de auditcyclus herzien. In samenwerking met VLW/FHI heeft de aangewezen instantie een nieuw (vereenvoudigd) erkenningsregime ingevoerd, om de kosten en administratieve lasten van een erkenning te beperken en beter te laten passen bij de zwaarte van de werkzaamheden van de keuringsinstanties.³⁴ In paragraaf 5.1 hebben we uitgebreid stilgestaan bij de overwegingen voor de vereenvoudigde uitvoeringsregeling. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen die maken dat de argumentatielijn van destijds niet meer van toepassing is. Een aantal constatering liggen aan die conclusie ten grondslag:

- In paragraaf 5.3.2 hebben we geconcludeerd dat de kwaliteit van erkende keurders in Nederland voldoende hoog lijkt te zijn.
- We hebben in het onderzoek gevraagd of er voorbeelden zijn van systemen van erkende keurders in het buitenland die als beter of wenselijker worden gezien dan het Nederlandse systeem. Daar komt het algemene beeld uit dat het systeem waarin gebruik gemaakt wordt van erkenningen in Nederland als positief en pragmatisch wordt gezien, en dat er niet direct een systeem aan te wijzen is dat als evident

³⁴ KWINK groep (2019). Evaluatie functioneren aangewezen instanties Metrologiewet; KWINK groep (2015). Evaluatie instellingen onder de Metrologiewet.

beter wordt beschouwd. Gesprekspartners wijzen erop dat het systeem in Nederland zo is geregeld dat er niet een enorme drempel is om erkend te worden als keurder, terwijl de keurders wel van de gewenste en/of benodigde kwaliteit zijn. Daarbij trekken zij bijvoorbeeld de vergelijking met België, waar keurders wel geaccrediteerd worden, en waardoor een veel grotere drempel ontstaat.

- Hierbij past wel de opmerking dat we van enkele erkende keurders het signaal hebben gekregen dat zij de drempel om erkend te worden in Nederland te licht vinden. Dit betroffen voornamelijk grotere keuringsinstanties.
- Een accreditatie is zwaarder (in aard, omvang en kosten) dan de huidige erkenning die de aangewezen instantie verleent. Indien voor een accreditatie gekozen zou worden, zou dat naar alle waarschijnlijkheid ertoe leiden dat een deel van de keuringsinstanties ervoor zal kiezen om te stoppen met keuren. Door de hogere kosten wordt het namelijk pas rendabel om te keuren wanneer sprake is van een hoger volume van keuringen. Ook voor eventuele nieuwe keuringsinstanties zal het moeilijker (en duurder) zijn om een accreditatie te krijgen.
 - Er worden in het huidige systeem al opmerkingen gemaakt dat het systeem relatief onaantrekkelijk is voor kleinere keuringsinstanties met relatief weinig keuringsmedewerkers (omdat de totale kosten per keuringsmedewerker relatief hoog zijn). Wanneer de activiteit onder accreditatie wordt geplaatst, zal dit het effect versterken.
- Tevens wijzen enkele partijen ook erop dat het systeem zoals het nu is bedacht en geregeld goed werkt. Aanpassingen zonder daar directe aanleiding voor te hebben, worden voornamelijk als een risico gezien voor de continuïteit van het systeem.

Voor wat betreft de zwaarte van de controlebeoordeling van de erkenningen hebben enkele erkende keurders de suggestie gedaan om de frequentie van de bijwoning van keuringsmedewerkers van eens in de twee jaar naar beneden bij te stellen naar eens in de drie jaar. Het ministerie van EZK geeft hierover aan een bijwoning eens in de twee jaar al aan de lage kant te vinden, en eens in de drie jaar is wat het ministerie van EZK betreft onvoldoende om de kwaliteit te borgen.

Deel conclusie 2: keuze voor erkenning in plaats van accreditatie

De keuze om keurders te erkennen door aangewezen instanties in plaats van te accrediteren, en de aard van de erkenningsbeoordeling van keurders, is in het huidige tijdsbeeld (nog steeds) logisch en er is wat ons betreft geen tot onvoldoende aanleiding om hier verandering in aan te brengen.

Invulling van erkenningsregime

We hebben geconcludeerd dat vanuit de verwachte toekomstige ontwikkelingen geen directe aanleiding lijkt te zijn om het systeem te heroverwegen. Ook hebben we geconcludeerd dat de huidige inrichting en uitvoering van keurders in het huidige tijdsbeeld wat ons betreft niet onlogisch is.

Tevens hebben we geconcludeerd dat de aangewezen instantie de taak van het erkennen van keurders zorgvuldig uitvoert (enkele aandachtspunten daargelaten). Erkende keurders oordelen over het algemeen positief over de kwaliteit van de beoordelingen van de aangewezen instantie (zoals ook besproken in paragraaf 5.3.1). Wij hebben geen signalen teruggekregen dat omwille van inhoudelijke redenen partijen ontevreden zijn met de aangewezen instantie die erkenningen uitvoert en/of naar een andere instantie zouden willen uitwijken voor beoordelingen (indien dat mogelijk zou zijn).

Een aantal keurders wijst wel erop het ongemakkelijk te vinden dat de aangewezen instantie hen jaarlijks beoordeelt maar dat voor hen niet helder is wat de onderbouwing is voor het feit dat de aangewezen instantie hen mag beoordelen (op grond waarvan is bepaald dat de aangewezen instantie keurders mag erkennen). De aangewezen instantie is bijvoorbeeld niet geaccrediteerd voor het erkennen van keurders.

Wij lezen in het (meest recente) aanwijzingsbesluit uit 2017 terug dat NMI Certin (wederom) is aangewezen om erkenningen uit te mogen voeren, maar we vinden in dit aanwijzingsbesluit geen toelichting voor de aanwijzing. Ter vergelijking: in het aanwijzingsbesluit lezen we terug dat voor een aanwijzing voor het mogen uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen aangetoond moet worden dat aan de criteria van de Metrologiewet wordt voldaan (door middel van rapportages van de Raad voor Accreditatie).³⁵ In het aanwijzingsbesluit uit 2016 lezen we de volgende onderbouwing terug over de aanwijzing van NMI Certin voor het erkennen van keurders: *‘NMI Certin heeft mondeling aangegeven de bevoegdheid om keurders te erkennen te willen handhaven. De competentie van NMI Certin blijkt uit de status van aangewezen instantie voor die meetinstrumenten uit de Metrologiewet en de daarvoor geldende conformiteitsbeoordelingsprocedures.’*³⁶

De Raad voor Accreditatie heeft aangegeven dat hun accreditatie (beoordeling) enkel betrekking heeft op de uitvoering van conformiteitsbeoordelingen door de aangewezen instanties waar de accreditatie betrekking op heeft. De Raad voor Accreditatie doet zodoende geen uitspraak over (de kwaliteit van) het erkennen van keurders door de aangewezen instantie.

We constateren dat de aangewezen instantie niet is geaccrediteerd voor het erkennen van keurders. Onduidelijkheid bestaat over de vraag of het accrediteren van de aangewezen instantie mogelijk is: het ministerie van EZK geeft aan dat dit niet mogelijk zou zijn, de Raad voor Accreditatie geeft aan dat voordat een definitief antwoord gegeven kan worden op de vraag of het vereisen van een accreditatie mogelijk is (en in welke vorm), daar onderzoek voor nodig is.

Desalniettemin is het vragen van een accreditatie aan de aangewezen instantie niet zonder gevolgen, omdat hiermee de zwaarte van de erkenning van keuringsinstanties en daarmee ook de bijkomende kosten omhoog zullen gaan. Juist op deze punten leveren de keuringsinstanties kritiek. Dat neemt niet weg dat het vereisen van een accreditatie voor het erkennen van keurders wel een extra borg zou vormen voor de kwaliteit van het erkennen van keurders (en daarmee voor de kwaliteit van keuringsinstanties). Op dit moment zien we echter geen directe aanleiding voor het vereisen van een accreditatie (aangezien er bijvoorbeeld geen signalen zijn dat de kwaliteit van keurders onvoldoende hoog zou zijn).

Keurders zijn voor hun erkenningen aangewezen op één aangewezen instantie, wat tevens een commercieel bedrijf is. Het systeem is zo opgetuigd dat er sprake is van een vrije markt. SGS Nederland is immers ook aangewezen om te mogen erkennen. In de praktijk voert echter enkel NMI Certin erkenningen uit. Hierdoor is de facto sprake van een privaat monopolie, wat bij erkende keurders ongemak oplevert.

Tegelijkertijd heeft het feit dat één aangewezen instantie nu erkenningen verleent ook voordelen: zo is er sprake van harmonisatie, is het voor keurders duidelijk waar zij terecht moeten en is er één register van keurders (wat inzichtelijk is voor de sector). Bovendien heeft de aangewezen instantie veel ervaring met het erkennen van keurders en daar een systematiek voor uitgewerkt. Ook heeft de aangewezen instantie verschillende waarborgen voor de kwaliteit (zie paragraaf 5.3.1.).

Het is wel de vraag hoe met het de facto monopolie van de aangewezen instantie omgegaan kan of moet worden. Wij zouden het niet onlogisch vinden als het ministerie van EZK (wellicht via de RDI) van de aangewezen instantie verlangt hen jaarlijks te informeren over de tariefontwikkeling en/of (voorgenomen) tariefstijgingen voor het erkennen van keurders, al dan niet gepaard gaande met een onderbouwing daarvan.

³⁵ Minister van Economische Zaken en Klimaat (2017). [Besluit](#) van de Minister van Economische Zaken van 8 september 2017, DGETM-MC/17137805, houdende aanwijzing van de besloten vennootschap NMI Certin B.V. te Delft als instantie die een toetsende taak uitoefent in het kader van een conformiteitsbeoordeling van meetinstrumenten met de bevoegdheid om keurders te erkennen.

³⁶ Minister van Economische Zaken (2016). [Besluit](#) van de Minister van Economische Zaken van 12 april 2016, ETM/MC/16051162 tot wijziging van het besluit van de Minister van Economische Zaken van 23 januari 2007, EP/MW 7007790, houdende aanwijzing van de besloten vennootschap NMI Certin B.V. als instantie die een toetsende taak uitvoert in het kader van een overeenstemmingsbeoordeling van meetinstrumenten.

Dit zou mogelijk onderdeel gemaakt kunnen worden van de jaarlijkse rapportageplicht die er thans al is voor de aangewezen instanties. Hiermee houdt het ministerie van EZK beter zicht op de tariefontwikkeling.

Deelconclusie 3: invulling van erkenningsregime

We concluderen dat de huidige werking van het erkenningsregime naar behoren functioneert, ook al is er in de praktijk maar één aangewezen instantie die de erkenningen verleent. Wel wijst een aantal erkende keurders erop het ongemakkelijk te vinden dat voor hen niet helder is wat de onderbouwing is voor het feit dat de aangewezen instantie hen mag erkennen. Desondanks zien wij momenteel geen directe aanleiding om als ministerie van EZK bijvoorbeeld een accreditatie te vragen van de aangewezen instantie voor het erkennen van keurders (de vraag daargelaten of dat überhaupt mogelijk zou zijn).

Aangezien de aangewezen instantie de facto een monopolie heeft in het erkennen van keurders, zouden wij het niet onlogisch vinden als het ministerie van EZK (wellicht via de RDI) wel van de aangewezen instantie verlangt hen jaarlijks te informeren over de tariefontwikkeling en/of (voorgenomen) tariefstijgingen voor het erkennen van keurders, al dan niet gepaard gaande met een onderbouwing daarvan.

6. Conclusies

In het onderzoek heeft de volgende kernvraag centraal gestaan: *Werkte het systeem van aangewezen instanties binnen de Metrologiewet in de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022 doeltreffend?* De Metrologiewet schrijft namelijk voor dat de minister elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid van het functioneren van de aangewezen instanties zendt.

Ook hebben we op verzoek van het ministerie van EZK aanvullend op de wettelijke verplichte evaluatie de volgende twee vragen onderzocht:

- *Werkte het systeem van aangewezen instanties binnen de Metrologiewet in de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022 doelmatig?*
- *Is het systeem van erkenning van keurders voldoende toekomstbestendig?*

Hierna volgt eerst een overkoepelend conclusie over de hoofdvraag, gevolgd door (gedetailleerdere) conclusies op de twee taken die in deze evaluatie centraal staan: de taak van het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen voor het in handel brengen of voor ingebruikname van een meetinstrument en de taak van het erkennen van keurders.

Overkoepelend

Overkoepelend concluderen we dat het systeem van aangewezen instanties binnen de Metrologiewet doeltreffend werkt, zowel voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen van meetinstrumenten voordat ze in de handel worden gebracht of voordat ze in gebruik worden genomen (hierna ‘taak 1’), als voor het erkennen van keurders (hierna ‘taak 2’). Het systeem werkt doeltreffend omdat de aangewezen instanties binnen dit systeem hun taken over het algemeen doeltreffend uitvoeren. Hierna volgt een nadere toelichting.

Taak 1: uitvoeren conformiteitsbeoordeling

Aangewezen instanties voeren conformiteitsbeoordelingen uit van meetinstrumenten voordat deze in de handel worden gebracht of voordat deze in gebruik worden genomen. Alle vier de aangewezen instanties voeren conformiteitsbeoordelingen uit.

Doeltreffendheid

De aangewezen instanties voeren hun taken over het algemeen doeltreffend uit. Dit oordeel komt voort uit de volgende constatering:

- In de periode 2019-2022 zijn door de Nederlandse aangewezen instanties 2830 conformiteitsbeoordelingen uitgevoerd. De aangewezen instanties bedienen hiermee de vraag uit de markt. De markt is overigens niet verplicht om gebruik te maken van (een van) de Nederlandse aangewezen instanties. Voor toelating tot de Europese markt mag namelijk ook gebruik worden gemaakt van diensten van andere aangewezen instanties (al dan niet in andere Europese lidstaten).
- De kwaliteit van de taakuitvoering van de aangewezen instanties is geborgd via een systeem van accreditatie. Alle aangewezen instanties zijn geaccrediteerd voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordeling(en). In de periode 2019-2022 heeft geen van de aangewezen instanties (tijdelijk) de accreditatie verloren. Ook zijn er geen schorsingen geweest.
- De taakuitvoering is aan de hand van vijf criteria beoordeeld en de bevinding is dat de borging en het functioneren in algemene zin op orde zijn:

- Onafhankelijkheid: De onafhankelijkheid van de aangewezen instanties is gewaarborgd doordat zij door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd zijn. Aangewezen instanties borgen de onafhankelijkheid middels protocollen en commissies. In het onderzoek zijn geen signalen naar voren gekomen dat de onafhankelijkheid niet in orde zou zijn.
- Transparantie: Aangewezen instanties bieden ten eerste transparantie middels het opleveren van jaarlijkse verantwoordingsrapportages aan (eerst het ministerie van EZK, en nu aan) de RDI. Daarnaast oordelen marktdeelnemers positief over de transparantie van de aangewezen instanties.
- Deskundigheid: Ook de deskundigheid is geborgd doordat de aangewezen instanties geaccrediteerd zijn. In de sector bestaan geen grote klachten of zorgen over de deskundigheid van de aangewezen instanties. Wel is een aandachtspunt richting de aangewezen instanties dat sommige instanties volgens de Raad voor Accreditatie de wet- en regelgeving omtrent conformiteitsbeoordelingen en keuringen soms niet helemaal scherp hebben, waardoor de Raad voor Accreditatie bij een controle- of herbeoordeling soms niet de activiteiten te zien krijgt waarop zij moeten beoordelen.
- Consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid: In het onderzoek hebben we veel indicaties aangetroffen die erop wijzen dat de aangewezen instanties consistent, voorspelbaar en zorgvuldig uitvoering hebben gegeven aan hun wettelijke taken. Dat is gebleken uit een analyse van de accreditaties, de aard van klachten en het oordeel van marktdeelnemers. Daarnaast is dat gebleken uit (het uitblijven van) signalen bij het ministerie van EZK en de RDI.
- Responsiviteit: Aangewezen instanties borgen op verschillende manieren dat zij signalen vanuit marktpartijen en eindgebruikers ophalen. Zo voeren zij onder meer klanttevredenheidsonderzoeken uit en voeren ze evaluatiegesprekken met marktdeelnemers. Marktdeelnemers zijn doorgaans inhoudelijk tevreden met de uitvoering van conformiteitsbeoordelingen. Wel worden door hen verbeterpunten gesignaleerd ten aanzien van bereikbaarheid en doorlooptijden (periode voorafgaand aan een beoordeling en tussen een beoordeling en oplevering van het rapport).
- Bovendien blijkt uit het onderzoek dat de consument over het algemeen vertrouwen heeft in de betrouwbaarheid van meetinstrumenten. De RDI heeft bovendien aangegeven dat het conformiteitspercentage van meetinstrumenten in gebruik relatief hoog is.

Uit de voorgaande analyse komen twee aandachtspunten naar voren:

1. Scherpere bij sommige aangewezen instanties ten aanzien van de wet- en regelgeving omtrent conformiteitsbeoordeling en keuringen.
2. Bereikbaarheid en doorlooptijden bij de aangewezen instanties in het kader van conformiteitsbeoordelingen.

Doelmatigheid

In deze evaluatie hebben we aanvullend op de wettelijk verplichte evaluatie naar doeltreffendheid ook onderzoek gedaan naar de lasten voor het bedrijfsleven. Dit vormt immers een belangrijke indicatie voor de doelmatigheid waarmee de aangewezen instanties hun wettelijke taken uitvoeren. Hiervoor hebben we voornamelijk onderzoek gedaan naar de tariefontwikkeling.

Kijken we naar de tariefontwikkeling in het geval van de conformiteitsbeoordelingen, dan concluderen we het volgende: het tarief dat een aangewezen instantie vraagt voor een conformiteitsbeoordeling komt tot stand in een internationale vrije markt. Te hoge tarieven zullen zodoende doorgaans ertoe leiden dat een aangewezen instantie zich uit de markt prijst en dat marktdeelnemers naar een andere aanbieder zullen gaan. Dat de tarieven in een (internationale) markt tot stand komen vormt wat ons betreft een belangrijke borg voor doelmatigheid.

We hebben in dit onderzoek niet (precies) kunnen herleiden hoe tarieven zich voor (individuele) marktdeelnemers hebben ontwikkeld. Wel hebben alle aangewezen instanties in algemene zin aangegeven jaarlijks een marktconforme inflatiecorrectie toe te passen op de (verschillende) uurtarieven die zij hanteren. Tarieven worden door marktdeelnemers als hoog ervaren, maar we hebben geen signalen ontvangen dat de tarieven aanleiding zijn voor marktdeelnemers om naar een andere aangewezen instantie op zoek te gaan.

Taak 2: erkennen van keurders

Aangewezen instantie(s) verlenen erkenning aan keurders voor het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen van reeds in gebruik genomen meetinstrumenten (ook wel keuringen genoemd). Twee instanties zijn aangewezen om keurders te mogen erkennen. In de praktijk voert thans één instantie daadwerkelijk keuringen uit.

Doeltreffendheid

De aangewezen instantie voert het erkennen van keurders over het algemeen doeltreffend uit. Dit oordeel komt voort uit de volgende constatering:

- Ondanks dat het erkennen van keurders niet onder accreditatie plaatsvindt, is de kwaliteit van de uitvoering van het erkennen van keurders op meerdere manieren geborgd.
- De kwaliteit van het uitvoeren van erkenningen door de aangewezen instantie wordt door keuringsinstanties als relatief hoog ervaren.
- De taakuitvoering is aan de hand van vijf criteria beoordeeld en de bevinding is dat de borging en het functioneren bij de aangewezen instantie in algemene zin op orde zijn:
 - Onafhankelijkheid: de onafhankelijkheid is op verschillende wijzen geborgd, en erkende keurders hebben unaniem aangegeven de aangewezen instantie als onafhankelijk te zien.
 - Transparantie: De aangewezen instantie biedt op verschillende manieren transparantie (bijvoorbeeld middels verantwoordingsrapportages richting de RDI, en middels offertes en een informatiemap erkende keurders richting erkende keurders). Keuringsinstanties zijn positief over de transparantie van de aangewezen instantie over de manier en beoordelingsgrond waarop zij worden beoordeeld.
 - Deskundigheid: Keuringsinstanties oordelen over het algemeen positief over de deskundigheid van auditors en vakdeskundigen.
 - Consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid: De aangewezen instantie borgt consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid middels onder andere protocollen, reviews tijdens projecten, trainingen en werkinstructies. De meeste keuringsinstanties oordelen positief over de consistentie, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid. Sommige keuringsinstanties zijn echter kritisch: er worden verschillen ervaren tussen de beoordelingen (in verschillende jaren) van verschillende auditors of vakdeskundigen. Volgens de aangewezen instantie zou de situatie waarbij een nieuwe auditor op andere punten accent legt juist ten goede moeten komen aan de kwaliteit. Verder geven sommige instanties aan dat de aangewezen instantie wel eens administratieve fouten maakt.
 - Responsiviteit: De aangewezen instantie heeft op de website een feedbackprocedure. Keuringsinstanties oordelen uiteenlopend over de mate van responsiviteit: sommige instanties hebben het gevoel hun signalen en feedback goed kwijt te kunnen bij de aangewezen instantie en dat daar ook opvolging aan wordt gegeven, terwijl andere instanties het gevoel hebben dat signalen niet (voldoende) worden opgepakt.
- Ook de kwantiteit en kwaliteit van de werkzaamheden van erkende keurders lijkt in Nederland voldoende hoog te zijn.

Aanvullend op dat algemene positieve beeld komt een tweetal aandachtspunten voor verdere verbetering naar voren:

3. Zorgvuldigheid in de administratie.
4. Responsiviteit en wijze waarop wordt omgegaan met signalen van erkende keurders.

Doelmatigheid

Ook met betrekking tot het erkennen van keurders hebben we aanvullend onderzoek gedaan naar de lasten voor keurders, als indicatie voor de doelmatigheid waarmee de aangewezen instantie de wettelijke taak uitvoert. Hiervoor hebben we voornamelijk onderzoek gedaan naar de tariefontwikkeling.

Kijken we naar de tariefontwikkeling, dan constateren we dat in de periode 2019-2022 de tariefstijging lager was dan de inflatie. Tegelijkertijd is vanuit erkende keurders wel forse kritiek geleverd op de hoogte van de tarieven. Erkende keurders hebben echter tot op heden bij het ministerie van EZK nog geen casuïstiek aangeleverd waaruit blijkt dat de kosten onredelijk hoog zouden zijn. De aangewezen instantie heeft daarnaast de totstandkoming van de tarieven kunnen onderbouwen. We constateren tevens dat momenteel het ministerie van EZK al in contact staat met erkende keurders die kritiek hebben op de tarieven. Zodoende concluderen we dat de erkende keurders die kritiek hebben op de tarieven op dit moment aan zet zijn om die kritiek te onderbouwen.

Toekomstbestendigheid

Als laatste onderdeel van deze evaluatie hebben we de toekomstbestendigheid van het systeem van het erkennen van keurders onderzocht. Allereerst concluderen we dat de verwachte toekomstige ontwikkelingen in de vraag naar het aantal keuringen – op dit moment – geen aanleiding lijken te vormen om het huidige systeem van het erkennen van keurders te heroverwegen. Ook de keuze om keurders te erkennen in plaats van te accrediteren en de aard van de erkenningsbeoordeling van erkende keurders is in het huidige tijdsbeeld (nog steeds) logisch en wat ons betreft bestaat er geen of onvoldoende aanleiding om hier verandering in te brengen.

Vervolgens hebben we ook onderzoek gedaan naar de huidige invulling van het erkenningsregime. We concluderen dat de huidige werking van het erkenningsregime waarbij in de praktijk één aangewezen instantie erkenningen verleent niet onlogisch is en naar behoren functioneert. Wel wijst een aantal erkende keurders erop het ongemakkelijk te vinden dat voor hen niet helder is wat de onderbouwing is voor het feit dat de aangewezen instantie hen mag erkennen. Desondanks zien wij momenteel geen directe aanleiding om bijvoorbeeld een accreditatie te vereisen van de aangewezen instantie voor het erkennen van keurders (de vraag daargelaten of dat überhaupt mogelijk zou zijn).

Aangezien de aangewezen instantie de facto een monopolie heeft in het erkennen van keurders, zouden wij het niet onlogisch vinden als het ministerie van EZK (wellicht via de RDI) wel van de aangewezen instantie verlangt hen jaarlijks te informeren over de tariefontwikkeling en/of (voorgenomen) tariefstijgingen voor het erkennen van keurders, al dan niet gepaard gaande met een onderbouwing daarvan. Dit zou mogelijk onderdeel gemaakt kunnen worden van de jaarlijkse rapportageplicht die er thans al is voor de aangewezen instanties.

Bijlage 1: Overzicht meetinstrumenten

Meetinstrumenten volgens Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers:

Artikel 5:

- Gasmeters en volumeherleidingsinstrumenten
- Kilowattuurmeters
- Thermische energiemeters
- Vloeistofmeetinstallaties
- Automatische weeginstrumenten
- Taxameters
- Multidimensionale meetinstrumenten

Artikel 6:

- Niet-automatische weegwerktuigen

Artikel 7:

- Watermeters
- Lengtematen
- Inhoudsmaten
- Lengemeetinstrumenten
- Oppervlaktemeetinstrumenten
- Uitlaatgasanalysatoren
- Tapmaatfles

Artikel 8:

- Statische vloeistofhoeveelheidmeters
- Vloeistofhoogtemeters
- Massameters
- CG-dispensers
- Dynamische weegbruggen
- Discontinue brandstofmeters

Bijlage 2: Geïnterviewden

Gesproken organisaties*
12 marktdeelnemers (waarvan 11 ook erkend keurder zijn)
22 erkende keurders (inclusief bovengenoemde marktdeelnemers die ook keurder zijn)
Consumentenbond**
ACM (loket ConsuWijzer)
European Weighing Industry Association (CECIP)
Federatie van Technologiebranches (FHI)**
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)
Kalibra International B.V.
KEMA B.V.
Kiwa Nederland
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
NMi Certin B.V.
Raad voor Accreditatie
Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI)
SGS Nederland B.V.
Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)
Vereniging Leveranciers van Weeginstrumenten (VLW)
VNO-NCW MKB-Nederland
Working-party on Instrument Behaviour (WIB)

*Met sommige organisaties heeft KWINK groep meerdere keren gesproken en/of met meerdere personen.

**Met deze partijen hebben we schriftelijk contact gehad

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP