Evaluatie van instellingen die wettelijke taken uitvoeren op grond van de Metrologiewet

Eindrapport

30 november 2011

Evaluatie van instellingen die wettelijke taken uitvoeren op grond van de Metrologiewet

Eindrapport

30 november 2011

Ir. M. Noordink (Kwink Groep)
Ir. A.E. Dijkzeul (Kwink Groep)
Ir. B.P.A. van Mil (Kwink Groep)
B.R. Dunning MSc (Kwink Groep)

Met medewerking van:
Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn, TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management
Prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof, TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management

Voor meer informatie:

Kwink Groep BV
Hartogstraat 11
Postbus 93063
2509 AB DEN HAAG
+31 (0)70 359 6955
www.kwinkgroep.nl

Ir. M. (Maarten) Noordink
Projectleider
+31 (0)6 3449 1622
mnoordink@kwinkgroep.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting **9**
1 Inleiding **11**
1.1 Aanleiding en achtergrond 11
1.1.1 Metrologiewet 11
1.1.2 Certificering en keuring op grond van de Metrologiewet 11
1.1.3 Toezicht op de Metrologiewet 12
1.2 Doelstelling en centrale onderzoeksvraag 12
1.3 Aanpak en methodologische verantwoording 12
1.3.1 Uitgangspunten 12
1.3.2 Evaluatiekader 13
1.3.3 Beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid 13
1.3.4 Ondernomen activiteiten en informatiebronnen 14
1.4 Leeswijzer 14
2 Beschrijving van het systeem van toegepaste metrologie **15**
2.1 Ontstaan van de Metrologiewet 15
2.2 Metrologiewet in de praktijk 15
2.2.1 Voor ingebruikname 16
2.2.2 In gebruik genomen 17
2.2.3 Na reparatie/verandering of periodieke herkeuring 18
3 Doeltreffendheid: Uitvoering wettelijke taken beoordeeld op toetsingscriteria **19**
3.1 Inleiding 19
3.2 Effecten voor de maatschappij en lasten 19
3.3 Effectiviteit instrumentarium 24
3.4 Prioritering 26
3.5 Zorgvuldigheid en consistentie 29
3.6 Responsiviteit 32
3.7 Transparantie, expliciteit en voorspelbaarheid 34
3.8 Samenwerking en gegevensuitwisseling met andere organisaties 35
4 Doelmatigheid van Verispect **39**
4.1 Inleiding 39
4.2 Input en output van Verispect 39
4.3 Door Verispect getroffen voorzieningen voor doelmatigheid 43
4.4 Nationale en internationale benchmark naar doelmatigheid van toezichthouders 44
4.4.1 Nationale benchmark 44
4.4.2 Internationale benchmark 45
5 Conclusies **47**
5.1 Inleiding 47
5.2 Eindoordeel 47
Bijlage 1: Begrippenlijst **55**
Bijlage 2: Nalevingspercentages per instrumentcategorie **57**
Bijlage 3: Herstelopdrachten en afkeuringen per instrumentcategorie **59**
Bijlage 4: Lijst van gesprekspartners **63**
Bijlage 5: Respondenten telefonische enquête **65**
Bijlage 6: Leden begeleidingscommissie **69**
Bijlage 7: Vertegenwoordigers van de toezichthouders en aangewezen instanties **71**
Bijlage 8: Geraadpleegde documenten **73**

SAMENVATTING

Inleiding

Nederland kent voor de toegepaste metrologie een systeem van certificering, keuring en toezicht. In dit evaluatieonderzoek staan de instellingen centraal die op grond van de Metrologiewet met deze taken zijn belast. Het onderzoek beslaat de periode 2007 – 2010. De onderzoeksvragen zijn:

Heeft Verispect zijn taken doelmatig en doeltreffend vervuld en op een doelmatige en doeltreffende manier gebruik gemaakt van de bevoegdheden?

Hebben de aangewezen instanties, Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) hun taken doeltreffend vervuld en op een doeltreffende manier gebruik gemaakt van de bevoegdheden?

Eindoordeel en toelichting

Wij beoordelen de wijze waarop Verispect in de evaluatieperiode invulling heeft gegeven aan zijn taken en gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden als doeltreffend en doelmatig.

Ook de wijze waarop de aangewezen instanties en de sectorspecifieke toezichthouders IGZ en SodM hun taken hebben ingevuld en gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden beoordelen wij als doeltreffend.

De toezichthouders en aangewezen instanties hebben – behoudens een aantal aandachtspunten – hun operationele zaken goed op orde. Een belangrijk aandachtspunt betreft de zorgvuldigheid van de taakinbedding bij IGZ. Voor het overige zit het verbeterpotentieel met name op strategisch en institutioneel vlak ten aanzien van de toezichtstrategie van Verispect, de aandacht voor strategische vraagstukken in de relatie tussen het Ministerie van EL&I en Verispect en in het beleggen van toezichtstaken bij sectorspecifieke toezichthouders.

De gewenste effecten voor de maatschappij van certificering, keuring en toezicht op grond van de Metrologiewet zijn bereikt in de evaluatieperiode. Het is aannemelijk dat hiermee een bijdrage is geleverd aan de doelen van de Metrologiewet, waaronder het bevorderen van eerlijke handel, consumentenbescherming en volksgezondheid. Het vertrouwen in meetinstrumenten is groot in Nederland. Dat blijkt onder meer uit het zeer geringe aantal (gegronde) klachten van consumenten en bedrijven over meetinstrumenten. De Metrologiewet wordt ook in belangrijke mate nageleefd. De nalevingspercentages waarover Verispect rapporteert zijn hiervoor een belangrijke indicatie, evenals de toezichtsresultaten van IGZ en SodM in de sectoren volksgezondheid en mijnbouw. De administratieve lasten van certificering en toezicht voor het bedrijfsleven worden in voldoende mate beperkt door de toezichthouders en aangewezen instanties.

De toezichthouders en aangewezen instanties voeren hun taken over het algemeen adequaat uit. Dit wordt ook zo door stakeholders beoordeeld. Ze geven zorgvuldig en consistent uitvoering aan hun wettelijke taken en hebben voorzieningen getroffen om dit ook in voldoende mate te borgen. Een aandachtspunt betreft de zorgvuldigheid waarmee de taken van IGZ op grond van de Metrologiewet zijn ingebed in de organisatie. Dit blijkt uit het feit dat taken op grond van de Metrologiewet ontbreken in officiële documenten van IGZ en dat de keuze om een reactieve toezichtstrategie toe te passen voor metrologie impliciet is gemaakt. De toezichthouders en aangewezen instanties kunnen worden getypeerd als responsief. Doelgroepen worden in voldoende mate in de gelegenheid gesteld om zowel proactief als reactief hun meningen en behoeften kenbaar te maken. Instellingen benutten deze inbreng om hun eigen functioneren te verbeteren. De toezichthouders en aangewezen instanties zijn transparant over de wijze waarop zij uitvoering geven aan hun wettelijke taken, en hebben voorzieningen getroffen om dit in voldoende mate te borgen. De samenwerking tussen Verispect,

aangewezen instanties en andere organisaties draagt bij aan de doeltreffendheid van de taakuitvoering door deze instellingen.

Verispect heeft in de evaluatieperiode zijn wettelijke taken doelmatig ingevuld. Het jaarbudget is gedaald, evenals het aantal fte en de ureninzet, terwijl het voldoende aannemelijk is dat de productiviteit in de evaluatieperiode is toegenomen. Tevens beschikt Verispect over verschillende voorzieningen om doelmatigheid te borgen, waaronder 'samenwerking in het toezicht', die grotendeels vergelijkbaar zijn met voorzieningen die andere nationale en internationale toezichthouders treffen. Doelmatigheidswinst lijkt haalbaar door een herstelopdracht of afkeuring te laten volgen door een meer efficiënte vorm van verantwoording dan een herbezoek, en het versterken van de samenwerking met andere toezichthouders. De sturing op doelmatigheid vormt een aandachtspunt: de sturingsrelatie met het Ministerie van EL&I biedt gedurende het jaar weinig prikkels om bij te sturen op doelmatigheid en in de jaarplannen en jaarverslagen van Verispect komt doelmatigheid overwegend impliciet aan bod.

Wij signaleren voorts een drietal vraagstukken van strategische en institutionele aard. Met het oppakken van deze vraagstukken kan de doeltreffendheid en doelmatigheid worden vergroot.

1. *Toezichtstrategie van Verispect:* De toezichtstrategie van Verispect heeft in de evaluatieperiode een positieve ontwikkeling doorgemaakt, onder meer voor wat betreft meerjarige sturing op basis van nalevingspercentages. Echter, wij constateren ook dat de toezichtstrategie van Verispect nog kan worden doorontwikkeld. Belangrijke richtingen daarbij zijn:
   a) *Prioriteiten stellen op basis van risico's.* Bij Verispect is meer aandacht gekomen voor risico-denken, maar is nog geen sprake van een integrale afweging tussen enerzijds risico's en anderzijds effecten en kosten van het toezicht. Het voornemen uit het meerjarenplan 2011 – 2014 van Verispect om een risicogebaseerde aanpak te ontwikkelen, onderschrijven wij.
   b) *Inzicht verkrijgen in het effect van toezicht.* Voor het hanteren een risicogebaseerde toezichtstrategie is het hebben van inzicht in het effect van het toezicht van wezenlijk belang. En hoewel Verispect hieraan een impuls heeft gegeven met onder meer de nalevingspercentages en de introductie van het Verispect Informatie Systeem (VIS), is dit inzicht nog relatief beperkt en niet voldoende om een risicogebaseerde toezichtstrategie op te bouwen. Het doorontwikkelen van methodieken om inzicht te verschaffen in het effect van toezicht verdient in dit licht prioriteit.
   c) *Afwegingen strategisch verankeren, expliciteren en heroverwegen.* Bij het maken van strategische afwegingen lijkt bij Verispect sprake te zijn van automatismen. Sommige afwegingen zijn geëxpliciteerd en onderbouwd en volgen logisch uit de toezichtstrategie van Verispect. Voor andere afwegingen is dit niet duidelijk, of blijkt niet uit de (meer)jaarplannen en de jaarverslagen dat de betreffende keuzes op enig moment zijn heroverwogen.
2. *Aandacht voor strategische vraagstukken in de relatie EL&I en Verispect:* In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen het Ministerie van EL&I en Verispect is in de evaluatieperiode meer aandacht gekomen voor strategische vraagstukken. Echter, de relatie tussen het ministerie en Verispect neigt nog steeds wel meer naar sturing op operationele zaken ('Voeren we de taken die we hebben goed uit?') dan op strategische vraagstukken ('Doen we het juiste?'). Het ministerie zou zich meer kunnen opstellen als een *countervailing power*, die Verispect verzoekt om belangrijke afwegingen goed te beargumenteren, zonder daarbij de autonomie van Verispect uit het oog te verliezen.
3. *Toezicht bij sectorspecifieke toezichthouders:* Bij de inwerkingtreding van de Metrologiewet is de institutionele keuze gemaakt om het toezicht op de deelterreinen mijnbouw en gezondheidszorg te beleggen bij sectorspecifieke toezichthouders, om zo de toezichtlast voor ondertoezichtgestelden te beperken. De onvoldoende zorgvuldige taakinbedding bij IGZ en de kans dat verslapping van aandacht voor het toezicht kan optreden door de geringe omvang van de metrologie-activiteiten bij IGZ en SodM, geven ons inziens echter aanleiding om deze keuze tegen het licht te houden.

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN ACHTERGROND

Artikel 40 van de Metrologiewet bepaalt dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie[1] elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag uitbrengt over de doeltreffendheid van het functioneren van (1) de aangewezen instanties en van (2) de toezichthoudende instantie (Verispect), evenals in voorkomend geval van (3) een krachtens artikel 28 aangewezen instelling (Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)). Zij verzorgen het toezicht op deelterreinen. Tevens zendt de Minister elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doelmatigheid van het functioneren van de toezichthoudende instantie.

1.1.1 METROLOGIEWET

Metrologie is de leer van het meten en omvat zowel de fundamentele metrologie (meeteenheden en standaarden) als de toegepaste metrologie (voorschriften aan meetinstrumenten). In 2006 is de Metrologiewet in werking getreden als opvolger van de IJkwet. Met de Metrologiewet wordt beoogd voorwaarden te scheppen voor onder meer eerlijke handel, consumentenvertrouwen en volksgezondheid. Ook wordt de rechtszekerheid bevorderd door de beschikking over nationale wettelijke meetstandaarden.

Het is in Nederland verplicht de wettelijk vastgestelde meeteenheden (zoals de kilo en de meter) te gebruiken. VSL B.V. is op grond van artikel 3 van de Metrologiewet aangewezen voor het beheer en verwezenlijking van de nationale meetstandaarden. De Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden houdt op grond van artikel 4 van de Metrologiewet toezicht op het technisch en wetenschappelijk niveau van de werkzaamheden van VSL. Daarnaast adviseert de Raad over de metrologische infrastructuur in Nederland.

Voor wat betreft de toegepaste metrologie kent Nederland een systeem van certificering, keuring en toezicht. De instellingen die op grond van de Metrologiewet met deze taken zijn belast staan in dit evaluatieonderzoek centraal. VSL B.V. en de Raad van deskundigen maken geen onderdeel uit van dit evaluatieonderzoek.

1.1.2 CERTIFICERING EN KEURING OP GROND VAN DE METROLOGIEWET

Aan een aantal meetinstrumenten, dat onder andere voor handelsdoeleinden wordt gebruikt, zijn voorschriften gesteld om een correct meetresultaat te waarborgen. Door middel van conformiteitsbeoordelingen wordt elk meetinstrument gecontroleerd en gecertificeerd. De Minister van EL&I wijst hiervoor voor Nederland op grond van artikel 12 van de Metrologiewet instanties aan. Op dit moment zijn in dit kader vijf instanties aangewezen met betrekking tot één of meer meetinstrumenten: Kalibra International B.V, Kema Quality B.V., Kiwa N.V., NMi Certin B.V., SGS Nederland B.V. en Tanktech B.V. Daarnaast kunnen NMi Certin B.V. en SGS Nederland B.V. ook andere instanties erkennen (Erkende Keurders), die een keuring kunnen verrichten aan de meetinstrumenten die in gebruik zijn genomen.

De zes aangewezen instanties hebben de volgende wettelijke taak:

- Het uitvoeren van een toetsende taak in het kader van een overeenstemmingsbeoordeling van een meetinstrument op grond van artikel 12 van de Metrologiewet.

NMi Certin en SGS Nederland hebben in aanvulling hierop ook nog de volgende taak:

- Het verlenen van een erkenning als bedoeld in artikel 11, eerste lid van de Metrologiewet.

[1] In dit rapport sluiten we zo veel als mogelijk aan bij de nieuwe naamgeving van het ministerie: het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

1.1.3 TOEZICHT OP DE METROLOGIEWET

Het toezicht op de naleving van de Metrologiewet is belegd bij Verispect B.V. op grond van artikel 27 van de Metrologiewet. Verispect is een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet ZBO's. Op grond van artikel 28 van de Metrologiewet zijn ook SodM en IGZ belast met toezichthoudende taken in het kader van de Metrologiewet, respectievelijk voor de deelterreinen mijnbouw en gezondheidszorg.

Verispect heeft de wettelijke taak toezicht te houden op de naleving van:[2]

- Het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 5 en artikel 39 van de Metrologiewet, op grond van artikel 27 van die wet (met uitzondering van de taken die zijn belegd bij SodM en IGZ).

SodM heeft in het kader van de Metrologiewet de volgende wettelijke taak:

- De uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 23, 24 en 39 van de Metrologiewet ten aanzien vloeistofmeetinstallaties als bedoeld in artikel 4, onderdeel c, van het Meetinstrumentenbesluit I met een meettaak als bedoeld in artikel 2, onderdeel c, onder 3° of 4°, van het Meetinstrumentenbesluit I die worden gebruikt op een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Mijnbouwwet.

IGZ heeft in het kader van de Metrologiewet de volgende wettelijke taak:

- De uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 23, 24 en 39 van de Metrologiewet ten aanzien van niet-automatische weegwerktuigen als bedoeld in artikel 5 van het Meetinstrumentenbesluit I die worden gebruikt voor een meettaak als bedoeld in artikel 3, onderdelen e en f, van het meetinstrumentenbesluit I.

1.2 DOELSTELLING EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

De evaluatie is bedoeld om de doelmatigheid (efficiëntie) en de doeltreffendheid (effectiviteit) van het functioneren van Verispect, evenals de doeltreffendheid van de aangewezen instanties, SodM en IGZ in de periode 2007 - 2010 vast te stellen en daarover een oordeel te geven.

De centrale onderzoeksvragen zijn:

Heeft Verispect zijn taken doelmatig en doeltreffend vervuld en op een doelmatige en doeltreffende manier gebruik gemaakt *van de bevoegdheden?*

Hebben de aangewezen instanties, SodM en IGZ hun taken doeltreffend vervuld en op een doeltreffende manier gebruik gemaakt *van de bevoegdheden?*

1.3 AANPAK EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

1.3.1 UITGANGSPUNTEN

Bij het uitvoeren van dit evaluatieonderzoek hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

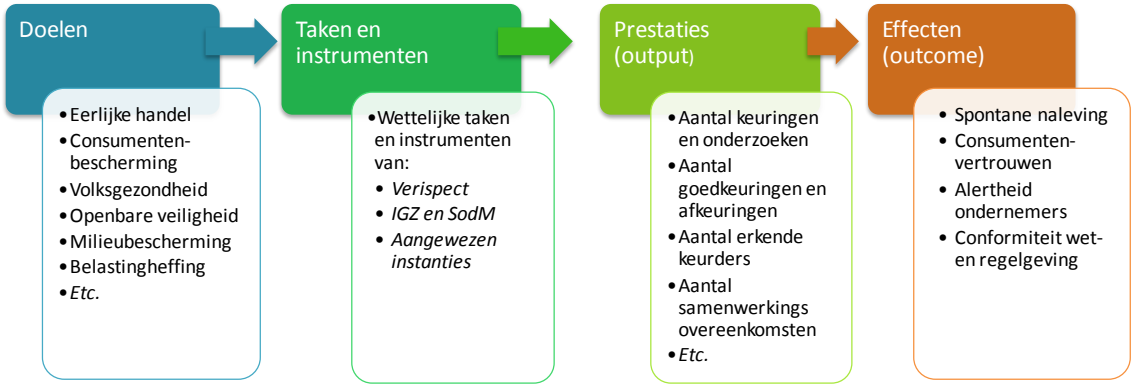
- *Rekening houden met verschillen tussen te evalueren organisaties:* Tussen de te evalueren organisaties bestaan belangrijke verschillen voor wat betreft de wettelijke taken en bevoegdheden, de scope van de dienstverlening en de omvang. Wij hebben in de beoordeling rekening gehouden met deze verschillen.

[2] Verispect is ook aangewezen als toezichthouder op grond van de Wet op de Kansspelen en de Waarborgwet.

- *Aangewezen instanties als één gezamenlijk onderdeel behandelen:* De aangewezen instanties zijn niet apart beoordeeld, maar beschouwd als één gezamenlijk onderdeel van de uitvoering van de Metrologiewet.
- *Doeltreffendheid vanuit het oogpunt van de maatschappij:* Bij doeltreffendheid hebben wij gekeken of en in hoeverre het optreden van de instellingen voldoet aan de behoeften, en effect heeft gehad op het gedrag van marktpartijen en eindgebruikers.
- *Zorgvuldige relatie tussen resultaten en effecten:* Wij hebben ons rekenschap gegeven van het feit dat de relatie tussen het optreden en resultaten van de instellingen enerzijds en de effecten in de maatschappij anderzijds niet één op één te leggen is.
- *Kwantitatief waar dat kan, kwalitatief waar dat moet:* Wij hebben zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de beschikbare kwantitatieve informatie, maar hebben ook groot belang gehecht aan 'het verhaal achter de cijfers'.
- *Onafhankelijke oordeelsvorming gebaseerd op hoor en wederhoor:* We hebben informatie uit verschillende bronnen en beelden van stakeholders bij elkaar gebracht, deze gewogen, en hebben deze informatie ter toetsing teruggelegd bij de instellingen en bij de begeleidingscommissie.

1.3.2 Evaluatiekader

Ons evaluatiekader begint vanuit de beoogde doelen van de Metrologiewet (Figuur 1.1, eerste kolom). Die zijn bepalend geweest voor de wettelijke taken die de instellingen hebben gekregen, en voor de instrumenten die zij kunnen en mogen toepassen (tweede kolom). Toepassing van de wettelijke taken, bevoegdheden en instrumenten leidt tot prestaties in de vorm van output (derde kolom). Dat leidt vervolgens tot effecten (vierde kolom) die merkbaar zijn in de maatschappij.



FIGUUR 1.1: EVALUATIEKADER

1.3.3 Beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor het beoordelen van de **doeltreffendheid** van de toezichthouders en aangewezen instanties hebben wij onderzocht hoe de wettelijke taken worden uitgevoerd. De uitvoering van de wettelijke taken hebben wij beoordeeld op een zevental toetsingscriteria[3]:

1. Effecten voor de maatschappij en lasten
2. Effectiviteit instrumentarium
3. Prioritering
4. Zorgvuldigheid en consistentie
5. Responsiviteit
6. Transparantie, expliciteit en voorspelbaarheid

[3] In hoofdstuk 3 wordt aan het begin van elke paragraaf waarin een criterium wordt behandeld de betekenis van het betreffende criterium toegelicht.

7. Samenwerking en gegevensuitwisseling met andere organisaties

Voor een nadere toelichting op de wijze waarop de uitvoering van de wettelijke taken door de toezichthouders en de aangewezen instanties is beoordeeld op doeltreffendheid wordt verwezen naar paragraaf 3.1 in het hoofdstuk over doeltreffendheid.

Voor het beoordelen van de **doelmatigheid** van Verispect is het verband onderzocht tussen enerzijds 'input' (middelen) en anderzijds 'output en outcome' (resultaten en effecten). Daarbij hebben wij ook gekeken naar 'throughput', oftewel de wijze waarop tot resultaat wordt gekomen met de beschikbare middelen.

Voor een nadere toelichting op de wijze waarop de doelmatigheid van Verispect is beoordeeld wordt verwezen naar paragraaf 4.1 in het hoofdstuk over doelmatigheid.

1.3.4 Ondernomen activiteiten en informatiebronnen

In deze evaluatie zijn de volgende activiteiten ondernomen en informatiebronnen geraadpleegd:

- *Documentenstudie en introductiegesprekken:* Er is een documentenstudie uitgevoerd aangevuld met introductiegesprekken bij Verispect en NMi-Certin om een goed beeld te krijgen van het systeem van certificering, keuring en toezicht op het terrein van metrologie. Zie bijlage 7 voor een lijst van geraadpleegde documenten.
- *Interviews met stakeholders*: Er zijn twee interviewrondes gehouden waarbij de belangrijkste stakeholders aan bod zijn gekomen. In de eerste ronde zijn gesprekken gevoerd met direct betrokkenen bij de evaluatie: het Ministerie van EL&I, het Ministerie van VWS, toezichthouders en aangewezen instanties. In de tweede ronde zijn gesprekken gevoerd met andere stakeholders als erkende keurders, fabrikanten en leveranciers, samenwerkers en gebruikers van meetinstrumenten. Zie bijlage 4 voor de lijst met gesprekspartners uit de interviewrondes.
- *Telefonische enquête:* Op basis van een gestratificeerde steekproef is een telefonische enquête afgenomen onder in totaal 100 erkende keurders, fabrikanten en leveranciers, samenwerkers en gebruikers van meetinstrumenten. Voor elke subgroep is een semi-gestructureerde vragenlijst opgesteld. Zie bijlage 4 voor een toelichting op de steekproef en een overzicht van de geraadpleegde ondernemingen.
- *Internationale benchmark doelmatigheid:* Er is aan de vier Scandinavische collega-toezichthouders van Verispect uit Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden een vragenlijst voorgelegd met betrekking tot de voorzieningen voor doelmatigheid die deze toezichthouders hebben getroffen.
- *Expertsessie met hoogleraren:* De hoogleraren De Bruijn en Ten Heuvelhof van de Technische Universiteit Delft hebben gedurende het onderzoek gefungeerd als klankbord. Tijdens een expertsessie is onze analyselijn bediscussieerd. De uitkomsten van deze sessie zijn in het onderzoeksrapport verwerkt.
- *Toetsingsbijeenkomsten:* Bevindingen zijn voorgelegd en bediscussieerd in twee bijeenkomsten met de toezichthouders en aangewezen instanties en twee bijeenkomsten met de begeleidingscommissie voor dit onderzoek. Op basis van de uitkomsten van deze bijeenkomsten is het conceptrapport aangescherpt en uitgewerkt tot een eindrapport.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de Metrologiewet en het systeem van certificering, keuring en toezicht. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door de toezichthouders en aangewezen instanties beschreven aan de hand van de zeven toetsingscriteria. Hoofdstuk 4 behandelt de doelmatigheid van de uitvoering wettelijke taken door Verispect. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusies van het onderzoek.

2 BESCHRIJVING VAN HET SYSTEEM VAN TOEGEPASTE METROLOGIE

In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op het systeem in Nederland ten aanzien van de toegepaste metrologie. Allereerst wordt het ontstaan van de Metrologiewet besproken. Daarna worden de verschillende fases en modules die meetinstrumenten doorlopen beschreven die in de praktijk plaatsvinden op grond van de Metrologiewet. Tot slot worden de rollen en wettelijke taken van verschillende partijen beschreven die betrokken zijn bij certificering, keuring en toezicht op grond van de Metrologiewet.

2.1 ONTSTAAN VAN DE METROLOGIEWET

De voorloper van de Metrologiewet, de IJkwet, stamt uit 1937 en had al te maken gehad met opeenvolgende wijzigingen. De implementatie van de Europese richtlijn 2004/22/EG zou de IJkwet nog ingewikkelder maken. Daarom is ervoor gekozen de IJkwet te vervangen door een geheel nieuwe wet, de Metrologiewet. De Metrologiewet is op 24 januari 2007 in werking getreden.[4]

Het doel van de Europese richtlijn 2004/22/EG, ook wel Measuring Instruments Directive (MID) genoemd, was het vervangen van een aantal bijzondere richtlijnen op het gebied van de metrologie, die afzonderlijk regels stelden voor bepaalde meetinstrumenten, door één algemene richtlijn. Deze richtlijn – en de Europese richtlijn voor Niet-Automatische Weeginstrumenten[5] (NAWI-richtlijn) – stelt essentiële eisen aan meetinstrumenten en geeft de fabrikant verschillende mogelijkheden om overeenstemming met deze eisen aan te tonen. De betreffende bepalingen zijn in alle lidstaten dezelfde en bewijzen van overeenstemming worden overal in de Europese Unie aanvaard. Door het imperatieve karakter van beide richtlijnen werd parallelle nationale wetgeving niet meer toegestaan.[6]

Wanneer een meetinstrument, dat onder de werkingssfeer van de Metrologiewet valt, wordt gebruikt voor een geregelde meettaak (bijvoorbeeld handelsdoeleinden), dan is het een wettelijke verplichting dat het meetinstrument geijkt is. In de Metrologiewet en onderliggende wettelijke besluiten is vastgelegd welke meetinstrumenten zijn gekoppeld aan een geregelde meettaak, de zogeheten geregelde meetinstrumenten. Op grond van de Metrologiewet dienen de geregelde meetinstrumenten ofwel te voldoen aan de wettelijke eisen die staan beschreven in de MID-richtlijn of aan de NAWI-richtlijn. Daarnaast is er een aantal meetinstrumenten die uitsluitend nationaal geregeld zijn, zoals vloeistofhoogtemeters en meetreservoirs.

2.2 METROLOGIEWET IN DE PRAKTIJK

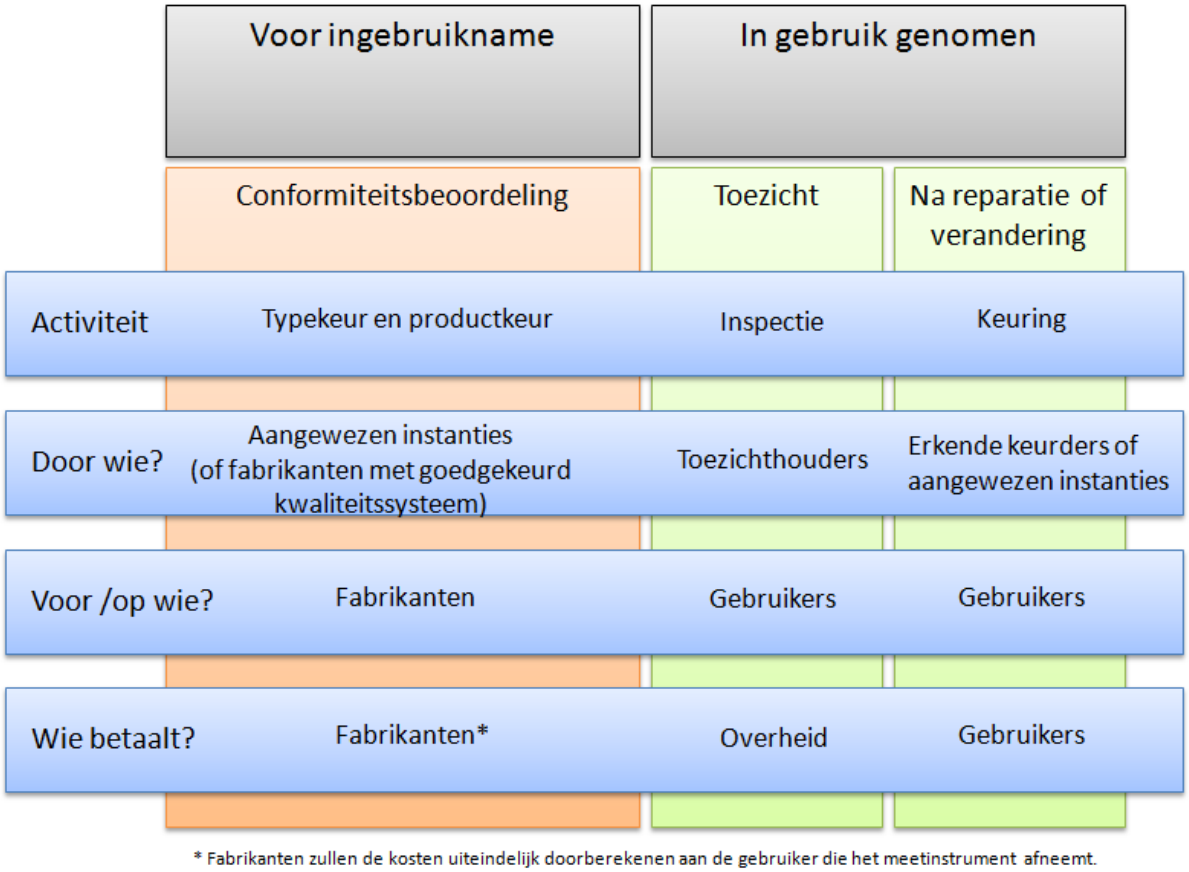
De Metrologiewet omvat regels ten aanzien van de verschillende fases en modules die meetinstrumenten dienen te doorlopen.

Een geregeld meetinstrument moet allereerst een overeenstemmingsbeoordeling hebben ondergaan voordat het in de handel mag worden gebracht en in gebruik kan worden genomen. Wanneer een instrument in gebruik is genomen dient het aan de metrologische eisen te blijven voldoen. Dat betekent dat na een reparatie of een verandering die van invloed kan zijn op de meetfunctie of na schending van de merktekens het meetinstrument een keuring moet ondergaan om ervoor te zorgen dat het instrument aan de metrologische eisen blijft voldoen.

Het schema hierna geeft de werking van de Metrologiewet in de praktijk weer. De drie fases worden weergegeven waarin er bepaalde activiteiten dienen te worden uitgevoerd aan een meetinstrument: 1) voor ingebruikname, 2) in gebruik genomen, 3) na reparatie of verandering. Het schema geeft daarnaast ook aan:

[4] Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2006, nr. 137.
[5] Een niet-automatisch weeginstrument is een weegwerktuig waarbij voor het wegen de tussenkomst van een operateur nodig is.
[6] Tweede Kamer,vergaderjaar 2004 –2005, 30 208, nr.3. (Memorie van toelichting Metrologiewet).

- welke activiteit er in een bepaalde fase wordt uitgevoerd;
- door welke partij deze activiteit wordt uitgevoerd;
- voor of in opdracht van welke partij de activiteit moet worden uitgevoerd;
- welke partij de kosten van de activiteit draagt.



FIGUUR 2.1: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN DE ACTIVITEITEN DIE VOORTVLOEIEN UIT DE METROLOGIEWET

Hierna worden de drie fases uitgebreider beschreven, waarbij met name de wettelijke taken van de toezichthouders en aangewezen instanties aan bod komen aangezien het evaluatieonderzoek zich op deze taken richt.

2.2.1 VOOR INGEBRUIKNAME

Voordat een geregeld meetinstrument op de markt mag worden gebracht en in gebruik mag worden genomen dient het instrument een conformiteitsbeoordeling te ondergaan. De fabrikant van het meetinstrument is verantwoordelijk voor het laten aantonen van conformiteit van het instrument aan de wettelijke metrologische eisen. Voor het (laten) uitvoeren van een conformiteitsbeoordeling kan de fabrikant uit een beperkt aantal procedures kiezen afhankelijk van het soort meetinstrument. In de meeste gevallen wordt er gekozen voor typekeur gevolgd door ofwel productkeur dan wel het goedkeuren van het kwaliteitssysteem. De aangewezen instanties hebben in deze conformiteitsprocedures een toetsende taak.

De typekeur behelst de keuring van een model en is bedoeld om het meetinstrument in concept goed te keuren. De aangewezen instanties mogen deze keuring uitvoeren en geven een certificaat van typegoedkeuring af wanneer is gebleken dat het model conform is aan de metrologische eisen. Bij productkeur beoordeelt de aangewezen instantie of het individuele meetinstrument aan de eisen voldoet en geeft een certificaat van overeenstemming af. Kiest de fabrikant voor een toets van het eigen kwaliteitssysteem, dan beoordeelt de

aangewezen instantie de kwaliteit van het productieproces van de fabrikant. Een door de aangewezen instantie goedgekeurd kwaliteitssysteem waarborgt dat de instrumenten in overeenstemming met de wettelijke eisen worden geproduceerd. De aangewezen instantie houdt via jaarlijkse audits toezicht op het kwaliteitssysteem. Om als instantie te worden aangewezen moet deze onafhankelijk zijn van fabrikanten en andere partijen die zich bezig houden met de fabricage van meetinstrumenten en over voldoende deskundigheid beschikken. De minister is bevoegd om instanties aan te wijzen.

Een succesvol afgeronde conformiteitsbeoordeling betekent dat het meetinstrument in de handel mag worden gebracht en in gebruik mag worden genomen. Het instrument dient door de fabrikant te worden voorzien van de benodigde markeringen.

2.2.2 IN GEBRUIK GENOMEN

Wanneer een meetinstrument in gebruik is genomen dient het te blijven voldoen aan de metrologische eisen. Daarom wordt er toezicht gehouden. Bij dit toezicht zijn zowel de consument als de gebruiker gebaat. Immers, het is van groot belang dat de meetinstrumenten de juiste hoeveelheden aangeven. Voor het toezicht op de naleving van de Metrologiewet zijn drie toezichthouders aangewezen: Verispect, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ).

De sectorspecifieke toezichthouders SodM houdt toezicht op vloeistofmeetinstallaties van drie mijnbouworganisaties. Deze meetinstrumenten staan opgesteld op vier mijnbouwlocaties in Nederland. SodM gaat vierjaarlijks bij deze locaties op bezoek voor het controleren van de meetinstrumenten op basis van de metrologische regels.

IGZ houdt toezicht op bepaalde[7] niet-automatische weegwerktuigen die in de gezondheidszorg worden gebruikt. IGZ kiest ervoor om alleen op te treden naar aanleiding van meldingen.

Verispect is verantwoordelijk voor het toezicht op alle andere meetinstrumenten die in Nederland worden gebruikt en gezien hun functie dienen te zijn geijkt. Verispect controleert periodiek of in gebruik genomen meetinstrumenten nog aan de metrologische eisen voldoen. Bij de meeste meetinstrumenten vindt er eens in de circa vier jaar een controle plaats door Verispect. De controleur van Verispect komt onaangekondigd langs bij gebruikers waar meetinstrumenten staan opgesteld die onder het toezicht vallen. Bij de controle wordt zowel gekeken naar formele eisen (Is het instrument voorzien van de verplichte markeringen? Is de verzegeling intact?) als naar inhoudelijke eisen (Meet het instrument nauwkeurig genoeg, oftewel valt de afwijking bij meting binnen de wettelijke normen?).

Bij het houden van toezicht maakt Verispect gebruik van de resultaten van samenwerkers. Dit zijn onderhoudsbedrijven waarmee een samenwerkingsverband is afgesloten. De samenwerkers voorzien het door hun gekeurde meetinstrument van een samenwerkingssticker met daarop de datum van keuring vermeld wanneer het instrument aan de metrologische eisen voldoet. De controleur van Verispect maakt gebruik van de bevindingen van samenwerkers, mits de keuring door de samenwerker niet meer dan twee jaar geleden heeft plaatsgevonden, en kan zich in dat geval beperken tot de formele aspecten van een controle.[8]

Vanwege het grote aantal opgestelde kwh-meters en gasmeters in Nederland is voor deze type instrumenten gekozen voor een andere aanpak. Voor het beheer van kwh-meters en gasmeters is het meterpoolsysteem ontwikkeld. In dit systeem is de verantwoordelijkheid voor controles belegd bij de meterpoolcoördinatoren

[7] Een niet-automatisch weegwerktuig met een meettaak ten behoeve van: het bepalen van de massa in de medische praktijk voor het wegen van patiënten voor observatie, diagnose en medische behandelingen; het bepalen van de massa voor de vervaardiging van medicijnen op voorschrift in de apotheek en het bepalen van de massa tijdens analyses die in medische en farmaceutische laboratoria worden uitgevoerd; het bepalen bepalen van de massa van een lichaam met gebruikmaking van de werking van de zwaartekracht op dat lichaam, waarbij voor het wegen tussenkomst van een bedienaar noodzakelijk is, al dan niet vergezeld gaand van het bepalen van met de massa verband houdende grootheden, hoeveelheden, parameters of kenmerken. (uit Meetinstrumentenbesluit I, artikel 3 en 5)

[8] Website Verispect. http://www.verispect.nl

Kema en Kiwa. Verispect controleert de kwaliteitssystemen van beide partijen en de wijze waarop zij invulling geven aan hun werkzaamheden.

2.2.3 NA REPARATIE/VERANDERING OF PERIODIEKE HERKEURING

Een in gebruik genomen meetinstrument moet een keuring ondergaan na een reparatie of een verandering die van invloed kan zijn op de meetfunctie, na schending van de merktekens of op verzoek van de eigenaar of gebruiker. Daarnaast kan het voorkomen dat bij een controle door Verispect is geconstateerd dat het meetinstrument niet meer aan de metrologische eisen voldoet. De gebruiker is dan verplicht om het instrument te laten nakijken en keuren voordat het weer in gebruik mag worden genomen. De keuring dient te worden uitgevoerd door een erkend keurder of aangewezen instantie. De kosten van deze keuring zijn voor rekening van de gebruiker.

Twee aangewezen instanties, NMi-Certin en SGS, zijn bevoegd om erkenningen te verlenen aan keurders. Erkende keurders mogen vervolgens bepaalde keuringswerkzaamheden uitvoeren waarbij zij controleren of in gebruik genomen meetinstrumenten nog steeds voldoen aan de metrologische eisen. Als blijkt dat een meetinstrument aan de metrologische eisen voldoet zijn erkende keurders bevoegd om de markeringen hiervoor aan te brengen op het instrument.

3 DOELTREFFENDHEID: UITVOERING WETTELIJKE TAKEN BEOORDEELD OP TOETSINGSCRITERIA

3.1 INLEIDING

Bij het analyseren en beoordelen van de mate waarin toezichthouders en aangewezen instanties de wettelijke taken doeltreffend hebben uitgevoerd, hebben wij de volgende vragen gehanteerd:

1. Wat zijn de taken, instrumenten en bevoegdheden van de toezichthouders en aangewezen instanties die voortvloeien uit de wet?
2. Uitvoering van de wettelijke taken:
    a. Hoe worden de wettelijke taken uitgevoerd of toegepast?
    b. Hoe beoordelen wij de uitvoering van de wettelijke taken op een zevental toetsingscriteria voor doeltreffendheid?[9]
        i. Effecten voor de maatschappij en lasten
        ii. Effectiviteit instrumentarium
        iii. Prioritering
        iv. Zorgvuldigheid en consistentie
        v. Responsiviteit
        vi. Transparantie, expliciteit en voorspelbaarheid
        vii. Samenwerking en gegevensuitwisseling met andere organisaties
3. Wat zijn daarin relevante ontwikkelingen geweest gedurende de evaluatieperiode?
4. Hoe draagt de uitvoering van de wettelijke taken bij aan het doeltreffend functioneren van de toezichthouders en aangewezen instanties?

Hierna beschrijven we de uitvoering van de wettelijke taken aan de hand van de zeven toetsingscriteria.

3.2 EFFECTEN VOOR DE MAATSCHAPPIJ EN LASTEN

Het criterium ‘effecten voor de maatschappij en lasten’ heeft betrekking op:

- De effecten voor de maatschappij van certificering en toezicht in termen van consumentenvertrouwen en naleving van de wet.
- De wijze waarop instellingen inzicht verkrijgen in de effecten van de uitvoering van de wettelijke taken voor de maatschappij.
- De voorzieningen die instellingen hebben getroffen om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (door certificering, keuring en toezicht) te beperken.

Vertrouwen in de betrouwbaarheid van meetinstrumenten

Het vertrouwen in meetinstrumenten is groot in Nederland. Het aantal klachten van consumenten en bedrijven over meetinstrumenten is elk jaar zeer laag (in vergelijking met het aantal meetinstrumenten[10]). Slechts een beperkt aantal daarvan is bovendien gegrond. Bij Verispect kwamen in de evaluatieperiode jaarlijks circa 50 tot 60 klachten binnen, overwegend van consumenten, waarvan er ieder jaar minder dan tien gegrond bleken (zie Figuur 3.1). Bij IGZ en SodM zijn in de evaluatieperiode geen klachten binnengekomen over de betrouwbaarheid van meetinstrumenten. Daarnaast ontvangen de consumentenorganisaties ConsuWijzer en de Consumentenbond nauwelijks of zelfs geen signalen over onbetrouwbare meetinstrumenten. En ook andere

[9] In hoofdstuk 3 wordt aan het begin van elke paragraaf waarin een criterium wordt behandeld de betekenis van het betreffende criterium toegelicht.

[10] Het aantal meetinstrumenten dat in Nederland opgesteld staat en waar Verispect toezicht op houdt, uitgezonderd kwh-meters en gasmeters, bedroeg eind 2010 circa 160.000 (bron: Jaarverslag 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect). Daarnaast staan in Nederland circa 7,5 miljoen kwh-meters en circa 6,5 miljoen gasmeters opgesteld.

stakeholders als fabrikanten, aangewezen instanties en erkende keurders zijn overwegend positief over de betrouwbaarheid van meetinstrumenten in Nederland.

	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal ontvangen klachten	58	54	59	49	64
Terechte klachten	8	6	7	8	9

FIGUUR 3.1: ONTVANGEN KLACHTEN OVER MEETINSTRUMENTEN DOOR VERISPECT 2006 – 2010 (BRON: JAARVERSLAG 2010 VERISPECT)

Naleving van de Metrologiewet

De Metrologiewet wordt in belangrijke mate nageleefd. De nalevingspercentages, waarvoor in samenspraak met het Ministerie van EL&I indicatoren zijn opgesteld en waarover Verispect jaarlijks rapporteert, zijn daarvoor een eerste indicatie.[11] Verispect streeft naar een nalevingspercentage van in ieder geval 95% op drie kenmerken: 'aanwezigheid van merktekens', 'verzegeling' en 'juistheid van meeteigenschappen'. Met name dat laatste kenmerk is sterk gerelateerd aan het vertrouwen in het meetresultaat en de bescherming van de consument, en daarmee van wezenlijk belang. Voor zeven van de negen instrumentcategorieën[12] waarvoor nalevingspercentages worden bijgehouden, lag het nalevingspercentage voor meeteigenschappen in (bijna) alle jaren boven de norm van 95% (zie Bijlage 2). Dat gold alleen niet voor de categorieën 'weegbruggen' en 'bijzondere weegwerktuigen'. Bij 'bijzondere weegwerktuigen' is in alle jaren de nalevingsnorm voor meeteigenschappen niet gehaald; bij 'weegbruggen' in drie van de vijf jaar niet (2007, 2008, 2010). Bij weegbruggen wijst Verispect op het ruwe gebruik van deze instrumenten als mogelijke oorzaak.[13] De controlefrequentie is daarom voor dit type instrument verhoogd van eens in de vier jaar naar eens in de 3,5 jaar en gebruikers en onderhoudsbedrijven zijn door Verispect gewezen op het belang van regelmatig onderhoud of kalibratie.[14] Afgaand op de percentages heeft dit echter niet geleid tot (structureel) betere naleving. Bij bijzondere weegwerktuigen wijst Verispect erop dat deze weegwerktuigen kwetsbaarder zijn als gevolg van de vaak bijzondere constructie (bijvoorbeeld bunkers en verplaatsbare plateaus).[15] Bij die instrumentcategorieën waarop de naleving op één of meerdere kenmerken onvoldoende is, betreft het overwegend formele zaken. Zo scoorden de categorieën 'middelgrote weegwerktuigen', 'weegmachines' en 'vloeistofhoogtemeters en meetreservoirs' in de meeste jaren op het kenmerk 'aanwezigheid van merktekens' onder de 95%. Voor de eerste twee categorieën noemt Verispect als mogelijke verklaring het verschil in aanschafprijs tussen een gekeurd en een niet-gekeurd instrument.[16] Waarbij het mogelijk ook meespeelt dat verkopers van deze instrumenten slecht op de hoogte zijn van wanneer op grond van de Metrologiewet een geregeld meetinstrument gebruikt dient te worden. Voor vloeistofhoogtemeters is de naleving tot en met 2009 gestegen, maar door een incident in 2010 plots gedaald onder de norm.[17] Ook gebeurt het vaker dan beoogd dat de verzegeling is verbroken bij de categorie 'grote vloeistofmeters'. Als verklaring noemt Verispect dat veel van deze instrumenten zich bevinden op tankauto's en bevoorradingsschepen, en de verzegeling regelmatig onderweg verbroken moet worden voor reparatie, terwijl de kosten voor een keuring op locatie hoog zijn.[18]

[11] Voor een overzicht van de nalevingspercentages in de evaluatieperiode Bijlage 2: Nalevingspercentages per instrumentcategorie.

[12] Voor de categorie 'multidimensionale meetmiddelen' zijn door het lage aantal instrumenten dat onder de Metrologiewet valt geen nalevingspercentages berekend.

[13] Bron: Jaarverslag 2008, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

[14] Bron: Jaarplan 2008, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

[15] Bron: Jaarverslag 2008, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

[16] Bron: Jaarverslag 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

[17] Dit was gevolg van het feit dat controles plaatsvonden op drie nieuwe locaties van één bedrijf waarop nog geen samenwerker actief was. Het betreffende bedrijf heeft alles daarop in orde gemaakt. (bron: Jaarverslag 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect.)

[18] Bron: Jaarverslag 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

Gebruikers wachten daarom meestal met het laten aanbrengen van een verzegeling tot een reguliere onderhoudsbeurt. Verder valt op dat de nalevingspercentages over het algemeen hoger zijn bij gebruikers van meetinstrumenten waar een samenwerker van Verispect actief is.[19] Verispect richt zijn aandacht daarom in toenemende mate op gebruikers waarbij geen samenwerkers van Verispect actief zijn.

De toezichtsresultaten in de specifieke sectoren volksgezondheid en mijnbouw, waarop respectievelijk IGZ en SodM toezicht houden, vormen een tweede indicatie voor de naleving van de Metrologiewet. IGZ hanteert voor het toezicht op grond van de Metrologiewet een reactieve toezichtsstrategie, waarbij alleen wordt opgetreden naar aanleiding van meldingen. Er zijn in de periode 2007 - 2010 bij IGZ slechts twee meldingen binnengekomen en afgehandeld die betrekking hadden op metrologie. SodM houdt toezicht op vier mijnbouwlocaties van drie ondernemingen, en bezoekt deze locaties periodiek. Zowel in 2008 als aan het begin van 2011 voldeden de vloeistofmeetinstallaties op deze locaties in (bijna) alle gevallen aan de eisen uit de Metrologiewet. Alleen in 2008 was er bij één van de locaties sprake van een verbeterpunt van formele aard. Deze uitkomst is per brief aan de betreffende onderneming gecommuniceerd en door de onderneming gecorrigeerd.

Het ontbreken van signalen dat zich in de evaluatieperiode grote misstanden hebben voorgedaan op het terrein van metrologie vormt een derde indicatie voor de naleving van de Metrologiewet. Wel staan benzinepompen nadrukkelijk in de aandacht. Jaarlijks heeft grofweg de helft van de klachten van consumenten die binnenkomen bij Verispect betrekking op de betrouwbaarheid van benzinepompen. Echter, slechts in een enkel geval blijkt een klacht na onderzoek gegrond.[20] Bovendien laten de controleresultaten van Verispect zien dat de nalevingspercentages bij deze instrumentcategorie hoog zijn: 99% in 2010 op alle drie de kenmerken waarop naleving wordt gemeten.

Voorts moet worden opgemerkt dat er in veel sectoren ook andere incentives zijn om instrumenten te onderhouden en te laten controleren, en daarmee als neveneffect hebben dat de Metrologiewet wordt nageleefd. Zo zijn in andere wetgeving vanuit veiligheidsoogpunt wettelijke eisen gesteld aan LPG-installaties die voorschrijven dat minimaal een keer per jaar onderhoud moet worden uitgevoerd.[21] Ook in de gezondheidszorg speelt veiligheid vanzelfsprekend een belangrijke rol. Zo moeten weegschalen die zeer precies dienen te wegen (bijvoorbeeld in apotheken of bij nauwkeurige diëten) verplicht zeer frequent (in sommige gevallen dagelijks) worden gekalibreerd. De kans dat er meetafwijkingen optreden is daardoor gering. Ook commerciële belangen kunnen aanleiding geven voor ondernemingen om aandacht te hebben voor de metrologische eigenschappen van meetinstrumenten. Gasproducenten in de mijnbouwsector hebben om handelsredenen bijvoorbeeld profijt bij een goede meting van aardgascondensaat. Eventuele onregelmatigheden komen bovendien altijd aan het licht, omdat hun klanten de hoeveelheid vloeistof die zij ontvangen ook meten.

Inzicht in het effect van toezicht

Het meten van het effect van toezicht is niet eenvoudig. Want hoe weet je of een bepaald effect (bijvoorbeeld betere nalevering) kan worden toegeschreven aan het toezicht (en niet bijvoorbeeld aan externe ontwikkelingen)? En andersom: Hoe bepaal je het effect van toezicht als het beoogde effect is dat iets niet gebeurt? Het is dan ook een vraagstuk waar meerdere toezichthouders en inspecties zich op dit moment intensief mee bezighouden. Zo lopen er meerdere initiatieven waarin toezichthouders en inspecties kennis uitwisselen en onderzoek (laten) verrichten naar het effect van hun werkzaamheden. Verispect, IGZ en SodM zijn aangehaakt bij dergelijke initiatieven.

---

[19] Bron: Jaarverslagen 2007 – 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect.
[20] In 2010 hadden 23 van de 64 bij Verispect binnengekomen klachten van consumenten betrekking op benzinepompen. Twee daarvan bleken gegrond. (bron: Jaarverslag 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect).
[21] Bron: jaarverslag 2010 Verispect

Verispect heeft in de evaluatieperiode op verschillende manieren inzicht verkregen in het effect van het toezicht. In de eerste plaats door de uitkomsten van controles te registeren en te vertalen in nalevingspercentages. De ontwikkeling op deze percentages geeft een beeld van de bijdrage van het toezicht aan de naleving van de Metrologiewet. Verispect stuurt ook bij op basis van de nalevingspercentages, bijvoorbeeld door de controlefrequentie te verhogen als de nalevingspercentages achterblijven bij de norm. De introductie van het Verispect Informatie Systeem (VIS) heeft een impuls gegeven aan het registreren en toepassen van controleresultaten. Het VIS maakt het mogelijk om meer 'real time' inzicht te hebben in controleresultaten en waar nodig bij te sturen. Daarnaast verkrijgt Verispect ook op meer kwalitatieve wijze inzicht in het effect van het toezicht. Onder meer door het opvangen van signalen tijdens controles, in het contact met samenwerkers en in de platformoverleggen met fabrikanten en leveranciers.

Het inzicht in het effect van toezicht is desondanks nog relatief beperkt bij Verispect. Want hoewel de nalevingspercentages een belangrijke functie vervullen in het toezicht door Verispect (zie ook: 3.4 Prioritering), kennen ze in de huidige vorm ook een aantal beperkingen:

- Tijd tussen maatregel en gemeten effect. Veranderingen in de naleving komen pas na verloop van tijd tot uitdrukking in de nalevingspercentages. Er is daardoor minder bekend over de directe impact van een wijziging in de toezichtsaanpak. Als Verispect bijvoorbeeld de controlefrequentie aanpast dan duurt het enige tijd (ten minste een jaar en in sommige gevallen langer) alvorens het effect daarvan zichtbaar wordt.
- Specifiek gericht op instrumenten. Tot nu toe rapporteert Verispect alleen per instrumentcategorie over de nalevingspercentages en bijvoorbeeld niet per sector of doelgroep. Dat laatste is overigens wel in ontwikkeling. Verispect heeft in het Meerjarenplan 2011 – 2014 een indicator opgenomen voor het nalevingsgedrag voor drie doelgroepen.[22]
- Beperkt inzicht in effect voor subcategorieën of risicogroepen. De nalevingspercentages bieden inzicht in de naleving van de totale populatie meetinstrumenten of bepaalde instrumentcategorieën daarbinnen. Het inzicht in het effect van het toezicht op subcategorieën daar weer binnen of op bepaalde risicogroepen van meetinstrumenten is beperkt. Eén uitsplitsing wordt wel gemaakt: Verispect heeft inzicht in de naleving (per instrumentcategorie) onder gebruikers waarbij wel en waarbij geen samenwerker actief is.
- Geen inzicht in effect van specifieke maatregelen. Op basis van de nalevingspercentages kan geen uitspraak worden gedaan over de toerekenbaarheid van een bepaald gemeten effect (bijvoorbeeld een stijging van het nalevingspercentage) aan een specifieke maatregel. De impact van een specifieke maatregel is niet te isoleren van die van andere maatregelen of invloeden.
- Beperkt inzicht in nalevingsgedrag. De invloed van de gebruiker op de naleving is bij metrologie een minder bepalend component dan bij andere vormen van toezicht. Onregelmatigheden lijken zelden het gevolg van 'gerommel' door de gebruiker, maar veel vaker het gevolg van het gebruik, externe omstandigheden (bijvoorbeeld het weer) en/of non-conformiteit na reparatie. De nalevingspercentages geven uitdrukking aan de betrouwbaarheid van meetinstrumenten, maar bieden beperkt inzicht in het nalevingsgedrag van gebruikers.

Het inzicht in het effect van toezicht is beperkt bij IGZ. IGZ hanteert een reactieve toezichtstrategie, en voert op grond van de Metrologiewet dus geen controles waar direct effect van uitgaat. Wel komen er incidenteel meldingen binnen, die veelal schriftelijk worden afgehandeld. Zonder tegenbericht vertrouwt IGZ er daarna op dat de situatie is opgelost. Daarnaast kan van het feit dat er een toezichthouder is, ook een indirect effect uitgaan. Of dit effect zich voordoet en in welke mate is onbekend.

[22] Te weten: 1) Consumentensector en industrie; 2) Gebruikers van weeginstrumenten en gebruikers van vloeistofmeetinstrumenten; 3) Wel of geen samenwerker.

De omvang van de werkzaamheden van SodM op grond van de Metrologiewet is relatief beperkt. SodM houdt toezicht op vier locaties van drie mijnbouwondernemingen. Vierjaarlijks worden deze locaties bezocht voor een controle. Tussendoor houdt SodM veelvuldig contact met de drie mijnondernemingen in het kader van andere toezichtstaken van SodM. Het inzicht in het effect van het toezicht is hierdoor, mede gelet op de beperkte omvang van het werkveld, goed.

Inzicht in het effect van certificering

De relatie tussen certificering door de aangewezen instanties en het effect daarvan is directer dan bij het toezicht door Verispect, IGZ en SodM. Na het uitvoeren van een typekeuring en een productkeur kan het meetinstrument worden gecertificeerd. Mits de aangewezen instanties de beoordelingen uitvoeren conform wettelijke eisen, is daarmee in principe sprake van naleving van de Metrologiewet.

In het geval van certificering door middel van goedkeuring van het kwaliteitsmanagementsysteem van een fabrikant is de relatie tussen de werkzaamheden van de aangewezen instantie en het effect daarvan iets minder direct. Hierbij wordt immers niet ieder afzonderlijk meetinstrument getoetst door een aangewezen instantie, maar dient het goedgekeurde kwaliteitsmanagementsysteem als waarborg voor de conformiteit van de geproduceerde meetinstrumenten. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat aangewezen instanties hun taak in de overeenstemmingsbeoordelingen niet zorgvuldig uitvoeren (zie ook 3.5 Zorgvuldigheid).

Voorzieningen voor reductie administratieve lasten

De gebruikers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken geven over het algemeen aan weinig administratieve lasten[23] te ervaren als gevolg van het toezicht door Verispect. De informatie die moet worden verstrekt door gebruikers ten behoeve van het toezicht door Verispect is daarbij veelal reeds beschikbaar als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Verispect heeft bovendien verschillende voorzieningen getroffen om de administratieve lasten te beperken. De belangrijkste daarvan is ‘samenwerking in het toezicht’ (zie ook 3.8 Samenwerking). In de evaluatieperiode zijn de lasten verder beperkt door onder meer het combineren van periodieke controles. Hierna een aantal voorbeelden hiervan uit de verschillende jaarplannen:

- De periodieke controleronde voor weegmachines wordt gecombineerd uitgevoerd met de periodieke controleronde voor middelgrote weegwerktuigen en de nieuwe categorie ‘multidimensionele meetapparatuur’.[24]
- Het controleren van benzinepompen wordt gelijk gedaan met het controleren van LPG-pompen bij één opsteladres.[25]
- De controles van verschillende type weegwerktuigen worden gecombineerd, waardoor eigenaren van deze instrumenten één keer worden bezocht in plaats van meerdere keren.[26]

Ook de administratieve lasten van het toezicht door IGZ en SodM zijn relatief gering. Zoals gezegd hanteert IGZ ten aanzien van metrologie een reactieve toezichtstrategie, waarbij het alleen bedrijven benadert als meldingen daar aanleiding toe geven. Die meldingen worden vervolgens veelal schriftelijk afgehandeld. SodM hanteert een vierjaarlijkse controlecyclus, waarbij het de controles ten aanzien van metrologie combineert met andere toezichtsactiviteiten. De drie mijnbouwondernemingen waarbij SodM deze controles uitvoert ervaren weinig tot geen administratieve lasten.

De fabrikanten die in het kader van dit onderzoek zijn bevraagd, zijn over het algemeen kritisch op de administratieve lasten die gepaard gaan met certificering. Ze erkennen echter dat deze volgen uit de eisen die de wet stelt en niet zo zeer het resultaat zijn van een gebrek aan efficiëntie in de werkwijze van de aangewezen

[23] Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid (bron: Actal). Onder administratieve lasten vallen niet de inhoudelijke verplichtingen die de overheid oplegt aan het bedrijfsleven, zoals certificering.
[24] Bron: Werkplan 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect.
[25] Bron: Werkplannen 2008, 2009 en 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect.
[26] Bron: Werkplan 2008, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

instanties. Voorts bestaan er wisselende beelden voor wat betreft de administratieve lasten die gepaard gaan met de erkenningverlening door NMi-Certin[27]. Een aantal van de erkende keurders die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken zijn van mening dat de audits die NMi-Certin jaarlijks uitvoert te veel tijd in beslag nemen, terwijl anderen die lasten niet ervaren. Dit punt hangt ook samen met de zorgvuldigheid die NMi-Certin nastreeft bij deze audits (zie 3.5 Zorgvuldigheid). Een aantal erkende keurders heeft voorts opgemerkt dat de tarieven die NMi-Certin hanteert voor het uitvoeren van de audits hoog zijn. Dit onderwerp is reeds opgepakt door een werkgroep van VLW die zich bezig houdt met tarieven rondom erkenningverlening voor erkende keurders. NMi-Certin heeft overeenstemming bereikt in de werkgroep over een nieuwe aanpak voor erkenningverlening. Er is besloten om het jaarlijks onderzoek van het kwaliteitsmanagementsysteem terug te brengen naar een beknopte controle. Wanneer een afwijking tijdens deze controle wordt aangetroffen of wanneer er essentiële wijzigingen aan het kwaliteitsmanagementsysteem worden doorgevoerd worden aanvullende beoordelingen uitgevoerd. Hiermee worden de administratieve lasten naar verwachting met ongeveer 20 procent verlaagd.

3.3 Effectiviteit instrumentarium

Het criterium 'effectiviteit instrumentarium' heeft betrekking op:

- De mate waarin de toezichthouders gebruik maken van het beschikbare handhavingsinstrumentarium zoals in de wet is vastgelegd.
- De mate waarin de toezichthouders de meest effectieve instrumentenmix inzetten.

Dit criterium is niet van toepassing gebleken op de aangewezen instanties.

Inzet handhavingsinstrumenten door Verispect

Het toezicht door Verispect bestaat uit een repressief deel (handhaving; controles en het optreden tegen onwettelijke situaties) en uit een preventief deel (communicatie en stimulering).

Het repressieve toezicht betreft het handhavingsbeleid gericht op die situaties waarbij het inzetten van een wettelijk handhavingsinstrument nodig wordt geacht. Verispect beschikt over twee type handhavingsinstrumenten:

1) Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, met als doel het beëindigen van een situatie die strijdig is met de wet.
   - Het verbieden van verder gebruik van een meetinstrument (afkeuren).
   - Het uitoefenen van bestuursdwang (verzegelen van het instrument, de ruimte waarin, het terrein waarop het meetinstrument staat opgesteld; meevoeren / opslaan van daarvoor vatbare zaken).
   - Het opleggen van een last onder dwangsom.
2) Strafrechtelijke handhavingsinstrumenten, primair gericht op de overtreder.
   - Het aanzeggen en opmaken van een proces-verbaal.

In de praktijk geeft Verispect ook herstelopdrachten af. Dit is een waarschuwing waaraan consequenties zijn verbonden indien de overtreder niet tijdig actie onderneemt. Bij onregelmatigheden wordt met de overtreder een termijn afgesproken waarbinnen de ongewenste situatie moet zijn opgelost. In de meeste gevallen betreft die periode twee maanden, maar afhankelijk van de situatie kan Verispect ook een langere herstelperiode hanteren. Deze werkwijze wordt toegepast in situaties waarbij afkeuren niet in verhouding staat tot de overtreding.

In 2009 heeft Verispect op verzoek van het Ministerie van EL&I een beschrijving gemaakt van de wijze waarop het invulling geeft aan repressieve handhaving. Afhankelijk van de ernst van de overtreding (uiteenlopend van ernstig tot tekortkomingen zonder gevolg) zijn per overtreding handhavingstrajecten opgesteld met een

[27] Ook SGS Nederland B.V. is aangewezen als instantie die erkenningen mag verlenen op grond van de Metrologiewet. In de evaluatieperiode heeft het van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt.

bestuursrechtelijk, een strafrechtelijk of geen vervolg. In de praktijk houden de controleurs van Verispect daarnaast ook rekening met de belangen van de overtreder (in verhouding tot de ernst van de overtreding). Het handhavingsbeleid biedt controleurs van Verispect een leidraad bij controles, en draagt daarmee bij aan de consistentie in de inzet van bevoegdheden. Er lijkt echter nog geen sprake van een verankering van de handhavingsbeleid in de toezichtstrategie van Verispect. In het meerjarenplan stelt Verispect prioriteiten vast voor de komende jaren. Die prioriteiten zouden aanleiding kunnen geven om de handhaving daarop aan te passen. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen ontbreekt echter een relatie tussen het meerjarenplan en het handhavingsbeleid.

De periodieke onderzoeken van Verispect hebben in de evaluatieperiode alleen geresulteerd in afkeuringen en herstelopdrachten (zie **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Verispect heeft geen aanleiding gezien om zwaardere handhavingsinstrumenten in te zetten. Sinds 2005 heeft Verispect geen gebruik meer gemaakt van het instrument proces-verbaal. Het proportionaliteitsbeginsel is daarbij leidend geweest: Verispect heeft geen overtredingen geconstateerd die de inzet van dit relatief 'zware' instrument rechtvaardigen. Daarnaast speelt ook mee dat de behandeling van een zaak veelal lang op zich laat wachten, waardoor het effect van een proces-verbaal wegvalt. Met de introductie van de Metrologiewet beschikt Verispect ook over het handhavingsinstrument last onder dwangsom. Met dit instrument kan een overtreding sneller en efficiënter worden aangepakt. Verispect bepaalt zelf de hoogte en de duur van de dwangsom. In 2011 heeft Verispect voor het eerst het instrument last onder dwangsom ingezet.

Preventief toezicht is gericht op het voorkomen van overtredingen. Met het oog op preventie geeft Verispect voorlichting aan gebruikers. Controleurs verstrekken bij controles zowel mondeling als schriftelijk (in de vorm van flyer, bevindingsrapport) informatie. Gebruikers kunnen daarnaast op de website en telefonisch informatie inwinnen. Richting het bredere publiek hanteert Verispect een reactieve voorlichtingsaanpak, die bestaat uit het meewerken aan onderwerpen over de metrologie in de media om het vertrouwen in het meetinstrument te bevorderen.[28] Verispect merkt op dat een meer proactieve voorlichtingsstrategie nadelen heeft: het kan ten koste gaan van het vertrouwen van het publiek in meetinstrumenten en tot gevolg hebben dat Verispect wordt overladen met (onterechte) klachten. Het optreden in het televisieprogramma TROS Radar in 2006 (vóór de evaluatieperiode) met betrekking tot benzinepompen lijkt dit te onderschrijven. In de maanden na het programma was sprake van een opleving van het aantal (onterechte) klachten van consumenten over benzinepompen. Andere activiteiten waarvan een preventieve werking uitgaat is 'samenwerking in het toezicht' en het contact met fabrikanten en leveranciers in diverse gremia. Anders dan ten aanzien van repressief toezicht beschikt Verispect niet over handhavingsbeleid ten aanzien van preventief toezicht. In de diverse rapportages wordt wel melding gemaakt van activiteiten op het gebied van preventief toezicht, maar een integrale afweging ontbreekt (als onderdeel van een breder handhavingsbeleid, waar ook repressief handhavingsbeleid onderdeel van uitmaakt, en dat verankerd is in de toezichtstrategie van Verispect).

In de evaluatieperiode heeft Verispect in nationaal en internationaal verband gewerkt aan de ontwikkeling van markttoezicht[29]. Markttoezicht omvat zowel nationale als internationale aspecten. Nationaal omdat het toezicht gericht is op het voorkomen dat onterecht toegelaten meetinstrumenten de Nederlandse markt op komen en internationaal omdat het gericht is op het voorkomen dat zulke meetinstrumenten via Nederland de Europese markt bereiken. Reeds sinds 2006 is dit thema onderwerp van gesprek tussen Verispect en het Ministerie van EL&I, maar met name de laatste twee jaar is er op zowel nationaal als Europees niveau meer aandacht gekomen voor markttoezicht. Het van kracht worden van de Europese verordening EG Nr. 755/2008, waarin eisen zijn vastgesteld met betrekking tot accreditatie en markttoezicht, heeft voor een impuls gezorgd.

[28] Een recent voorbeeld is een artikelserie over een gasmeter in Den Haag in het Algemeen Dagblad begin 2011.

[29] Markttoezicht maakt onderdeel uit van een ruimer systeem, dat ook conformiteitsbeoordeling en accreditatie omvat, dat dient te waarborgen dat producten, die vallen onder het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie, voldoen aan eisen op het gebied van onder andere gezondheid, veiligheid en consumentenbescherming, zonder dat daarmee het vrije verkeer van producten méér dan de Europese regels toelaten.

Zo is Verispect in WELMEC-verband actief in een werkgroep die zich bezighoudt met markttoezicht, en participeert het sinds kort in een nationale werkgroep Markttoezicht die zich uitstrekt over alle Europese nieuwe aanpakrichtlijnen en die wordt geleid door de nVWA in opdracht van het Ministerie van EL&I.[30] Verispect heeft de ontwikkeling van markttoezicht in het meerjarenplan 2011 – 2014 als één van de prioriteiten benoemd (zie ook 3.4 Prioritering). Hiermee zijn de eerste stappen gezet op het gebied van markttoezicht. Bij stakeholders, waaronder het Ministerie van EL&I, bestaat het beeld dat Verispect gegeven het complexe, internationale karakter van dit vraagstuk hiermee in de evaluatieperiode heeft gedaan wat het verwacht mocht worden.

Inzet handhavingsinstrumenten door IGZ en SodM

IGZ en SodM hebben in de evaluatieperiode geen gebruik hoeven te maken van de repressieve handhavinginstrumenten die op grond van de Metrologiewet tot hun beschikking staan. En ook preventieve instrumenten als voorlichting zijn in beperkte mate ingezet (zie ook 3.6 Responsiviteit). Zo beantwoordt IGZ incidenteel vragen van fabrikanten met betrekking tot metrologie, en verstrekt SodM informatie aan mijnbouwondernemingen tijdens de vierjaarlijkse controles. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat een meer intensieve inzet van het instrumentarium zou leiden tot (nog) betere naleving.

3.4 Prioritering

Het criterium 'prioritering' heeft betrekking op:

- De wijze waarop door de toezichthouders beargumenteerd wordt geprioriteerd en de inzet van beperkte capaciteit van mensen en middelen wordt toebedeeld op basis van risico's, kosten en baten.

Dit criterium is niet van toepassing gebleken op de aangewezen instanties.

Prioritering door Verispect

De toezichtstrategie van Verispect heeft in de evaluatieperiode een ontwikkeling doorgemaakt. Naar aanleiding van de vorige evaluatie[31] heeft Verispect in samenspraak met het Ministerie van EL&I invulling gegeven aan meerjarige sturing. Verispect stelt voor een periode van vier jaar een meerjarenplan op en beschrijft de concrete invulling van zijn werkzaamheden ieder jaar in een jaarplan. Tevens wordt met behulp van jaarverslagen jaarlijks verantwoording afgelegd over de resultaten in het voorafgaande jaar.

In de meerjarenplannen worden mede op basis van een verkenning van de omgeving prioriteiten vastgesteld voor de daaropvolgende vier jaar. Zowel in het meerjarenplan 2005 – 2008 als in het meerjarenplan 2011 – 2014 is het op niveau houden en waar nodig verbeteren van de nalevingspercentages een prioriteit. Een andere prioriteit voor de periode 2005 – 2008 was het inrichten van de toezichtsorganisatie op de nieuwe Metrologiewet en de introductie van meerjarige sturing. Voor de periode 2011 – 2014 zijn onder meer de ontwikkeling van markttoezicht en selectief toezicht op basis van het wel of niet aanwezig zijn van een samenwerkingssticker als prioriteiten benoemd. Voor het meten van de voortgang heeft Verispect de doelstellingen ten aanzien van metrologie vertaald in indicatoren voor effectiviteit en efficiëntie.[32]

Verispect hanteert het uitgangspunt dat in principe wordt bijgestuurd als het nalevingspercentage beneden de 95% valt. Maar bijsturing kan ook in andere gevallen plaatsvinden, bijvoorbeeld als een categorie meetinstrument al volledig wordt afgedekt door samenwerkers of wanneer nalevingspercentages de norm structureel ruim halen. Bijsturing kan plaatsvinden in de vorm van:

- Het aanpassen van de controlefrequentie (zowel naar boven als naar beneden).

[30] Bron: Meerjarenplan 2011 – 2014, Toezicht Metrologiewet, Verispect.
[31] Lysias (2002). Evaluatie van het begrotingsartikel 'Bijdragen Nederlands Meetinstituut'.
[32] Het meerjarenplan 2005 - 2008 bevat ook een indicator voor professionaliteit (integriteit/kwaliteit), die uitdrukking geeft aan het aantal binnengekomen klachten over het functioneren van Verispect. In de periode 2011 – 2014 wordt het aantal klachten wel bijgehouden, maar is hiervoor in het meerjarenplan geen separate indicator meer opgenomen.

- Het aanpassen van de controlemethoden, bijvoorbeeld formele in plaats van volledige controles.
- Het geven van voorlichting aan gebruikers, fabrikanten en/of samenwerkers.

Wij constateren dat er in de praktijk ook sprake is van bijsturing door Verispect. De aanpassing van de controlefrequentie voor weegbruggen kan ook hier als voorbeeld dienen. Door het achterblijven van de nalevingspercentages is de controlefrequentie van eens in de vier jaar verhoogd naar eens in de 3,5 jaar. Een ander voorbeeld betreft grote vloeistofmeters. Verispect is in overleg getreden met het ministerie en de branche om het hoge percentage afkeuringen op zowel het kenmerk verzegeling als merkteken te kunnen verlagen.[33] Ook richt Verispect zijn aandacht in toenemende mate op gebruikers waarbij geen samenwerkers van Verispect actief zijn, omdat uit de nalevingspercentages blijkt dat met name deze groep lager scoort op naleving. Dit geldt bijvoorbeeld voor middelgrote weegwerktuigen, weegmachines, weegbruggen, bijzondere weegwerktuigen, benzinepompen en vloeistofhoogtemeters.

Wij constateren ook dat Verispect soms onderbouwd niet bijstuurt. Ook hiervan een voorbeeld met betrekking tot grote vloeistofmeters. Verispect geeft in zijn jaarverslag van 2010 aan dat het percentage 'verzegeling correct' structureel onder de norm ligt van 95%, maar dat na bestudering van de situatie er geen reden is om anders op te treden.[34]

Echter, wij constateren ook dat uit de meerjarenplannen, de jaarplannen en de jaarverslagen niet altijd blijkt of er is bijgestuurd of waarom dit niet is gebeurd. Zo halen bijzondere weegwerktuigen in de evaluatieperiode structureel niet de norm van 95% voor wat betreft de aanwezigheid van merktekens en/of metrologische markeringen. Uit de documenten blijkt niet waarom dit geen aanleiding heeft gegeven om controlefrequentie van eens in de drie jaar te verhogen, en of er alternatieve maatregelen zijn getroffen om de naleving te bevorderen (bijvoorbeeld extra voorlichting).[35] En voor weegmachines geldt eveneens dat de naleving op het kenmerk 'aanwezigheid van merktekens en/of metrologische markeringen' structureel onder norm ligt, maar dat uit de documenten niet blijkt of hierop is bijgestuurd, en zo nee waarom dit niet is gebeurd. Andersom zien wij ook dat er instrumenten zijn die structureel boven de nalevingsnormen scoren op alle kenmerken (kleine weegwerktuigen in de consumentensector, benzinepompen en LPG-installaties), maar waarvan uit de documenten niet blijkt of dit aanleiding geeft om de toezichtsaanpak te wijzigen. Mogelijk speelt hierbij de overweging mee dat het hier gaat om instrumenten die relatief gezien veel in de belangstelling staan van consumenten (van de klachten die binnenkomen bij Verispect hebben er relatief veel betrekking op benzinepompen, kleine weegwerktuigen en – in een enkel jaar ook – LPG-installaties). In de onderbouwing van (het voortzetten van de huidige) toezichtsaanpak komen we dit echter niet tegen.

Voorts constateren wij dat bij Verispect steeds meer aandacht is voor een risicogebaseerde benadering. Verispect onderhoudt hiertoe contact met andere toezichthouders en inspecties, en wisselt in diverse gremia (bijvoorbeeld met de Inspectieraad) kennis uit over dit onderwerp. Ook in het contact tussen het Ministerie van EL&I en Verispect is dit onderwerp de laatste jaren nadrukkelijker aan de orde geweest. De resultaten hiervan zijn zichtbaar. Zo bevat het meerjarenplan 2011 – 2014 het voornemen om te komen tot een integrale risicogebaseerde toezichtstrategie. De eerste stappen hiertoe zijn reeds gezet in de vorm van onder meer een doelgroepenanalyse. En voor het toezicht op de Waarborgwet, een andere wettelijke taak van Verispect, is volgens Verispect reeds een risicogebaseerde toezichtstrategie ontwikkeld. Die dient in zekere zin als pilot voor het toezicht op de Metrologiewet.

Verispect werkt dus aan de ontwikkeling van risicogebaseerd toezicht voor metrologie, maar erkent zelf dat deze benadering nog 'in de kinderschoenen staat'. In de huidige toezichtstrategie is nog geen sprake van een integrale en expliciete afweging tussen enerzijds risico's en anderzijds effecten en kosten van het toezicht. Een

[33] Bron: Jaarverslag 2008, Toezicht Metrologiewet, Verispect.
[34] Bron: Jaarverslag 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect.
[35] Verispect heeft aangegeven dat reeds vóór 2007 de controlefrequentie is verhoogd van vier naar drie jaar. En dat door het uitblijven van verbetering de keuze is gemaakt om per 2011 meer de nadruk te leggen op de aanwezigheid van een samenwerker.

dergelijke strategie vereist in de eerste plaats dat voor de verschillende doelgroepen (waaronder gebruikers, fabrikanten en de maatschappij), sectoren en/of instrumenten risico's worden ingeschat. Vervolgens kan op basis van de hoogte van het risico een bepaalde nalevingsstrategie worden gekozen, bijvoorbeeld reactief toezicht (optreden naar aanleiding van meldingen), systeemtoezicht (toezicht op borgingssystemen georganiseerd door de sector zelf) of proactief toezicht (continu of periodiek optreden zonder directe aanleiding). De gekozen nalevingsstrategie kan vervolgens worden ingevuld met de verschillende bevoegdheden en (preventieve en repressieve) handhavingsinstrumenten die Verispect tot zijn beschikking heeft. Overigens speelt bij het bepalen van de nalevingsstrategie naast risico's ook een aantal andere aspecten mee, zoals de kenmerken van de doelgroep en de sector. In een sector met een hoge organisatiegraad (in de vorm van bijvoorbeeld een brancheverenigingen) zal het bijvoorbeeld gemakkelijker zijn om systeemtoezicht te introduceren dan in een sector waarin dit ontbreekt.

In de praktijk betekent deze risicogebaseerde benadering dat het toezicht per doelgroep, sector en/of instrument kan verschillen. En dat voor de ene sector (met een laag risico) bijvoorbeeld wordt gekozen voor een reactief toezicht, waarbij alleen wordt gecontroleerd naar aanleiding van meldingen, terwijl voor een andere sector (met een hoog risico) wordt gekozen voor een proactieve aanpak, waarbij alle instrumenten periodiek worden gecontroleerd en tevens doorlopend voorlichting wordt gegeven aan gebruikers over het belang van naleving. Verispect beschikt op dit moment al over een dergelijke variëteit in nalevingsstrategieën. Zo wordt in de nutssector, bij de rijdende melkontvangst en in de betonmortelsector al gebruik gemaakt van principes van systeemtoezicht. En ook 'samenwerking in toezicht' kan worden gezien als een nalevingsstrategie. De keuze voor deze strategieën stamt echter uit het verleden en is (nog) geen uitvloeisel van een integrale risicogebaseerde toezichtstrategie. Uit het meerjarenplan 2011 – 2014 blijkt ook niet dat de keuze voor deze strategieën is heroverwogen, terwijl onderdeel van een risicogebaseerde toezichtstrategie is dat de risico's en nalevingsstrategieën periodiek expliciet tegen het licht worden gehouden. Het roept bovendien de vraag op of er niet andere sectoren zijn waarin een dergelijke strategie ook succesvol kan zijn. Die vraag blijft in zowel het meerjarenplan 2005 – 2008 als het meerjarenplan 2011 – 2014 onbeantwoord.

Het voorgaande wil met nadruk niet zeggen dat de gekozen aanpak in deze sectoren niet de juiste is. Er wordt hier gedoeld op de wijze waarop de keuze voor een bepaalde nalevingsstrategie wordt gemaakt (en periodiek heroverwogen), en niet op de effectiviteit van de gekozen strategie zelf.

Verispect beweegt dus mee met de bredere ontwikkeling in het toezicht naar risicogebaseerde toezichtstrategieën, maar loopt hierin niet voorop. Dit lijkt ten dele te verklaren door de aard van het toezicht door Verispect en de relatief geringe omvang van de organisatie. Daar waar sommige andere toezichthouders beschikken over afdelingen voor strategievorming ligt bij Verispect de nadruk op de operationele werkzaamheden en is de capaciteit voor strategievorming relatief beperkt. Dit heeft consequenties voor de snelheid waarmee de omslag naar risicogebaseerd toezicht kan worden gemaakt, maar laat onverlet dat het wenselijk is om deze omslag te maken.

Prioritering door IGZ en SodM

IGZ past risicogebaseerd toezicht toe en maakt sinds eind april 2011 gebruik van een risicomodel. Met het model wordt op basis van de ernst van het probleem en de mate waarin het product is verspreid een inschatting gemaakt van het risico van een melding. IGZ maakt onderscheid in drie typen van toezicht:

1. Algemeen toezicht: Hierbij wordt preventief gecontroleerd of instellingen voldoende voorwaarden scheppen voor veiligheid.
2. Thematisch toezicht: Jaarlijks worden bepaalde thema's benoemd waarop specifiek toezicht plaatsvindt.
3. Calamiteitentoezicht: Hierbij treedt IGZ alleen ad hoc op naar aanleiding van meldingen.

Het toezicht op grond van de Metrologiewet is door IGZ ingedeeld onder het calamiteitentoezicht. Het argument hierbij is dat het risico van onbetrouwbare meetresultaten zeer laag is voor niet-automatische

weeginstrumenten in de gezondheidszorg. Door de strenge eisen die vanuit veiligheidsoogpunt worden gesteld worden meetafwijkingen snel gesignaleerd en verholpen. Bovendien vinden er bij diagnose of behandeling vaak meerdere metingen plaats, waardoor door de combinatie van metingen afwijkingen opvallen. IGZ heeft er bovendien voor gekozen om bij de uitvoering van de toezichtstaak alleen te focussen op de weegwerktuigen die een kritisch onderdeel zijn van een behandeling of diagnose. Een weegstoel die wordt gebruikt bij het bepalen van de hoeveelheid medicatie die kan worden toegediend, wordt bijvoorbeeld wel aangemerkt als een kritisch weeginstrument, terwijl dat voor een personenweegschaal bij een huisarts niet geldt. Echter, beide keuzes zijn impliciet gemaakt. Dat wil zeggen dat er binnen IGZ zowel in het verleden als bij de implementatie van het risicomodel voor het toezicht op grond van de Metrologiewet geen onderbouwde risicoafweging heeft plaatsgevonden die in documentatie is vastgelegd. Ook voert IGZ geen steekproeven uit. Terwijl goede prioritering ook betekent dat steekproeven worden gedaan om te bezien of de door de toezichthouder gedane aannames (nog) wel valide zijn.

SodM beschikt eveneens over een risicogebaseerde toezichtstrategie. Het meerjarenplan 2007-2011 beschrijft de aanpak van SodM ten aanzien van de uitvoering van zijn wettelijke taken, waaronder die op basis van de Metrologiewet. Op basis van de positieve resultaten uit de jaarlijkse controles, die werden uitgevoerd in een periode van circa 15 jaar voorafgaand aan de evaluatieperiode en op basis van het feit dat het risico (met name financieel/economisch) dat gerelateerd is aan het foutief meten van de te verhandelen vloeistofstromen klein is, werd in 2007 ten aanzien van metrologie geconcludeerd dat sprake was van een laag risico en goed naleefgedrag. Derhalve heeft het toezicht op de Metrologiewet een lage risico-inschatting gekregen, waaraan een vierjaarlijkse frequentie van bezoeken is gekoppeld. Uit de inspectieresultaten van de in 2008 en de in het eerste kwartaal van 2011 uitgevoerde inspecties bleek dat nog steeds sprake was van goed naleefgedrag en laag risico.

3.5 ZORGVULDIGHEID EN CONSISTENTIE

Het criterium ‘zorgvuldigheid en consistentie’ heeft betrekking op:

- De mate waarin de instellingen voldoen aan wettelijke eisen ten aanzien van zorgvuldigheid.
- De wijze waarop voorzieningen zijn getroffen om de zorgvuldigheid te borgen in de taakuitvoering.
- De mate waarin de instellingen klachten ten aanzien van hun functioneren hebben ontvangen, en de wijze waarop daarmee is omgegaan.
- De mate waarin het handelen van de instellingen daadwerkelijk als zorgvuldig wordt ervaren.
- De mate waarin de instellingen op consistente wijze hun taken vervullen en de mate waarin zij op consistente en voorspelbare wijze gebruik maken van hun bevoegdheden.
- De voorzieningen die instellingen hebben getroffen om te borgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

Verispect

Verispect voldoet aan de wettelijke eisen ten aanzien van zorgvuldigheid (art. 27 lid 2 Metrologiewet). De toezichthouder toont dit onder meer aan door zich te laten accrediteren door de Raad voor Accreditatie (RvA) voor ISO 17020. Voor de audit van het ISO-certificaat hanteert de RvA een cyclus van vier jaar. Het eerste jaar wordt de hele organisatie geaudit; de drie daaropvolgende jaren alleen bepaalde delen van de organisatie. Verispect heeft de zaken dermate goed op orde dat de RvA in 2009 besloot om (eenmalig) alleen een kantooronderzoek uit te voeren en geen technische werkzaamheden bij te wonen (de feitelijke controles op locatie). De audits door de RvA hebben in de evaluatieperiode niet geleid tot urgente punten. Wel komt het voor dat de RvA verbeterpunten aandraagt. Die zijn echter overwegend formeel van aard.

Verispect heeft een aantal voorzieningen om zorgvuldigheid te borgen. Zo voert Verispect elk jaar een interne audit uit aan de hand van ISO 17020. In de evaluatieperiode is daarbij in alle jaren een audit uitgevoerd op het gehele kwaliteitssysteem van Verispect, evenals op personeel, ict en veiligheid. Daarnaast zijn elk jaar bepaalde

onderdelen van de technische werkzaamheden geaudit. Er wordt daarbij naar gestreefd om elk jaar andere medewerkers te beoordelen. Bij de audit zijn meerdere medewerkers betrokken die opgeleid zijn tot interne auditor. Om een zekere onafhankelijkheid te waarborgen voeren medewerkers van de ene afdeling de audit uit bij de andere afdeling. Voorts werkt Verispect met een kwaliteitssysteem, dat onder meer bestaat uit een meerjarig Planning & Control-cyclus, een kwaliteitshandboek, werkinstructies, handhavingsbeleid en een regeling voor klachtenafhandeling, en beschikt het over een wettelijk[36] verplichte bezwaarregeling[37]. Ook voert Verispect telefonische controles, waarbij bezochte locaties steekproefsgewijs worden nagebeld en bevraagd op hun ervaring met het bezoek van de controleur, en maakt het gebruik van een Track-en-Tracing systeem in de voertuigen van controleurs zodat Verispect precies weet waar deze auto's zich bevinden.

Een andere indicatie voor zorgvuldigheid betreft het lage aantal klachten van gebruikers over het functioneren van Verispect. In de evaluatieperiode is er alleen in 2007 een klacht ingediend. Die klacht is naar tevredenheid van de betrokken afgehandeld, waarbij gebruik is gemaakt van de interne regeling voor klachtenafhandeling.

Ook het aantal (gegronde) bezwaren van gebruikers tegen beslissingen van Verispect is relatief laag. In totaal zijn er in de evaluatieperiode 12 bezwaren ingediend, waarbij in vijf gevallen de bezwaarmaker in het gelijk is gesteld en in één geval Verispect zijn eerder genomen besluit ambtshalve heeft ingetrokken (zie Figuur 3.2). In de periode na de introductie van de nieuwe Metrologiewet viel er wel een toename te signaleren van het aantal bezwaren ingediend tegen afkeuringen, maar die bleken ongegrond en kwamen voort uit onduidelijkheid over de nieuwe regelgeving bij gebruikers en leveranciers. Op het bevindingsrapport wordt de mogelijkheid om bezwaar te maken vermeld, en op de website staat de procedure beschreven. Na een beslissing op bezwaar door Verispect, kunnen gebruikers tegen die beslissing beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit is in de evaluatieperiode niet voorgekomen.

Jaar	Aantal bezwaarschriften ingediend	Aantal bezwaarprocedures afgerond in betreffende jaar	Aantal waarbij bezwaarmaker in het gelijk is gesteld[38]
2007	2	1	0
2008	8	7	4
2009	2	4	2
2010	0	0	0

FIGUUR 3.2: AANTAL INGEDIENDE EN AFGEHANDELDE BEZWAARSCHRIFTEN TEGEN BESLISSINGEN VAN VERISPECT (BRON: VERISPECT)

Stakeholders beoordelen Verispect over het algemeen ook als zorgvuldig. De gebruikers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken geven een positieve waardering aan de wijze waarop Verispect de controles uitvoert en ervaren daarbij weinig lasten.

De consistentie in de taakuitvoering door de controleurs is in voldoende mate geborgd. De controleurs hebben tot op zekere hoogte een zelfstandige bevoegdheid, bijvoorbeeld bij het plannen van controlelocaties. Echter, voor het uitvoeren van de controles en de inzet van bevoegdheden (waaronder afkeur en herstelopdracht) zijn voorzieningen getroffen, zodat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. De belangrijkste voorzieningen zijn de werkprocedures, waarin is vastgelegd hoe voor de verschillende type instrumenten controles moeten worden uitgevoerd, en het handhavingsbeleid, dat dient als een leidraad bij het inzetten van (repressieve) handhavingsinstrumenten. Daarnaast kent Verispect een integriteitscode, vindt begeleiding plaats door senior

[36] Wettelijk verplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht.
[37] Regeling bezwaarschriftprocedure Verispect B.V.
[38] In 2009 heeft Verispect in één van de twee gevallen zijn eerder genomen besluit ambtshalve ingetrokken. Deze zaak is daardoor voortijdig beëindigd, waardoor de bezwaarmaker formeel niet in het gelijk is gesteld.

controleurs, gaat het hoofd van de afdeling een aantal keer per jaar met elke medewerker mee om zijn werkwijze te beoordelen, en worden 8 tot 10 kantoordagen per jaar georganiseerd waarin dit onderwerp aan bod komt. Er zijn ook geen signalen bekend dat in gelijke gevallen verschillend is opgetreden.

IGZ en SodM

Bij IGZ is er in de evaluatieperiode weinig of soms zelfs geen aandacht geweest voor de organisatorische inbedding van de taken op grond van de Metrologiewet. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de Metrologiewet in de beleidsdocumenten van IGZ niet staat genoemd in het overzicht met 25 wetten waar de inspectie toezicht op houdt. En ook uit het feit dat het toezicht op grond van de Metrologiewet niet vermeld wordt in het meerjarenplan over de afgelopen vijf jaar, en het ook geen onderdeel zal zijn van het nieuwe meerjarenplan. IGZ erkent zelf dat door de geringe bekendheid binnen IGZ met metrologie de kans bestaat dat meldingen op het terrein van metrologie die binnenkomen bij het centraal meldloket of een IGZ-inspecteur niet door IGZ in behandeling worden genomen of niet bij de IGZ-medewerker terechtkomen die verantwoordelijk is voor metrologie. Of dit in de evaluatieperiode ook is gebeurd is niet bekend. Wel kan worden geconstateerd dat het in de evaluatieperiode niet tot merkbare problemen heeft geleid (zie ook 3.2 Effecten voor de maatschappij en lasten). Verder past de nuancering dat de kans gering is dat een melding met een relatief hoog risico, ongeacht welk onderwerp het betreft, niet door de meldkamer van IGZ of een inspecteur in behandeling wordt genomen. Bij IGZ zijn geen klachten bekend in de evaluatieperiode die betrekking hadden op het functioneren van IGZ op het terrein van metrologie.

Er zijn meerdere indicaties dat SodM het toezicht op grond van de Metrologiewet zorgvuldig uitvoert. Ten eerste voert SodM zijn toezichtstaken uit in overeenstemming met het eigen meerjarenplan Strategie en Programma 2007 – 2011. Op basis van een risico-inschatting heeft SodM gekozen voor controles met een vierjaarlijkse frequentie (zie ook 3.4 Prioritering). Ten tweede heeft SodM in de evaluatieperiode geen klachten ontvangen van mijnbouwondernemingen over het optreden op het terrein van metrologie. Ten derde geven diezelfde mijnbouwondernemingen in het kader van dit onderzoek aan dat SodM zijn taken zorgvuldig uitvoert. Wel erkent SodM dat door de geringe omvang van de werkzaamheden de kans bestaat dat de aandacht voor dit gebied van toezicht verslapt. SodM is voornemens om frequenter contact te hebben met ondertoezichtgestelden over metrologie, en te investeren in het op peil houden van de kennis over metrologie bij de SodM-medewerker die metrologie in zijn takenpakket heeft.

Aangewezen instanties

De aangewezen instanties voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van zorgvuldigheid (zoals die zijn vastgelegd op basis van de artikelen 5 t/m 9 van de Metrologiewet en in Meetinstrumentenbesluit I en II). Ze beschikken over accreditaties, waarop de RvA jaarlijks audits uitvoert. De aandachtspunten die daaruit volgen zijn overwegend formeel van aard.

Bij de instanties zijn verschillende voorzieningen getroffen om zorgvuldigheid en consistentie te borgen, waaronder kwaliteitssystemen (bestaande uit onder meer een meerjarige Planning & Control-cyclus, gedragscodes, handboeken, werkinstructies, klanttevredenheidsonderzoeken en klachtenregeling), interne audits (waarbij medewerkers elkaars werk controleren) en een wettelijk verplichte bezwaarregeling[39].

Het aantal klachten over het functioneren van de instanties is laag (in verhouding tot het aantal certificaten dat ze verlenen).[40] Ook het aantal ingediende bezwaren en/of beroepen tegen beslissingen van aangewezen instanties is gering.[41] Voor zover bekend is het in de evaluatieperiode eenmaal voorgekomen dat bezwaar is aangetekend (in 2007). Na afwijzing van het bezwaar heeft de onderneming beroep aangetekend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, wederom met een afwijzing tot gevolg.

[39] Wettelijk verplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht.
[40] Bron: Verantwoordingsrapportages van aangewezen instanties ten behoeve van de verantwoording aan het Ministerie van EL&I.
[41] Bron: Verantwoordingsrapportages van aangewezen instanties ten behoeve van de verantwoording aan het Ministerie van EL&I.

Fabrikanten en leveranciers die in het kader van dit onderzoek zijn bevraagd beoordelen de aangewezen instanties over het algemeen ook als zorgvuldig. Ze waarderen met name de expertise, heldere rapportages en de praktische tips en adviezen. En de erkende keurders die zijn bevraagd oordelen over het algemeen ook positief over de zorgvuldigheid waarmee NMi-Certin de jaarlijkse audits bij hen uitvoert.[42] Een aantal respondenten geeft aan dat NMi-Certin eerder té zorgvuldig is. Daarover merkt NMi-Certin zelf op dat de auditcyclus binnenkort zal worden aangepast, omdat het huidige systeem te zwaar is opgetuigd in verhouding tot de eisen waaraan erkende keurders moeten voldoen. Na de initiële audit worden voortaan alleen nog jaarlijks surveillances uitgevoerd.

Er zijn geen gevallen bekend waaruit zou blijken dat aangewezen instanties niet zorgvuldig en consistent handelen.

3.6 RESPONSIVITEIT

Het criterium 'responsiviteit' heeft betrekking op:

- De wijze waarop doelgroepen worden geactiveerd om inbreng te hebben en meningen en behoeften kenbaar te maken.
- De wijze waarop de inbreng van de doelgroepen wordt benut (en wordt gewogen) om het eigen functioneren van de instellingen te verbeteren.
- De wijze waarop eventueel terugkoppeling wordt gegeven over de benutting van de gegeven input aan de doelgroepen.

Verispect

Verispect toont zich responsief tegenover stakeholders. Eigenaren van meetinstrumenten worden circa vierjaarlijks bezocht door een controleur van Verispect. De toezichthouder voert maandelijks klanttevredenheidsonderzoek uit door middel van telefonische controles op de uitgevoerde bezoeken. Verispect vraagt tijdens deze telefonische controles aan eindgebruikers of een bezoek daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, of men bekend is met Verispect, hoe het optreden van de controleur is geweest, et cetera.

Ook beschikt Verispect over een regeling voor klachtenafhandeling en een wettelijk verplichte bezwaarregeling voor gebruikers (zie voor een toelichting het criterium 'zorgvuldigheid en consistentie'). Verispect stelt daarnaast consumenten en bedrijven in de gelegenheid om klachten in te dienen over meetinstrumenten. Per jaar komen er circa 50 tot 60 klachten van consumenten binnen waarvan er jaarlijks zes tot negen klachten gegrond blijken te zijn. Verispect verricht bij iedere binnengekomen klacht een onderzoek aan het betreffende meetinstrument. Na afloop van het onderzoek wordt de consument geïnformeerd over de uitkomst en afhankelijk van het resultaat van het onderzoek wordt er actie ondernomen.[43]

Voor fabrikanten, leveranciers en onderhoudsbedrijven (waaronder ook samenwerkers en erkende keurders) geeft Verispect in de platformen wegen, vloeistof en nuts (die zijn ondergebracht bij de FHI, Federatie van technologiebranches) halfjaarlijks een toelichting op de werkwijze en resultaten. Verispect gebruikt deze overleggen voor het uitwisselen van kennis en ervaring maar ook voor het verzamelen van signalen uit de markt. Wanneer wensen of klachten geuit worden vanuit deelnemers aan het platform reageert Verispect hierop. Zo is er in 2007 naar aanleiding van signalen uit de platformen een wijziging aangebracht aan de controlesticker voor industriële weeginstrumenten.

De coördinator Samenwerking van Verispect bezoekt elk jaar alle samenwerkers. De reden voor deze jaarlijkse bezoeken is het controleren of de samenwerker nog steeds bekwaam is om bepaalde taken uit te voeren.

[42] Ook SGS Nederland B.V. is aangewezen als instantie die erkenningen mag verlenen op grond van de Metrologiewet. In de evaluatieperiode heeft het van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt.
[43] Bron: Jaarverslag 2010, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

Daarnaast gebruikt Verispect het bezoek aan samenwerkers ook voor het detecteren van ontwikkelingen in de markt en het verzamelen van signalen over mogelijke overtreders (voor een uitgebreidere toelichting op 'Samenwerkingin toezicht' zie 3.8 Samenwerking).

Een mogelijkheid om de responsiviteit van Verispect nog verder te verbeteren is om ook bij strategische onderwerpen gebruikers, fabrikanten, erkende keurders en samenwerkers te betrekken bijvoorbeeld rondom het identificeren van risico's, het prioriteren van toezichtsactiviteiten en het uitwerken van nalevingsstrategieën. Een aantal andere toezichthouders maakt bijvoorbeeld gebruik van een jaarlijkse consultatieronde, waarbij doelgroepen worden bevraagd over risico's en marktontwikkelingen. Verispect verzamelt input van stakeholders voor strategische onderwerpen momenteel via de platformoverleggen en via deelname in internationale overlegstructuren (onder andere werkgroep 5 van WELMEC), en heeft aangegeven de toekomst hier nog meer op te willen inzetten. Ook heeft Verispect in het meerjarenplan 2011 – 2014 als onderzoek naar hoe de inbreng van ondertoezichtgestelden kan worden benut om naleving te realiseren als prioriteit benoemd.[44]

IGZ en SodM

IGZ hanteert een overwegend reactieve aanpak bij het uitoefenen van toezicht op grond van de Metrologiewet. IGZ treedt ad hoc op naar aanleiding van meldingen over mogelijk onbetrouwbare meetinstrumenten. In de evaluatieperiode zijn slechts twee meldingen bij IGZ binnengekomen. Er wordt bij een melding eerst gepoogd de kwestie schriftelijk af te handelen door een fabrikant of leverancier te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid inzake de betrouwbaarheid van meetinstrumenten. Voorts communiceert IGZ incidenteel over zijn taken op grond van de Metrologiewet richting belanghebbenden. Zo heeft IGZ in 2007 een presentatie verzorgd voor fabrikanten over metrologie, en heeft IGZ een enkele keer naar aanleiding van een vraag informatie verstrekt.

De drie mijnbouwondernemingen die onder het toezicht op grond van de Metrologiewet vallen oordelen positief over de responsiviteit van SodM. Binnen de wettelijke kaders houdt SodM rekening met de meningen en behoeften van de ondernemingen. Er zijn in de evaluatieperiode ook geen klachten ontvangen over het optreden van SodM ten aanzien van de taken uit de Metrologiewet. SodM heeft wel de ambitie uitgesproken om frequenter contact te hebben met de ondertoezichtgestelden over metrologie. Bijvoorbeeld over mogelijke wijzigingen of reparaties die aanleiding kunnen geven om eerder te controleren dan de vierjaarlijkse periodieke controle.

Zowel IGZ als SodM beschikken over een (wettelijk voorgeschreven) klachten- en bezwaarregeling.

Aangewezen instanties

De aangewezen instanties zijn responsief. De doelgroep van aangewezen instanties, oftewel fabrikanten en leveranciers worden in voldoende mate in de gelegenheid gesteld om zowel proactief als reactief hun meningen en behoeften kenbaar te maken. De fabrikanten en leveranciers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken onderschrijven dit.

Op basis van hun kwaliteitssysteem (intern dan wel ISO 17025/17020/45011/7021) beschikken de aangewezen instanties onder andere over klachtenregelingen en voeren zij periodiek klanttevredenheidsonderzoeken uit. Ook beschikken ze over wettelijk verplichte bezwaarregelingen.

Daarnaast staan aangewezen instanties tijdens keuringen open voor opmerkingen en suggesties van hun doelgroep ten aanzien van zaken die niet de inhoud van de keuring betreffen, bijvoorbeeld over het moment waarop een keuring wordt uitgevoerd. De aangewezen instanties benutten de inbreng van hun doelgroep om hun eigen functioneren te verbeteren. Dit is onder andere te verklaren uit het feit dat de aangewezen instanties marktpartijen zijn en vanuit commercieel oogpunt doen aan klantenbinding.

[44] Bron: Meerjarenplan 2011 – 2014, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

Aangewezen instanties tonen zich verder responsief door deelname aan de platformen vloeistof, wegen en/of nuts en door deelname aan het *notified bodies*-overleg dat het Ministerie van EL&I periodiek organiseert.

3.7 TRANSPARANTIE, EXPLICITEIT EN VOORSPELBAARHEID

Het criterium 'transparantie, expliciteit en voorspelbaarheid' heeft betrekking op:

- De mate waarin wordt voldaan aan wettelijke voorschriften ten aanzien van transparantie.
- De mate van helderheid en inzicht over de manier waarop de instellingen invulling geven aan de wettelijke taken richting de doelgroep.
- De mate waarin de communicatie hierover bijdraagt aan de bekendheid in de maatschappij met relevante wettelijke voorschriften en toezicht.
- De beleving van het optreden van de instellingen in de maatschappij en de verwachtingen in de maatschappij op dat gebied en de mate waarin de doelgroep het functioneren van de instellingen als transparant en voorspelbaar ervaart.

Verispect

Verispect voldoet aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van transparantie. Het besluit tot aanwijzing van werknemers die belast zijn met het toezicht is geplaatst in de Staatscourant. Verispect voldoet ook aan de verantwoordingsverplichting richting het Ministerie van EL&I. Informatie wordt in de praktijk voornamelijk informeel gedeeld, maar ook in de gesprekken die in het kader van de Planning & Control cyclus plaatsvinden.

Verispect maakt gebruik van diverse kanalen om transparantie te bieden aan gebruikers over de wijze waarop het toezicht is ingevuld en de wettelijke eisen aan meetinstrumenten: onder meer de website, flyers, mondelinge toelichting door de controleur tijdens controles en het inspectierapport. En ook de samenwerkers vervullen een rol in het vergroten van de bekendheid van de wettelijke eisen aan meetinstrumenten richting eindgebruikers door middel van toelichtingen tijdens keuringen.

Desondanks zijn gebruikers van alle doelgroepen over het algemeen het minst goed bekend met de wettelijke eisen uit de Metrologiewet. Dat vormt niet per definitie een probleem. Ten eerste hoeven gebruikers geen uitgebreide kennis van wet- en regelgeving te hebben, maar volstaat het doorgaans dat ze bekend zijn met een aantal basale zaken, bijvoorbeeld dat bepaalde meetinstrumenten gecertificeerd moeten zijn, en bij wie ze voor keuringen terecht kunnen. Ten tweede besteedt een deel van de gebruikers het onderhoud aan meetinstrumenten aan een onderhoudsbedrijf of leverancier bij wie ze ook terecht kunnen voor vragen. Bekendheid met wet- en regelgeving is echter wel een belangrijk aspect dat van invloed is op het nalevingsgedrag.[45] Het is daarom belangrijk om inzicht te hebben welke gebruikers voldoende bekend zijn met wet- en regelgeving en bij welke dat niet het geval is. Dat inzicht is er op dit moment nog niet.

IGZ en SodM

SodM voldoet aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van transparantie, terwijl dat voor IGZ op één voorschrift na het geval is. IGZ heeft – in tegenstelling tot Verispect en SodM – niet het besluit tot aanwijzing van werknemers die belast zijn met toezicht geplaatst in de Staatscourant (art. 29 lid 2 Metrologiewet).

Gezien het feit dat IGZ een reactieve toezichtsstrategie toepast is de communicatie richting gebruikers over metrologie beperkt. Er wordt door IGZ niet proactief richting de doelgroep gecommuniceerd. Echter, dat is ook niet de intentie die IGZ heeft met hun huidige toezichtstrategie. SodM heeft jaarlijks overleg met de betrokken maatschappijen, waarbij de onderwerpen vooraf worden vastgesteld. Als er ontwikkelingen zijn rondom metrologie dan komen die in dit overleg ter sprake.

[45] De Tafel van Elf is een veel gebruikt instrument bij het verkrijgen van inzicht in naleving. De basisgedachte bij de Tafel van Elf is dat regels voordat ze kunnen worden nageleefd allereerst bekend moeten zijn bij degenen van wie naleving wordt verwacht.

Aangewezen instanties

De aangewezen instanties voldoen aan hun verantwoordingsverplichting richting het Ministerie van EL&I. Die enkele keer dat het Ministerie van EL&I – naast de verantwoordingsrapportages van de aangewezen instanties – een formeel verzoek heeft gedaan om informatie is daar door de instellingen gehoor aan gegeven.

Aangewezen instanties zijn transparant over de wijze waarop zij uitvoering geven aan hun wettelijke taken. De fabrikanten en leveranciers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken ervaren dit over het algemeen ook zo. Aangewezen instanties maken hierbij onder meer gebruik van hun website, brochures en jaarverslagen. Ze zijn bovendien bereidwillig om aan informatieverzoeken van (potentiële) klanten te voldoen. Ten dele is dit te verklaren door het commercieel belang van deze instellingen.

3.8 SAMENWERKING EN GEGEVENSUITWISSELING MET ANDERE ORGANISATIES

Het criterium 'samenwerking en gegevensuitwisseling met andere organisaties' heeft betrekking op:

- De wijze waarop invulling wordt gegeven aan samenwerking.
- De mate waarin de samenwerking bijdraagt aan de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taken.

Verispect

Verispect werkt vanaf begin jaren 90 samen met fabrikanten, leveranciers, reparateurs en onderhoudsbedrijven. Samenwerkers mogen onder bepaalde voorwaarden na een controle een samenwerkingssticker plakken, waarna Verispect zijn werkzaamheden tijdens inspectie grotendeels kan beperken tot het formele deel van de controle. Met 'samenwerking in het toezicht' geeft Verispect invulling aan artikel 30 lid 2 van de Metrologiewet. Het aantal samenwerkers is gestegen van 63 in 2007 tot 67 in 2010. Verispect schat in dat de intensiteit van de samenwerking in zijn geheel stabiel is gebleven, maar dat een kwantitatieve indicatie hiervoor ontbreekt. Wel geeft Verispect er in jaarverslagen en jaarplannen blijk van dat de uitkomsten in toenemende mate worden gebruikt om de uitvoering van het toezicht te verbeteren. Verispect richt zijn aandacht in toenemende mate op gebruikers waarbij geen samenwerkers van Verispect actief zijn.

Verispect heeft in de evaluatieperiode het aantal bevindingsrapporten per samenwerker bijgehouden. Dat geeft inzicht in de naleving van klanten van samenwerkers, en kan aanleiding geven om in gesprek te gaan met een samenwerker. In de evaluatieperiode is dat ook gebeurd, waarop in sommige gevallen passende maatregelen zijn getroffen als bleek dat de samenwerker niet naar behoren zijn taken uitvoerde. Echter, het aantal bevindingsrapporten is niet zonder meer te relateren aan de kwaliteit van de samenwerker. In de tijd tussen de controles van de samenwerker en Verispect kunnen immers afwijkingen optreden aan het instrument als gevolg van gebruik of misbruik door de gebruiker. Verispect heeft besloten om de geaggregeerde indicator omtrent het aantal bevindingsrapporten per 2011 niet meer op te nemen in het jaarverslag, omdat het van beperkte informatieve waarde is. Verispect blijft wel het aantal bevindingsrapporten bij per samenwerker bijhouden, en op basis daarvan onderzoek verrichten bij samenwerkers als daar aanleiding voor is.

Samenwerking in het toezicht, oftewel het feit dat Verispect gebruik maakt van bevindingen van samenwerkers, kent een aantal voordelen. De gebruiker ziet zijn toezichtslast verminderd, krijgt van de samenwerkers voorlichting over wettelijke regels en kan bovendien zelf bepalen wanneer de technische controle door de samenwerker plaatsvindt. Voor samenwerkers biedt het commerciële kansen, ook in termen van marketing (keurmerkwerking). En Verispect kan met dezelfde middelen meer controles uitvoeren, en vangt via samenwerkers signalen op ten aanzien van ontwikkelingen in de markt en ten aanzien van mogelijke overtreders. De stakeholders geven aan dat in de praktijk deze voordelen zich ook voordoen. Samenwerking in toezicht levert dus doelmatiger toezicht op aangezien Verispect zelf minder uitgebreid hoeft te controleren (alleen het formele gedeelte) en ook een deel van de voorlichting over kan laten aan samenwerkers.

Wel geeft een aantal samenwerkers aan weinig of zelfs nooit gebruik te maken van de samenwerking, in die zin dat ze zelden controles uitvoeren waarna het meetinstrument wordt voorzien van een samenwerkingssticker. De reden om desondanks samenwerker te blijven is commercieel van aard. Ze geven aan dat de voordelen van de keurmerkingwerking richting klanten opwegen tegen de nadelen van de (geringe) administratieve lasten die gepaard gaan met de jaarlijkse audit door Verispect. Ook Verispect geeft aan het geen probleem te vinden dat enkele samenwerkers niet of nauwelijks gebruik maken van hun bevoegdheid als samenwerker, omdat deze samenwerkingsverbanden ook aanvullende resultaten opleveren, zoals het detecteren van ontwikkelingen in de markt en het ontvangen van signalen van mogelijke overtreders.

Verispect werkt ook op meer incidentele basis samen. Zo onderhoudt Verispect voor het uitwisselen van kennis onder meer contact met de Inspectieraad, het verband voor samenwerking tussen rijksinspectiediensten. Daarnaast heeft Verispect in het verleden samengewerkt met de AID en IVW (bij controles van taxameters). En voor samenwerkers en andere stakeholders geeft Verispect in de platformen vloeistof, energie en nuts (die zijn ondergebracht bij de Federatie voor technologiebranches) halfjaarlijks een toelichting op zijn werkwijze en resultaten.

Met het Ministerie van EL&I heeft Verispect contact in het kader van de Planning & Control-cyclus en wekelijks informeel overleg ten aanzien van lopende zaken. In de loop van de jaren is daarbij meer aandacht gekomen voor strategische vraagstukken. Naar aanleiding van de vorige evaluatie heeft Verispect meerjarige sturing geïntroduceerd. Rondom het opstellen van zowel het eerste meerjarenplan (2005 – 2008) als het nieuwe meerjarenplan (2011 – 2014) hebben er strategische overleggen plaatsgevonden tussen beide partijen. Voorts blijkt de toegenomen aandacht voor strategische vraagstukken ook uit de aandacht die – ook in de informele contactmomenten – uitgaat naar de ontwikkeling risicogebaseerd toezicht en markttoezicht. Echter, relevante strategische vraagstukken ten aanzien van de inrichting van het toezicht zouden nog nadrukkelijker geadresseerd kunnen worden. Beide partijen nemen elkaar nog weinig de maat. Dat blijkt bijvoorbeeld ook het feit dat er voor de periode 2009 – 2010 geen meerjarenplan was en dat aan de wederzijdse wens om het Toezichtscontract (uit 1989) aan te passen nog geen invulling is gegeven.

SodM en IGZ

SodM en IGZ hebben aangegeven bij de uitoefening van het toezicht op grond van de Metrologiewet niet samen te werken met andere organisaties. Er vindt bijvoorbeeld geen periodiek overleg plaats met Verispect. Tussen SodM en de directie Energiemarkt van het Ministerie van EL&I vindt afstemming plaats bij het vaststellen van het meerjarenprogramma en de daarmee verbonden jaarwerkplannen van SodM. Er is geen contact tussen SodM en de directie Mededinging en Consumenten van het Ministerie van EL&I, waarbij metrologie is ondergebracht. Tussen IGZ en de beleidsdepartementen (respectievelijk het Ministerie van EL&I en het Ministerie van VWS) vindt geen afstemming plaats over het toezicht op grond van de Metrologiewet. Het Ministerie van EL&I maakt geen gebruik van de mogelijkheid om IGZ te laten rapporteren over de taakuitvoering.[46]

Aangewezen instanties

Aangewezen instanties werken samen met andere partijen bij de uitoefening van hun taken. Allereerst gebruiken aangewezen instanties bij de uitvoering van overeenstemmingsbeoordelingen soms testresultaten van derden (bijvoorbeeld fabrikanten, nadat zij uitvoerig zijn doorgelicht) of worden bepaalde faciliteiten van derden gebruikt voor het uitvoeren van keuringen (bijvoorbeeld buitenlandse testlaboratoria).

Ten tweede werken aangewezen instanties samen in drie platformen die zijn ondergebracht bij de FHI, Federatie van technologiebranches: Platform Vereniging Nederlandse Leveranciers van Weeginstrumenten (VLW), platform Energiemeting en platform Vloeistofmeting. Ook nemen de aangewezen instanties deel aan werkgroepen binnen deze plaformen. Ten derde heeft een aantal aangewezen instanties vanuit hun rol als

[46] Artikel 28, derde lid Metrologiewet.

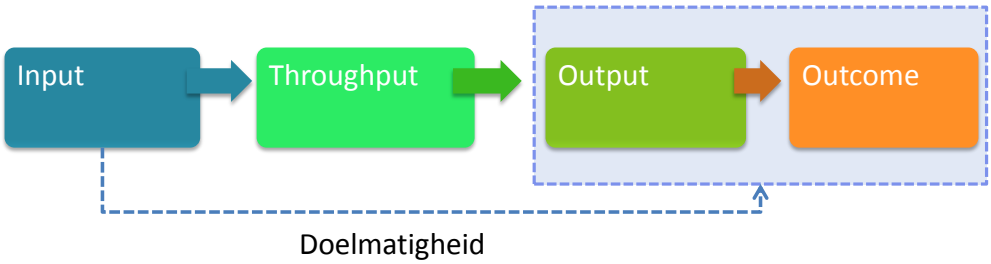
(erkend) keurder een samenwerkingsovereenkomst met Verispect. Ten vierde treffen de aangewezen instanties elkaar in Nobomet, een mede door NMi-Certin opgezet Europees overlegplatform voor *notified bodies,* en OIML.

Tot slot hebben aangewezen instanties in de evaluatieperiode meerdere malen deelgenomen aan overlegmomenten (het zogenaamde nobo-overleg) georganiseerd door het Ministerie van EL&I.

4 DOELMATIGHEID VAN VERISPECT

4.1 INLEIDING

Voor het beoordelen van de doelmatigheid van Verispect is het verband onderzocht tussen enerzijds 'input' (middelen) en anderzijds 'output en outcome' (resultaten en effecten). Daarbij hebben wij ook gekeken naar 'throughput', oftewel de wijze waarop tot resultaat wordt gekomen met de beschikbare middelen.



FIGUUR 4.1: SCHEMATISCHE WEERGAVE BEOORDELING DOELMATIGHEID VERISPECT

De vraag of Verispect de wettelijke taken op doelmatige wijze heeft uitgevoerd is niet eenvoudig te beantwoorden. Ten eerste is de outcome van het toezicht door Verispect niet gemakkelijk te meten; het inzicht daarin is ook beperkt. Er bestaat dan ook geen harde norm waaraan Verispect ten aanzien van outcome moet voldoen. Ten tweede is de uitvoering van de wettelijke taken door Verispect lastig om te vergelijken met andere organisaties. Ten slotte is het lastig om aan te tonen in welke mate het verband tussen input en output/outcome kan worden verklaard door de doelmatige uitvoering van de wettelijke taken door Verispect en in welke mate dit is te verklaren door de invloed van externe factoren.

Wij hebben in ons onderzoek een drietal analysestappen gezet om te komen tot een antwoord op de vraag of Verispect haar middelen op doelmatige wijze heeft ingezet:

1. Er is onderzocht wat de input en output is van Verispect, hoe die zich in de evaluatieperiode hebben ontwikkeld, en wat hiervoor verklaringen zijn geweest.
2. Er is onderzocht welke voorzieningen Verispect heeft getroffen om doelmatig uitvoering te geven aan de wettelijke taken
3. En er is zowel een nationale als internationale benchmark uitgevoerd, waarbij is gekeken welke voorzieningen voor doelmatigheid andere toezichthouders nemen en of Verispect deze voorzieningen ook heeft getroffen (wederom: throughput).

4.2 INPUT EN OUTPUT VAN VERISPECT

In de eerste stap is de ontwikkeling van de input en output van Verispect in de evaluatieperiode beschouwd.

Figuur 4.2 toont de ontwikkeling van het budget en het aantal fte van Verispect. Het jaarbudget van Verispect is gedaald in de evaluatieperiode: van € 2,8 naar € 2,6 miljoen exclusief BTW. Daarnaast is ook de ureninzet gedaald: van 34.197 in 2007 tot 29.799 in 2010.

	2007	2008	2009	2010
Uren inzet				
Instrumenten	30.087	29.509	27.457	26.549
NUTS	2.310	1.900	1.500	1.450

Samenwerking	1.500	1.500	1.500	1.500
Markttoezicht	300	200	200	200
Administratieve samenwerking	-	200	200	100
Totaal	*34.197*	*33.309*	*30.857*	*29.799*
Inzet FTE				
Directe FTE	24,4	23,8	22,0	21,3
Indirecte FTE (inschatting)	2,5	2,5	2,5	2,5
Jaarbudget (excl. BTW)	€ 2.773.283,15	€ 2.700.452,45	€ 2.654.984,53	€ 2.601.442,01

FIGUUR 4.2: URENINZET, FTE EN BUDGET VERISPECT 2007 – 2010 (BRON: VERISPECT)

Figuur 4.3 toont de ontwikkeling van het uurtarief van Verispect. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen het tarief inclusief en het tarief exclusief de kosten voor bijzonder materiaal. Bij twee type meetinstrumenten, weegbruggen en bijzondere weegwerktuigen, wordt gebruik gemaakt van een vrachtwagen met gewichten. De kosten van dat materieel zijn dermate hoog dat de uurtarieven voor deze twee type instrumenten aanzienlijk hoger liggen dan die van de andere instrumenten. Bij het berekenen van de stukprijs van een controle voor de zeven andere categorieën meetinstrumenten wordt gebruik gemaakt van het uurtarief exclusief de kosten voor bijzonder materiaal, terwijl bij weegbruggen en bijzondere weegwerktuigen bovenop dit uurtarief nog een extra toeslag voor bijzonder materiaal wordt gerekend.

Gemiddelde uurtarieven (excl. BTW)	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Uurtarief inclusief kosten bijzonder materiaal	€ 79,16	€ 80,84	€ 84,90	€ 85,22
	100,0	*102,1*	*107,3*	*107,7*
Uurtarief exclusief kosten bijzonder materiaal	€ 74,29	€ 75,49	€ 77,74	€ 78,21
	100,0	*101,6*	*104,6*	*105,3*

FIGUUR 4.3: UURTARIEVEN VERISPECT 2007 – 2010 (BRON: EIGEN BEWERKING OP BASIS VAN JAARPLANNEN 2008, 2009 EN 2010, TOEZICHT METROLOGIEWET, VERISPECT)

De kosten per uur zijn in de evaluatieperiode gestegen: van € 74,29 in 2007 naar € 78,21 in 2010. De stijging bedraagt iets meer dan 5%, en kan grotendeels verklaard worden door het feit dat er wordt gebudgetteerd op basis van werkelijke kosten; de stijging houdt ongeveer gelijke tred met de inflatie in die periode.[47] Voor het overige kan deze stijging voortkomen uit de verschuivingen in de verhouding directe en indirecte lasten. Het aantal directe fte daalde van 24,4 in 2007 tot 21,3 in 2010, terwijl het (geschatte) aantal indirecte fte stabiel bleef op 2,5 (zie Figuur 4.2).

Verispect en het Ministerie van EL&I maken voorafgaand aan elk jaar afspraken over het aantal controles dat wordt uitgevoerd (per instrumentcategorie) en het aantal uren dat mag worden besteed aan overige activiteiten (bijvoorbeeld samenwerking). Het toezichtscontract geeft Verispect de ruimte hier maximaal 10% van af te wijken, zij het onder de voorwaarde dat het gecommitteerde jaarbedrag gelijk blijft. Rond september (en in ieder geval voor 15 oktober) bespreken Verispect en het Ministerie van EL&I de voortgang en geeft Verispect aan waarom bepaalde aantallen of uren afwijken ten opzichte van het jaarplan. Indien nodig stelt Verispect voor aantallen of uren zodanig te wijzigen dat de speelruimte van 10% niet wordt overschreden. Het Ministerie van EL&I neemt meestal de aanpassingsvoorstellen van Verispect over. Vergelijking van de begrote (eventueel na aanpassing) en het werkelijke aantal controles en uren levert op dat het aantal gecontroleerde meetmiddelen in nagenoeg alle jaren voor alle categorieën binnen de afgesproken marge van +/- 10% ligt. En

[47] Het betreft een stijging van gemiddeld circa 1,7% per jaar, vergelijkbaar met de gemiddelde inflatiecijfer in die periode.

dat het werkelijke aantal uren in alle jaren voor het merendeel van de activiteiten boven het begrote aantal uren ligt. Waarbij moet worden opgemerkt dat deze extra gemaakt uren voor eigen rekening van Verispect zijn, en het dus in feite betekent dat Verispect meer doet voor hetzelfde bedrag.

Figuur 4.4 bevat een overzicht van het werkelijke aantal controles per instrumentcategorie in de periode 2007 - 2010. Opvallend is de forse daling in 2009 ten opzichte van 2008. Die daling is het gevolg van het gebruik van een andere afrekenmethode voor controles vanaf 2009. In de nieuwe methode worden alleen de daadwerkelijk uitgevoerde controles meegeteld en dus niet de geplande controles waarbij bleek dat een locatie was gesloten of was opgeheven. Door deze nieuwe methode zijn minder bezoeken meegeteld als controle, met als gevolg dat bij de meeste categorieën van meetinstrumenten het aantal controles op papier is afgenomen zonder dat er in de praktijk wezenlijk iets is veranderd.

	2007	2008	2009	2010
Kleine weegwerktuigen in de consumentensector	28.075	24.427	17044	19318
Multidimensionele meetmiddelen	-	0	19	3
Middelgrote weegwerktuigen	5.585	5.316	4384	4753
Weegmachines (automatische weegwerktuigen voor industrie)	1.847	1.791	1550	1226
Weegbruggen	1.186	1.323	1109	1092
Bijzondere weegwerktuigen	2.009	2.214	1718	1913
Benzinepompen	13.319	13.141	13556	11982
LPG	902	831	808	720
Grote vloeistofmeters	998	1.116	885	914
Vloeistofhoogtemeters en meetreservoirs	923	1.116	900	839
Totaal	**54.844**	**51275**	**41973**	**42760**

FIGUUR 4.4: WERKELIJKE AANTAL CONTROLES PER CATEGORIE MEETINSTRUMENT 2007 – 2010 (BRON: EIGEN BEWERKING OP BASIS VAN JAARVERSLAGEN 2007 – 2010, TOEZICHT METROLOGIEWET, VERISPECT)

Figuur 4.5 geeft de ontwikkeling weer van de gemiddelde controletijd van de verschillende categorieën van meetinstrumenten weer, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de vooraf vastgestelde normtijd en de werkelijke controletijd. Evenals bij Figuur 4.4 moet worden opgemerkt dat de verandering van de afrekenmethode voor controles in 2009 tot gevolg heeft dat de resultaten in de periode 2006 – 2008 niet vergeleken kunnen worden met die in de jaren 2009 en 2010. Bij bestudering van de controletijden valt ten eerste op dat in bijna alle jaren voor bijna alle categorieën geldt dat de werkelijke controletijd lager ligt dan de normtijd. Slechts in een enkel geval viel de werkelijke controletijd hoger uit dan de normtijd. Ten tweede valt op dat de ontwikkeling van de werkelijke controletijden een diffuus beeld laten zien: Zowel voor de periode 2006 – 2008 als voor de periode 2009 – 2010 geldt dat de werkelijke controle tijden voor een aantal categorieën nagenoeg gelijk zijn gebleven, bij een aantal zijn gedaald en bij een aantal zijn gestegen.

De controletijden vormen ook de basis voor de indicator voor efficiëntie die Verispect hanteert. Deze indicator is samengesteld uit een gemiddelde van de controletijd van een vast aantal onderzoeken. Zoals blijkt uit Figuur 4.6 is de doelstelling uit het meerjarenplan 2005 – 2008 in 2008 ruimschoots gehaald: in 2008 bedroeg de gemiddelde controletijd 32,4 minuten ten opzichte van 40,9 beoogd. Echter, deze efficiëntiewinst was reeds in 2005 gerealiseerd, waarna de gemiddelde controletijd licht is toegenomen. In 2009 en 2010 is niet gerapporteerd over de resultaten op de indicator voor efficiëntie. In het meerjarenplan 2011 – 2014 is de efficiëntie-indicator wel weer opgenomen.

Kleine weegwerktuigen in de consumentensector					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	17,4	17,4	18,5	24	24
Werkelijke controletijd	18,1	18	18	23	24
Multidimensionele meetmiddelen					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	-	-	-	-	200
Werkelijke controletijd	-	-	-	-	150
Middelgrote weegwerktuigen					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	51	50	40	50	42
Werkelijke controletijd	47	31	33	40	37
Weegmachines (automatische weegwerktuigen voor industrie)					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	102	100	95	100	100
Werkelijke controletijd	94	86	74	95	99
Weegbruggen					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	240	210	195	210	200
Werkelijke controletijd	175	186	169	197	200
Bijzondere weegwerktuigen					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	105	100	100	135	130
Werkelijke controletijd	96	96	97	108	114
Benzinepompen					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	15	15	15	15	14
Werkelijke controletijd	11	13	13	13	14
LPG					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	15	15	22	22	23
Werkelijke controletijd	19	25	25	22	22
Grote vloeistofmeters					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	150	150	150	155	137
Werkelijke controletijd	134	132	125	105	117
Vloeistofhoogtemeters en meetreservoirs					
Controletijd	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Normtijd	60	50	40	45	50
Werkelijke controletijd	29	35	55	45	42

FIGUUR 4.5: GEMIDDELDE CONTROLETIJD EN NORMTIJD (IN MINUTEN) PER INSTRUMENTCATEGORIE 2006-2010 (BRON: JAARVERSLAG 2010, TOEZICHT METROLOGIEWET, VERISPECT)

2004	2005	2006	2007	2008	Doelstelling meerjarenplan 2005-2008
42,7	31,3	31,4	32	32,4	**40,9**

FIGUUR 4.6: INDICATOR EFFICIËNTIE; GEMIDDELDE CONTROLETIJD (IN MINUTEN) VOOR EEN AANTAL VASTE CONTROLES (BRON: JAARVERSLAG 2008, TOEZICHT METROLOGIEWET, VERISPECT)

4.3 DOOR VERISPECT GETROFFEN VOORZIENINGEN VOOR DOELMATIGHEID

In de tweede analysestap is er onderzocht welke voorzieningen zijn getroffen door Verispect om te zorgen dat de middelen op een doelmatige wijze zijn ingezet.

Een eerste voorziening die Verispect heeft getroffen is de introductie van indicatoren. In de vorige evaluatie van Verispect[48] werd aanbevolen om gebruik te gaan maken van prestatie-indicatoren en efficiency-indicatoren. Verispect heeft vervolgens in het meerjarenplan 2005-2008 een vijftal prestatie-indicatoren opgenomen om de voortgang van de vastgestelde doelstellingen te kunnen volgen. Deze indicatoren zijn hulpmiddelen om te kunnen vaststellen in hoeverre het vastgestelde beleid en de ingeslagen koers resulteren in de gewenste effecten op de naleving van de Metrologiewet (toen nog IJkwet).[49] Voor wat betreft de doelmatigheid van Verispect is met name de indicator voor efficiëntie interessant. Deze indicator is samengesteld uit een gemiddelde van de controletijd van een vast aantal onderzoeken. De resultaten in de evaluatieperiode op deze indicator zijn in de vorige paragraaf toegelicht (zie ook Figuur 4.6).

'Samenwerking in het toezicht' is ook een doelmatigheidsvoorziening op zich, die reeds voor de evaluatieperiode is geïntroduceerd. In de eerste plaats omdat samenwerkers van Verispect taken uitvoeren tijdens keuringen die vervolgens niet meer door de controleurs van Verispect hoeven te worden uitgevoerd. Daarnaast worden de uitkomsten van 'Samenwerking in het toezicht' gebruikt om de impact (en daarmee ook de doelmatigheid) van het toezicht te vergroten. Tijdens de evaluatieperiode heeft Verispect zijn aandacht in toenemende mate gericht op gebruikers waarbij geen samenwerkers van Verispect actief zijn, omdat de naleving bij deze groep gebruikers bij een aantal instrumentcategorieën achterblijft (zie ook 3.8 Samenwerking). Voorts beperkt Verispect de lasten die gepaard gaan met 'samenwerking in het toezicht' door bij samenwerkers die tevens erkend keurder zijn, en in die hoedanigheid al worden geaudit door NMi-Certin, geen uitgebreide audit uit te voeren. De samenwerkers en tevens erkende keurders die in het kader van deze evaluatie zijn gesproken benoemen dit als een belangrijk winstpunt.

Het in 2009 geïntroduceerde Verispect Informatie Systeem (VIS) is ook een voorbeeld van een doelmatigheidsvoorziening. Controleurs kunnen hierdoor sneller en gemakkelijker (op locatie) hun inspectieresultaten verwerken en historische gegevens inzien. Het VIS maakt het bovendien mogelijk om meer 'real time' inzicht te hebben in controletijden en daar direct op bij te sturen. Echter, het systeem bevat momenteel nog niet alle relevante informatie op basis waarvan er op strategisch niveau kan worden bijgestuurd. Verispect werkt op dit moment aan de doorontwikkeling van het systeem. Andere voorbeelden van doelmatigheid van Verispect zijn het combineren van controles bij gebruikers met meerdere meetinstrumenten (zie ook 3.2 Effecten voor de maatschappij en lasten), het optimaliseren van de geografische spreiding van controles (waardoor reistijd is verminderd) en het verbreden van de expertise van de verschillende controleurs, teneinde hen breder inzetbaar te maken. En ook het tweedelijnstoezicht op de nutssector door middel van de meterpool is een voorbeeld van een voorziening die de doelmatigheid van het toezicht bevordert.

Een mogelijkheid voor Verispect om de doelmatigheid verder te bevorderen heeft betrekking op de herbezoeken na een herstelopdracht of afkeuring. Deze kunnen wellicht worden vervangen door gebruikers keuringsrapporten te laten opsturen aan Verispect, waarmee ze aantonen dat aan de verplichtingen van een herstelopdracht of afkeuring is voldaan. In het verleden heeft Verispect hiermee al geëxperimenteerd binnen 'samenwerking in het toezicht', alleen is destijds gebleken dat de toen gekozen werkwijze leidde tot hoge lasten voor samenwerkers. Daarop is het experiment stopgezet. Momenteel is Verispect wederom bezig met een dergelijke pilot, waarbij voor één categorie meetinstrumenten de gebruiker verantwoordelijk is voor het

[48] Lysias (2002). Evaluatie van het begrotingsartikel 'Bijdragen Nederlands Meetinstituut'.
[49] Bron: Meerjarenplan 2005-2008 Toezicht IJkwet, Verispect.

aantonen dat aan de verplichte vervolgacties is voldaan. Na afloop van dit jaar zal blijken of deze pilot succesvol is gebleken en wordt uitgebreid.

4.4 NATIONALE EN INTERNATIONALE BENCHMARK NAAR DOELMATIGHEID VAN TOEZICHTHOUDERS

De derde, en tevens laatste, analysestap om te komen tot een antwoord op de doelmatigheidsvraag is de benchmark naar doelmatigheid van andere toezichthouders. Er is onderzocht in hoeverre Verispect doelmatig uitvoering geeft aan de wettelijke taken in vergelijking met andere toezichthouders. Daarbij is gekeken naar 1) Nederlandse toezichthouders en inspectiediensten en 2) buitenlandse toezichthouders werkzaam op het gebied van metrologie. Gezien de bezwaren van een kwantitatieve vergelijking (door onvergelijkbaarheid van de instellingen) is er een kwalitatieve vergelijking gemaakt waarbij de voorzieningen zijn onderzocht die andere toezichthouders hebben genomen voor doelmatigheid en wat Verispect daar mogelijk van kan leren.

4.4.1 NATIONALE BENCHMARK

Bij het uitvoeren van de nationale benchmark zijn de VROM-Inspectie, de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Consumentenautoriteit (CA) onderzocht. De VROM-Inspectie en de nVWa voeren evenals Verispect 'controles in het veld' uit, terwijl de NMa en de CA andere type toezichthouders zijn.

Een kwantitatieve benchmark op de parameters 'aantal fte' en 'hoogte van het budget' was niet wenselijk omdat de taken van Verispect onvoldoende vergelijkbaar zijn met die van de andere toezichthouders, waardoor geen betekenisvolle uitspraken kunnen worden gedaan. Daarom is er een kwalitatieve vergelijking gemaakt van de voorzieningen die de andere organisaties hebben getroffen om doelmatigheid te waarborgen. Uit deze vergelijking is een aantal voorzieningen voor doelmatigheid naar voren gekomen die deels al door Verispect worden toegepast maar mogelijk nog beter kunnen worden benut.

Een directe voorziening voor doelmatigheid is het halen van efficiëntievoordeel uit het samen uitvoeren van activiteiten. Verispect geeft al invulling aan deze voorziening door gebruik te maken van de bevindingen van samenwerkers. Echter, Verispect zou kunnen verkennen of bij het uitvoeren van controles ook samen opgetrokken kan worden met andere inspectiediensten. Dit kan zorgen voor vermindering van de toezichtslasten voor ondernemers en voor vermindering van de toezichtsactiviteiten voor Verispect. Ter illustratie: Bij supermarkten komt de nVWA langs voor inspecties ten aanzien van voedselveiligheid en Verispect voor de betrouwbaarheid van meetinstrumenten. Wellicht biedt het voordelen om bij deze inspecties samen op te trekken. De samenwerking met de AID en IVW in het verleden laat zien dat een dergelijke strategie voordelen kan hebben.

Naast deze directe voorziening is er ook een aantal indirecte voorzieningen die kansen bieden voor Verispect voor wat betreft het verder verbeteren van de doelmatigheid. Deze voorzieningen zijn niet primair gericht op doelmatigheid, maar kunnen daar wel indirect een bijdrage aan leveren.

Ten eerste kan het leren van de kennis en technieken van andere toezichthouders een positief effect hebben op de doelmatigheid van de taakuitvoering door Verispect. Momenteel neemt Verispect al deel aan overlegstructuren met andere toezichthouders en inspecties. Zo is er bijvoorbeeld contact met de Inspectieraad. Overwogen kan worden om dit type samenwerking in de toekomst verder uit te breiden.

Ten tweede hebben de NMa en de CA de doelmatigheid bevorderd door signalen over naleving actief te verzamelen. Deze toezichthouders hebben jaarlijks een consultatieronde waarbij diverse stakeholders de mogelijkheid krijgen om signalen aan te leveren die mee kunnen worden genomen in het jaarplan van de toezichthouder. Deze signalen leveren een bijdrage in het identificeren van risico's en zijn daarmee van invloed op de keuzes die de toezichthouder maakt over thema's waar in het komende jaar meer aandacht aan zal

worden geschonken. Verispect hanteert al een dergelijke strategie, maar is voornemens de inbreng van ondertoezichtgestelden verder te benutten.[50]

Ten derde is het inventariseren van risico's onder verschillende doelgroepen en sectoren een indirecte voorziening voor doelmatigheid. Door het inzichtelijk maken van risico's kunnen toezichtsactiviteiten worden geprioriteerd en kan er eenvoudiger worden bepaald in welke mate er toezicht nodig is op verschillende doelgroepen en in verschillende sectoren. Ander toezichthouders en inspecties hanteren al een dergelijke strategie. En ook Verispect werkt aan risicogebaseerd toezicht, en is daartoe momenteel bezig met het uitvoeren van een doelgroepenanalyse. Echter, het in kaart brengen van risico's en op basis hiervan toezichtsactiviteiten prioriteren gebeurt op dit moment bij Verispect nog in beperkte mate.

4.4.2 INTERNATIONALE BENCHMARK

Bij het uitvoeren van de internationale benchmark zijn de toezichthouders op het terrein van metrologie uit de Scandinavische landen (Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden) bevraagd. De selectie voor deze toezichthouders is – in overleg met de opdrachtgever van dit evaluatieonderzoek – gemaakt vanuit de gedachte dat het systeem van metrologie in deze landen tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met het systeem in Nederland.

Na bestudering bleken de verschillen tussen het Nederlandse systeem en de systemen in de Scandinavische landen echter nog dermate groot dat een kwantitatieve benchmark op de parameters 'aantal fte' en 'hoogte van het budget' niet mogelijk was. Deze landen kennen hetzij een systeem van verplichte periodieke herkeuring hetzij toezichthouders die niet of nauwelijks het veld in gaan voor inspecties. Bovendien zijn er grote verschillen in geografische omvang en aantal in gebruik zijnde meetinstrumenten. Op basis van een kwantitatieve benchmark kunnen daardoor geen betekenisvolle uitspraken worden gedaan. Daarom is er een kwalitatieve vergelijking gemaakt van de voorzieningen die de toezichthouders in deze landen hebben getroffen om doelmatigheid te borgen.

Uit deze vergelijking is gebleken dat er op het eerste gezicht in zeer beperkte mate lessen zijn te trekken voor Verispect uit de wijze waarop de Scandinavische toezichthouders voorzieningen treffen om doelmatigheid te borgen. Er kan één doelmatigheidsvoorziening worden genoemd uit Finland die door Verispect kan worden overwogen. In Finland wordt er voor controles op het terrein van metrologie gebruik gemaakt van inspecteurs die op grond van andere toezichtstaken dezelfde locaties bezoeken (bijvoorbeeld het controleren van de correcte weergave van prijzen op producten of vergunningen voor de verkoop van alcohol). Dit inzicht sluit aan bij de eerdere suggestie dat Verispect zou kunnen verkennen of bij het uitvoeren van controles samen kan worden opgetrokken met andere Nederlandse inspectiediensten (zie 4.4.2 Nationale benchmark).

Voor het overige treffen de Scandinavische toezichthouders minder of vergelijkbare voorzieningen voor doelmatigheid als Verispect, zoals een jaarlijkse audit waarbij onder andere wordt onderzocht of de toezichthouder de financiële middelen op een doelmatige wijze besteedt.

De nadruk ligt in de Scandinavische landen wel meer op het beperken van het toezicht door de overheid, en het verschuiven van de kosten van toezicht naar de gebruiker. In sommige gevallen betaalt de overheid gedeeltelijk mee, maar niet in dusdanige mate als in Nederland gebeurt. Dit is echter een systeemkeuze die – in de Nederlands situatie – primair bij het Ministerie van EL&I ligt.

[50] Bron: Meerjarenplan 2011 -2014, Toezicht Metrologiewet, Verispect.

5 CONCLUSIES

5.1 INLEIDING

De evaluatie is bedoeld om de doelmatigheid (efficiëntie) en de doeltreffendheid (effectiviteit) van het functioneren van Verispect, evenals de doeltreffendheid van de aangewezen instanties, SodM en IGZ in de periode 2007 – 2010 vast te stellen en daarover een oordeel te geven.

De centrale onderzoeksvragen zijn:

Heeft Verispect zijn taken doelmatig en doeltreffend vervuld en op een doelmatige en doeltreffende manier gebruik gemaakt van de bevoegdheden?

Hebben de aangewezen instanties, IGZ en SodM hun taken doeltreffend vervuld en op een doeltreffende manier gebruik gemaakt van de bevoegdheden?

Hierna geven we ons eindoordeel op de centrale onderzoeksvragen.

5.2 EINDOORDEEL

Wij beoordelen de wijze waarop Verispect in de evaluatieperiode invulling heeft gegeven aan zijn taken en gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden als doeltreffend en doelmatig.

Ook de wijze waarop de aangewezen instanties en de sectorspecifieke toezichthouders IGZ en SodM hun taken hebben ingevuld en gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden beoordelen wij als doeltreffend.

De toezichthouders en aangewezen instanties hebben – behoudens een aantal aandachtspunten – hun operationele zaken goed op orde. Een belangrijk aandachtspunt betreft de zorgvuldigheid van de taakinbedding bij IGZ. Voor het overige zit het verbeterpotentieel met name op strategisch en institutioneel vlak ten aanzien van de toezichtstrategie van Verispect, de aandacht voor strategische vraagstukken in de relatie tussen het Ministerie van EL&I en Verispect en in het beleggen van toezichtstaken bij sectorspecifieke toezichthouders.

Hierna lichten wij ons eindoordeel toe.

Effecten voor de maatschappij

De gewenste **effecten voor de maatschappij** van certificering, keuring en toezicht op grond van de Metrologiewet zijn bereikt in de evaluatieperiode. Het is aannemelijk dat hiermee een bijdrage is geleverd aan de doelen van de Metrologiewet, waaronder het bevorderen van eerlijke handel, consumentenbescherming en volksgezondheid.

Het vertrouwen in meetinstrumenten is groot in Nederland. Het aantal klachten van consumenten en bedrijven over meetinstrumenten is elk jaar zeer laag (in vergelijking met het aantal meetinstrumenten). Slechts een beperkt aantal daarvan is bovendien gegrond. Daarnaast ontvangen de consumentenorganisaties ConsuWijzer en de Consumentenbond nauwelijks of zelfs geen signalen over onbetrouwbare meetinstrumenten. Ook andere stakeholders die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken, zoals fabrikanten, erkende keurders en eigenaren van meetinstrumenten, zijn overwegend positief over de betrouwbaarheid van meetinstrumenten in Nederland.

De Metrologiewet wordt ook in belangrijke mate nageleefd. Hiervoor is een aantal indicaties. Ten eerste blijkt dit uit de nalevingspercentages waarover Verispect rapporteert. Bij die instrumentcategorieën waarop de naleving op één of meerdere kenmerken onvoldoende is, betreft het overwegend formele zaken. Ten tweede blijkt dit uit de toezichtsresultaten in de specifieke sectoren volksgezondheid en mijnbouw, waarop

respectievelijk IGZ en SodM toezicht houden. Bij IGZ zijn in de evaluatieperiode slechts twee meldingen binnengekomen en afgehandeld. Daarnaast hebben de periodieke controles van SodM in 2008 (en 2011) alleen geleid tot een verbeterpunt van formele aard op één locatie. Ten derde zijn er geen signalen bekend dat zich in de evaluatieperiode grote misstanden hebben voorgedaan op het terrein van metrologie. Ten slotte moet worden opgemerkt dat er in veel sectoren ook andere incentives zijn om instrumenten te onderhouden en te laten controleren (zoals veiligheidsvoorschriften en commerciële belangen), en daarmee als neveneffect hebben dat de Metrologiewet wordt nageleefd.

De **administratieve lasten** van certificering en toezicht voor het bedrijfsleven worden in voldoende mate beperkt door de toezichthouders en aangewezen instanties. De gebruikers die in het kader van dit onderzoek zijn bevraagd, geven over het algemeen aan weinig lasten te ervaren van het toezicht. En de fabrikanten die zijn bevraagd, zijn weliswaar kritisch op de administratieve lasten die gepaard gaan met certificering, maar geven aan dat deze niet zozeer het resultaat zijn van een gebrek aan efficiëntie in de werkwijze van de aangewezen instanties, als wel het gevolg zijn van wettelijke voorschriften. Ten aanzien van de erkenningverlening lopen de beelden bij de erkende keurders uiteen: een aantal ervaart relatief veel administratieve lasten bij de audits door NMi-Certin, terwijl andere gebruikers die lasten niet ervaren. Dit punt hangt ook samen met de zorgvuldigheid die NMi-Certin nastreeft bij deze audits (zie verderop).

Uitvoering van de wettelijke taken

De toezichthouders en aangewezen instanties voeren hun taken over het algemeen adequaat uit. Ze geven **zorgvuldig en consistent** uitvoering aan hun wettelijke taken, en hebben voorzieningen getroffen om dit ook in voldoende mate te borgen. Dit wordt ook zo door stakeholders beoordeeld. Een aandachtspunt betreft de zorgvuldigheid van de taakinbedding bij IGZ.

> Verispect voldoet aan de wettelijke eisen ten aanzien van zorgvuldigheid en toont dit onder meer aan door zich te laten accrediteren door de Raad voor Accreditatie (RvA). De audits door de RvA hebben nooit geleid tot urgente punten. Verispect heeft een aantal voorzieningen getroffen om zorgvuldigheid te borgen, zoals een jaarlijkse interne audit, een kwaliteitssysteem (bestaande uit onder meer een meerjarige Planning & Control-cyclus, een kwaliteitshandboek, werkinstructies, handhavingsbeleid en een regeling voor klachtenafhandeling) en een wettelijk verplichte bezwaarregeling. De zorgvuldigheid van Verispect blijkt voorts uit het geringe aantal (gegronde) klachten over het functioneren van Verispect en het geringe aantal bezwaren tegen de besluiten van Verispect. Ook de consistentie in de taakuitvoering door de controleurs is in voldoende mate geborgd. Verispect heeft voorzieningen getroffen, waarvan werkprocedures en het handhavingsbeleid de belangrijkste zijn, zodat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Er zijn ook geen signalen bekend dat in gelijke gevallen verschillend is opgetreden.
>
> In het meerjarenplan van IGZ ontbreekt het toezicht op grond van de Metrologiewet, waardoor de keuze om een reactieve toezichtstrategie toe te passen impliciet is gemaakt. Door de geringe bekendheid binnen IGZ met metrologie bestaat bovendien de kans dat meldingen uit de sector met betrekking tot metrologie niet worden gesignaleerd en afgehandeld. Het is niet bekend of dit in de evaluatieperiode ook is gebeurd. Tot merkbare gevolgen heeft het in ieder geval niet geleid. Er zijn meerdere indicaties dat SodM zijn toezichtstaken op grond van de Metrologiewet zorgvuldig uitvoert. SodM voert het toezicht uit in overeenstemming met het eigen meerjarenplan. Tevens oordelen de mijnbouwondernemingen waarop SodM toezicht houdt positief over de zorgvuldigheid van SodM. Dat blijkt ook uit het feit dat SodM in de evaluatieperiode geen klachten heeft ontvangen over zijn functioneren van diezelfde ondernemingen. SodM is wel voornemens om het contact met de mijnbouwondernemingen over metrologie te intensiveren, en de kennis in de organisatie over metrologie op peil te houden, om zo te voorkomen dat de aandacht voor het toezicht op de naleving van de Metrologiewet verslapt.

Ook de aangewezen instanties voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van zorgvuldigheid. Ze zijn geaccrediteerd, en de RvA voert hiertoe jaarlijks audits uit. De aandachtspunten die daaruit volgen zijn overwegend formeel van aard. Voorts zijn bij de instanties verschillende voorzieningen getroffen om zorgvuldigheid en consistentie te borgen, waaronder interne audits, kwaliteitssystemen en wettelijk verplichte bezwaarregelingen. Het aantal klachten over het functioneren van de aangewezen instanties is laag, evenals het aantal ingediende bezwaren en/of beroepen tegen beslissingen van aangewezen instanties. Fabrikanten, leveranciers en erkende keurders die in het kader van dit onderzoek zijn bevraagd beoordelen de aangewezen instanties over het algemeen ook als zorgvuldig. De erkende keurders merken op dat NMi-Certin bij de jaarlijkse audit eerder té zorgvuldig is. NMi-Certin geeft aan de auditcyclus te gaan vereenvoudigen. Er zijn voorts geen gevallen bekend waaruit zou blijken dat aangewezen instanties niet zorgvuldig en consistent handelen.

De toezichthouders en aangewezen instanties kunnen worden getypeerd als **responsief**. Doelgroepen worden in voldoende mate in de gelegenheid gesteld om zowel proactief als reactief hun meningen en behoeften kenbaar te maken. Instellingen benutten deze inbreng om hun eigen functioneren te verbeteren.

Verispect voert telefonische controles uit onder gebruikers, waarbij bezochte locaties steekproefsgewijs worden nagebeld en bevraagd op hun ervaring met het bezoek van de controleur. Ook beschikt Verispect over een regeling voor klachtenafhandeling en een bezwaarregeling voor gebruikers. Daarnaast stelt Verispect consumenten in de gelegenheid om klachten in te dienen over meetinstrumenten. Elke klacht wordt opgevolgd door een onderzoek, waarna eventueel actie wordt ondernomen. Verispect wisselt voorts kennis en ervaring uit met andere stakeholders als samenwerkers, aangewezen instanties, erkende keurders en (andere) fabrikanten. Dit gebeurt in het kader van 'Samenwerking in het toezicht' en via diverse platformoverleggen. Een mogelijkheid om de responsiviteit van Verispect nog verder te verbeteren is om doelgroepen meer dan nu gebeurt te betrekken bij strategische vraagstukken rondom risicogebaseerd toezicht, prioritering en nalevingsstrategieën.

IGZ hanteert een reactieve toezichtstrategie en treedt daardoor vrijwel alleen in contact met stakeholders naar aanleiding van meldingen over mogelijk onbetrouwbare meetinstrumenten. De twee meldingen die in de evaluatieperiode zijn binnengekomen zijn schriftelijk afgehandeld. Voor het doorgeven van meldingen is een centraal meldloket bij IGZ ingericht. SodM onderhoudt – naast de vierjaarlijks controles ten aanzien van metrologie – nauw contact met mijnbouwondernemingen ten behoeve van andere toezichtsactiviteiten. Als ondernemingen inbreng willen hebben dan is daar voldoende gelegenheid voor. De drie mijnbouwondernemingen die onder het toezicht op grond van de Metrologiewet vallen oordelen positief over de responsiviteit van SodM. Zoals reeds opgemerkt heeft SodM wel de intentie om het contact met deze ondernemingen te intensiveren ten aanzien van metrologie. Zowel IGZ als SodM beschikken over een klachten- en bezwaarregeling.

De fabrikanten en leveranciers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken beoordelen de aangewezen instanties over het algemeen als responsief. De instanties hebben voorzieningen getroffen om dit te borgen. Ze beschikken over klachten- en bezwaarregelingen en voeren klanttevredenheidsonderzoeken uit. En via diverse overleggen onderhouden de instanties contact met elkaar en met diverse andere stakeholders (waaronder het Ministerie van EL&I).

De toezichthouders en aangewezen instanties zijn **transparant** over de wijze waarop zij uitvoering geven aan hun wettelijke taken, en hebben voorzieningen getroffen om dit in voldoende mate te borgen. Dit wordt over het algemeen ook zo door stakeholders beoordeeld.

Verispect voldoet aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van transparantie, waaronder de verantwoordingsverplichting richting het Ministerie van EL&I. Verispect maakt voorts gebruik van diverse kanalen om transparantie te bieden aan gebruikers over wettelijke eisen aan

meetinstrumenten en de invulling van het toezicht, onder meer de website, flyers, mondelinge toelichting door de controleur tijdens controles en het inspectierapport.

Ook SodM voldoet aan alle wettelijke voorschriften ten aanzien van transparantie. IGZ daarentegen heeft niet het besluit tot aanwijzing van werknemers die belast zijn met toezicht geplaatst in de Staatscourant (art. 29 lid 2 Metrologiewet), maar voldoet voor het overige wel aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van transparantie.

De aangewezen instanties voldoen aan hun verantwoordingsverplichting richting het Ministerie van EL&I, en geven tevens gehoor aan formele verzoeken van het ministerie om informatie. De instanties zijn transparant richting hun klanten over hun dienstverlening via onder meer hun website, brochures en jaarverslagen.

De **samenwerking** tussen Verispect, aangewezen instanties en andere organisaties heeft in de evaluatieperiode bijgedragen aan de doeltreffendheid van de taakuitvoering door deze instellingen.

Door samen te werken met fabrikanten, leveranciers, reparateurs en onderhoudsbedrijven in het kader van 'samenwerking in het toezicht' geeft Verispect invulling aan artikel 30 lid 2 van de Metrologiewet. Het resulteert onder meer in een vermindering van de toezichtslast en een betere dienstverlening voor gebruikers, en doeltreffender en doelmatiger toezicht door Verispect. Verispect geeft er in jaarverslagen en jaarplannen blijk van dat de uitkomsten de samenwerking in toenemende mate worden gebruikt om de uitvoering van het toezicht te verbeteren. Verispect wisselt ook kennis en ervaring uit, structureel in de platformen vloeistof, energie en nuts van FHI en incidenteel met andere toezichthouders en inspecties. Met het Ministerie van EL&I heeft Verispect contact in het kader van de Planning & Control-cyclus en wekelijks informeel ten aanzien van lopende zaken. In de loop van de jaren is daarbij meer aandacht gekomen voor strategische vraagstukken. Echter, de indruk bestaat dat beide partijen elkaar nog weinig de maat nemen (zie ook strategisch aandachtspunt verderop).

IGZ en SodM hebben ervoor gekozen om niet samen te werken met andere organisaties bij de uitvoering van hun toezichtstaken. Tussen SodM en het Ministerie van EL&I vindt wel overleg plaats over het meerjarenprogramma en de jaarlijkse werkplannen, maar niet specifiek over metrologie met de directie van EL&I waarbij dit onderwerp is ondergebracht. Er vindt geen afstemming plaats ten aanzien van metrologie tussen IGZ en de beleidsdepartementen, respectievelijk het Ministerie van EL&I en het Ministerie van VWS.

Aangewezen instanties maken bij certificering soms gebruik van testresultaten of faciliteiten van derden. Daarnaast treffen de instanties elkaar en andere organisaties in nationale (bijvoorbeeld de eerder genoemde platformen vloeistof, energie en nuts, maar ook FHI-werkgroepen en het jaarlijkse nobo-overleg georganiseerd door EL&I) en internationale gremia (bijvoorbeeld Nobomet en OIML). Ook hebben een aantal aangewezen instanties vanuit hun rol als (erkend) keurder een samenwerkingsovereenkomst met Verispect.

Doelmatigheid van Verispect

Verispect heeft in de evaluatieperiode zijn wettelijke taken **doelmatig** ingevuld. Het jaarbudget is gedaald, evenals het aantal fte en de ureninzet, terwijl de indruk bestaat bij de onderzoekers dat de productiviteit in de evaluatieperiode is toegenomen. Deze uitspraak kan niet kwantitatief worden onderbouwd, doordat als gevolg van een wijziging in de afrekenmethode voor controles de controletijden van vóór 2009 niet zijn te vergelijken met de controletijden in 2009 en 2010. Wel heeft Verispect in alle jaren voldaan aan de productieafspraken met het Ministerie van EL&I voor het aantal controles en de daarbij behorende urenbesteding, of zelfs meer gedaan dan werd bekostigd.

Tevens beschikt Verispect over verschillende voorzieningen om doelmatigheid te borgen, waaronder 'samenwerking in het toezicht', het Verispect Informatie Systeem (VIS) en het combineren van controles. Uit een nationale en internationale benchmark blijkt bovendien dat Verispect vergelijkbare voorzieningen treft als andere toezichthouders. Een mogelijke doelmatigheidsverbetering betreft het laten vervallen van het herbezoek na afloop van een herstelopdracht of afkeuring, door in plaats daarvan de verantwoordelijkheid voor het aantonen van conformiteit bij de gebruiker neer te leggen. Verispect onderzoekt op dit moment of dit wenselijk is. Verder kan Verispect mogelijk op een paar punten leren van andere toezichthouders voor wat betreft het borgen van doelmatigheid. Dan gaat het bijvoorbeeld om het verder versterken van de samenwerking met andere toezichthouders, onder meer bij het uitvoeren van gezamenlijke controles, het uitwisselen van kennis en ervaring, het betrekken van stakeholders bij prioritering en het hanteren van een risicobenadering.

Twee aandachtspunten hebben betrekking op de waarborgen die zijn getroffen om tussentijds te sturen op doelmatigheid:

- Ten eerste vindt in de sturingsrelatie met het Ministerie van EL&I voorafgaand aan een kalenderjaar een doelmatigheidstoets plaats waarbij het jaarplan en de offerte worden beoordeeld. De nadruk ligt hierbij op de normtijden voor controles en de kostprijs van controles en uren. Gedurende het jaar lijkt het systeem echter weinig prikkels te bevatten om bij te sturen op doelmatigheid als dat wenselijk zou zijn, bijvoorbeeld het aantal controles terug te brengen wanneer het gewenste effect reeds is bereikt.
- Ten tweede hanteert Verispect weliswaar een indicator voor efficiëntie – voor het eerst opgesteld voor het meerjarenplan 2005-2008 en opnieuw opgenomen in het meerjarenplan 2011 - 2014 – maar is hierover in de jaarverslagen na 2008 niet meer gerapporteerd. Doelmatigheid komt mede daardoor in de jaarplannen en jaarverslagen vooral impliciet aan bod, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de controletijden.

Aandachtspunten op strategisch en institutioneel vlak

Wij signaleren voorts een aantal vraagstukken van strategische en institutionele aard. Met het oppakken van deze vraagstukken kan de doeltreffendheid en doelmatigheid worden vergroot.

1. <u>Toezichtstrategie van Verispect</u>

De toezichtstrategie van Verispect heeft in de evaluatieperiode een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Naar aanleiding van de vorige evaluatie[51] heeft Verispect in samenspraak met het Ministerie van EL&I invulling gegeven aan meerjarige sturing. In een meerjarenplan worden de doelstellingen van het toezicht, met in achtneming van ontwikkelingen in de verschillende sectoren, vertaald in prioriteiten voor een periode van vier jaar. Zo is het op niveau houden en waar nodig verbeteren van de nalevingspercentages een prioriteit geweest in de evaluatieperiode. De nalevingspercentages vormen ook meteen het belangrijkste aangrijpingspunt voor Verispect om waar nodig bij te sturen in de werkwijze. Echter, wij constateren ook dat de toezichtstrategie van Verispect nog kan worden doorontwikkeld. Belangrijke richtingen daarbij zijn:

a) *Prioriteiten stellen op basis van risico's*

Wij constateren dat in de evaluatieperiode bij Verispect meer aandacht is gekomen voor risico-denken, dat hiermee navolging is gegeven aan een aanbeveling uit de vorige evaluatie, maar dat in de huidige toezichtstrategie nog geen sprake is van een integrale afweging tussen enerzijds risico's en anderzijds effecten en kosten van het toezicht. Een dergelijke afweging zouden wij op termijn wel bij Verispect verwachten. Het voornemen uit het meerjarenplan 2011 – 2014 van Verispect om een risicogebaseerde aanpak te ontwikkelen, onderschrijven wij derhalve.

[51] Lysias (2002). Evaluatie van het begrotingsartikel 'Bijdragen Nederlands Meetinstituut'.

Een risicogebaseerde toezichtstrategie vereist dat voor de verschillende doelgroepen, sectoren en/of instrumenten risico's worden ingeschat, en dat op basis van deze risico-inschatting (en een aantal andere relevante aspecten[52]) een nalevingsstrategie wordt gekozen (bijvoorbeeld reactief toezicht, systeemtoezicht of proactief toezicht), die vervolgens wordt ingevuld met de verschillende bevoegdheden en (preventieve en repressieve) handhavingsinstrumenten die Verispect tot zijn beschikking heeft. Bestaande instrumenten op het terrein van risicoanalyse en handhaving, zoals de 'Tafel van Elf', kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Naar verwachting zal het toepassen van een risicogebaseerde toezichtstrategie bij Verispect leiden tot een hybride toezichtsvorm, bestaande uit een gebalanceerde mix van toezicht 'in gebruik', systeemtoezicht en reactief toezicht (en tussenvormen daarvan), waarbij op sommige terreinen de eigen verantwoordelijkheid van gebruikers wordt gestimuleerd ('high trust'), terwijl op andere terreinen nauwlettend toezicht wordt gehouden (met behulp van periodieke controles). Met een hybride toezichtsvorm kan Verispect zijn aandacht richten op die sectoren en instrumenten waar zich de grootste risico's manifesteren, en tevens gevoel blijven houden voor sectorale en technologische ontwikkelingen. Bij alleen systeemtoezicht dreigt door het specialistische karakter van metrologie namelijk het gevaar van 'een papieren tijger', terwijl bij alleen toezicht 'in het veld' de kans groot is dat bepaalde risico's niet worden gedetecteerd ("overal kijken en niets zien").

b) *Inzicht verkrijgen in het effect van toezicht*

Voor het hanteren een risicogebaseerde toezichtstrategie is het hebben van inzicht in het effect van het toezicht van wezenlijk belang. Immers, als ingeschat kan worden wat het effect is van een maatregel kan een afweging worden gemaakt tussen risico's enerzijds en effecten en kosten van het toezicht anderzijds. En dat vergroot de mogelijkheden om te sturen op zowel doeltreffendheid als doelmatigheid.

Verispect vergaart nu op verschillende manieren inzicht in het effect van het toezicht. Het belangrijkste instrument daarbij zijn de nalevingspercentages. De introductie van het Verispect Informatie Systeem (VIS) heeft een impuls gegeven aan bruikbaarheid van deze percentages. Desalniettemin is het inzicht dat Verispect heeft in het effect van het toezicht nog relatief beperkt, en niet voldoende om een risicogebaseerde toezichtstrategie op te bouwen. De huidige nalevingspercentages kennen namelijk hun beperkingen. Zo is de tijd tussen een maatregel en het meten van het effect daarvan met behulp van de percentages relatief lang, en zijn de huidige nalevingspercentages ingedeeld naar instrumenten en bijvoorbeeld niet naar sectoren of doelgroepen (hoewel dat laatste wel in ontwikkeling is).

Het doorontwikkelen van methodieken om inzicht te verschaffen in het effect van toezicht verdient in dit licht prioriteit. Effectmeting van toezicht is echter geen eenvoudig vraagstuk. Niet alleen Verispect, maar ook andere toezichthouders en inspecties houden zich op dit moment hiermee bezig. Zo lopen er meerdere initiatieven waarin toezichthouders en inspecties kennis uitwisselen en onderzoek (laten) verrichten naar het effect van hun werkzaamheden. Het is zinvol dat Verispect bij deze initiatieven aangehaakt blijft, en de lessen die het daarbij opdoet gebruikt bij het vergroten van het inzicht in het effect van het toezicht.

c) *Afwegingen strategisch verankeren, expliciteren en heroverwegen*

In een goede toezichtstrategie zijn 1) afwegingen strategisch verankerd, in die zin dat ze onderdeel zijn van een integrale toezichtstrategie; worden 2) afwegingen geëxpliciteerd, dat wil zeggen beargumenteerd en vastgelegd; en worden 3) afwegingen periodiek of wanneer daar anderszins aanleiding voor is heroverwogen. Dat gebeurt bij Verispect nog niet altijd. Bij strategische afwegingen lijkt sprake te zijn van automatismen.

[52] Bij het bepalen van de nalevingsstrategie spelen naast risico's ook een aantal andere aspecten mee, zoals de kenmerken van de doelgroep en de sector. In een sector met een hoge organisatiegraad (in de vorm van bijvoorbeeld een brancheverenigingen) zal het bijvoorbeeld gemakkelijker zijn om systeemtoezicht te introduceren dan in een sector waarin dit ontbreekt.

In een aantal gevallen zijn afwegingen geëxpliciteerd en onderbouwd, en volgen ze logisch uit de toezichtstrategie van Verispect. In andere gevallen is dat echter niet het geval, of blijkt niet uit de (meer)jaarplannen en de jaarverslagen dat de betreffende keuzes op enig moment worden heroverwogen.

Zo maakt Verispect op dit moment al gebruik van verschillende type nalevingsstrategieën, maar stamt de keuze voor deze strategieën veelal uit het verleden. Uit het meerjarenplan 2011 – 2014 blijkt niet hoe deze strategieën verankerd zijn in de overkoepelende toezichtstrategie van Verispect. En ook niet of ze zijn heroverwogen.

Een ander voorbeeld betreft bijsturing door Verispect. Dat gebeurt in sommige gevallen onderbouwd. Echter, wij constateren ook dat uit de documenten niet altijd blijkt of is bijgestuurd of waarom dit niet is gebeurd (terwijl de nalevingspercentages daartoe wel aanleiding lijken te geven).

We zien het ook terug bij de afwegingen rondom de inzet van handhavingsinstrumenten. Anders dan ten aanzien van repressief toezicht beschikt Verispect niet over handhavingsbeleid ten aanzien van preventief toezicht. In de diverse rapportages wordt wel melding gemaakt van activiteiten op het gebied van preventief toezicht, maar een integrale afweging ontbreekt (als onderdeel van een breder handhavingsbeleid, waar ook repressief handhavingsbeleid onderdeel van uitmaakt, en dat verankerd is in de toezichtstrategie van Verispect).

2. Aandacht voor strategische vraagstukken in de relatie EL&I en Verispect

In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen het Ministerie van EL&I en Verispect is in de evaluatieperiode meer aandacht gekomen voor strategische vraagstukken. Echter, de relatie tussen het ministerie en Verispect neigt nog steeds wel meer naar sturing op operationele zaken ('Voeren we de taken die we hebben goed uit?') dan op strategische vraagstukken ('Doen we het juiste?').

Relevante strategische vraagstukken ten aanzien van de inrichting van het toezicht zouden nog nadrukkelijker geadresseerd kunnen worden. Nu wordt bij strategische vraagstukken nog te snel de stap gemaakt naar de praktische invulling.

Beide partijen nemen elkaar in dat opzicht nog weinig de maat. Het ministerie zou zich meer kunnen opstellen als een *countervailing power*, die Verispect verzoekt om belangrijke afwegingen goed te beargumenteren, zonder daarbij de autonomie van Verispect uit het oog te verliezen.

3. Toezicht bij sectorspecifieke toezichthouders

Bij de inwerkingtreding van de Metrologiewet is de institutionele keuze gemaakt om het toezicht op de deelterreinen mijnbouw en gezondheidszorg te beleggen bij sectorspecifieke toezichthouders, om zo de toezichtlast voor ondertoezichtgestelden te beperken. Immers, degene die aan het toezicht is onderworpen heeft dan maar met één toezichthouder te maken.[53] Bovendien beschikken de sectorspecifieke toezichthouders over uitgebreide kennis van de sectoren waarop ze toezicht houden, die ze kunnen benutten bij het vormgeven van het toezicht ten aanzien van metrologie. De uitkomsten van de evaluatie geven ons inziens echter aanleiding om deze keuze tegen het licht te houden.

De aandacht die metrologie in de evaluatieperiode heeft gekregen bij SodM en IGZ is beperkt geweest. Bij SodM is dat een weloverwogen keuze geweest op basis van een onderbouwde risico-inschatting. Het gaat bovendien om meetinstrumenten op 'slechts' vier locaties van drie mijnbouwondernemingen. Desalniettemin onderkent SodM dat in de geringe omvang van de metrologie-activiteiten het gevaar schuilt van verslapping van aandacht voor het toezicht. Bij IGZ is sprake van een onvoldoende zorgvuldige taakinbedding. Dit blijkt onder meer uit het feit dat metrologie ontbreekt in officiële documenten van IGZ en dat de keuze om een reactieve toezichtstrategie toe te passen impliciet is gemaakt. En hoewel dit in de evaluatieperiode zonder

[53] Bron: Memorie van Toelichting bij de Metrologiewet.

merkbare gevolgen is gebleven, en er geen aanleiding is om te veronderstellen dat zich grote risico's voordoen, roept het wel de vraag op of de naleving van de Metrologiewet in deze sector ook in de toekomst voldoende is geborgd.

In deze afweging kan ten eerste worden betrokken dat het Ministerie van EL&I de toezichthouders kan verzoeken om te rapporteren over de taakuitvoering op grond van de Metrologiewet.[54] Hiermee kan aandacht worden gevraagd voor metrologie. In de evaluatieperiode is ten aanzien van IGZ geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Met SodM vindt wel afstemming plaats over de vaststelling van het meerjarenprogramma en de jaarwerkplannen, maar niet specifiek over het toezicht op grond van de Metrologiewet.

Ten tweede kan een alternatief toezichtsmodel in deze afweging worden betrokken. Een model waarin de verantwoordelijkheid voor het integrale toezicht op de naleving van de Metrologiewet belegd is bij één toezichthouder, die als opdracht meekrijgt om – indien nodig – zowel op strategisch vlak als op operationeel vlak de samenwerking te zoeken met sectorspecifieke toezichthouders. Op strategisch vlak gaat het onder meer over het inschatten van de risico's in een sector en het bepalen van de bijbehorende nalevingsstrategie. Op operationeel vlak kan bijvoorbeeld samen worden gewerkt bij het inrichten van een centraal meldpunt voor signalen en klachten van consumenten en bedrijven, de voorlichting aan fabrikanten, gebruikers en consumenten en het uitvoeren van controles. Een dergelijk model heeft als voordeel dat voor het hele domein van metrologie één integrale toezichtstrategie kan worden opgesteld, waarmee over alle sectoren heen een doeltreffende en doelmatige afweging kan worden gemaakt voor wat betreft de risico's en kosten en baten van het toezicht.

[54] Artikel 28, derde lid Metrologiewet.

BIJLAGE 1: BEGRIPPENLIJST

Begrippen	Definitie
Aangewezen instantie	Een instantie aangewezen door het ministerie die een toetsende taak heeft in het kader van een overeenstemmingsbeoordeling van een meetinstrument op grond van de Metrologiewet.
Certificering	Het vaststellen van de conformiteit van een individueel meetinstrument. Certificering vindt plaats wanneer een typekeur van het model van een meetinstrument is volbracht.
Keuring	Het vaststellen van conformiteit van een individueel meetinstrument nadat het in gebruik is genomen.
Nalevingspercentage	Het percentage van door Verispect geïnspecteerde meetinstrumenten dat aan de metrologische eisen voldoet.
Herstelopdracht	Een instrument dat Verispect kan inzetten als waarschuwing wanneer bij inspectie blijkt dat een meetinstrument niet aan de metrologische eisen voldoet.
Afkeuring	Een handhavingsinstrument dat door Verispect kan worden ingezet wanneer bij inspectie blijkt dat het meetinstrument niet aan de metrologische eisen voldoet.
Conformiteitsbeoordeling	De procedure die een meetinstrument dient te doorlopen voordat het als geregeld instrument op de markt mag worden gebracht.
Erkende keurder	Een keurder die is aangewezen om keuringen te mogen verrichten aan geregelde meetinstrumenten die in gebruik zijn genomen.
Gebruiker	Eigenaar van een meetinstrument.
Samenwerker	Een organisatie die een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten met Verispect.

BIJLAGE 2: NALEVINGSPERCENTAGES PER INSTRUMENTCATEGORIE

Hieronder zijn de nalevingspercentages per categorie meetinstrumenten weergegeven zoals deze zijn opgenomen in het Verispect jaarverslag van 2010. Percentages tussen de 99% en 100% zijn met één decimaal achter de komma weergegeven. De reden hiervoor is dat bij afronding van het nalevingspercentage er anders onterecht het beeld ontstaat dat er 100% naleving is geconstateerd.

Kleine weegwerktuigen in de consumentensector

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	97	97	98	97	97	95
Verzegeling aanwezig	96	95	96	96	96	95
Meeteigenschappen voldoende	98	99	98	99	98	95

Multidimensionele meetmiddelen[55]

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	-	-	-	-	-	-
Verzegeling aanwezig	-	-	-	-	-	-
Meeteigenschappen voldoende	-	-	-	-	-	-

Middelgrote weegwerktuigen

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	95	95	92	94	91	95
Verzegeling aanwezig	98	95	96	96	96	95
Meeteigenschappen voldoende	95	97	97	97	98	95

Weegmachines (automatische weegwerktuigen voor industrie)

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	92	88	88	88	84	95
Verzegeling aanwezig	98	99	99	99	97	95
Meeteigenschappen voldoende	98	94	96	95	95	95

Weegbruggen

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	99,7	96	97	96	97	95
Verzegeling aanwezig	97	97	96	97	96	95
Meeteigenschappen voldoende	94	92	92	95	92	95

Bijzondere weegwerktuigen

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	93	91	94	91	93	95
Verzegeling aanwezig	98	96	96	95	97	95
Meeteigenschappen voldoende	89	92	91	91	90	95

[55] Het aantal controles voor deze instrumentcategorie is te laag om nalevingspercentages te kunnen berekenen.

Benzinepompen

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	96	97	97	98	99	95
Verzegeling aanwezig	98	99	99	98	99	95
Meeteigenschappen voldoende	99	99	99	99	99	95

LPG

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	97	99	95	97	98	95
Verzegeling aanwezig	99	99,9	98	99	98	95
Meeteigenschappen voldoende	99,7	99,8	99,9	99,9	99,5	95

Grote vloeistofmeters

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	93	93	90	97	95	92
Verzegeling aanwezig	91	89	83	86	85	95
Meeteigenschappen voldoende	97	98	99	99	99	95

Vloeistofhoogtemeters en meetreservoirs

Nalevingsgedrag voor de kenmerken (in %)	2006	2007	2008	2009	2010	Norm
Merktekens en/of Metrologische markeringen aanwezig	81	90	94	98	90	95
Verzegeling aanwezig	93	93	91	95	97	95
Meeteigenschappen voldoende	99	97	99,5	99,9	99,6	95

BIJLAGE 3: HERSTELOPDRACHTEN EN AFKEURINGEN PER INSTRUMENTCATEGORIE

Hieronder is het aantal herstelopdrachten en afkeuringen zoals opgelegd door Verispect per categorie meetinstrumenten weergegeven zoals deze zijn opgenomen in het Verispect jaarverslag van 2010.

Kleine weegwerktuigen in de consumentensector

Afkeur (in %)	2006	2007	2008	2009	2010
periodieke onderzoeken (in aantallen)	16618	19041	16966	14804	17230
afkeur (in aantallen)	1306	1404	1065	1192	1260
afkeur (in %)	8%	7%	6%	8%	7%
herstelopdrachten (in aantallen)	892	762	831	497	468
herstelopdrachten (in %)	5%	4%	5%	3%	3%
goed (in aantallen)	14420	16875	15070	13115	15502
goed (in %)	87%	89%	89%	89%	90%

Multidimensionele meetmiddelen

n.b.[56]

Middelgrote weegwerktuigen

Afkeur (in %)	2006	2007	2008	2009	2010
periodieke onderzoeken (in aantallen)	2608	3878	3499	3694	4078
afkeur (in aantallen)	185	359	391	417	545
afkeur (in %)	7%	9%	11%	11%	13%
herstelopdrachten (in aantallen)	156	128	90	105	73
herstelopdrachten (in %)	6%	3%	3%	3%	2%
goed (in aantallen)	2267	3391	3018	3172	3460
goed (in %)	87%	87%	86%	86%	85%

Weegmachines (automatische weegwerktuigen voor industrie)

Afkeur (in %)	2006	2007	2008	2009	2010
periodieke onderzoeken (in aantallen)	1071	1282	1089	1182	910
afkeur (in aantallen)	148	181	149	195	202
afkeur (in %)	14%	14%	14%	16%	22%
herstelopdrachten (in aantallen)	67	69	54	44	17
herstelopdrachten (in %)	6%	5%	5%	4%	2%
goed (in aantallen)	856	1032	886	943	691
goed (in %)	80%	80%	81%	80%	76%

[56] Door het geringe aantal controles dat wordt uitgevoerd voor deze instrumentcategorie is het niet mogelijk om betekenisvolle cijfers op te nemen over de ontwikkeling van het aantal herstelopdrachten en afkeuringen.

Weegbruggen

Afkeur (in %)	2006	2007	2008	2009	2010
periodieke onderzoeken (in aantallen)	881	882	993	931	916
afkeur (in aantallen)	50	70	79	80	94
afkeur (in %)	6%	8%	8%	9%	10%
herstelopdrachten (in aantallen)	47	76	59	31	41
herstelopdrachten (in %)	5%	9%	6%	3%	4%
goed (in aantallen)	784	736	855	820	781
goed (in %)	89%	83%	86%	88%	85%

Bijzondere weegwerktuigen

Afkeur (in %)	2006	2007	2008	2009	2010
periodieke onderzoeken (in aantallen)	1203	1264	1483	1472	1492
afkeur (in aantallen)	121	173	193	237	214
afkeur (in %)	10%	14%	13%	16%	14%
herstelopdrachten (in aantallen)	136	99	97	87	78
herstelopdrachten (in %)	11%	8%	7%	6%	5%
goed (in aantallen)	946	992	1193	1148	1200
goed (in %)	79%	78%	80%	78%	80%

Benzinepompen

Afkeur (in %)	2006	2007	2008	2009	2010
periodieke onderzoeken (in aantallen)	13210	11592	11857	12429	10940
afkeur (in aantallen)	721	431	486	385	304
afkeur (in %)	5%	4%	4%	3%	3%
herstelopdrachten (in aantallen)	288	334	224	246	203
herstelopdrachten (in %)	2%	3%	2%	2%	2%
goed (in aantallen)	12201	10827	11244	11798	10433
goed (in %)	92%	93%	95%	95%	95%

LPG

Afkeur (in %)	2006	2007	2008	2009	2010
periodieke onderzoeken (in aantallen)	865	816	775	743	628
afkeur (in aantallen)	39	11	43	26	17
afkeur (in %)	5%	1%	6%	3%	3%
herstelopdrachten (in aantallen)	18	27	19	24	18
herstelopdrachten (in %)	2%	3%	2%	3%	3%
goed (in aantallen)	808	778	713	693	593
goed (in %)	93%	95%	92%	93%	94%

Grote vloeistofmeters					
Afkeur (in %)	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
periodieke onderzoeken (in aantallen)	725	722	799	676	660
afkeur (in aantallen)	119	111	183	105	116
afkeur (in %)	16%	15%	23%	16%	18%
herstelopdrachten (in aantallen)	31	52	36	31	4
herstelopdrachten (in %)	4%	7%	5%	5%	1%
goed (in aantallen)	575	559	580	540	540
goed (in %)	79%	77%	73%	80%	82%

Vloeistofhoogtemeters en meetreservoirs					
Afkeur (in %)	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
periodieke onderzoeken (in aantallen)	444	735	612	792	772
afkeur (in aantallen)	101	129	38	54	79
afkeur (in %)	23%	18%	6%	7%	10%
herstelopdrachten (in aantallen)	17	17	13	0	81
herstelopdrachten (in %)	4%	2%	2%	0%	10%
goed (in aantallen)	326	589	561	738	612
goed (in %)	73%	80%	92%	93%	79%

BIJLAGE 4: LIJST VAN GESPREKSPARTNERS

Eerste interviewronde:

Organisatie	Persoon
Ministerie van EL&I/MC	Dhr. De Waal, Mw. Van Spronssen
Ministerie van EL&I/FEZ	Dhr. De Boer
Ministerie van VWS	Mw. Hoekstra
Verispect	Dhr. Van Mullem, Dhr. Rooijers, Dhr. Von Römer
SodM	Dhr. Van Gulik
IGZ	Dhr. Boumans
Nmi-Certin B.V.	Dhr. Oosterman
Kalibra International B.V.	Dhr. Damen, Dhr. Visser
Kiwa N.V.	Dhr. Van der Westen
SGS Nederland B.V.	Dhr. Gerritsma
TankTech B.V.	Dhr. Vranken
Kema Quality B.V.	Dhr. Overbeek

Tweede interviewronde:

Organisatie	Persoon
Erkend keurders	
Tokheim	Dhr. Onclin
EMBA	Dhr. Kortenbach
Emerson	Dhr. Pruysen
Samenwerker	
Bizerba Nederland B.V.	Dhr. Post
De Visser B.V.	Dhr. Lammertink
Armad	Dhr. Wijnman
Fabrikant/leverancier	
Penko Engineering	Dhr. Van der Wel (voorzitter platform VLW)
Hamer	Dhr. Leerkes (vanuit platform Vloeistofmeting)
Landisgyr	Dhr. Kruit (vanuit platform Energiemeting)
Gebruiker	
C1000	Dhr. Knip
Esso	Dhr. Mestrum
International Instrument Users-Association (WIB)	Dhr. Kuperij
Consumentenbond	Dhr. Perfors
Overig	
Raad voor Accreditatie	Dhr. Barel

Internationale benchmark:

Land	Naam toezichthouder	Persoon
Noorwegen	Justervesenet	Dhr. Lindløv
Zweden	Swedac	Dhr. Björkqvist
Finland	Tukes, Finnish Safety and Chemicals Agency	Dhr. Valkeapää
Denemarken	Danish Safety Technology Authority	Mw. Larsen

BIJLAGE 5: RESPONDENTEN TELEFONISCHE ENQUÊTE

Voor het afnemen van de telefonische enquête is een steekproef opgesteld op basis van contactgegevens die toezichthouders en aangewezen instanties hebben aangedragen. De steekproef bestond uit vier subgroepen van organisaties die betrokken zijn bij werkzaamheden die plaatsvinden in het kader van de Metrologiewet: erkende keurders, fabrikanten/leveranciers, samenwerkers van Verispect en gebruikers van meetinstrumenten. Vervolgens zijn de subgroepen gestratificeerd, oftewel er is op basis van diverse factoren verder onderscheid gemaakt binnen de subgroepen in de mogelijk te interviewen organisaties. Deze factoren zijn per subgroep hierna beschreven.

Voor wat betreft de keuze van respondenten binnen de subgroep is in de eerste plaats getracht proportionaliteit aan te brengen op basis van de factoren binnen een subgroep. Daarnaast is rekening gehouden met de beschikbaarheid en bereidwilligheid om mee te werken aan de telefonische enquête. Hierna volgen de lijsten met de namen van de organisaties die telefonisch zijn geïnterviewd.

Erkende keurders

De subgroep erkende keurders bevatte 87 organisaties die momenteel een erkenning hebben als keurder. Een selectie van respondenten uit deze subgroep heeft plaatsgevonden op basis van de volgende factoren:

- Omvang organisatie (groot, middel of klein)
- Type meetinstrument (consument-vloeistof; consument-wegen; industrie-vloeistof; industrie-wegen)

Erkende Keurders
BK Service BV
Blockland BV
BOL Installatiewerk BV
Den Hartog Weegapparatuur, Kasregisters en Snijmachines BV
DI Nederland B.V.
Digi Nederland
Eddy van de Bunt (EBWeegtechniek)
Endinet Meetbedrijf BV
Enexis Meetbedrijf B.V.
Halk BV
Henk Maas Weegschalen BV
Hytech International B.V.
IJk Service Nederland
Itron Nederland BV
Kamstrup BV
L.R.E. Weegtechniek B.V.
Marel Food Systems BV
MJservice
NAWI BV
Ontwerp en adviesbureau Vicoma
Precia Molen
Ravas Europe BV

Reek Weegtechniek BV
Sartorius Mechatronics Netherlands
Shell Nederland Rafinaderij BV
Tata Steel Europe
TWLC Breuer
VLM Endress Hauser BV
Weegtechniek Holland BV

Fabrikanten/leveranciers

De subgroep fabrikanten/leveranciers bevatte 43 organisaties. Een selectie van respondenten uit deze subgroep heeft plaatsgevonden op basis van de volgende factoren:

- Type meetinstrument waarvoor een certificaat is ontvangen (vloeistofmeetinstrumenten; gasmeters; volumemeetinstrumenten; niet-automatische weegwerktuigen; automatische weegwerktuigen)

Fabrikanten/leveranciers
Autec VLT Equipment
DI Nederland BV
Digi Nederland
Eddy van de Bunt (EBWeegtechniek)
Endress + Hauser
Groot Jebbink
Halk BV
Handelsonderneming Heijne BV
Henk Maas Weegschalen BV
Hobur Twente
Hytech International BV
Itron Nederland BV
Kamstrup BV
Marel Food Systems BV
NAWI B.V.
Precia-Molen
Ravas Europe BV
Reek Weegtechniek B.V.
RPC Tedeco-Gizeh
T.W.L.C. Breuer
Weegtechniek Holland BV

Samenwerkers

De subgroep samenwerkers bevatte de 53 organisaties die momenteel samenwerker zijn van Verispect. Een selectie van respondenten uit deze subgroep heeft plaatsgevonden op basis van de volgende factoren:

- Omvang organisatie (groot, middel of klein)
- Type meetinstrument (consument-vloeistof; consument-wegen; industrie-vloeistof; industrie-wegen)

Samenwerker
Ballast Nedam IPM B.V.
Blockland B.V.
BOL Installatiewerk B.V.
Bruss Nederland
BWT Weegtechniek
Corus HTD Maintenance Services ENI = Tata Steel
De Jong Weegsystemen en Milieusystemen
Den Hertog B.V.
EBweegtechniek
GePeS B.V.
Halk B.V.
Handelsonderneming Heijne
Henk Maas Weegschalen B.V.
IJk Service Nederland
L.R.E. Weegtechniek B.V.
Marel Food Systems
MJ Services
NAWI B.V.
Precia-Molen
RAVAS Europe B.V.
Reek Weegtechniek B.V.
Sartorius Mechatronics Netherlands B.V.
Vicoma RMO-controle
Weegtechniek Holland B.V.
WTD Weeg Technische Dienst

Gebruikers

De subgroep gebruikers van meetinstrumenten bevatte alle organisaties die in april 2011 tijdens een telefonische controle door Verispect zijn nagebeld naar aanleiding van recent uitgevoerde inspecties. Daarnaast bevatte de subgroep gebruikers van meetinstrumenten ook de drie mijnbouworganisaties die vallen onder het toezicht van SodM. De selectie van respondenten uit deze subgroep heeft plaatsgevonden op basis van beschikbaarheid en bereidwilligheid van de gebruikers om mee te werken aan de telefonische enquête. Wel is er besloten om in ieder geval alle organisaties die onder toezicht van SodM vallen te interviewen.

IGZ voert geen periodieke inspecties uit op grond van de Metrologiewet. Om die reden was het niet mogelijk om gebruikers van niet-automatische weegwerktuigen te bevragen die ervaring hebben met inspecties uitgevoerd door IGZ.

Gebruiker meetinstrument	Onder toezicht van…
Albert Heijn	Verispect
Bakkerij Voskamp	Verispect
Ben's Broodjes en Kaas	Verispect
C1000 Hengelo	Verispect
De Vlierstee	Verispect
Dekamarkt	Verispect

Dieca Dierenspeciaalzaak	Verispect
Diervreugd	Verispect
Exxon	Verispect
Gebr. Van Hezik	Verispect
Hubo Roermond	Verispect
J. Visser Tuin en Dieren	Verispect
Juwelier Puttman	Verispect
Keurslager	Verispect
Kruidvat Amsterdam	Verispect
Loos Agro	Verispect
Sabic Noryl	Verispect
Shell Beetsterzwaag	Verispect
Slagerij Theo Carbijn	Verispect
Total Lammenschans	Verispect
Total Weterings	Verispect
NAM	Staatstoezicht op de Mijnen
Noordgas	Staatstoezicht op de Mijnen
Northern Petroleum	Staatstoezicht op de Mijnen

BIJLAGE 6: LEDEN BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Naam lid	Organisatie
Mw. A. van den Ende	Directeur Directie Mededinging en Consumenten, Ministerie van EL&I
Mw. J.M. van Spronssen	Directie Mededinging en Consumenten, Ministerie van EL&I
Dhr. W.A.J. de Waal	Directie Mededinging en Consumenten, Ministerie van EL&I
Mw. M.J. Quartel	Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Ministerie van EL&I
Dhr. M.S. de Vries	Hoogleraar bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen
Dhr. A.P. de Boer (agendalid)	Directie Financieel Economische Zaken, Ministerie van EL&I
Mw. M.W. den Breejen (agendalid)	Ministerie van VWS
Dhr. H.W. van der Laan (agendalid)	Directie Energiemarkt, Ministerie van EL&I

BIJLAGE 7: VERTEGENWOORDIGERS VAN DE TOEZICHTHOUDERS EN AANGEWEZEN INSTANTIES

Naam deelnemer	Organisatie
Dhr. C.J. Van Mullem	Verispect B.V.
Dhr. A.A.G. Van Gulik	Staatstoezicht op de Mijnen
Dhr. R.T. Boumans	Inspectie voor de Gezondheidszorg
Dhr. C. Oosterman	NMi-Certin B.V.
Dhr. R. Damen	Kalibra International B.V.
Dhr. J. Van der Westen	Kiwa N.V.
Dhr. G. Gerritsma	SGS Nederland B.V.
Dhr. H. Vranken	Tanktech B.V.

BIJLAGE 8: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Hieronder zijn de belangrijkste documenten weergegeven die zijn geraadpleegd voor dit onderzoek. Aanvullende bronnen die zijn geraadpleegd zijn weergegeven door middel van voetnoten in de tekst van het rapport.

Documenten
Metrologiewet (inclusief Memorie van Toelichting)
Meetinstrumentenbesluit I & II
Europese richtlijn 2004/22/EG van 31 maart 2004 betreffende meetinstrumenten
NAWI-richtlijn
Besluit aangewezen instanties Metrologiewet van 22 mei 2006
Regeling erkende keurders van 12 juli 2007
Overeenkomst betreffende de controle van meetmiddelen (1989)
Aanwijzingsbesluit van de verschillende toezichthouders en aangewezen instanties
Aanwijzingsbesluit van Verispect en SodM voor het aanwijzen van medewerkers die belast zijn met het toezicht houden
Verantwoordingsrapportages van de aangewezen instanties aan Min EL&I
Jaarplannen Verispect
Meerjarenplan Verispect 2005-2008
Meerjarenplan Verispect 2011-2014
Werkplannen Verispect
Jaarverslagen Verispect
Reglement meterpool
Metrologische Markeringen en Merktekens van 8 mei 2008
Werkinstructies voor de verschillende categorieën meetinstrumenten
Offertes en accountantsverklaringen m.b.t. financiële overeenkomst tussen Verispect en Min EL&I
Format samenwerkingsovereenkomst van Verispect met samenwerker
Vorige evaluatie: Evaluatie van het begrotingsartikel 'Bijdragen Nederlands Meetinstituut' van 4 februari 2002, uitgevoerd door Lysias.
Jaarverslagen SodM (2005, 2007, 2008, 2009)
Eindrapportage project hoeveelheidsmeting Staatstoezicht op de Mijnen
Jaarverslagen IGZ (2008, 2009)
Auditrapporten van NMi-Certin
Gedragscode NMi-Certin
Klanttevredenheidsonderzoeken NMi-Certin (2005; 2009)
Regelingen voor bezwaar en beroep bij aangewezen instanties