

Certificatie binnen kaders

Naar een verantwoorde en consistente toepassing
van certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid

Prof. Dr. Ph. Eijlander
Mr. G.J.M. Evers
Mr. R.A.J. van Gestel

De laatste jaren wordt bij voortduring gepleit voor een bredere toepassing van zelfregulering ten behoeve van de borging van publieke belangen. Hierdoor zou idealiter de verantwoordelijkheid van private partijen moeten worden gestimuleerd en het draagvlak voor regelnaleving kunnen worden verhoogd. Minder vaak wordt er echter op gewezen dat zelfregulering ook nieuwe problemen met zich meebrengt. Zo blijkt uit een nadere bestudering van certificatie en accreditatie als voorbeelden van alternatieven voor traditionele vormen van overheidsregulering dat het nog niet zo eenvoudig is om precies aan te geven hoe de overheid haar wetgevingsbeleid en toezicht- en handhavingsactiviteiten optimaal kan afstemmen op dit soort – van origine private – borgingsmechanismen. Aan de hand van de resultaten van eerder onderzoek worden verschillende ideaaltypen van toepassingen van certificatie in het wetgevingsbeleid onderscheiden. Vervolgens worden aan deze ideaaltypen bestuurlijke en juridische randvoorwaarden verbonden, die nodig zijn voor een betrouwbare toepassing van certificatie in het publieke domein.

Philip Eijlander (P.Eijlander@uvt.nl), Guido Evers (G.J.M.Evers@uvt.nl) en Rob van Gestel (R.A.J.vanGestel@uvt.nl) zijn respectievelijk hoogleraar wetgevingsvraagstukken, universitair docent staats- en bestuursrecht en universitair hoofddocent wetgevingsvraagstukken aan de Universiteit van Tilburg.

1 Inleiding

De WRR heeft onlangs een pleidooi gehouden voor een bredere toepassing van zelfregulering ten behoeve van de verwerking van publieke belangen. Zelfregulering kan complementair zijn aan open wettelijke normen, waardoor gedetailleerde overheidsregels minder noodzake-

lijk zijn en problemen van overregulering kunnen worden voorkomen. Zelfregulering kan bovendien een functie vervullen bij de overheveling van verantwoordelijkheden voor het toezicht en de handhaving van regels naar private partijen (WRR, 2002).

Een voorbeeld van een dergelijke mogelijkheid werd onlangs gegeven door de voorzitter van de WRR: Omdat thans de regelgeving op het gebied van (brand)veiligheid, arbeidsomstandigheden en milieuvoorschriften in de horeca zodanig technisch, gedetailleerd en ondoorzichtig is geworden dat het nauwelijks nog mogelijk is voor lokale autoriteiten om hierop verantwoord toezicht te kunnen houden (Bekkers e.a, 2002), zouden de rollen van de toezichthouder en de onder toezicht gestelde herziening behoeven. Niet langer zouden toezichthouders door regelmatige inspecties van de inrichting moeten aantonen dat deze veilig is. Een horecaondernemer zou slechts voor een (verlenging van zijn) vergunning in aanmerking mogen komen indien hij zelf aantoont dat hij aan de veiligheidsvoorschriften voldoet. Dit zou kunnen geschieden door van de ondernemer te verlangen dat hij met enige regelmaat een verklaring afgeeft van een erkende certificatie-instelling waaruit blijkt dat de ondernemer aan de noodzakelijke eisen voldoet (Scheltema, 2003).

Hoewel deze aanvullende rol van zelfregulering op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt, kan deze rolverwisseling met de daarbij behorende 'omkering van bewijslast', gemakkelijk tot nieuwe problemen leiden. Zo kunnen er vragen rijzen omtrent de inhoud (of legitimiteit) van de door de certificatie-instelling gehanteerde beoordelingsrichtlijnen alsook omtrent de verantwoordelijkheidsverdeling tussen private controle-instellingen enerzijds en publieke handhavingsinstanties anderzijds. Mogen laatstgenoemden bijvoorbeeld 'blind vertrouwen' op de activiteiten van de certificatie-instelling. Zo nee, hoe kunnen zij hun (eind)verantwoordelijkheid dan praktisch waar maken (Evers, 2002)?

Nu certificatie en accreditatie van overheidswege steeds vaker naar voren worden geschoven als alternatieven voor en aanvullingen op wettelijke regels en publiekrechtelijk toezicht, zijn de vragen uit bovenstaand voorbeeld des te pregnanter geworden. Dit geldt temeer nu zich de afgelopen jaren regelmatig incidenten hebben voorgedaan, waarbij de controleactiviteiten van certificatie-instellingen – alsmede het toezicht daarop door de Raad voor Accreditatie – ontoereikend bleken. Denk alleen al aan de problemen rond certificatie van asbestverwijderingsbedrijven (zie paragraaf 2.2).

Om een goed beeld te krijgen van de (on)mogelijkheden voor de toepassing van certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid heeft het Ministerie van Economische Zaken afgelopen jaar onderzoek laten verrichten naar de wenselijke bestuurlijk-juridische inbedding van deze fenomenen. Dit onderzoek, uitgevoerd door het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Universiteit van Tilburg – deels in samenwerking met advieskantoor Twynstra/Gudde – zal worden benut voor een binnenkort te verschijnen kabinetsstandpunt (Eijlander, Evers, Van Gestel, 2003). In deze bijdrage presenteren wij, mede op grond van de resultaten van voornoemd onderzoek, onze belangrijkste bevindingen.

Paragraaf 2 gaat in op de opzet van het onderzoek en bevat een beschrijving van de verschillende wijzen van toepassing van certificatie in beleid en regelgeving. Daaruit blijkt al dat er niet één uniforme wijze van inbedding in het overheidsbeleid mogelijk is, aangezien de functie die met name certificatie wordt geacht te vervullen in het publieke domein in verschillende beleidstoepassingen uiteenvalt. Desalniettemin zijn er, zoals in paragraaf 3 zal blijken, wel enkele kernaspecten die in elk geval aandacht verdienen, zoals de noodzaak van een transparante structuur voor publiek-private samenwerking, een goede communicatie en informatie-uitwisseling en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. De verschillende beleidstoepassingen, gecombineerd met de daarbij behorende bestuurlijk-juridische randvoorwaarden, vormen de bouwstenen voor een viertal 'bestuursvarianten'. Deze worden toegelicht in paragraaf 4. In de paragraaf 5 wordt ingaan op de rol van de Raad voor Accreditatie (RvA) als 'tweedelijnstoezichthouder' op het functioneren van certificatie-instellingen. Tenslotte is bezien op welke wijze certificatie een zinvolle betekenis kan vervullen in het publiek-rechtelijke handhavingsbeleid.

2 Een onderzoek naar toepassingen van certificatie ten dienste van overheidsbeleid.

Certificatie heeft betrekking op gestandaardiseerde methoden van stelselmatige conformiteitsbeoordeling van producten, kwaliteitssystemen en vakbekwaamheden door onafhankelijke en deskundige instellingen op basis van eisen en onderzoeksmethoden, welke met inbreng van vertegenwoordigers van belanghebbende partijen zelf zijn vastgesteld. De op basis van deze activiteiten afgegeven schriftelijke verklaringen – de certificaten – bieden informatie die kan worden benut door afnemers

van de gecertificeerde bedrijven of consumentenorganisaties, maar ook door overheden. Men denke aan ISO 9001-certificaten die betrekking hebben op het managementsysteem van een organisatie of aan het Milieukeur voor producten. Gezien het feit dat in het bedrijfsleven voor veel vormen van certificatie (bijvoorbeeld ISO 9001) een zelfstandige vraag bestaat, is certificatie een activiteit die doorgaans als (commerciële) dienst op de markt wordt aangeboden.

In de jaren negentig heeft toepassing van certificatie in het overheidsbeleid een hoge vlucht genomen. Dit mede als gevolg van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Ondanks dat in het MDW-rapport Normalisatie en certificatie (MDW-werkgroep Certificering 1996) een stappenplan voor de toepassing van certificatie in het wetgevingsbeleid is neergelegd heeft dit binnen de Rijksoverheid niet geleid tot een uniforme praktijk. Het plan bood te weinig praktische handvatten voor een vertrouwenwekkende toepassing van certificatie. Verschillende departementen hebben daarom inmiddels eigen methoden en randvoorwaarden ontwikkeld om certificatie toe te kunnen passen ten behoeve van de borging van publieke belangen. Tegelijkertijd heeft er tot op heden weinig informatie-uitwisseling plaatsgevonden over opgedane ervaringen met de verschillende methoden van aanpak.

Ons bovengenoemde onderzoek besloeg vier onderdelen. Allereerst is een 'quick scan' uitgevoerd van de ruim tachtig certificatieregelingen die een rol spelen in het Rijksoverheidsbeleid. Daarna is een vijftiental regelingen geselecteerd welke diepgaander zijn onderzocht. Om een evenwichtig beeld te krijgen van de certificatiepraktijk is daarbij onder andere aandacht besteed aan de spreiding over departementen, de periode van totstandkoming (oude of nieuwe certificatieregeling), type certificatie (bijvoorbeeld product of persoonscertificatie) en de meest in het oog lopende verschillen in wijze van toepassing en juridische context (o.a. wel en niet wettelijk verplicht). Op grond van de resultaten van deze onderzoeksfase is een stelsel van 'bestuursvarianten' ontwikkeld. Een bestuursvariant is daarbij gedefinieerd als een ideaaltypische toepassing van certificatie met een daarbij behorend kader van noodzakelijke bestuurlijke en juridische randvoorwaarden. Tenslotte is er onderzoek gedaan naar de huidige positie van de private toezichthouder op certificatie-instellingen – de Raad voor Accreditatie – in het licht van de publieke belangen die met de onderzochte certificatieactiviteiten gemoeid zijn.

Om een indruk te geven van de verscheidenheid van toepassingen van certificatie in het overheidsbeleid en daarmee opgedane ervaringen zullen hieronder eerst een drietal toepassingen kort worden besproken. Achtereenvolgens zijn dat de certificatie van milieuzorgsystemen, asbestverwijderingsbedrijven en arbodiensten.

2.1 *EMAS/ISO 14001*

Zowel het Europese Eco Management and Audit Scheme (EMAS) als de mondiale norm ISO 14001 zijn vrijwillig hanteerbare stelsels van criteria voor de inrichting van managementsystemen gericht op de beheersing en continue verbetering van milieuprestaties. Daar waar ISO 14001 echter een internationale norm is, die in de non-gouvernementele International Organization for Standardization (ISO) is ontwikkeld, behelst EMAS een verordening, vastgesteld door de Europese wetgever. Ondanks de verschillende oorsprong van beide stelsels is het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van beide certificatiesystemen nagenoeg identiek. Het Ministerie van VROM is nauw betrokken bij de Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen (SCCM) die de promotie en harmonisatie van beide certificatieactiviteiten ter hand heeft genomen.

Certificatie van milieuzorgsystemen houdt geen direct verband met de handhaving van milieuvoorschriften. De beslissing van bedrijven om zich te laten certificeren wordt vooral ingegeven door een eigen behoefte om de milieuprestaties te verbeteren, een 'groen' bedrijfsimago te bewerkstelligen of tegemoet te komen aan wensen van afnemers. Wel heeft de rijksoverheid midden jaren negentig een beleid ontwikkeld met betrekking tot een meer flexibele 'milieuvergunning op hoofdzaken' (Van Gestel en Verschuuren, 1999). Een dergelijke vergunning verlicht het keurslijf van gedetailleerde technische middelvoorschriften, waardoor bedrijven meer keuzevrijheid krijgen om afgesproken milieudoelen te realiseren. Eén van de voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen is de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem. Een vermeend voordeel van de overheid van dit beleid is de mogelijkheid tot vermindering van toezicht en handhavingsactiviteiten als gevolg van de private controleactiviteiten van certificatie-instellingen en de verinnerlijking van milieunormen bij gecertificeerde bedrijven. Tot op heden zijn er echter geen harde bewijzen van een verbeterd nalevingsgedrag van bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem.

2.2 *Certificatie van asbestverwijderingsbedrijven*

Het slopen en verwijderen van asbest moet op grond van het Asbestverwijderingsbesluit worden uitgevoerd door deskundige verwijderingsbedrijven. Deze bedrijven moeten voldoen aan de eisen, zoals die zijn gesteld door een door de Raad voor Accreditatie erkende certificatie-instelling. Het geheel van eisen en beoordelingscriteria op grond waarvan certificatie plaatsvindt (het certificatieschema) wordt beheerd door een College van Deskundigen waarin de overheid eerst actief deelnam, maar later slechts agendalid was. Alhoewel het wettelijk stelsel erin voorziet dat ook door lokale overheden toezicht wordt gehouden op de verwijdering van asbest tijdens de sloopwerkzaamheden, bleek bij nader onderzoek dat in de praktijk vanwege het bevoegd gezag zelden of nooit handhavingsactiviteiten werden ontplooid.

Naar aanleiding van incidenten werd duidelijk dat het bezit van een certificaat onvoldoende garantie bood dat aan de wettelijke eisen voor een deskundige en betrouwbare asbestverwijdering wordt voldaan. Het certificatieschema was ontoereikend. Concurrentie tussen certificatie-instellingen zou ten koste gaan van de betrouwbaarheid van certificatie en er deden zich allerlei onoorbare praktijken voor (o.a. BNA, 2002; TNO, 1998). Bij door de RvA bijgewoonde inspecties bleek verder dat inspecteurs van de certificatie-instellingen vaak onvoldoende kennis hadden van de beoordelingscriteria en van de vereiste technologie voor deskundige asbestverwijdering (RvA, 2002).

2.3 *Certificatie van arbodiensten*

De werkgever dient op grond van de Arbeidsomstandighedenwet voor een aantal taken (risico-inventarisatie, verzuimbegeleiding, e.d.) de diensten in te roepen van een deskundige arbodienst. Deze dienst is op grond van de wet deskundig indien hij beschikt over een certificaat van een door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen certificatie-instelling (Plug e.a., 2002).

De wettelijke eisen en het certificatieschema voor arbodiensten omvatten vooral voorwaarden omtrent de organisatie en de binnen de arbodienst verzamelde deskundigheid. Op de naleving van deze eisen wordt vanwege de overheid geen toezicht meer gehouden. Er wordt slechts gekeken of een werkgever een contract heeft met een gecertificeerde arbodienst. Het daadwerkelijk functioneren van de arbodiensten wordt door de overheid nog slechts op een indirecte manier in de gaten gehouden door de toezichtsinspanningen van de arbeidsinspectie

op grond van de arbeidsomstandighedenwetgeving bij de werkgever ter plaatse.

Er zijn geen aanwijzingen dat de certificatieactiviteiten niet voldoen aan de doelstellingen van de wetgever. Maar het certificaat geeft 'slechts' aan dat de arbodienst competent is. De feitelijke activiteiten van een arbodienst en de kwaliteit daarvan worden vooral beïnvloed door de inhoud van de afspraken tussen werkgever en arbodienst. Uit evaluatieonderzoek blijkt dat deze opzet tot gevolg heeft dat de arbodiensten onvoldoende worden beoordeeld op de vraag in hoeverre hun dienstverlening een bijdrage levert aan het arbeidsomstandighedenbeleid van de werkgever (Marcellissen en Kerseboom, 2001).

2.4 *Verschillende beleidstoepassingen*

Uit ons onderzoek blijkt dat overheden (beleidsdirecties en handhavingsinstanties) vaak geen scherp beeld hebben van wat certificatie-instellingen en de RvA nu eigenlijk doen. Laatstgenoemde instellingen lijken soms weer te weinig oog te hebben voor de verschillende beleidsdoelen die overheden met certificatie nastreven en vooral voor de noodzakelijke publieke randvoorwaarden die dat met zich brengt. Het is daarom van belang verschillende beleidstoepassingen duidelijk te onderscheiden.

In de casus EMAS/ISO 14001 sluit de overheid aan bij certificatie in haar gebruikelijke functie. Als gevolg van een bestaande vraag naar geverifieerde milieu-informatie besluiten bedrijven zich uit commerciële of ethische overwegingen onder een bepaald normenstelsel te scharen en zich op de naleving daarvan door een particuliere instelling te laten controleren. De overheid tracht door de ontwikkeling van certificatieregelingen financieel en publicitair te ondersteunen economische orderingsprocessen ten gunste van het publieke belang te beïnvloeden. De beschikbaarheid van betrouwbare informatie, welke bijdraagt aan een helder onderscheid tussen bedrijven die zichzelf als 'milieuvriendelijk' aanmerken is zowel in het belang van de overheid als van afnemers, consumenten, werknemers, verzekeraars etc. Deze beleidstoepassing, gericht op het transparant maken van een bepaalde markt, kan worden aangeduid als *marktordeningsvariant*.

In deze casus zien we ook dat in het beleid ter uitvoering en handhaving van milieuregelgeving impliciet rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van gecertificeerde milieuzorgsystemen bij vergunningplichtige inrichtingen. Certificatie houdt weliswaar geen direct

verband met de naleving van wettelijke voorschriften, maar kan hierop wel een positief effect hebben, zodat hiermee bij de inrichting van het handhavingsbeleid rekening kan worden gehouden. Dit geschiedt bijvoorbeeld doordat toezichthouders differentiëren bij het bepalen van de controlefrequenties tussen wel en niet gecertificeerde ondernemingen (Van Gestel 2000, p. 332). Omdat deze toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving met name gevolgen heeft voor de inrichting en uitvoering van toezichtsactiviteiten, is zij in het onderzoek de *toezichts(ondersteunings)variant* genoemd.

In de casus asbestverwijderingsbedrijven en arbodiensten zien we vervolgens dat certificatie ook expliciet deel kan uitmaken van wetgeving. De beoordelingscriteria van het certificatieschema specificeren wettelijke eisen en het geheel van activiteiten inzake de herhaaldelijke beoordeling van het gecertificeerde object en de verlening of intrekking van certificaten maakt deel uit van het wettelijke handhavingsinstrumentarium. Er is echter een onderscheid qua beleidstoepassing tussen beide voorbeelden. In het geval van asbestverwijderingsbedrijven dient het proces van asbestverwijdering niet alleen regelmatig te worden beoordeeld door een certificatie-instelling, maar ook door het bevoegd gezag. Certificatie en handhavingsinspanningen zijn hier complementair. In het geval van de arbodiensten is certificatie de enige beoordelingsactiviteit die krachtens de wet rechtstreeks jegens arbodiensten wordt uitgevoerd. In de eerste toepassing is het certificaat een (voorwaardelijk) bewijs van overeenstemming met wettelijke eisen, dat door het bevoegd gezag nog geverifieerd – en derhalve ook ontkracht – kan worden. Deze beleidstoepassing hebben we de *toelatingsvariant* genoemd, omdat certificatie een noodzakelijke voorwaarde is om tot een bepaalde markt – in dit geval van erkende asbestverwijderingsbedrijven – te worden toegelaten. In het tweede geval vormt het certificaat arbodienst de enige wijze van vaststelling of de arbodienst aan de wettelijke eisen voldoet. Deze methode van onvoorwaardelijke wettelijke erkenning door middel van certificatie hebben we de *erkenningsvariant* genoemd.

Deze vier beleidstoepassingen brengen verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen met zich. Zo heeft de overheid een minder vergaande verantwoordelijkheid bij de wijze van uitvoering van de certificatieactiviteiten indien zij door de ondersteuning van een certificatieregeling het vrije spel van vraag en aanbod in een bepaald marktsegment wil prikkelen, dan in het geval dat zij de uitvoering en handhaving

van wettelijke voorschriften uitsluitend wil organiseren aan de hand van een wettelijk omschreven certificatiesysteem. In het eerste geval is het de 'klant' die de uiteindelijke meerwaarde van het certificaat moet bepalen. In het tweede geval is er als gevolg van de wettelijke verplichting nauwelijks meer sprake van marktprikkels en dient derhalve de overheid de kwaliteit te waarborgen.

3 Kernaspecten en kernproblemen

Het blijkt niet altijd eenvoudig om de kwaliteit van certificatieactiviteiten in een publieke context te waarborgen. Uit het onderzoek volgt dat er nog veel verbeterd kan worden en dat departementen nog te weinig gebruik maken van elkaars ervaringen. Enerzijds zou er bij de wetgever en bij beleidsmakers een helder beeld moet bestaan van het hetgeen men met certificatie wil bereiken. Anderzijds dient men aandacht te besteden aan kenmerkende eigenschappen van certificatie en accreditatie die van belang zijn voor een betrouwbare toepassing van certificatiesystemen in het overheidsbeleid. In deze paragraaf zullen we enkele van die aspecten de revue laten passeren.

3.1 *De 'of'-vraag: wanneer is certificatie een geschikt beleidsinstrument?*

De 'Aanwijzingen voor de regelgeving' geven aan dat alvorens tot overheidsinterventie wordt besloten eerst zal moeten worden bekeken in welke mate beleidsdoelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betreffende branche. Daarbij wordt expliciet gewezen op het mogelijk gebruik van certificatiesystemen. Dit betekent geenszins dat de overheid voor elk reguleringsprobleem haar toevlucht tot certificatie moet zoeken. Zo zal hierna nog duidelijk(er) worden dat certificatie geen geschikt middel is om fraude of corruptie bij bedrijven tegen te gaan, omdat de onderzoeksmethoden die certificatie-instellingen hanteren bij conformiteitsbeoordelingen en hun dienstverleningsrelatie tot de afnemer van het certificaat daaraan in de weg staan.

Ondanks het feit dat het niet eenvoudig is een inschatting te maken van het zelfregulerend vermogen, is het aanbevelenswaardig te onderzoeken in welke mate er in een branche draagvlak bestaat voor de ontwikkeling van een betrouwbare certificatieregeling en voor het op eigen kosten laten uitvoeren van nauwgezette beoordelingsactiviteiten. Heb-

ben publieke belangen en private belangen voldoende een gemeenschappelijk oogmerk? Hoe gezagsgetrouw is de branche in het verleden gebleken? Welke winst valt te behalen met het ontduiken van gestelde regels? Empirisch onderzoek en praktische hulpmiddelen, zoals de zogeheten ‘Tafel van elf’ (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2002) welke nalevingsindicatoren bevat, kunnen hierbij behulpzaam zijn. Om het voorbeeld van de certificatie van horeca-inrichtingen terug te halen: we weten uit de IRT-enquête (Commissie Van Traa 1996 bijlage IX, par. 4), dat zich in deze branche veel laag opgeleide gelukszoekende ondernemers ophouden die alles behalve risicomijdend gedrag vertonen. Bovendien is bekend dat de horeca kampt met sterke onderlinge concurrentie, modegevoeligheid van het uitgaanspubliek en een ingewikkelde regelgevingsstructuur (m.b.t. regelgeving: MDW-werkgroep Openbare inrichtingen, 2001). Zeker in een dergelijke branche is het riskant om certificatie te gemakkelijk te beschouwen als een alternatief voor overheidstoezicht. Daarmee is niet gezegd dat certificatie hier geen enkele rol kan vervullen, maar wel dat de motieven voor de toepassing ervan dienen te corresponderen met een passende beleidstoepassing en een daarbij behorende bestuurlijk-juridische inbedding. Vragen om moeilijkheden is bijvoorbeeld om certificatie in zo’n geval te gebruiken in de erkenningsvariant (zonder nalevingstoezicht vanwege de overheid) met de bedoeling om de kosten voor de inspanningen van toezichthoudende ambtenaren af te wentelen op horeca-ondernemers.

3.2 Welke beleidstoepassing heeft men voor ogen?

Indien men de bovenbeschreven beleidstoepassingen van certificatie *ideaaltypisch* ordent naar de mate van overheidsverantwoordelijkheid die er bijhoort ontstaat een oplopende reeks van: marktordeningsvariant, toezichtsvariant, toelatingsvariant naar erkenningsvariant. De mate van overheidsverantwoordelijkheid bepaalt hierbij in hoge mate de aard van de inbedding van de certificatieactiviteiten in beleid en regelgeving. Deze consequentie blijkt in de praktijk echter onvoldoende te worden getrokken. Zo zijn er beleidstoepassingen van certificatie, zoals de erkende kwaliteitsverklaringen voor bouwproducten onder het Bouwbesluit, die lijken op een toelatingsvariant, maar waarbij de overheid (het lokale bouw- en woningtoezicht) geen toezicht meer houdt op de gecertificeerde objecten en er feitelijk weinig publieke invloed is op het vaststellen van de beoordelingscriteria (Evers 2003). Anderzijds zijn er marktordeningsvarianten, zoals het EKO-keur voor de biologi-

sche productiemethode van landbouwproducten, waarbij de wetgever zelf de inhoud van de beoordelingscriteria vast stelt en waarbij aan de certificatie-instelling publiekrechtelijke toezichtsbevoegdheden zijn toegekend (KPMG, 2001/Ernst & Young, 2001).

Een *mismatch* tussen het motief voor certificatie, de beleidstoepassing en de bestuurlijk-juridische inbedding kan ertoe leiden dat partijen zich onvoldoende bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid, maar ook dat er verkeerde verwachtingen worden gewekt omtrent elkaars functioneren. Zo is ons uit interviews gebleken dat er vanuit de certificatiebranche regelmatig op wordt aangedrongen dat de overheid actief deelneemt in de normstellende commissies (Colleges van Deskundigen of normalisatiecommissies), terwijl departementen daarvan soms juist afzien uit angst om later gecommiteerd te worden gehouden aan de inhoud van certificatieregelingen. Soms ziet men dan dat een departement toch nog invloed wil houden op de inhoud van de beoordelingscriteria door bij of krachtens de wet ministeriële goedkeuring van certificatieschema's te verlangen. De vraag is of men daarmee veel opschiet wanneer er vervolgens geen inhoudelijke toetsing van die criteria meer plaatsvindt omdat de tijd, de capaciteit of de deskundigheid daarvoor bij het departement ontbreekt (Vgl. Stuurman 1995, p. 185-186).

3.3 *Certificatie is niet hetzelfde als nalevingstoezicht en handhaving*

Certificatie is een methode om aan belanghebbende partijen verantwoording af te leggen over het in acht nemen van bepaalde normen (Van Gestel, 2002/Evers, 2002). De certificatie-instelling voert op aanvraag een initiële beoordeling uit om vast te stellen of een persoon of bedrijf tegemoet komt aan gestelde eisen. Indien een certificaat wordt verleend, zal men vervolgens overeenkomstig een vaste systematiek en vooraf vastgestelde frequentie beoordelingen uitvoeren om te verifiëren of de certificaathouder aan de gestelde eisen blijft voldoen. Meestal worden deze conformiteitsbeoordelingen aangekondigd bij de gecertificeerde. Indien er afwijkingen worden geconstateerd zullen er maatregelen moeten worden genomen die in eerste instantie zien op een herstel van de naleving. Slechts bij afwijkingen van zeer ernstige aard of het uitblijven van normconformiteit zal de certificatie-instelling tot schorsing of intrekking van certificaten overgaan. De beoordelingsactiviteiten worden op gelijkwaardige wijze uitgevoerd voor alle cliënten van de certificatie-instelling. Extra beoordelingen in individuele gevallen dienen

immers te worden bekostigd door degene die de beoordelingen ondergaat. Bij de uitvoering van certificatieactiviteiten speelt niet alleen de relatie beoordelaar-beoordeelde, maar ook die van dienstverlener-afnemer. Elke kwaliteit – in dit geval de frequentie en omvang van de beoordelingen – heeft haar prijs. De aanbieder moet rekening houden met de aard van de vraag (zitten gecertificeerden daadwerkelijk te wachten op een onafhankelijke kwaliteitscontrole of willen ze een zo goedkoop mogelijk certificaat?) en met de concurrent (zijn andere certificatie-instellingen niet soepeler?).

Certificatie is derhalve iets anders dan de uitvoering van nalevings-toezicht of het overgaan tot handhaving. Door middel van een toezichts-beleid waarin rekening wordt gehouden met prioriteiten inzake de naleving van bepaalde regels, de aard van de branche en het nalevingsverleden van bepaalde personen of bedrijven, wordt door een toezichthouder gezocht naar overtredingen om een algemene en specifieke preventieve werking te bewerkstelligen en de overtreder te corrigeren. Handhavingsacties zien toe op het afdwingen van het herstel van de onrechtmatige situatie en/of bestraffing van de overtreder. Certificatie-instellingen kunnen daarentegen slechts in beperkte mate 'beleid' voeren waar het gaat om het toepassen van risico-analyses en differentiatie bij de frequentie en intensiteit van hun controles. Eenvormigheid is hier de regel en doordat de gecertificeerde uiteindelijk degene is die betaalt voor iedere extra controle is er een natuurlijke rem op de neiging om controles te intensiveren. Daar komt bij dat gecertificeerden, anders dan onder toezicht gestelden, bij de uitvoering van controles niet tot medewerking gedwongen kunnen worden. Ten slotte is een eventuele schorsing of intrekking van een certificaat 'slechts' bedoeld om de het vertrouwen in het certificaat te waarborgen en niet om de overtreder te bestraffen.

Daarom zal degene die meent dat certificatie een volledige vervanging kan zijn voor wettelijke handhavingsactiviteiten doorgaans bedrogen uitkomen. Slechts indien, gezien de aard van het object van beoordeling, volstaan kan worden met een vaste wijze van beoordeling – men denke aan de periodieke beoordeling van de vakbekwaamheid van een bepaald persoon – zal certificatie mogelijk de publieke beoordelingen kunnen vervangen. In andere gevallen kan niet met certificatie genoeg worden genomen en zal er altijd ook nalevingstoezicht vanwege de overheid nodig zijn. Een gunstig neveneffect van steekproefsgewijze overheidscontroles kan overigens zijn dat de kwaliteit van het certificatieproces wordt 'aangejaagd'. Een ondernemer die te goeder trouw is

en die dacht dat de controle op naleving van bepaalde regels door zijn certificatie-instelling accuraat heeft plaatsgevonden, maar die van overheidswege wordt getraakteerd op een sanctie, zal immers bij zijn certificatie-instelling te rade gaan om te vragen waarom deze de overtreding niet heeft geconstateerd.

3.4 *De betrokkenheid van de overheid bij de inrichting en borging van certificatieactiviteiten.*

Bedrijven die betrouwbare certificatieactiviteiten willen ontplooiën zullen regels hanteren die met betrekking tot certificatieactiviteiten in internationale normen zijn vastgelegd (bijvoorbeeld NEN-EN 45011: 1998 Algemene eisen voor instellingen die productcertificatiesystemen uitvoeren). Om hun betrouwbaarheid ook naar belanghebbende partijen aan te tonen laten zij zich doorgaans op basis van deze normen accrediteren door de Stichting Raad voor Accreditatie (RvA).

Een overheid die gebruik wil maken van certificatie zal doorgaans enige mate van zekerheid willen hebben over de vraag in welke mate het certificatieschema de gewenste kwaliteit van het gecertificeerde object kan garanderen en in hoeverre de onafhankelijke, deskundige en betrouwbare uitvoering van certificatieactiviteiten wordt gegarandeerd. Daarom verlangt de overheid vooral bij wettelijke certificaten doorgaans dat certificatie-instellingen worden geaccrediteerd alvorens zij door de minister worden aangewezen. Uit ons onderzoek is evenwel gebleken dat departementen op verschillende wijzen omgaan met accreditatie. Dit terwijl er een algemene overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en de RvA bestaat omtrent de betrokkenheid van laatstgenoemde instelling bij de aanwijzing van certificatie-instellingen die wettelijke taken verrichten. Bepaalde ministeries trachten de werkwijze van de RvA te beïnvloeden door het maken van aanvullende afspraken (Plug e.a., 2002). Het gaat daarbij onder andere om het meenemen van wetgevingsspecifieke eisen in het accreditatieproces, het verrichten van aanvullende conformiteitsbeoordelingen (men koopt als het ware extra controles in) en het verschaffen van verantwoordingsinformatie die ministers nodig achten om adequaat toezicht te kunnen houden op certificatie-instellingen. Andere departementen zeggen daarentegen weinig behoefte te hebben aan aanvullende waarborgen – overigens zonder dat men een scherp beeld lijkt te hebben van de wijze waarop de RvA opereert – of men gaat er juist toe over de competentiebeoordeling van certificatie-instellingen zelf te verrichten.

Al met al bestaat er aanzienlijke verwarring ten aanzien van de overheidsbetrokkenheid bij certificatie en accreditatie. Zo ziet binnen een departement als VROM, het Directoraat-Generaal Wonen de uitvoering van certificatie-activiteiten in het kader van het Bouwbesluit als een vorm van zuiver 'privaat toezicht'. Dit brengt met zich dat er geen aanwijzing van certificatie-instellingen door de minister plaatsvindt en dat men louter vertrouwt op door geaccrediteerde certificatie-instellingen afgegeven kwaliteitsverklaringen voor bouwproducten zonder dat er een inhoudelijke beoordeling van de criteria voor certificatie vanwege de minister plaatsvindt en zonder dat de aansluiting van deze criteria op de wettelijke eisen van overheidswege wordt verzekerd. Het effect daarvan wordt nog versterkt doordat lokale ambtenaren van bouw- en woningtoezicht erkende kwaliteitsverklaringen onverkort accepteren als bewijs van de geschiktheid van de in bouwwerken toegepaste producten en bouwmaterialen.

Het Directoraat-Generaal Milieu daarentegen beschouwt accreditatie van certificatie-instellingen 'slechts' als een noodzakelijke voorwaarde voor aanwijzing door de minister. Deze aanwijzing wordt gehanteerd als een onafhankelijkheids- of integriteitstoets in aanvulling op de beoordeling van de deskundigheid van de certificatie-instelling door de RvA. Bovendien wordt er door het ministerie vanuit gegaan dat door het lokale bevoegde gezag handhavend wordt opgetreden indien er een vermoeden bestaat dat een bouwstof in weerwil van de afgegeven kwaliteitsverklaring niet voldoet aan de wettelijke eisen ter voorkoming van verontreiniging van bodem of oppervlaktewater, zoals die voortvloeien uit het Bouwstoffenbesluit (Kamerstukken II 2001/02, 27 664, nr. 6, p. 9). Bij DG-Milieu wordt dus minder vertrouwd op certificatie en accreditatie en bouwt men meer publiekrechtelijke waarborgen in:

4. Publiekrechtelijke inbedding van certificatie: vier bestuursvarianten

In paragraaf 2.4 is geconstateerd dat er verschillende toepassingen van certificatie in het overheidsbeleid te onderscheiden zijn, te weten: I marktordening, II ondersteuning van het nalevingstoezicht, III toelating tot een bepaalde markt of activiteit en IV erkenning van een bepaalde kwaliteit of deskundigheid. In de praktijk blijken er ook mengvormen van deze beleidstoepassingen voor te komen. Erger is dat er dikwijls geen sprake is van een voor de betreffende beleidstoepassing

geschikte en consistente bestuurlijk-juridische inbedding. Van belang is dat, indien er voor een bepaalde beleidstoepassing is gekozen, ook de daarbij behorende juridische eisen in acht worden genomen. Daarom is in het onderzoek een ideaaltypische categorisering ontwikkeld voor een vertrouwenwekkende toepassing van certificatie in het overheidsbeleid. Deze kent een oplopende gestrengheid van de publiekrechtelijke randvoorwaarden tussen de varianten I t/m IV.

4.1 *Marktordeningsvariant*

In deze variant gaat het om vrijwillige toepassing van certificatie waarbij private partijen ter onderscheiding van andere marktspelers door bijvoorbeeld het dragen van een keurmerk de transparantie in de markt wensen te vergroten. Doordat belanghebbende partijen aan deze kennis gevolgen willen hechten in hun (bestedings)gedrag wordt hier tevens een publiek belang gediend (denk aan een veiligheidskeurmerk). Behalve de vereisten van accreditatie en openheid en transparantie van het certificatiestelsel (openbaarheid van certificatieschema's en bijvoorbeeld van klachten- en beroepsprocedures) behoeven aan deze toepassing niet of nauwelijks eisen vanwege de overheid te worden gesteld. Zo is de prijsvaststelling voor het verkrijgen van certificaten geen zaak van de overheid en zal van financiële overheidssteun uitsluitend in de opstartfase sprake mogen zijn, omdat vrijwillige zelfregulering suggereert dat er voldoende draagvlak in de sector is voor een eenmaal opgezette certificatieregeling.

4.2 *Toezihts(ondersteunings)variant*

Ook deze variant behelst vrijwillige certificatie. Voor de overheid kan het certificaat echter een indicatie geven voor de naleving van wettelijke regels. Vandaar dat financiële stimulering in de opstartfase denkbaar is. In het kader van een risico-analyse kan het feit dan men beschikt over bijvoorbeeld een gecertificeerd kwaliteitszorgsysteem van betekenis worden geacht, omdat daardoor overtredingen van bepaalde wettelijke regels uit slordigheid, of door het ontbreken van interne controlemechanismen, vermeden kunnen worden. Hoewel de overheid de aanwezigheid van certificaten kan laten meewegen bij het voeren van een (gedifferentieerd) handhavingsbeleid, mag nalevingstoezicht van overheidswege in deze variant nooit achterwege blijven. Ook hier is accreditatie van de certificerende instelling vereist, maar aanwijzing van certificatie-instellingen door de minister is overbodig. Hoewel goedkeu-

ring van certificatieschema's niet nodig is, mag van de overheid wel een actieve participatie in (centrale) colleges van deskundigen worden verwacht om op de hoogte te blijven van (veranderingen in) beoordelingscriteria, opdat deze kunnen worden doorgespeeld aan handhavers in het veld. Prijsvaststelling is hier niet noodzakelijk. Openheid en transparantie van het certificatiesysteem moeten corresponderen met de gevolgen die daaraan in het handhavingsbeleid van de overheid worden verbonden. Met andere woorden, het dient inzichtelijk te zijn op welke voor het nalevingsgedrag relevante punten gecertificeerde bedrijven zich onderscheiden van niet gecertificeerde bedrijven. Vanwege de vertrouwensband tussen bedrijven en certificatie-instellingen is het van belang dat laatstgenoemden niet uit zichzelf – zonder toestemming van de gecertificeerde – informatie over het nalevingsgedrag doorspelen aan handhavingsinstanties, omdat dit het zelfregulerend vermogen kan aantasten. Omgekeerd is het van belang dat handhavers gecertificeerden erop aanspreken wanneer ondanks het bezit van een certificaat sprake is van ernstige overtredingen van regelgeving.

4.3 *Toelatingsvariant*

De toelatingsvariant impliceert dat de normadressaten aantonen dat hun producten of diensten aan de nationale of Europese wettelijke eisen voldoen. Het certificaat is in deze toepassingsvorm een wettelijk erkend bewijs of een onderdeel van de wettelijk omschreven bewijsvoering. Zowel wettelijk verplichte als facultatieve certificatie is daarbij denkbaar. Voor zover certificatie een wettelijk bewijsvermoeden oplevert naast andere mogelijke bewijsvermoedens, zoals een eenmalige typekeuring, zal duidelijkheid moeten bestaan over deze alternatieve methoden van conformiteitsbeoordeling. De overheid zal zelf steekproefsgewijze toezichtsinspanningen moeten (blijven) verrichten door bijvoorbeeld incidenteel gecertificeerde producten van de markt te halen en te testen, omdat de aanwezigheid van een certificaat nooit betekent dat van overheidswege onvoorwaardelijk is vastgesteld dat ieder gecertificeerd object steeds op alle punten voldoet aan de wet. Omdat het gaat om de uitoefening van wettelijke taken zal er, naast de competentiebeoordeling door accreditatie, bestuurlijk toezicht op de certificatie-instellingen dienen te worden houden. Aanwijzing van deze instellingen door de minister is daartoe dan ook vereist. Vaststelling van maximumprijzen door de overheid is niet aan de orde. Actieve deelname in normstellende commissies is daarentegen wel gewenst met name wan-

neer certificatieschema's of beoordelingsrichtlijnen worden gebruikt ter invulling van open normen in wetgeving, welke moeilijk als zelfstandige maatstaf voor het nalevingsgedrag kunnen dienen. Uitwisseling van informatie tussen certificerende instellingen en toezichthouders is van belang om te voorkomen dat er bijvoorbeeld producten op de markt komen die niet aan de wettelijke eisen voldoen, als gevolg van een uiteenlopende interpretatie van de wet door certificatie-instellingen. In beginsel is er ook hier geen informatie-uitwisseling over het individuele nalevingsgedrag van producenten. Wanneer certificatie feitelijk de enige mogelijkheid is voor bedrijven om te bewijzen dat men voldoet aan de wet en van concurrentie tussen certificatie-instellingen feitelijk geen sprake is (er is bijvoorbeeld maar één deskundige instelling actief op de markt) mag worden verwacht dat certificatie-instellingen door de rechter kunnen worden aangemerkt als bestuursorganen waarop o.a. de Algemene wet bestuursrecht, inclusief de beginselen van behoorlijk bestuur, en de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing zijn.

4.4 *Erkenningsvariant*

In deze variant gaat het om (doorgaans verplichte) certificaten die worden gehanteerd als een onvoorwaardelijke wettelijk erkenning van de overeenstemming met publiekrechtelijke eisen. De overheid controleert nog slechts of het certificaat aanwezig is en verricht in beginsel zelf geen toezichts- en handavingsinspanningen op het punt van de beoordeling van de competentie van de gecertificeerde personen of organisaties. Deze variant is echter niet geschikt indien ook moet worden vastgesteld hoe personen of organisaties hun deskundigheid in de praktijk aanwenden. In de erkenningsvariant zal al snel sprake zijn van de uitoefening van publiek gezag door certificerende instellingen. Punt van discussie is hier evenwel de mogelijkheid van concurrentie tussen conformiteitsbeoordelingsinstanties, waarvan normaliter bij bestuursorganen geen sprake is. De uitoefening van openbaar gezag betekent onder andere dat maximale openheid over de taakbeartiging aangewezen is. Te denken valt aan actieve openbaarmaking van zowel certificatieschema's als aangesloten gecertificeerden en bekendmaking van schorsingen en intrekking van certificaten. De minister zal – gelet op de onvoorwaardelijke wettelijke gevolgen – de certificatieschema's moeten goedkeuren. Ook hier zal de minister zelf de certificerende instelling – na accreditatie- moeten aanwijzen. Bovendien moeten de certificatieschema's worden goedgekeurd door de minister omdat de beoordelings-

criteria deel gaan uitmaken van de wettelijke regeling. Door deze goedkeuringsbevoegdheid is participatie van overheidswege in colleges van deskundigen in feite niet strikt nodig, maar wellicht is een agendalidmaatschap nuttig uit het oogpunt van tijdige informatie-uitwisseling ter voorkoming van onnodige beroepen op de mogelijkheid tot weigering van goedkeuring. Vaststellen van maximumprijzen door de overheid is noodzakelijk wanneer er slechts één of enkele certificatie-instellingen aangewezen zijn.

5 Hoe nu verder met certificatie in het overheidsbeleid?

Met een consistente toepassing van certificatie in het overheidsbeleid volgens de hierboven vermelde systematiek zijn we er helaas nog niet. Om te beginnen zal er ook aan de interne waarborgen van de certificatie- en accreditatiestructuur wat moeten veranderen. Met name op het gebied van de openbaarheid van normen en certificatieschema's en de transparantie van procedures en onderzoeksmethoden valt er nog het nodige te verbeteren. Daarnaast zal er meer duidelijkheid moeten komen over de positie van de RvA als 'controleur van de controleurs'. Daarbij zal ook de positie van de RvA ten opzichte van de overheid verhelderd moeten worden met het oog op de beïnvloedingsmogelijkheden die de rijksoverheid nodig heeft met name daar waar het gaat om accreditatie van certificatie-instellingen die publieke taken vervullen. Ten slotte zal er van overheidswege een doordacht beleid ontwikkeld moeten worden omtrent het op verstandige wijze omgaan met certificatie in het toezichts- en handhavingsbeleid.

5.1 *Transparantie*

Waar het certificatie betreft zijn de normen voor de accreditatie van certificatie-instellingen bijvoorbeeld niet erg concreet op het punt van de vereiste responsiviteit ten aanzien van klachten. Zo stelt EN 45012 op het punt van de beschikbaarheid van klachtenregelingen: *'2.1.7.1. the certification / registration body shall document, update at regular intervals, and make available (through publications, electronic media or other means), on request, (...) f) information on procedures for handling complaints, appeals and disputes.'* Deze eis zegt uiteraard niets over de manier waarop klachten- en beroepsprocedures en dergelijke door certificatie-instellingen bekend gemaakt moeten worden. De praktijk laat zien dat certificatie-instellingen op hele verschillende wijzen invulling

geven aan deze en andere fundamentele eisen die betrekking hebben op de waarborgen waaraan certificatie moet voldoen. Zo vermelden sommige certificatie-instellingen alle gegevens met betrekking tot klachtenprocedures, termijnen, beroepsmogelijkheden, inclusief klachtenformulieren, vervolgstappen en dergelijke op hun website, terwijl bij andere instellingen slechts na lang doorvragen en doorzoeken duidelijk wordt wie verantwoordelijk is voor de behandeling van klachten en welke praktische stappen er gezet moeten worden om überhaupt een klacht in te kunnen dienen. De overheid zal er – liefst samen met de RvA – op moeten aandringen dat er verbetering wordt gebracht in de publicatie van kerndocumenten, zoals certificatieschema's en klachten- en beroepsprocedures.

Het gaat in deze echter niet alleen om openbaarheid van normen en procedures, maar ook om openheid in de zin van de actieve bereidheid om verantwoording af te leggen over zaken als onderzoeksmethoden en beoordelingsfrequenties. Zo bleek tijdens een onderzoek van de VROM-inspectie naar de problemen rond de toepassing van AVI-bodems en het functioneren van productcertificatie daarbij, dat certificatie-instellingen maar weinig geneigd waren om actief mee te werken en alle vragen te beantwoorden. (VROM-Inspectie Regio Zuid, 2002). Voor een branche die het moet hebben van vertrouwen in de gehanteerde beoordelingscriteria en onderzoeksmethoden is dit een slechte zaak. Openheid vanuit de certificatiebranche zal evenwel moeilijk met behulp van juridische middelen kunnen worden afgedwongen. De overheid kan daar natuurlijk wel rekening mee houden waar het gaat om de aanwijzing van certificatie-instellingen en de ontwikkeling van haar toezichtsbeleid (zie hierna). Verder is denkbaar dat de overheid in haar eigen voorlichtingsbeleid informatie verschaft over het gebrek aan transparantie dat sommige certificatie-instellingen aan de dag leggen.

Ook de RvA zal op het punt van transparantie zijn leven moeten verbeteren. Dat kan deels door een intensievere communicatie met de departementen, maar het vergt wellicht ook meer institutionele maatregelen. Zo beperkt de RvA zich thans qua publiciteit tot de vermelding van geaccrediteerde instellingen en lijsten van accreditaties die zijn geschorst of ingetrokken. De resultaten van zogeheten *peer reviews* over het eigen functioneren, zoals die worden verricht door buitenlandse accreditatie-instellingen, blijven daarentegen voor het publiek geheim. Dit terwijl de raad zich vreemd genoeg jegens derden wel op deze rapporten beroept om haar onafhankelijkheid en betrouwbaarheid te onderstrepen.

Inmiddels wordt er gelukkig ook vanuit de Europese Commissie (Europese Commissie 2003, p. 11) aangedrongen op meer transparantie en een uniforme aansturing van accreditatie-instellingen vanuit de overheid. Daarnaast zou de RvA in de toekomst vaker verantwoordingsinformatie moeten gaan verschaffen over de wijze waarop men de controle bij geaccrediteerde instellingen vervult. Wij noemen slechts de mate waarin op specifieke terreinen periodieke herbeoordelingen daadwerkelijk plaatsvinden en de wijze waarop de inhoudelijke deskundigheid van certificatie-instellingen in de praktijk wordt gewogen.

5.2 *De positie van de RvA*

Accreditatie wordt door de RvA thans omschreven als: *'de procedure waarmee een gezaghebbende instantie formeel erkent dat een instelling of persoon competent is voor de uitvoering van specifieke taken. Voor Nederland is de RvA de gezaghebbende instantie'* (RvA, 2001). Uit deze definitie blijkt al dat de RvA feitelijk monopolist is. Deze monopoliepositie is op zichzelf niet zo vreemd. Afgezien van de vraag of de Nederlandse markt groot genoeg is voor twee of meer accreditatie-instellingen lijkt accreditatie onder concurrentie weinig zinvol. In een situatie waar certificatie-instellingen zelf de kosten van accreditatie moeten dragen zullen zij, zolang hun gezag in de markt daardoor niet wordt aangetast, op zoek gaan naar de goedkoopste aanbieder van accreditatiecertificaten. Concurrentie tussen deze aanbieders zou daarom nopen tot de instelling van een soort 'super accreditatieorgaan' dat op zijn beurt weer accreditatie-instellingen erkent.

Aan de bestuurlijke positie van de RvA zal evenwel wat moeten veranderen. De huidige financiële afhankelijkheid van deze organisatie ten opzichte van de certificatiebranche en de onduidelijkheden waar het gaat om de beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid ten aanzien van accreditatie-activiteiten in het publieke domein zorgen ervoor dat de RvA haar gezaghebbende positie als 'slot op de deur' van het certificatieproces onvoldoende kan waarmaken. Enerzijds zijn aan de RvA geen wettelijke bevoegdheden toegekend waar het de controle op certificatie-instellingen met een wettelijke taak betreft. Anderzijds fungeert accreditatie feitelijk soms wel als de enige vorm van 'toezicht' op certificatie-instellingen met dergelijke taken, omdat departementen de capaciteit, noch de deskundigheid bezitten om via hun aanwijzingsbeleid voldoende greep te houden op deze instellingen. Op grond van het onderzoek is daarom bepleit dat tenminste de bestaande overeenkomst

tussen de Staat en de RvA wordt uitgebreid en verscherpt. Onder meer zouden de volgende punten adequaat geregeld moeten worden: de periodieke verantwoording door de RvA over de accreditatieactiviteiten in het publieke domein, de mogelijkheid en de gevolgen van het opdrachtgeverschap van de overheid voor (aanvullende) werkzaamheden, de mogelijkheid van overheidswaarnemingen bij bepaalde beoordelingen en de incorporatie van wetgeving- en richtlijnspecifieke accreditatie.

5.3 *Naar een op certificatie toegesneden handhavingsbeleid*

Toezicht- en handhaving zijn schaarse goederen. Het is een illusie om te denken dat alle regelgeving in ons land even intensief kan worden gehandhaafd. Al kennen we in de bestuursrechtelijke jurisprudentie een zogeheten 'beginselplicht tot handhaving', dit laat onverlet dat de menskracht van de overheid beperkt is. Daarom is het belangrijk dat er wordt gewerkt aan toezichts- en handhavingsplannen waarin op verstandige wijze prioriteiten worden gesteld ten aanzien van de vraag hoe de naleving van wetgeving optimaal verzekerd kan worden. In de kaderstellende visie op toezicht (Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr.1, p. 4) van het kabinet is dienaangaande opgemerkt dat: *'Toezicht moet worden gezien als onderdeel van een breder systeem van checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controles.'* Het kabinet sluit zich aan bij de gedachte dat belanghebbenden en gebruikers van onder toezicht staande organisaties een rol bij het toezicht dienen te krijgen.

Certificatie is één van de wijzen waarop belanghebbenden een bijdrage kunnen leveren aan een verbeterde naleving van wet- en regelgeving. Daarmee zijn we er echter nog niet. De vraag is immers niet *zoo of*, maar veeleer *hoe*, certificatie kan worden ingepast in een 'slimmer' toezichts- en handhavingsbeleid. Hoe zou zo'n beleid er dan uit moeten zien? Het is lastig om daarover in zijn algemeenheid uitspraken te doen. Er is namelijk meer empirisch onderzoek nodig om op verschillende beleidsterreinen en in afzonderlijke bedrijfstakken aanwezige risico-indicatoren in het nalevingsgedrag op het spoor te komen (zie bijvoorbeeld Huisman, 2001), maar ook om bijvoorbeeld antwoorden te krijgen op vragen als: in hoeverre bestaan er binnen een specifieke bedrijfstak relevante verschillen tussen wel of niet gecertificeerde bedrijven en meer of minder grote en complexe ondernemingen waar het gaat om problemen met regelnaleving? Voorkomen zal moeten worden dat gecertificeerde bedrijven worden 'beloond' met een minder frequent of

minder indringend overheidstoezicht, terwijl daar qua nalevingsgedrag geen reden voor is (Prinsen en Vossen, 2002).

Dit laatste wil echter niet zeggen dat er geen algemene aanknopingspunten zijn ten aanzien van de vraag hoe bij het opstellen van handhavingsplannen rekening kan worden gehouden met de aanwezigheid van een certificaat. Te denken valt aan de mate waarin de normen uit het certificatieschema overlap vertonen met de wettelijke eisen; het nalevingsverleden van een gecertificeerde organisatie; de menskracht en middelen die gemoeid zijn met een bepaalde vorm of bepaalde mate van controle in verhouding tot het daarmee te behalen rendement (de pakkans en de detectiekans); en het risico dat normovertreding daadwerkelijk optreedt bij een minder frequent, minder indringend of meer voorspelbaar overheidstoezicht (bijvoorbeeld de mate waarin overtredingen gecamoufleerd kunnen worden bij aangekondigde controles).

Uiteindelijk gaat het om vinden van de balans tussen het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers en een gerichte inzet van de 'zwaarmacht' van de overheid daar waar sprake is van welbewuste overtredingen die om repressief optreden vragen.

Literatuurlijst

- Bekkers V.J.J.M., Fenger H.J.M., Homburg V.M.F. en Ringeling A.B., m.m.v. Rogier L.J.J., *Integrale handhaving: een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*, Rotterdam, 2002.
- BNA-groep, *Handhaving en certificering*, Den Haag, 2003.
- Commissie Van Traa, *Inzake opsporing*, Bijlage IX, par. 4., Den Haag, 1996.
- Eijlander Ph., Evers G.J.M., Gestel R.A.J. van, *De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving*, Tilburg, 2003.
- Ernst&Young, *Verantwoord certificeren en controleren in de biologische landbouw*, rapport inzake 'QuickScan' controle en certificatie Stichting Skal, Den Haag, 2001.
- Evers G.J.M., *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften*, Den Haag, 2002.
- Evers, G.J.M., *Kanttekeningen bij de toepassing van productcertificatie in relatie tot de handhaving van bouwvoorschriften*, in *Bouwrecht*, 2003 (nog te verschijnen).
- Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Verbetering van de tenuitvoerlegging van de nieuwe-aanpakrichtlijnen*, COM (2003) 240 def.
- Expertisecentrum Rechtshandhaving, *De Tafel van elf, beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels*, Ministerie van Justitie, Den Haag, 2002.
- Gestel, R.A.J. van, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven*, Den Haag, 2000.
- Gestel, R.A.J. van, *Certificatie als alternatief voor toezicht op de naleving van milieuwet-ten? Over transplantatie van private kwaliteitssystemen naar een publieke context*, Preadvies Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid, Den Haag, 2002.
- Gestel R.A.J. van, en Verschuuren J.M., *Juridische handleiding bedrijfsinterne milieuzorg en vergunning op hoofdzaken*, Deventer, 1999.

- Huisman, W., *Tussen winst en moraal: achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*, Den Haag, 2001.
- Kaderstellende visie op toezicht, *Kamerstukken II* 2000/01, 27831, nr. 1.
- KPMG, Stichting SKAL: verslag van bevindingen, feitenonderzoek en beperkt organisatieonderzoek, Zwolle, 2001.
- Marcelissen, F.H.G. en Kerseboom, L., Certificering van arbodiensten, Verslag van een evaluatie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 2001.
- MDW-werkgroep certificering, Normalisatie en certificatie, Den Haag, 1996.
- MDW-werkgroep openbare inrichting, Openbare inrichtingen à la carte, Den Haag 2001.
- NEN-EN 45011: 1998, Algemene eisen voor instellingen die productiecertificatiesystemen uitvoeren.
- Plug, P.J., Sons, E.P. Meussen, P.M., Jansen, M.G.W., Onderzoek naar het systeem van accreditatie en certificatie voor SZW-doeleinden, Den Haag, 2002.
- Polak, J.E.M., Bestuursrechtelijke kanttekeningen bij de toekomst van de nationale rechtsstaat, in *NTB*, 2003/6, pp. 168-172.
- Prinsen, H.M., Vossen, R.M.M., Eindrapport naleving en handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 2000-2001, Den Haag, 2002.
- Raad voor Accreditatie, Termen en definities, April 2001.
- Raad voor Accreditatie, Rapportage resultaten beoordelingen van de eindcontrole na asbestsaneringen uitgevoerd door de RvA, Utrecht 11 juli 2002.
- Scheltema M., Rechtsstaat en eigen verantwoordelijkheid van burger en bedrijf: Vervanging van gedetailleerde regelgeving door open normen zou herverdeling van verantwoordelijkheden bevorderen, in *Openbaar bestuur*, 2003/5.
- Stuurman, C., *Technische normen en het recht: beschouwingen over de interactie tussen het recht en technische normalisatie op het terrein van informatietechnologie en telecommunicatie*, Oostzaan, 1995.
- TNO, Asbest in puin en puingranulaat, Apeldoorn, 1998.
- VROM-Inspectie Regio Zuid, 'In slak en as?', 7 oktober 2002
- WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag, 2002.