

Certificatie: instrument van de 'andere overheid'?

Lange tijd heeft de overheid geprobeerd de groeiende complexiteit en daaraan gekoppelde groeiende behoefte aan ordening van de samenleving te evenaren met een toename van wet- en regelgeving. Meer en meer dient zich evenwel het besef aan dat de overheid niet langer in staat is om als centrale actor alle touwtjes van het maatschappelijk verkeer in handen te houden. Het debat over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van publieke regelgeving woedt dan ook volop. De kritiek luidt dat wetgeving te complex is en niet aansluit bij de praktijk. Wetgeving wijzigt voortdurend, maar is tegelijkertijd te rigide. Ook wordt naar voren gebracht dat de overheid onduidelijke of tegenstrijdige regels uitvaardigt of regels die niet uitvoerbaar zijn.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het pleidooi voor 'regelgeving op hoofdlijnen' veel weerklank vindt. De wetgever zou niet alles tot in detail moeten regelen, maar zich kunnen beperken tot open normen waaraan voorts door private instellingen verder invulling wordt gegeven. 'De voordelen van deze benadering zijn dat de verantwoordelijkheid primair bij degene wordt gelegd die ook in eerste instantie de verantwoordelijkheid moet dragen: het bedrijf. Het wordt aangesproken op die verantwoordelijkheid en op het gebruik van de kennis die het bezit. (...) [E]en groot verschil met wettelijke regels is, dat zij [de regels] zich ontwikkelen overeenkomstig de inzichten die in de professionele wereld op dat punt ontstaan en daarmee beter up-to-date gehouden kunnen worden' (Scheltema, 2003).

Niet alleen wordt een gewijzigde rol voor de overheid in het proces van normstelling bepleit, dit geldt ook voor de rol van de overheid in toezicht en handhaving. De terugtrekkende overheid dient zich te beperken tot metatoezicht. Dit argument wordt krachtig verwoord in het Actieprogramma Andere Overheid van het kabinet, dat als uitgangspunt heeft de rol van burgers en bedrijven – de civil society – in het publieke domein te versterken. 'De rol van de overheid als toezichthouder wordt dan een andere: zij houdt vaker toezicht op het toezicht (metatoezicht). De overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van checks and balances op de verschillende terreinen van overheidszorg' (Actieprogramma Andere Overheid, 2004: 28).

Certificatie in publiek domein

Een instrument dat op het oog uitstekend aansluit bij deze veranderde opvattingen is certificatie. 'Certificatie omvat het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat (...) een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon voldoet aan vooraf gestelde eisen' (Kabinetstandpunt, 2004).

We kennen certificatie vooral als een initiatief uit de private sector. De laatste jaren wordt certificatie echter steeds vaker ingezet om overheidsdoeleinden te realiseren in het publieke domein. Inmiddels bestaan er zo'n tachtig publieke certificatieregelingen. Maar de bekendheid onder beleidsmakers met de vooren nadelen, de empirische werking en de randvoorwaarden waaronder dit instrument kan worden ingezet, is beperkt. Bestaande

praktijkervaringen laten bovendien zien dat de (hooggespannen) verwachtingen lang niet altijd bewaarheid worden. De overheid, maar ook branches en certificerende instellingen, worstelen daarom met de vraag of en hoe certificatie kan bijdragen aan de oplossing van de regulerings- en handhavingsproblemen van de overheid.

Themanummer

In dit themanummer gaan we in op de mogelijkheden van certificatie en de spanning die de inzet van dit private instrument in de publieke context oplevert. De bijdragen maken duidelijk dat de doeleinden die door de overheid met het instrument worden nagestreefd niet altijd overeenstemmen met de doeleinden van betrokken private actoren (de branche en certificerende instellingen).

Guido Evers geeft in het eerste artikel een overzicht van de verschijningsvormen, mogelijkheden en risico's van de toepassing van certificatie in overheidsbeleid. Evers constateert dat de betrouwbaarheid van certificatie in het publieke domein gebaat is met duidelijkheid over de functie van certificatie en over de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheden. Succesvolle inzet van het instrument vereist voorts dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de branche. Dat neemt niet weg dat naarmate de overheid meer vertrouwt op certificatie om haar publieke taken gestalte te geven, zij haar greep op de certificatiestructuur dient te versterken.

Judith van Erp en Suzan Verberk richten zich op het proces van normstelling in de keten van certificatieactiviteiten. Vergeleken met publieke regelgeving zouden private normen duidelijker zijn en beter uitvoerbaar, flexibeler ook. Daarnaast zou de acceptatie en nalevingsbereidheid van de normen toenemen. Van Erp en Verberk betogen dat deze voordelen zich in de praktijk niet altijd voordoen. Dit hangt mede af van de organisatiegraad en homogeniteit van de branche. Daarnaast moet het College van Deskundigen een goede vertegenwoordiging zijn van de branche en moet de overheid actief betrokken zijn bij het opstellen van private normen.

Sabine Breukers en Rob van Gestel bespreken de spanning tussen publieke en private toezichthouders. Dit gebeurt aan de hand van een interessante praktijkcasus, het toezicht op de naleving van (internationale) wet- en regelgeving door zeeschepen. Een gedeelte van dit toezicht is door de inspectie uitbesteed aan private klassebureaus. Centraal staat de vraag op welke wijze de overheid haar handhavingsinspanningen kan afstemmen op de kwaliteitszorg in de branche zelf. Breukers en Van Gestel komen tot de conclusie dat de betrokkenheid van de private klassebureaus belangrijke voordelen biedt en verwijzen in dit verband bijvoorbeeld naar de kennis en expertise waarover de klassebureaus beschikken. Tegelijkertijd waarschuwen de auteurs dat kostenoverwegingen bij de inspectie een objectieve beschouwing van de juiste afstemming tussen publieke en private toezicht in de weg kan staan. Zij beargumenteren dat de 'harde' vorm van verticaal toezicht door de inspectie wenselijk blijft.

Cor van Montfort en Birthe van der Voort beschrijven de visie die de Algemene Rekenkamer ontwikkelt op een bredere vorm van toezicht, waarin naast klassiek overheidstoezicht ook andere, meer 'horizontale', toezichtsvormen passen. In tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld, zijn zij van mening dat certificatie niet per definitie een horizontaal instrument is. Integendeel, zodra er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid of van verplichte certificatie beschouwen de auteurs certificatie als een variant binnen het verticale toezicht. Van Montfort en Van der Voort betogen dat certificatie een van de instrumenten is in een

groter geheel van systemen van kwaliteitszorg, governance, toezicht en verantwoording. In plaats van de dichotomie horizontaal versus verticaal toezicht centraal te stellen, loont het om te kijken naar de functie die het instrument voor de verschillende betrokkenen kan hebben; voor de minister, de klanten, de branche en de maatschappij.

We besluiten dit themanummer met een beoordeling van het kabinetsstandpunt ‘Certificatie en Accreditatie’ op de bruikbaarheid voor de beleidspraktijk.

Het kabinetsstandpunt dat eind 2003 is verschenen, heeft onmiskenbaar meer duidelijkheid gecreëerd. De belangrijkste bijdrage is dat het helder maakt dat certificatie overheidstoezicht niet kan vervangen en beleidsmakers er op attendeert dat altijd de vraag moet worden gesteld of certificatie wel een geschikt instrument is. Op andere punten lost het kabinetsstandpunt evenwel de verwachting niet in. Inhoudelijke input voor de beantwoording van de vraag of certificatie in een gegeven situatie bij kan dragen aan de realisatie van publieke belangen, geeft het niet. Door voorbij te gaan aan de in de sector aanwezige incentives voor regelnaleving en regelovertreding, biedt het kabinetsstandpunt uiteindelijk te weinig houvast aan de beleidsmaker bij zijn besluitvormingsproces over de inzet van het instrument.

Literatuur

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Actieprogramma ‘Andere Overheid’, Den Haag, 2004.

Ministerie van Economische Zaken, Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Den Haag, 2003.

Scheltema, M., Rechtsstaat en verantwoordelijkheid van burger en bedrijf, in: Openbaar bestuur, jrg. 13, nr. 5, mei 2003.

De toepassing van certificatie in overheidsbeleid

Guido Evers is verbonden aan de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie. Hij schreef een proefschrift over certificatie en wetgeving aan het Schoordijk Instituut van de Universiteit van Tilburg. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

De overheid zet certificatie in voor publieke doelen, maar laat hierbij soms te veel los. Als certificatie een rol heeft in beleid, heeft de overheid echter een zekere verantwoordelijkheid voor de certificatie-structuur. Dit artikel biedt een breed overzicht van de wijzen waarop certificatie in wetgeving wordt ingezet. Het gaat in op de beperkingen die aan sommige vormen kleven en bespreekt diverse mogelijkheden om de kwaliteit van de certificatieactiviteiten in beleid extra te borgen. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat het karakter van certificatie als privaat instrument in stand blijft.

Als gevolg van de zoektocht naar geschikte alternatieven voor wet- en regelgeving heeft het verschijnsel certificatie inmiddels een belangrijke plaats verworven in het wetgevingsbeleid. Door deze vorm van zelfregulering in te zetten ten dienste van publieke belangen, zoals de bescherming van het milieu of de veiligheid van werknemers, kan de overheid meer algemene normen in plaats van gedetailleerde voorschriften stellen, branchepartijen meer verantwoordelijkheid geven in de bescherming van publieke belangen en haar eigen toezicht- en handavingsinspanningen verminderen. Zoveel voordelen kan een overheid die al jaren streeft naar deregulering, vermindering van administratieve lasten en een vereenvoudiging van haar toezichts- en handavingstaken moeilijk aan zich voorbij laten gaan.

De toepassing van certificatie in wetgevingsbeleid blijkt echter ook nieuwe problemen te veroorzaken. Onbekendheid met het verschijnsel en met de bestaande regels en gebruiken binnen de certificatiebranche kunnen leiden tot ongerechtvaardigde verwachtingen omtrent de activiteiten. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat uitvoerings- en handavingsproblemen ontstaan rond wettelijke regelingen waarin van certificatie gebruik wordt gemaakt. Zo heeft de wettelijk voorgeschreven certificatie van asbestverwijderingsbedrijven in het verleden tot ernstige problemen geleid. Terwijl de overheid in het licht van de voorgeschreven certificatieactiviteiten haar toezicht- en handavingsactiviteiten had ingeperkt, bleken de controleactiviteiten van certificatie-instellingen niet toereikend om de naleving van de wettelijke eisen door de asbestverwijderingsbedrijven te garanderen. Niet alleen de certificatiestructuur bleek in dit geval te kort te schieten. De overheid had zelf, nadat zij certificatie had voorgeschreven, ook weinig aandacht meer voor het daadwerkelijke niveau van naleving van de betreffende regels (Tweede Kamer 2002/03, 25 834 en 22 343, nr. 22). Klaarblijkelijk is het niet altijd even eenvoudig om bij integratie van certificatie in het overheidsbeleid tot een betrouwbare afstemming van private en publieke verantwoordelijkheden te komen. In deze bijdrage wordt een algemeen beeld geschetst van de mogelijkheden en risico's van de toepassing van certificatie in overheidsbeleid. Tevens komt aan de orde welke borgingsmethoden de overheid ter beschikking staan om de betrouwbaarheid van certificatieactiviteiten te vergroten en hoe deze methoden bij

verschillende categorieën van toepassingen van certificatie in overheidsbeleid kunnen worden benut.

Rol van certificatie

Certificatie wordt meestal gezien als een verschijnsel dat toebehoort aan het bedrijfsleven. Een producent verschaft door middel van een certificaat informatie over zijn producten of productieprocessen, zodat afnemers of andere belanghebbenden daarop hun gedrag kunnen afstemmen. Certificatie op basis van de Veiligheid, gezondheid en milieu Checklist Aannemers (VCA) is bijvoorbeeld voortgekomen uit een in de petrochemische industrie levende wens om aannemers te laten controleren op het in acht nemen van veiligheidseisen.¹ Als gevolg van de brede toepassing van certificatie in het bedrijfsleven hebben echter ook overheden belangstelling gekregen voor het verschijnsel. Motieven voor de toepassing in overheidsbeleid zijn gelegen in handhavingsproblemen met klassieke command-and-control wetgeving, de behoefte aan een kleinere overheid en het streven naar een vermindering van administratieve lasten (MDW-werkgroep certificering, 1996: 17-22). De toepassing van certificatie kan op verschillende manieren de kwaliteit van wetgeving ten goede komen, omdat het een alternatief biedt voor overheidsregulering en het de noodzaak van overheidsoptreden kan verminderen.

Toepassing van certificatie in publiek beleid betekent allereerst dat wordt aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de samenleving. De beoordelingseisen voor certificatieactiviteiten worden vastgesteld door vertegenwoordigers van belanghebbende partijen verenigd in zogenaamde Colleges van Deskundigen of normcommissies. Wanneer branchepartijen zich bezighouden met regelgeving, kan de deskundigheid van deze partijen optimaal worden benut, kan het draagvlak voor de vastgestelde regels worden vergroot, en kan een grotere naleving en effectiviteit worden bereikt dan met regels die van overheidswege zijn opgelegd. Daarnaast kan door toepassing van certificatie de eigen verantwoordelijkheid van individuele ondernemingen voor de bescherming van de publieke belangen die bij hun bedrijfsactiviteiten aan de orde zijn, worden versterkt. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door in wetgeving slechts algemene regels op te nemen en tegelijkertijd bedrijven op te dragen de naleving van deze eisen te realiseren aan de hand van daartoe in te richten (gecertificeerde) kwaliteitsmanagementsystemen. Kwaliteitsmanagementsystemen zijn bedrijfskundige instrumenten die worden gehanteerd om bedrijfsprocessen zodanig in te richten dat zo goed mogelijk aan bepaalde managementdoelstellingen – zoals kwaliteit, klanttevredenheid of veiligheid – tegemoet kan worden gekomen. Deze systemen kunnen (ook) worden gebruikt om bij de uitvoering van de bedrijfsactiviteiten structureel rekening te houden met de maatschappelijke belangen die met die activiteiten gepaard gaan. Indien binnen de bedrijven reeds afdoende maatregelen worden genomen om de betreffende belangen te waarborgen, bestaat voor de overheid minder noodzaak om gedetailleerd voor te schrijven hoe die belangen moeten worden beschermd. Zo kan een systeem gericht op de bedrijfsinterne zorg voor de veiligheid van werknemers de noodzaak van gedetailleerde wettelijke veiligheidseisen verminderen. De overheid zou bovendien als gevolg van deze interne en externe kwaliteitsborgingsactiviteiten haar uitvoerings- en handhavingscapaciteit effectiever en efficiënter kunnen inzetten.

Ten slotte betekent de toepassing van certificatie de benutting van een van oorsprong marktgeoriënteerd mechanisme in het publieke beleid. De overheid kan als alternatief voor publiekrechtelijk optreden aansluiting zoeken bij economische processen die reeds in een bepaald marktsegment aanwezig zijn. Een goed voorbeeld hiervan is het EKOkeurmerk. Door een keurmerk in de markt te zetten en te promoten kan het milieubewustzijn van consumenten worden aangemoedigd en de vraag naar minder schadelijke producten worden vergroot.

Hoe wordt certificatie gehanteerd?

De toepassing van certificatie in het overheidsbeleid is niet eenvormig. De verschillen zijn een gevolg van het feit dat er diverse soorten certificatie bestaan, dat certificatieactiviteiten binnen overheidsbeleid een 'publieke' en een 'private' functie kunnen vervullen en ten slotte dat ook binnen die verschillende functies nog veel verschillende soorten relaties tussen overheid en certificatie- instellingen kunnen bestaan.

Ten eerste kan certificatie zich richten op producten en processen of op kwaliteitsmanagement. Bij product- of procescertificatie stellen belanghebbenden gezamenlijk de concrete vereisten (technische eigenschappen en/of beoordelingsmethoden) voor producten of diensten vast. De wetgever geeft in dat geval de specifieke regelstelling op een bepaald terrein alsmede de controle op de naleving van die regels (deels) aan het bedrijfsleven over. Dit treft men bijvoorbeeld aan in de zogenaamde Nieuwe Aanpakrichtlijnen op het gebied van productveiligheid. Door deze richtlijnen heeft de Europese wetgever regelstellende en controlerende taken deels overgedragen aan normalisatie-instellingen en keurings- en certificatie-instellingen. Hierdoor kunnen wettelijke eisen algemeen zijn en kunnen de toezicht- en handhavingsactiviteiten van de nationale overheidsinstanties worden beperkt.² Bij kwaliteitsmanagementsysteemcertificatie daarentegen is het veeleer de bedoeling dat individuele bedrijven onder 'toezicht' van een certificatieinstelling een beleid inzake de borging van publieke belangen binnen hun organisatie implementeren. In de Kwaliteitswet zorginstellingen schrijft de wetgever bijvoorbeeld kwaliteitsmanagement voor en ondersteunt de ontwikkeling van certificatieregelingen, teneinde het zelflerend vermogen en interne kwaliteitsbeleid van zorgaanbieders te stimuleren.

Naast de soort certificatie varieert ook de wijze van toepassing ervan in het overheidsbeleid. Een belangrijke vraag is of de wetgever certificatie direct wil inzetten ten dienste van de uitvoering en naleving van wettelijke regels, of dat de certificaten een informatiefunctie moeten gaan vervullen in een markt. Voorbeelden kunnen dit onderscheid verhelderen. Op grond van het Asbestverwijderingsbesluit mag asbest alleen worden verwijderd door een 'deskundig', namelijk een gecertificeerd bedrijf. Certificatie dient hier om de wettelijk vereiste competentie bij asbestverwijdering te garanderen en staat daarmee direct ten dienste van de uitvoering en handhaving van de wettelijke regeling. Andere certificatieregelingen die met hulp van de overheid zijn opgezet, staan niet ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften, maar dienen er uitsluitend toe om personen zich bewust te maken van maatschappelijke belangen die aan bepaalde activiteiten kleven. De overheid ondersteunt de betreffende certificatieactiviteiten, opdat aan de hand van de informatie die door certificaten en keurmerken wordt verschaft, sociale of economische processen voor publieke belangen kunnen worden beïnvloed. Men denke hier wederom aan ondersteuning van vrijwillig milieukeurmerken. Indien als gevolg van overheidssteun naast gewone producten ook (gecertificeerde) milieuvriendelijke producten op de markt komen, kan de consument door zijn aankoopgedrag het milieubelang ondersteunen.

Dit onderscheid kan worden aangeduid als het verschil tussen publieke en private toepassingen van certificatie (De Graaf en Waszink, 1993). Nog steeds bestaat binnen deze soorten toepassingen variatie in de wijze waarop wetgeving en certificatie aan elkaar worden gekoppeld. Zo kan men binnen de categorie van publieke toepassingen van certificatie nog differentiëren tussen verplichte en vrijwillige certificatieregelingen. Ook is er verschil tussen certificatieactiviteiten waaraan (rechts)gevolgen zijn verbonden en certificatieactiviteiten die alleen voor de uitvoering en handhaving van een wettelijke regeling van belang zijn. Ik geef een aantal voorbeelden waarin certificatie steeds een andere relatie heeft met publiekrechtelijke regulering:

- Een Arbodienst dient op grond van het Arbeidsomstandighedenbesluit over een certificaat te beschikken om werkgevers te kunnen bijstaan bij de naleving van hun wettelijke verplichtingen (een wettelijk verplicht certificaat).
- Erkende kwaliteitsverklaringen vormen op grond van het Bouwstoffenbesluit een vrijwillig bewijsmiddel, waarmee kan worden aangetoond onder welke wettelijke categorie bouwstoffen vallen en daarmee onder welke wettelijke voorwaarden die bouwstoffen gehanteerd mogen worden (een certificaat dat op grond van de wet vrijwillig kan worden gehanteerd om de naleving van wettelijke eisen aan te tonen).
- Bedrijven met een ISO 14001 gecertificeerd milieuzorgsysteem kunnen in aanmerking komen voor een vergunningsregime met meer ruimte voor eigen keuzes inzake milieubescherpende maatregelen. (Een certificaat dat, zonder dat dit in de wet is aangegeven, gevolgen heeft voor de voorwaarden die door het bevoegd gezag aan een vergunning worden verbonden.)

Elke toepassing noodzaakt tot een specifieke afstemming van overheidsoptreden en certificatieactiviteiten. Voor alle partijen, maar voor de betrokken overheden in het bijzonder, dient helder te zijn wat van certificatie wordt verwacht en hoe publiekrechtelijk optreden op certificatie wordt afgestemd.

Beperkingen

De toepassing van certificatie in publiek beleid impliceert dat een verschijnsel dat buiten de publieke sfeer tot ontwikkeling is gekomen voor overheidsdoeleinden wordt benut. Dit gegeven vormt de basis van de hiervoor beschreven voordelen van het verschijnsel boven publiekrechtelijke regulering. Tegelijkertijd moet door de overheid ook rekening gehouden worden met beperkingen van het verschijnsel.

Allereerst moet bedacht worden dat certificatie niet voor elke toepassing in overheidsbeleid even geschikt is. Certificatie is een met medewerking van betrokken partijen ingericht mechanisme dat dient om de overeenstemming met bepaalde eisen aan te tonen en niet een eenzijdig vastgestelde methode om de naleving van eisen af te dwingen. De vooraf door betrokken partijen voor algemene toepassing vastgestelde systematiek van beoordeling maakt een naar risico of nalevingsverleden gedifferentieerde controlestrategie niet goed mogelijk. Daarbij betaalt de certificaathouder voor de beoordelingen, waardoor een mogelijk door de certificatie-instelling noodzakelijk geachte uitbreiding van controles niet licht geaccepteerd zal worden. De horizontale verhouding tussen de certificatie-instellingen en de certificaathouders leent zich bovendien niet voor de punitieve sanctionering van overtredingen.³ Dit betekent dat certificatie in beginsel de uitvoering van toezicht- en handhavingsinspanningen door de overheid niet volledig kan vervangen. Indien de wetgever toch een dergelijke substitutie voor ogen heeft, is dit vragen om moeilijkheden.

Vervolgens moet worden bekeken welke waarborgen in de certificatiestructuur aanwezig zijn om de betrouwbaarheid van de certificaten te garanderen. Een certificatie-instelling zal normaal gesproken haar organisatie en activiteiten inrichten overeenkomstig de bestaande internationale standaarden voor certificatieactiviteiten. Deze standaarden betreffen de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van de certificatie-instelling; voorschriften met betrekking tot de aanwezigheid van klachten- en beroepsprocedures en de betrokkenheid van alle belanghebbende partijen bij de vaststelling van de certificatieregeling. Een certificatie-instelling kan laten zien dat zij aan deze voorwaarden voldoet door zich op haar beurt door een onafhankelijke en deskundige partij te laten controleren. Deze beoordeling van certificatie-instellingen wordt accreditatie genoemd en wordt in Nederland uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie.

Ondanks deze waarborgen komt het voor dat bepaalde certificatieactiviteiten niet betrouwbaar zijn. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Wanneer bijvoorbeeld niet alle belanghebbende partijen bij de ontwikkeling van een certificatieregeling betrokken worden, kan te veel gewicht komen te liggen bij een bepaalde groep belanghebbenden. Zo kunnen door het College van Deskundigen (te) lage eisen of een (te) beperkte beoordelingsfrequentie worden vastgesteld om de kosten van certificatie te beperken, of juist hoge of zeer specifieke eisen worden gesteld om te voorkomen dat elke producent even gemakkelijk voor een certificaat in aanmerking kan komen. Dat dit zich in de praktijk wel eens voordoet, blijkt bijvoorbeeld uit een rapport van de milieu-inspectie uit 1999 inzake de wettelijk voorgeschreven scheiding van herbruikbaar en niet-herbruikbaar bouw- en sloopafval. Krachtens de wet mocht alleen niet-herbruikbaar afval worden gestort. De certificatieactiviteiten, waarmee de wettelijk voorgeschreven scheiding van herbruikbaar en niet-herbruikbaar afval moest worden gewaarborgd, werden door directbetrokkenen als een ‘wassen neus’ beschouwd. Bij een van de gehanteerde certificatieregelingen bleek dit mede te wijten te zijn aan het functioneren van het College van Deskundigen. Dit college, dat hoofdzakelijk uit branchepartijen bestond, bleek niet geneigd om verbeteringen door te voeren, ook al had men slechte ervaringen met de certificatieregeling opgedaan (Inspectie Milieuhygiëne, 1999: 61-65).

Een andere mogelijke oorzaak van onbetrouwbare certificatieactiviteiten is het feit dat certificatie-instellingen soms te veel tegemoetkomen aan de wensen van hun klanten. Zij nemen het niet zo nauw met de in het certificatiesysteem voorgeschreven wijze van beoordeling of treuzelen met het nemen van maatregelen wanneer een certificaathouder niet aan de eisen voldoet. Zo bleek recentelijk dat de grote toename van de vraag naar de hiervoor genoemde VCAcertificaten heeft geleid tot ‘uitholling van het certificaat’. De in een concurrentieslag verwikkelde certificatie-instellingen probeerden om certificatie zo goedkoop mogelijk aan te bieden en werkten daarbij niet meer volgens de procedures en richtlijnen die door het College van Deskundigen waren uitgevaardigd (SSVV, 2003)

De betrouwbaarheid van het verschijnsel certificatie wordt met andere woorden eerst en vooral gedragen door de aanwezige vraag in de betreffende branche. Is de bedrijfstak bereid om voor nauwgezette controles te betalen, dan worden deze ook geleverd. Is er geen behoefte aan een geloofwaardige regeling, dan zal de kwaliteit van certificatie onder druk komen te staan. Accreditering van certificatie-instellingen op basis van de normen voor certificatieactiviteiten biedt weliswaar het vertrouwen dat aan een aantal belangrijke basisvoorwaarden wordt voldaan, maar voorkomt niet dat het spel van vraag en aanbod in aanzienlijke mate van invloed is op de kwaliteit van de certificatieactiviteiten.

Extra waarborging

Een overheid die certificatie voor haar beleidsdoelstellingen wil inzetten zal proberen om de kwaliteit van certificatieactiviteiten te garanderen. Op zijn minst gebeurt dit door accreditering door de RvA als voorwaarde te stellen. Hiervoor is echter ook aangegeven dat accreditering op zichzelf onvoldoende is om in alle gevallen de kwaliteit van certificatieactiviteiten te waarborgen. De overheid heeft verschillende additionele mogelijkheden om de kwaliteit van certificatieactiviteiten te waarborgen.

Een eerste mogelijkheid is om bij partijen aan te dringen op verzwaring van eisen en procedures. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat certificatieactiviteiten moeten worden bekostigd door de certificaathouders en accrediteringsactiviteiten door de certificatie- instellingen. Niet elke verbetermaatregel hoeft echter veel geld te kosten. De betrouwbaarheid van het huidige stelsel van certificatieactiviteiten zou al aanzienlijk kunnen worden verbeterd door de transparantie ervan

te verbeteren. Nu is het vaak nog lastig om certificatie- eisen en -procedures te achterhalen. Indien de certificatiebranche zich meer open zou opstellen, zou iedereen die daaraan behoefte heeft, zich van de gang van zaken op de hoogte kunnen stellen en zich eenvoudiger met vragen of klachten tot certificatie-instellingen of de RvA kunnen wenden.

Een tweede mogelijkheid is om nadrukkelijk als belanghebbende partij deel te nemen in de commissies die de normatieve documenten vaststellen en beheren. Indien er publieke belangen met de uitvoering van certificatieactiviteiten zijn gemoeid en het gebruik van certificatieregelingen deel uitmaakt van het overheidsbeleid, is er ook reden voor de overheid om als belanghebbende partij mee te praten over de inrichting van deze activiteiten.

Overheden aarzelen vaak om als belanghebbende aan de besprekingen binnen een College van Deskundigen of normcommissie deel te nemen, omdat zij dit als een mogelijke vermenging van verantwoordelijkheden opvatten. Branchepartijen zijn er daarentegen vaak voorstander van dat de overheid ook aan de zelfreguleringsprocessen deelneemt.

Een derde beïnvloedingsmogelijkheid is gelegen in het feit dat de kwaliteit van de certificatieactiviteiten met name wordt gedragen door een behoefte aan hoogwaardige certificatieactiviteiten in een bepaalde branche. Een dergelijke behoefte kan door de overheid worden vergroot. Als aan risico's financiële consequenties zijn verbonden (bijvoorbeeld productaansprakelijkheid of doorbetaling van zieke werknemers), zullen bedrijven eerder kiezen voor een hoogwaardig controlesysteem. Ook de wettelijke eis om andere partijen in te lichten over het eigen functioneren bevordert dat organisaties een betrouwbaar controle- en informatieregime inrichten. Zo zijn de certificatiesystemen in de zorgbranche mede ontwikkeld als gevolg van de verplichting in Kwaliteitswet Zorginstellingen om de kwaliteit van zorg aan patiënten en zorgverzekeraars inzichtelijk te maken.

Een vierde mogelijkheid is het aanbrengen van differentiatie tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde bedrijven in het toezicht- en handhavingsbeleid inzake een wettelijke regeling. Dit is echter pas gerechtvaardigd indien men ook reden heeft om aan te nemen dat gecertificeerde bedrijven een beter nalevingsgedrag vertonen dan niet-gecertificeerde bedrijven. Nu de toezichthoudende instanties de bevoegdheden hebben om het nalevingsgedrag te onderzoeken, kunnen zij indirect ook de kwaliteit van certificatieactiviteiten onderzoeken. Men kan bedrijven er vervolgens ook op aanspreken, wanneer zij – ondanks hun certificaat – niet aan de wettelijke voorschriften voldoen. Ook kan men dan bij de certificatie-instellingen of Colleges van Deskundigen in kwestie een klacht indienen over de gebrekkige waarde van het certificatiesysteem.

Een vijfde methode is om wettelijke eisen te stellen aan de gehanteerde beoordelingscriteria en beoordelingsmethoden. Door certificatie-instellingen door de minister te laten aanwijzen voor de betreffende wettelijke taakbeartiging kan op de certificatie-instellingen preventief toezicht worden gehouden. In de uitvoering van het toezicht kan vervolgens aansluiting gezocht worden bij de activiteiten van de Raad voor Accreditatie. Wel zal daarbij meer duidelijkheid moeten worden geschapen over de exacte wijze van uitvoering van accreditatieactiviteiten en de mogelijkheden tot afstemming met overheidstoezicht.

Geén geschikte methode is volgens mij om slechts één certificatie-instelling met een bepaalde wettelijke taak te belasten. Certificatie-instelling SKAL heeft bijvoorbeeld publiekrechtelijke bevoegdheden krachtens de Landbouwkwaliteitswet. In zo'n geval wordt het principiële onderscheid tussen een stelselmatige beoordeling van bedrijven door certificatie- instellingen, en publiekrechtelijke toezichts- en handhavingstaken door overheidsinstanties, veronachtzaamd. Het verschijnsel certificatie is geschikt noch bedoeld om de naleving van voorschriften eenzijdig af te dwingen. Wanneer de wetgever een particuliere certificatie-instelling omvormt tot een bestuursorgaan met toezicht- en handhavingsbevoegdheden,

profiteert de overheid niet meer van de voordelen van deze zelfreguleringsvorm, maar wordt eenvoudigweg de uitvoering van overheidstaken aan particuliere instellingen uitbesteed. In beginsel kan de naleving van wettelijke voorschriften dan ook niet enkel en alleen door certificatie worden gewaarborgd, tenzij de naleving van wettelijke eisen door certificatie voldoende kan worden gegarandeerd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de wettelijk voorgeschreven beoordeling van de vakbekwaamheid van personen, waarbij het niet noodzakelijk is dat op willekeurige momenten van toezichtsbevoegdheden gebruik wordt gemaakt.

Hoe borging vormgegeven?

Over de vraag in welke gevallen welke methoden van borging gekozen dienen te worden bestaat in de beleidspraktijk vooralsnog geen consensus.⁴ Dit betekent dat certificatieactiviteiten die in publiek beleid een gelijksoortige rol vervullen niet altijd op gelijke wijze worden benaderd. Een goed voorbeeld daarvan is de toepassing van erkende kwaliteitsverklaringen onder respectievelijk het Bouwbesluit en het Bouwstoffenbesluit. In beide wettelijke regelingen worden certificaten aangemerkt als bewijsmiddelen waarmee kan worden aangetoond welke eigenschappen gehanteerde bouwproducten hebben. Hoewel de productcertificaten in deze regelingen een gelijksoortige functie vervullen, worden onder het Bouwstoffenbesluit de certificatie- instellingen door de minister aangewezen en wordt ieder afgegeven certificaat van overheidswege erkend, terwijl hiervan onder het Bouwbesluit geen sprake is (Evers, 2003). Een verschillende benadering is op zich niet bezwaarlijk, mits in alle gevallen het publieke belang in kwestie afdoende wordt gegarandeerd. Dat is echter niet altijd het geval. Om een betrouwbare toepassing van certificatie in overheidsbeleid te verwezenlijken is het daarom wenselijk dat voor vaste categorieën van toepassingen vaste arrangementen van borgingsmethoden worden gehanteerd.

In een voorbereidend onderzoek door de Universiteit van Tilburg voor het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie, zijn vier verschillende categorieën van toepassingen onderscheiden (Eijlander, Evers en Van Gestel, 2003). Allereerst kan een zinvol onderscheid worden gemaakt tussen die gevallen dat certificatieregelingen uitsluitend een informatiefunctie vervullen in het maatschappelijk verkeer (de private toepassingen) en die gevallen dat certificatie geheel of gedeeltelijk ten dienste staat aan de handhaving van wettelijke voorschriften (de publieke toepassingen). Vervolgens kan binnen de categorie van publieke toepassingen van certificatie onderscheid worden gemaakt tussen die gevallen waarin certificatie alleen een rol is toebedeeld in het kader van het toezicht en handhavingsbeleid, en die gevallen waarin certificatieactiviteiten expliciet op grond van de wettelijke voorschriften deel uitmaken van het uitvoerings- en handhavingsinstrumentarium van een wettelijke regeling. Ten slotte is het zinvol om binnen de certificatieactiviteiten die een expliciet wettelijke rol vervullen, de certificatieactiviteiten die het enige uitvoerings- en handhavingsinstrument van de wettelijke regeling vormen te onderscheiden van de wettelijke certificatieactiviteiten die gecombineerd worden met klassieke toezicht- en handhavingsactiviteiten van overheidsinstanties. Voor deze vier categorieën kan vervolgens gezocht worden naar geschikte stelsels van bestuurlijke en juridische randvoorwaarden.⁵

Indien certificatie door de overheid wordt ondersteund zonder dat er een directe relatie is met de uitvoering en handhaving van wettelijke regels (de private toepassing derhalve), is het publieke belang gelegen in de promotie van een certificatieregeling die voldoende onderscheidend vermogen heeft en daarmee maatschappelijke processen zou kunnen beïnvloeden. Zo kan de overheid belangstellen in de promotie van een betrouwbaar merkteken

voor milieuvriendelijke producten. De overheid zou als belanghebbende kunnen deelnemen aan de ontwikkeling en het beheer van certificatieschema's. Tevens kan men een College van Deskundigen verantwoording laten afleggen over de uitgevoerde activiteiten. Soms komt het voor dat certificatieregelingen, die uitsluitend een informatiefunctie binnen het maatschappelijk verkeer vervullen, toch wettelijk worden geconditioneerd. Zo'n wettelijk stelsel van minimumeisen, zoals wordt voorgesteld in het huidige wetsvoorstel van Kamerlid Vos inzake duurzaam geproduceerd hout (Tweede Kamer 2002-2003, 28 631, no. 2), is echter niet noodzakelijk om inzicht te (doen) verschaffen over de inhoud van de certificatieactiviteiten. Dit in combinatie met het feit dat het uiteindelijk aan betrokken partijen zelf is om hun gedrag op deze certificaten af te stemmen, brengt mij vooralsnog tot de opvatting dat voor wat betreft deze private toepassingen wettelijke conditionering geen goede borgingsmethode is.

Voor de categorie van de certificatieregelingen die worden benut in het uitvoerings- en handhavingsbeleid van wettelijke regelingen, maar zonder dat deze rol in wettelijke voorschriften is neergelegd, geldt dat de overheid actief informatie moet verwerven over de waarde van betreffende certificatieactiviteiten. Omdat deze certificatieactiviteiten niet bij wet zijn vastgelegd, is het niet mogelijk om daartoe wettelijke randvoorwaarden te creëren. Het is in deze gevallen allereerst van belang dat de overheid nauw betrokken blijft bij de vaststelling en het beheer van de betreffende certificatieregelingen. Daarnaast zal zij bij haar toezichtsactiviteiten (ook) steekproefsgewijs de waarde van certificatie moeten controleren en certificatie-instellingen zonodig moeten aanspreken bij tekortkomingen. Als een wettelijke regeling expliciet (rechts)gevolgen aan de certificatieactiviteiten verbindt, maakt de uitvoering van betreffende certificatieregelingen nadrukkelijk deel uit van het wettelijk uitvoerings- en handhavingsstelsel. De overheid zal een bepaalde mate van verantwoordelijkheid dienen te nemen voor de uitgevoerde certificatieactiviteiten en zal in dat licht gedwongen zijn een bepaald wettelijk sturings- en toezichtsregime op de certificatie-instellingen in te richten.

In die gevallen dat certificatie op grond van een wettelijke regeling de enige wijze van uitvoering en handhaving van wettelijke voorschriften vormt, dient de uitvoering van de betreffende certificatieactiviteiten door de certificatie-instellingen hoogstwaarschijnlijk juridisch te worden gekwalificeerd als de uitoefening van overheidsgezag. De beslissing inzake de verlening van het certificaat heeft immers onvoorwaardelijke publiekrechtelijke gevolgen voor de burger. De certificatieschema's dienen in deze gevallen van overheidswege te worden goedgekeurd, daar zij een onderdeel vormen van de wettelijke verplichtingen. De certificatie-instellingen, die door de verantwoordelijke ministers voor de betreffende taakvervulling zullen moeten worden aangewezen, zijn (zelfstandige) bestuursorganen en moeten aan een tweedelijns toezichtsregime worden onderworpen. Het toezichtsregime dient nauwgezet te worden vormgegeven, daar de overheid zelf geen toezicht- en handhavingsactiviteiten meer uitvoert en derhalve de resultaten van de uitgevoerde certificatieactiviteiten zelf niet kan controleren.

In de gevallen waarin naast de wettelijke certificatie ook nog toezicht- en handhavingsactiviteiten worden uitgevoerd, kan informatie afkomstig van deze laatste activiteiten wel worden gebruikt ter borging van de certificatieactiviteiten. Omdat de certificatie-instellingen wettelijke taken verrichten, zullen de instellingen ook door de minister moeten worden aangewezen. De overheid is echter niet meer volledig afhankelijk van het (tweedelijns) toezichtsregime op de certificatie-instelling. Zowel certificaathouders als certificatie-instellingen kunnen op grond van de informatie uit de door overheidsinstanties

uitgevoerde toezicht- en handhavingsactiviteiten direct worden aangesproken op mogelijke gebreken in de uitvoering van de certificatieregelingen. Of de overheid in deze gevallen ook de gehanteerde certificatieschema's moet goedkeuren, is afhankelijk van de vraag of men certificatie verplicht heeft gesteld. Is dat het geval, dan maakt de inhoud van het certificatieschema immers deel uit van de wettelijke verplichtingen en is definitieve vaststelling van overheidswege noodzakelijk. Heeft men echter de betreffende certificatieregelingen niet verplicht gesteld en zijn er derhalve ook andere manieren waarop burgers en bedrijven overeenstemming met wettelijke regels kunnen aantonen, dan is goedkeuring van overheidswege niet noodzakelijk. Dit betekent echter niet dat de overheid bij de regelstellende activiteiten geen belang meer heeft. Zij zal dan ook op enigerlei wijze bij de normstellende activiteiten betrokken moeten blijven.

Conclusie

Certificatie is van oorsprong een informatiemiddel dat wordt ingericht overeenkomstig de wensen van de in een branche betrokken partijen. Dit verschijnsel kan op veel verschillende manieren een rol vervullen in overheidsbeleid. Voor een betrouwbare toepassing van certificatie in overheidsbeleid is noodzakelijk dat bij de overheid en bij private partijen duidelijkheid bestaat over de vraag welke functie certificatie moet vervullen en hoe publieke en private verantwoordelijkheden zich tot elkaar verhouden. De overheid dient daarnaast rekening te houden met de (on)mogelijkheden van het verschijnsel. Certificatie leunt sterk op het spel van vraag en aanbod. Indien in een branche geen behoefte bestaat aan hoogwaardige certificatieactiviteiten, zullen deze ook niet worden geleverd. Certificatie is bovendien niet bedoeld om de naleving van bepaalde regels af te dwingen.

In het licht van het streven om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het zelfregulerend vermogen en ruimte te laten voor de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen, dient de overheid zoveel mogelijk gebruik te maken van de procedures die reeds binnen de certificatiebranche bestaan om de betrouwbaarheid van de activiteiten te versterken. Naarmate certificatie echter meer geïntegreerd wordt in de publiekrechtelijke reguleringsketen, zal zij ook meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor de betreffende activiteiten en zal zij haar grip op de certificatiestructuur dienen te versterken. Dit mag echter nooit zo ver gaan dat certificatie wordt gekneed tot een klassiek reguleringsinstrument. Daarmee zouden ook de voordelen die toepassing van het verschijnsel heeft boven overheidsoptreden verloren gaan.

Noten

1. Zie: www.ssvv.nl.
2. Zie: Gids voor de tenuitvoerlegging van de op basis van de nieuwe aanpak en de globale aanpak totstandgekomen richtlijnen, Europese Commissie, 1999.
3. Vergelijk Van Gestel, 2002.
4. Het onlangs verschenen kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid (Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1) zal daar wellicht verandering in aanbrengen.
5. Deze redeneertrant komt nauw overeen met Eijlander, Evers en Van Gestel, 2003.

Literatuur

Eijlander, Ph., G. Evers en R. van Gestel, De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken,

Tilburg, april 2003. Bijlage van het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in overheidsbeleid (Tweede Kamer 2003/04, 29 304, nr. 1).

Evers, G., Kanttekeningen bij de toepassing van productcertificatie in relatie tot de handhaving van wettelijke voorschriften, in: *Bouwrecht*, 2003, nr. 11, pp. 935-945.

Gestel, R. van, *Certificatie als alternatief voor toezicht op de naleving van milieuwetten, in: Certificatie: kansen en risico's. Verslag van het symposium, gehouden op 25 april 2002 ter gelegenheid van de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

Graaf, V. de en A. Waszink, *Certificatie als besturingsinstrument voor de overheid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1993.

Inspectie Milieuhygiëne, Niet-herbruikbaar bouw- en sloopafval, Den Haag, 1999. SSVV, Steekproefsgewijs Conformiteitsonderzoek Eindrapport, april 2003.

MDW-werkgroep certificering, Normalisatie en certificatie, Den Haag, 1996 (TK 2002/2003, 25 834 en 22 343, nr. 22; 28 631, nr. 2; 2003/ 04, 29 304, nr. 1).

Private normstelling: alternatief voor publieke regulering?

Dr. Judith van Erp is werkzaam bij de sectie rechtssociologie van de Erasmus Universiteit en bij het WODC. Drs. Suzan Verberk is als 'visiting scholar' verbonden aan het Center for the Study of Law and Society van University of California Berkeley.

De auteurs bedanken dr. Suzan Stoter voor haar commentaar op een eerdere versie. Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek Certificatie en handhaving dat de auteurs hebben verricht in opdracht van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

Tegenover het beeld van logge, onduidelijke, onuitvoerbare en lastig handhaalbare publieke wetgeving wordt vaak het beeld van flexibele en op de praktijk toegesneden private regulering, i.e. certificatie, geplaatst. Of de beoogde voordelen zich in werkelijkheid manifesteren, is evenwel afhankelijk van een veelheid van factoren zoals de homogeniteit en organisatiegraad van de branche en de kwaliteit van de vertegenwoordigers in het College van Deskundigen. Bovendien betekent certificatie geenszins dat de rol van de overheid overbodig wordt. Integendeel, om het algemene belang bij certificatie te waarborgen, dient de overheid zich actief te mengen in de vertaalslag van publieke naar private normstelling. De kwaliteit van de regelgeving is niet vanzelfsprekend gebaat met meer markt en minder overheid, maar met een juiste - per situatie nader te bepalen - mix van publieke en private verantwoordelijkheid.

Een veelgehoorde klacht in het bedrijfsleven is dat publieke regels onvoldoende aansluiten bij de productieprocessen in de branche, waardoor ze onduidelijk en slecht uitvoerbaar zijn. Bovendien is de totstandkoming tijdrovend, waardoor de overheid vaak achter de feiten aanloopt. Zelfregulering lijkt dan ook een aantrekkelijk alternatief voor overheidsregulering. Regels die door de betrokkenen zelf worden opgesteld, sluiten beter aan bij hun werkwijzen en belangen, en worden daarom beter nageleefd. Dat denken niet alleen bedrijven, ook de overheid is al geruime tijd deze mening toegedaan (MDW-werkgroep Normalisatie en Certificatie, 1996). Niet voor niets zijn 'zelfregulering' en 'eigen verantwoordelijkheid' de 'buzz words' van dit kabinet.

Private normstelling¹ lijkt uitstekend te passen binnen het streven van de overheid om de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven te stimuleren. In het enthousiasme waarmee deze initiatieven tegemoet worden getreden, raakt het werkelijke functioneren van private normstelsels echter nog wel eens buiten beeld. In dit artikel onderwerpen we private normstelling en de vermeende voordelen daarvan aan een nader onderzoek. Die voordelen zijn kort gezegd: private normen zijn duidelijker, beter uitvoerbaar, flexibeler en worden beter nageleefd dan publieke regels. Duidelijk zal worden dat deze voordelen zich lang niet altijd manifesteren. Net zoals aan publieke regels, kleven ook aan private regels bezwaren – soms zelfs dezelfde. Tevens gaan we in op de rol van de overheid in het proces van private normstelling. Private normstelling betekent naar onze mening niet dat de overheid zich afzijdig kan houden. We illustreren ons betoog aan de hand van twee voorbeelden van certificatie: certificatie van Arbodiensten en van asbestverwijderaars. We besluiten met een

pleidooi voor de zoektocht naar reguleringsarrangementen waarbij publieke en private verantwoordelijkheden elkaar aanvullen.

Beschrijving van het proces

Aan elk certificaat of keurmerk ligt een set van normen ten grondslag: het zogenaamde certificatieschema. Naast de normen, wordt in het certificatieschema aandacht besteed aan de interpretatie van de normen, de richtlijnen behorend bij de normen, de toetsingsmethodiek en de sanctieregels (Ministerie van EZ, 2003: 32). Vaak zijn deze normen normalisatienormen: technische productstandaarden zoals die worden opgesteld door het Nederlands-Normalisatie instituut (NEN), op Europees of mondiaal niveau (ISO-normen) (Elferink, 1998). De normen worden opgesteld door het College van Deskundigen (CvD) dat bestaat uit vertegenwoordigers van bij het certificaat betrokken partijen, zoals de branche, certificerende instellingen, consumenten, de overheid, en soms ook belangenorganisaties. Als zich meerdere certificerende instellingen aan het College van Deskundigen hebben verbonden, spreekt men van een Centraal College van Deskundigen (CCvD). In Nederland zijn ongeveer 25 (centrale) Colleges van Deskundigen actief.

Indien certificatie een publiek karakter heeft, maken wettelijke normen doorgaans deel uit van het certificatieschema. In dat geval maakt het CvD een vertaalslag van de wettelijke normen naar private normen die zijn toegesneden op (productie)processen in de desbetreffende branche, zoals fabricage- en beproevingsnormen. Het certificatieschema is dan als het ware een nadere invulling van de wet- en regelgeving.² Naarmate de wettelijke regelgeving meer algemene normen bevat, wordt meer verantwoordelijkheid voor de feitelijke invulling van de regels bij het College van Deskundigen gelegd. Daarnaast kunnen aan het certificaat eisen worden verbonden die verstrekkender zijn dan de wet- en regelgeving: bovenwettelijke normen.

Twee voorbeelden

De Arbeidsomstandighedenwet regelt de veiligheid op de werkplek. Bedrijven zijn als gevolg van deze wet verplicht een beroep te doen op Arbodiensten teneinde ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terug te dringen. Sinds de jaren negentig is certificatie van de Arbodiensten verplicht. Hiertoe is de Stichting Beheer Certificatie Arbodiensten (SBCA) in het leven geroepen. Onder deze stichting ressorteert het CvD waarin werkgevers, werknemers, Arbodiensten en certificerende instellingen vertegenwoordigd zijn. De SBCA is verantwoordelijk voor de certificatieregeling, bestaande uit de 'Richtlijn Arbodiensten' en het 'Reglement Certificatie Arbo-diensten'. In de Richtlijn zijn 47 eisen opgenomen waaraan de Arbodiensten moeten voldoen. Deze eisen zijn uitgewerkt in 250 verificatiepunten voor de beoordeling door een certificerende instantie. Tweemaal per jaar organiseert de SBCA zogenaamde 'Harmonisatiedagen' om de wijze waarop de certificerende instellingen omgaan met certificatie te stroomlijnen en af te stemmen.

Zonder voorzorgsmaatregelen levert de sloop van gebouwen die asbestmateriaal bevatten gezondheids- en milieurisico's op. Verplichte certificatie van asbestverwijderaars is een van manieren waarop de overheid probeert deze risico's te minimaliseren. Het CCvD is verantwoordelijk voor het ontwerp en het beheer van de twee beoordelingsrichtlijnen (BRL's) waarop de certificatieschema's worden geënt: BRL 50.50 voor verwijdering van asbest en BRL 50.52 voor sloopwerkzaamheden. In het CCvD zijn de volgende actoren vertegenwoordigd: Vereniging Overleg Certificatieinstellingen (VOC), twee

brancheorganisaties van asbestverwijderaars (VAVB en VVTB), de branchevereniging van asbestinventarisatiebedrijven (VOAM), de branchevereniging van sloopbedrijven (Babex), de koepel van gemeenten (VNG), en de koepel van woningbouwcorporaties (Aedes). Het ministerie van VROM was aanvankelijk actief lid van het CCvD, maar heeft na verloop van tijd haar rol beperkt tot agendalid. Er zijn veertien certificerende instellingen actief die procescertificaten verlenen aan asbestverwijderingsbedrijven. In totaal zijn er ongeveer 400 gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven.

Veronderstelde voordelen kritisch beschouwd

Vaak wordt gedacht dat private normen duidelijker, beter uitvoerbaar en flexibeler zijn dan publieke normen. Ook zouden zij beter worden nageleefd. Of deze vermeende voordelen zich in werkelijkheid voordoen, is afhankelijk van omstandigheden. Net zoals bij publieke normen, is de deskundigheid van degenen die de normen opstellen en de mate waarin de normen aansluiten bij de werkwijzen en (productie)processen in de branche bepalend voor de kwaliteit van private normstelsels.

De private partijen in het CvD kunnen ervoor zorgen dat de inzichten uit de branche tot hun recht komen in het certificatieschema. Dit draagt bij aan de duidelijkheid en uitvoerbaarheid van regels. Of dit in praktijk ook daadwerkelijk het geval zal zijn, is van een aantal zaken afhankelijk.

Allereerst wordt de kwaliteit van de normen bepaald door de kennis van zaken in het CvD. Private normen zijn alleen beter uitvoerbaar als het CvD een goede representatie van de branche vormt en daadwerkelijk over kennis van (productieprocessen in) de branche beschikt. Dit is niet altijd het geval. Bij certificatie van Arbodiensten herkent de branche zich niet in de voorschriften zoals die door het CCvD zijn geformuleerd.

Door de veelheid aan eisen en verificatiepunten bij certificatie van Arbodiensten (47 eisen en 250 verificatiepunten) is de essentie van het achterliggende principe verloren gegaan. Ook al wordt aan de eisen voldaan, dan betekent dit nog niet dat wordt gehandeld in overeenstemming met de geest van de wet. Tegelijkertijd komen bepaalde belangrijke aangelegenheden, zoals reïntegratie, nauwelijks in de eisen voor. Erger nog, werkgevers zijn van mening dat de eisen en verificatiepunten geen goede afspiegeling zijn van wat zij als kwalitatief goede Arbodienstverlening beschouwen (IVA, 2001).

Ten tweede is de besluitvorming in het CvD bepalend voor de kwaliteit van de private normen. Doordat in het CvD alle belangen vertegenwoordigd zijn, moeten vaak compromissen worden gesloten. In plaats van heldere en eenduidige regels kunnen daardoor vage normen ontstaan. Het is zelfs denkbaar dat leden van CvD's aan belangenbehartiging doen door normen op te stellen die hun directe concurrenten benadelen (Bijl en Van Damme, 1997).

Ten derde wordt de duidelijkheid van de normen bepaald door de homogeniteit van de producten en processen in de branche. In een homogene branche kunnen ondubbelzinnige normen worden gesteld, maar in een branche met sterk uiteenlopende producten of processen is een ruimere interpretatiemarge noodzakelijk.

De totstandkoming van publieke normen kan een langdurig en traag proces zijn. Niet zelden is de wetgeving verouderd tegen de tijd dat het wetgevingsproces is afgerond. Tegen dit beeld van een logge en inflexibele publieke sector, wordt vaak het beeld van een dynamisch en snel reagerende private sector geplaatst. Dit wordt bevorderd doordat de Raad voor Accreditatie toeziet op de vergaderfrequentie van het CvD en toetst of actuele informatie door het college

wordt meegenomen.

Desondanks, blijken ook private normen niet altijd even snel en efficiënt tot stand te komen. De afstemming in het CvD is niet per se minder stroperig dan in het proces van wetgeving. Immers, in het college moet overeenstemming worden bereikt tussen een groot aantal partijen en geen van hen neemt een hiërarchische positie in. De consequentie hiervan is dat ook private normen niet noodzakelijkerwijs overeenstemmen met de meest recente ontwikkelingen in de branche.

In het certificatiesysteem voor Arbodiensten worden door de SBCA tweemaal per jaar Harmonisatiedagen georganiseerd, die mede als doel hebben flexibel op nieuwe omstandigheden te kunnen inspelen. In de praktijk blijken de Harmonisatiedagen evenwel niet het beoogde resultaat op te leveren. De besluitvorming tijdens deze dagen wordt als bureaucratisch ervaren en zou te veel gericht zijn op details, waarbij de hoofdlijnen uit het oog worden verloren. (IVA, 2001).

Ook bij de certificatie van asbestverwijdering is het slecht gesteld met de flexibiliteit van de beoordelingsrichtlijnen. Het CCvD dat verantwoordelijk is voor de actualisering van de beoordelingsrichtlijnen was op het moment van ons onderzoek (eind 2002) al anderhalf jaar niet bijeen geweest. Als gevolg hiervan zijn in die periode geen nieuwsbrieven verschenen die tot doel hebben uitleg te geven over de richtlijnen. Tevens waren op dat moment de Beoordelingsrichtlijnen al drie jaar niet of nauwelijks aangepast (Van Erp en Verberk, 2003).

Naleving van private normen

Betrokkenheid van de branche bij de totstandkoming van private regels zal ertoe leiden dat normen eerder worden geaccepteerd en nageleefd dan bij publieke normstelling, zo stelde de MDW-werkgroep Normalisatie en Certificatie. Immers, door hun betrokkenheid bij de normstelling zal de doelgroep de regels eerder als redelijk en nuttig ervaren en de regels gemakkelijker internaliseren. Zelfregulering als zodanig zou dus al de naleving bevorderen. Naar onze mening wordt deze conclusie veel te snel getrokken, of beter gezegd, te snel algemene geldingskracht toegedicht. Het is zeker niet noodzakelijkerwijs zo dat regulering waarbij de partijen op wie de regelgeving zich richt zelf betrokken zijn beter wordt nageleefd. Zo concludeert de criminoloog Huisman, op grond van een empirisch onderzoek naar normnaleving door bedrijven, dat regulering waarbij de nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen voor de normnaleving niet beter wordt nageleefd dan klassieke regulering (Huisman, 2001, p. 361). Onderzoek van Van de Peppel laat zien dat zelfs het tegenovergestelde het geval kan zijn. In de verfindustrie bleek de klassieke publieke regulering als de milieuvergunning en het Cadmiumbesluit beter te worden nageleefd dan alternatieve beleidsinstrumenten als de stimulering van bedrijfsinterne milieuzorg en het convenant Koolwaterstoffen 2000. De verklaring die Van de Peppel hiervoor geeft, is dat de klassieke instrumenten een grotere juridisch bindende kracht hebben (Van de Peppel, 1995). Net als met betrekking tot de duidelijkheid en uitvoerbaarheid van normen, is de naleving van normen mede afhankelijk van de mate waarin branchevertegenwoordigers binding met en controle over hun branche hebben. Dit wordt beïnvloed door de organisatiegraad van een branche, de mate van homogeniteit, en de mate waarin er sprake is een collectief belang (Van Driel, 1988). Zeker in grote en heterogene branches is de brancheorganisatie voor kleine ondernemers een ver-van-mijn-bedshow, zij beschouwen de brancheorganisatie zelfs als een soort overheid. Kortom, vertegenwoordiging betekent niet altijd dat de vertegenwoordigde partijen weten wat hun vertegenwoordigers doen en begrijpen en instemmen met hetgeen is ontwikkeld (De Graaff, 1995, p. 230).

Concluderend kan worden gesteld dat hoewel private normstelling in theorie de uitvoerbaarheid, duidelijkheid, flexibiliteit en naleving van normen kan bevorderen, dit zeker

niet in alle situaties het geval is. Bovendien betekent certificatie nog niet dat de overheid overbodig is.

Overheidsbetrokkenheid

In veel gevallen maken wettelijke normen deel uit van het certificatieschema. De kwaliteit van private normen wordt daarmee mede afhankelijk van de kwaliteit van de publieke regelgeving. Als de overheid zelf vage of strijdige normen stelt, kan niet worden verwacht dat de private sector hieruit heldere en eenduidige normen destilleert. Een vertegenwoordiger van een Certificerende Instelling: 'Strijdigheid van regelgeving wordt afgewenteld op certificatie. De overheid gooit het probleem over de schutting en zegt tegen ons: lossen jullie het maar op. In zo'n situatie moet je niet kiezen voor certificatie, maar een einde maken aan de strijdigheid van regelgeving.' ³

Om erop toe te zien dat de private normen de juiste interpretatie zijn van wettelijke regels, verdient het aanbeveling dat de overheid betrokken is in het CvD. Immers, de branche heeft een duidelijk eigen belang bij de wijze waarop de vertaalslag van publieke naar private regelgeving plaatsvindt. Dit belang stemt lang niet altijd overeen met dat van de overheid (Evers, 2003).

Doorgaans stelt de overheid zich in de CvD evenwel erg terughoudend op, uit vrees voor belangenverstrengeling.⁴ Men is bang dat het commitment in het CvD aan een bepaalde uitleg van regelgeving voor problemen kan zorgen tijdens het eerstelijns toezicht door de overheid. Een bewust terughoudende opstelling van de overheid vinden we bijvoorbeeld bij de certificatie van asbestverwijderingsbedrijven. Sinds een aantal jaren is het ministerie van VROM geen volwaardig lid meer maar agendalid van het CCvD. Men vreesde voor de situatie waarbij overtreders van publieke normen zouden claimen te voldoen aan de private eisen en daarbij zouden verwijzen naar het feit dat het ministerie van VROM betrokken en zelfs medeverantwoordelijk is voor de inhoud van deze private normen. De keuze voor het agendalidmaatschap in plaats van een volwaardige deelname aan het CCvD stuitte op verzet van de branche. Die redeneert dat het CvD een college van belanghebbenden is wat impliceert dat ook het ministerie van VROM vertegenwoordigd zou moeten zijn. De branche vindt dat het ministerie haar verantwoordelijkheid ontloopt. Inmiddels vindt ook het ministerie van VROM dat zij te veel bevoegdheden uit handen heeft gegeven (Van Erp en Verberk, 2003).

De behoefte van private partijen aan inbreng door de overheid is niet beperkt tot de asbestverwijderingsbranche. Dat geldt zeker als de publieke regelgeving die het CvD moet interpreteren veel algemene, open normen bevat. Een lid van een college: 'De belangstelling van het ministerie bij het opstellen van het certificatieschema was nul. We hebben het departement wel uitgenodigd om deel te nemen aan het College van Deskundigen, maar men gaf hieraan geen gehoor.'

Tevens zouden ook andere vertegenwoordigers van de overheid dan alleen de wetgever vertegenwoordigd moeten zijn bij het vormgeven van de private normen, getuige de volgende opmerking van wederom een lid van het college: 'Als de overheid al betrokken is bij certificatie, kom je vaak alleen de wetgever tegen. Wil het systeem werken, dan zouden ook uitvoerders en de handhavende instellingen betrokken moeten worden.'

Conclusie

We zijn dit artikel begonnen met de constatering dat publieke wetgeving vaak tekortschiet waardoor de roep om minder overheid en meer markt steeds groter is geworden. Hieraan kunnen belangrijke voordelen verbonden zijn. Scheltema (2003) vat dit goed samen door te stellen dat 'het belangrijkste voordeel van het werken met open normen is, dat de verantwoordelijkheid van de directbetrokkenen sterker wordt geaccentueerd. Het mechanische van strakke regels wordt dan vervangen door een professionele vorm van regeltoepassing, waarbij de ter plaatse beschikbare kennis wordt gebruikt om de algemene norm van de wetgever naar concreet handelen te vertalen'.

We hebben betoogd dat de 'vertaalslag' van publieke naar private normen niet altijd goed uitpakt. Zelfregulering heeft minder kans van slagen als er sprake is van een lage organisatiegraad, de branche heterogeen is en een collectief belang ontbreekt. De deelnemers aan het College van Deskundigen moeten een adequate representatie van de branche zijn en kennis van zaken hebben. Bovendien moet de overheid betrokken blijven. Zij is verantwoordelijk voor een duidelijk wettelijk kader en voor afstemming tussen publieke en private normen.

De empirische voorbeelden geven aanleiding tot de gedachte dat sommige problemen te maken hebben met het fenomeen van regulering als zodanig, ongeacht of de overheid dan wel private partijen het voortouw nemen. Niet alleen de overheid, ook het CvD worstelt met bureaucratie. In het voorbeeld van certificatie van Arbodiensten zijn de normen zoals neergelegd in certificatieschema's complex, onduidelijk en daardoor moeilijk uitvoerbaar. Tegelijkertijd blijkt de inhoud van de certificatieregeling voor Arbodiensten niet voldoende te zijn toegesneden op praktijksituatie. Het voorbeeld van certificering in de asbestverwijderingsbranche leert ons dat private normstelling geenszins de veronderstelde flexibele en responsieve regelgeving hoeft op te leveren.

In dit artikel stond een kritische beschouwing van private normstelling centraal. Het betekent niet dat een aantal van de gesignaleerde problemen zich niet voordoet bij publieke normstelling. Integendeel, sommige nadelen zullen zich in het publieke domein zelfs in versterkte mate voordoen. Dit artikel is dan ook geen pleidooi om private partijen in het reguleringsproces te weren. Het is belangrijk dat de overheid (en de markt) zich deze boodschap aantrekt, omdat een certificaat, zeker als dit wordt ondersteund door de overheid, bij de samenleving de indruk wekt dat een product voldoet aan bepaalde veiligheidseisen of andere kwaliteitseisen.

Noten

1. Er zijn vele vormen van private normstelling. In dit artikel verwijst de term private normstelling naar private normstelling bij certificatie. Daarbij gaat het om certificatie ten dienste van het publiekrechtelijk reguleringsstelsel, met andere woorden om die vorm van certificatie die gebruikmaakt van privaat initiatief om de naleving van wettelijke regelgeving te stimuleren. Zie het artikel van Evers elders in dit nummer.
2. Een voorbeeld hiervan is het Bouwbesluit, dat een groot aantal verwijzingen bevat naar normen waarin bepaalde eisen concreet worden uitgewerkt. Zo geldt bijvoorbeeld de eis dat de opvang van hemelwater een capaciteit heeft die nader is vastgesteld in een bepaalde NEN-norm. In de betreffende normen wordt weer naar het Bouwbesluit verwezen: 'De norm is in overeenstemming met de uitgangspunten van het Bouwbesluit' (Elferink, 1998).
3. De citaten zijn afkomstig uit Van Erp en Verberk, 2003.

4. Deze terughoudendheid treffen we in het algemeen aan bij het betrekken van belanghebbenden bij beleid, zoals interactieve beleidsvorming of onderhandelend bestuur (Stoter en Huls, 2003).

Literatuur

Bijl, P. de, en E. van Damme, Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitsonzekerheid, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1997.

Driel, M. van, Zelfregulering. Hoog opspelen of thuisblijven, Kluwer, Deventer, 1988.

Elferink, M., Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen, Kluwer, Deventer, 1998.

Erp, J. van, en S. Verberk, Handhaving en certificatie. Kansen en risico's van certificatie voor normnaleving en handhaving: discussienotitie, Ministerie van Justitie, Den Haag, 2003.

Evers, G., Certificatie als instrument van overheidsbeleid, Zoeken naar gebruiksvoorschriften, in: Openbaar bestuur, jrg. 13, nr. 9, september 2003.

Graaff, V. de, Private certification in a governance context. An assessment towards communicative governance, Eburon, Delft, 1995.

Huisman, W., Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertrading door ondernemingen, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2001.

Instituut voor Arbeidsmarktvoorwaarden (IVA), Certificatie van Arbodiensten, Verslag van een evaluatie, Tilburg, 2001.

Ministerie van Economische Zaken, Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Den Haag, 2003.

Peppel, R. van de, Naleving van milieurecht. Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie, Kluwer, Deventer, 1995.

Scheltema, M., Rechtsstaat en verantwoordelijkheid van burger en bedrijf, in: Openbaar bestuur, jrg. 13, nr. 5, mei 2003.

Stoter, S., en N. Huls, Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen, Sdu, Den Haag, 2003.

S. Breukers en R. van Gestel

Grote klasse

Kansen en risico's bij het toezicht op de zeescheepvaart

Mr. Sabine Breukers is docent-onderzoeker aan de Universiteit van Tilburg. Zij bereidt een dissertatie voor over de wisselwerking tussen publiek en privaat toezicht. Mr. Rob van Gestel is hoofddocent Wetgevingsvraagstukken en milieurecht aan de Universiteit van Tilburg.

De ontwikkeling van een nieuwe toezichtsstrategie door de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, waarbij het accent meer komt te liggen op het metatoezicht - toezicht op het toezicht dus -, kent kansen en risico's. De casus van het toezicht op de zeescheepvaart in Nederland, waarin private klassebureaus een belangrijke rol spelen, laat zien hoe de rijksoverheid bezig is met het herdefiniëren van haar rol in het nalevingstoezicht. De kunst daarbij is om systemen van certificering en interne kwaliteitsborging in een sector goed te laten aansluiten op de handhavingsactiviteiten van de overheidsinspecties.

Het toezicht op zeeschepen is in Nederland hoofdzakelijk opgedragen aan de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De divisie heeft een aantal van haar toezichthoudende taken contractueel uitbesteed aan zogenaamde erkende klassebureaus. Dit zijn internationaal opererende, privaatrechtelijke ondernemingen die van oudsher technische inspecties uitvoeren om de zeewaardigheid van schepen vast te stellen voor verzekeraars.¹ Een belangrijke oorzaak voor de uitbesteding is dat de Nederlandse vloot de afgelopen jaren veel harder is gegroeid dan het aantal formatieplaatsen bij de inspectie, hetgeen leidde tot een afname van het aantal inspecties per schip, alsmede achterstanden bij de afgifte van certificaten (Algemene Rekenkamer, 2001: 18).

De uitbesteding van controletaken sluit echter ook aan bij het streven naar meer 'horizontale verantwoording' in het toezichtsbeleid van de rijksoverheid (ministerie van BZK, 2001). In die visie past dat private organisaties worden ingeschakeld bij de borging van publieke belangen. Idealiter zou dit ertoe kunnen leiden dat, wanneer vanuit de scheepvaartsector zelf meer en betere interne kwaliteitszorg en zelfcontrole plaatsvindt, de divisie Scheepvaart zich zou kunnen beperken tot 'metatoezicht'.² De overheid houdt dan toezicht op klassebureaus bij de erkenning en door steekproefsgewijze eigen inspecties.

Het ook in bestuurskundige kringen regelmatig bepleitte systeem van metatoezicht (vgl. o.a. Bekkers e.a., 2002: 89), waarbij de overheid de nadruk legt op het inspecteren of een organisatie of afdeling zichzelf goed controleert, kent echter nogal wat open eindjes. De belangrijkste vraag – die nogal eens overgeslagen lijkt te worden – is: hoe kan de overheid een betrouwbaar systeem van nalevingstoezicht ontwikkelen waarbij systemen van certificering en interne kwaliteitsborging, opgezet door in dit geval de scheepvaartsector zelf, goed aansluiten op handhavingsactiviteiten van overheidsinspecties?

Momenteel wordt door de divisie Scheepvaart een nieuwe toezichtsstrategie ontwikkeld, waarbij het accent ligt op metatoezicht. Kern van die strategie lijkt een verschuiving van wat men zou kunnen noemen de 'speurhondfunctie' naar een 'waakhondfunctie'. In deze nieuwe benadering erkent de divisie nadrukkelijk(er) dat het voor haar onmogelijk is om een waterdicht systeem van inspecties te ontwikkelen en stapt ze bewust over op een model van

risico-inventarisatie en risicoselectie, waarbij de nadruk ligt op ‘prikacties’ en het scherp houden van de zelfcontrole door reders en verzekeringsmaatschappijen met behulp van klassebureaus.

Deze bijdrage bevat een inventarisatie van de kansen en risico’s van deze nieuwe toezichtsstrategie.³ Tevens wordt aandacht besteed aan de belangrijkste verschillen tussen certificatie/classificatie aan de ene kant en overheidsstoezicht aan de andere kant. Dit is nodig om te laten zien dat private controles niet zozeer beter of slechter zijn dan overheidsinspecties, maar vooral anders.

Toezicht op de zeescheepvaart

Bij het toezicht op zeeschepen moet onderscheid worden gemaakt tussen vlaggestaatcontrole en havenstaatcontrole. Vlaggestaatcontrole houdt in dat schepen die varen onder Nederlandse vlag, periodiek worden gecontroleerd om na te gaan of ze voldoen aan de (vaak op internationale verdragen gebaseerde) regelgeving. Daarnaast wordt toezicht gehouden op buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aandoen: de havenstaatcontrole. Het gaat daarbij om de controle op de naleving van mondiale scheepvaartverdragen die betrekking hebben op de veiligheid aan boord, de voorkoming van mariene verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord. De havenstaatcontroles zijn gebaseerd op een afspraak uit 1982 van zo’n twintig zeevarende naties om 25 procent van de buitenlandse schepen die een zeehaven aandoen aan een controle te onderwerpen.⁴ Reeds geruime tijd worden door de divisie Scheepvaart erkende klassebureaus ingeschakeld bij de uitvoering van vlaggestaatcontroles. De klassebureaus zijn daarentegen niet betrokken bij de havenstaatcontroles.⁵

De voorgestelde nieuwe toezichtsstrategie van de divisie Scheepvaart is aanleiding om de bijdrage van de klassebureaus aan de vlaggestaatcontroles nader onder de loep te nemen. Daar is extra reden voor nu de Algemene Rekenkamer in een rapport over milieuvervuiling door zeeschepen heeft gewezen op het risico dat er een problematische dubbelrol zou bestaan waar het klassebureaus betreft, nu deze niet alleen controlewerkzaamheden verrichten in opdracht van de divisie Scheepvaart, maar ook keuringen en inspecties uitvoeren in opdracht van rederijen. Dat zou, aldus de Rekenkamer, hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid kunnen bedreigen (Algemene Rekenkamer, 2001: 18-19).⁶

Erkenning klassebureaus

De betrokkenheid van klassebureaus bij vlaggestaatcontroles is sterk ingegeven door de internationale context. Verdragen, zoals SOLAS⁷, voorzien in de mogelijkheid om het verrichten van bepaalde onderzoeken namens de vlaggestaat over te dragen aan klassebureaus. De klassebureaus beschikken veelal over een wereldwijd netwerk van inspecteurs waardoor schepen overal ter wereld tijdig aan periodieke controles kunnen worden onderworpen, terwijl anders voortdurend overheidsinspecteurs moeten worden ingevlogen.

Accreditatie van klassebureaus

Hoewel de onderzoeken in de praktijk vaak gelijktijdig worden uitgevoerd, dient bij vlaggestaatcontrole onderscheid te worden gemaakt tussen de onderzoeken voor het klassecertificaat en de onderzoeken voor de wettelijk vereiste certificaten. Bij de onderzoeken voor de wettelijk vereiste certificaten is van ‘zuivere certificatie’ in feite geen sprake, aangezien zowel de keuze van de

klassebureaus als de beoordeling door publiekrechtelijke regelingen wordt gedicteerd. Een van de eisen om erkend te worden door de overheid is dat klassebureaus worden geaccrediteerd door een onafhankelijke en deskundige organisatie. Deze accreditatieorganisatie is niet, zoals normaliter bij certificatie het geval is, de Nederlandse Raad voor Accreditatie, maar in de meeste gevallen de International Association of Classification Societies (IACS).¹ Het bijzondere aan de accreditatie door de IACS is dat de IACS ook betrokken is bij het harmoniseren van klasseregels door haar leden via een systeem van ‘unified requirements’. Dit harmoniseren van beoordelingscriteria kennen we ook wel bij reguliere certificatieactiviteiten in de vorm van de oprichting van bijvoorbeeld Centrale Colleges van Deskundigen, maar ongebruikelijk is – voorzover ons bekend – dat ook accrediterende organisaties zich daarmee inlaten. Ook ontbreekt een systeem van (openbare) ‘peer reviews’ tussen IACS en andere accreditatieorganisaties voor zover wij hebben kunnen vaststellen. Dit wijkt eveneens af van certificatie en accreditatie op andere beleidsterreinen. Juist in de top van de piramide van het certificatiesysteem zijn goed functionerende publieke verantwoordingsmechanismen belangrijk. De vraag is of de steekproefsgewijze observatie van individuele audits door een observator van de IMO-safety committee en de deelname van een IMO-vertegenwoordiger in de adviesraad van IACS op dit punt volstaat.²

Ten slotte valt op dat de systematiek van QSCS erg afwijkt van de gebruikelijke normen voor accreditatie van certificatie-instellingen door bijvoorbeeld de vergaande eisen die worden gesteld aan het schorsen en intrekken van klassecertificaten, de overgang van het ene naar het andere klassebureau (‘classshopping’) en de kwaliteit en onafhankelijkheid van surveyors. Enerzijds lijkt dit gerechtvaardigd door de vergaande taken en verantwoordelijkheden die klassebureaus soms hebben, bijvoorbeeld wanneer men vlaggestaatcontroles uitoefent in opdracht van de overheid, en nalevingsinformatie moet worden overgedragen. Anderzijds ontstaat er, mede daardoor, een onoverzichtelijke structuur van normen voor inspectie-instellingen, certificatie-instellingen en hybride (publiek-private) toezichthouders³, waaraan klassebureaus moeten voldoen. Deze structuur wekt soms de indruk dat klassebureaus een schaap met vijf poten moeten zijn.

Noten

1 Zie www.iacs.org.uk.

2 De laatste tijd lijkt er sprake van een versterkte rol van de IMO-vertegenwoordiging binnen IACS en een grotere nadruk op Vertical Contract Audits (met onder andere bijwoningen van certificatieaudits aan boord). Zie IMO 5 maart 2004, MSC 78/25/1.

3 Vergelijk de speciale ‘Code of ethics and procedural requirements’ opgesteld door IACS begin jaren negentig. Zie ook H. Jin, *The IACS Quality Management System Certification Scheme (QSCS) – In Progress*, London 2003.

Om erkend te kunnen worden door de overheid voor het uitvoeren van vlaggestaatcontroles stellen de Europese Unie en de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), een agentschap van de Verenigde Naties, eisen aan de erkenning van klassebureaus door de lidstaten.⁸ Het gaat daarbij onder andere om zaken als: de deskundigheid van auditoren, de onafhankelijkheid

ten opzichte van rederijen en de overdracht van nalevingsgegevens door de klassebureaus aan de overheid. De voorwaarden voor het aanwijzen van klassebureaus zijn in Nederland neergelegd in de Regeling klassebureaus Schepenwet.⁹ In Nederland zijn zeven klassebureaus gemachtigd om vlaggestaatcontroles uit te voeren. Met elk van de gemachtigde klassebureaus heeft de divisie Scheepvaart een contract gesloten waarin werkafspraken, rapportageverplichtingen en dergelijke zijn beschreven. De rol van de klassebureaus bij de vlaggestaatcontroles wordt in de volgende paragrafen nader toegelicht.

Certificering van schepen

Schepen moeten over diverse certificaten op het terrein van deugdelijkheid, veiligheidsmanagement en milieuzorg beschikken om te mogen varen. Deze certificaten zijn gebaseerd op internationale verdragen en hebben een beperkte geldigheidsduur.¹⁰ De term certificaat is om verschillende redenen wat verwarrend. Het gaat hier om een conformiteitsverklaring die wordt uitgegeven door de divisie Scheepvaart, wanneer is voldaan aan de toepasselijke wet- en regelgeving. De certificaten lijken daarmee op een (tijdelijke) vergunning. Om een certificaat te verkrijgen dienen rederijen hun schepen te laten onderzoeken, voordat ze in de vaart worden gebracht (het zogenaamde eerste onderzoek). Indien het schip aan de gestelde eisen voldoet, wordt door de divisie Scheepvaart een certificaat verleend. De certificaten hebben een geldigheidsduur van maximaal vijf jaar. Aan het eind van deze periode wordt een hernieuwd onderzoek uitgevoerd, op grond waarvan wordt beoordeeld of het certificaat wordt vernieuwd. Daarnaast worden (afhankelijk van het type certificaat) jaarlijkse, tussentijdse of periodieke onderzoeken uitgevoerd. Een vergelijkbaar systeem wordt ook in andere landen gehanteerd.

Hoewel de uitgifte van een certificaat de exclusieve bevoegdheid is van het hoofd van de divisie Scheepvaart, spelen de klassebureaus een belangrijke rol bij de certificering van schepen. Een certificaat wordt alleen afgegeven indien het schip aan bepaalde vereisten voldoet. De vaststelling daarvan kan voor bepaalde onderwerpen geschieden door het van toepassing verklaren van regels van daartoe aangewezen klassebureaus. In internationale verdragen, Europese richtlijnen en het Schepenbesluit wordt ten aanzien van de romp, de machine- en elektrische installaties en de uitrusting van een schip verwezen naar de normstelling van de klassebureaus: de zogenaamde klasseregels. De rederijen hebben aldus door de klassebureaus verstrekte (private) klassecertificaten nodig om aan te tonen dat zij voldoen aan de publiekrechtelijke regelgeving. Daarnaast worden klassebureaus door de divisie Scheepvaart ingeschakeld voor de uitvoering van een deel van de hiervoor genoemde onderzoeken voor de publiekrechtelijke vergunningverlening (certificering).

Uitvoering van onderzoeken

Scheepseigenaren kiezen zelf een klassebureau voor het uitvoeren van het eerste onderzoek.¹¹ Ook de uitvoering van hernieuwde, jaarlijkse of tussentijdse onderzoeken wordt in veel gevallen door de klassebureaus verricht.¹² De keuze voor een bepaald klassebureau wordt doorgaans reeds gemaakt voor aanvang van de constructie van een schip en speelt een rol bij de onderhandelingen tussen reder en werf. Er kunnen verschillende motieven zijn voor de keuze van een bepaald klassebureau. Genoemd worden onder meer de mate van klantgerichtheid¹³, specialisatie (inzake bepaalde typen schepen) en innovatief vermogen van het klassebureau. Het is echter niet uitgesloten dat vooral bij kleinere reders ook financiële aspecten (tarieven) een rol spelen bij de keuze.

Voor aanvang van de constructie van een nieuw schip dient de werf een ontwerp in bij een

klassebureau. Dit ontwerp wordt door het klassebureau getoetst en doorberekend. Wanneer het ontwerp door het klassebureau is goedgekeurd, voeren controleurs van het betreffende klassebureau gedurende het gehele productieproces regelmatig controles (surveys) uit op de werf. Tijdens de surveys wordt gecontroleerd of het schip wordt gebouwd conform het goedgekeurde ontwerp en of het schip voldoet aan de regels van het klassebureau. Daarnaast voert het klassebureau de opgedragen wettelijke onderzoeken uit, waarbij wordt gecontroleerd of het schip voldoet aan de vaak op internationale verdragen gebaseerde wet- en regelgeving. Indien nodig worden aan de werf suggesties gedaan voor verbetering. Bij nieuwbouw van een schip vertonen de surveys derhalve meer verwantschap met een keuring dan met systeemcertificatie (controleren of het eigen kwaliteitszorgsysteem van de beoordeelde goed functioneert).

Na de oplevering van het schip is de eigenaar gehouden aan een cyclus van periodieke controles aan boord van het schip, waarbij wordt gecontroleerd of het schip beschikt over de benodigde certificaten en of nog aan de regelgeving wordt voldaan. In veel gevallen worden ook deze controles uitbesteed aan de klassebureaus.¹⁴ De klassebureaus hebben geen wettelijke bevoegdheid tot aanhouding van een schip en zijn voor medewerking aan het onderzoek grotendeels aangewezen op de welwillendheid van de reder. Dit levert in de praktijk doorgaans weinig problemen op, aangezien reders zelf betalen voor het onderzoek door de klassebureaus en het alleen al om deze reden onwaarschijnlijk is dat zij surveyors de toegang tot het schip zullen ontzeggen. Bovendien kunnen de klassebureaus aan de divisie Scheepvaart de aanbeveling doen om een wettelijk certificaat in te trekken of niet te verlengen, waardoor er niet meer uitgevaren mag worden. Daarnaast loopt de reder, wanneer hij weigert mee te werken aan een onderzoek, het risico dat het klassebureau het private klassecertificaat schorst of intrekt. Aangezien de rederijen het klassecertificaat nodig hebben om aan te tonen dat zij voldoen aan de publiekrechtelijke regelgeving, gaat van de intrekking van het klassecertificaat in beginsel dus evenveel dreiging uit als van de intrekking van wettelijke certificaten.

Kansen

Eén van de belangrijkste motieven voor het inschakelen van de klassebureaus bij het toezicht op de zeescheepvaart is dat deze bureaus de technische deskundigheid bezitten om de onderzoeken te kunnen uitvoeren. Bovendien beschikken de klassebureaus over personele capaciteit en een wereldwijd netwerk van inspecteurs. Op het eerste gezicht lijken er daarom weinig bezwaren tegen het inschakelen van de klassebureaus. Wanneer bovendien de resultaten van de havenstaatcontroles van de zeven in Nederland erkende klassebureaus worden bekeken¹⁵, valt op dat het aantal aanhoudingen als percentage van het aantal gecontroleerde schepen rond één procent of zelfs nog lager ligt. In zijn algemeenheid kan dus niet worden gezegd dat klassebureaus slecht werk leveren (ministerie van VenW, Beter geregeld, 2003: 9).

Naast de beschikbaarheid van deskundigheid en menskracht, biedt ook de op innovatie gerichte werkwijze van de klassebureaus, waarbij een terugkoppeling plaatsvindt van controle naar normstelling, synergievoordelen. De resultaten van de surveys worden binnen het klassebureau teruggekoppeld naar een normstellende onderzoeksafdeling. Op deze manier ontstaat er binnen klassebureaus een continu proces waarbij de klasseregels voortdurend worden aangepast aan de stand der techniek. Verder ligt bij de surveys van de klassebureaus de nadruk op een continue verbetering van de prestaties en niet (uitsluitend) op het formeel voldoen aan de regels. De eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van eisen op het gebied van veiligheid, milieu en reders wordt daardoor benadrukt. De surveyors van de klassebureaus streven ernaar zo veel mogelijk kleinere gebreken direct in overleg met de reder

op te lossen en om de reder te adviseren over mogelijke verbeteringen. De nieuwe stijl van metatoezicht, waarin meer nadruk ligt op het tweedelijns toezicht van de divisie Scheepvaart, gecombineerd met onaangekondigde 'prikacties' aan boord of op de werf (eerste lijn), heeft bovendien als potentieel voordeel dat hierdoor sprake is van een efficiënte en meer kosteneffectieve inzet van schaarse menskracht en deskundigheid. De divisie wijst er zelf nadrukkelijk op dat door de uitbreiding van de Nederlandse vloot en de snelle toename of omloopsnelheid van de internationale regelgeving risicoselectie en gedeeltelijke uitbesteding van inspecties aan klassebureaus onvermijdelijk is. Daarbij wordt opgemerkt dat in sommige landen nagenoeg alle inspecties door klassebureaus worden uitgevoerd, terwijl het in Nederland het streven van de divisie Scheepvaart is om minimaal tien procent van de surveys door klassebureaus bij te wonen.¹⁶

Een verschuiving in het toezicht van de divisie Scheepvaart naar een meer afstandelijke en repressieve stijl heeft mogelijk ook een bijkomend voordeel voor de klasse. Nu klassebureaus niet over bepaalde wettelijke bevoegdheden beschikken die overheidsinspecteurs wel hebben (zoals de bevoegdheid tot aanhouding) en zij in een vertrouwensrelatie staan tot hun klanten/opdrachtgevers, kan een strenge overheid een steun in de rug zijn voor de openheid en effectiviteit van private surveys. Hoe meer overtredingen in dat stadium worden afgevangen, des te kleiner is de kans voor reders dat zij in een latere fase bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties riskeren. Mogelijk brengt de verschuiving naar metatoezicht daarnaast als voordeel met zich dat het voor de divisie Scheepvaart gemakkelijker wordt om hun handhavingsstrategie in te richten op basis van een risico-analyse. De divisie streeft naar een model van toezicht waarbij goede reders worden beloond en slechte reders worden aangepakt.¹⁷ Dit is mogelijk door invoering van een zogenaamd 'rankingsysteem', waarmee schepen met een slechte historie vaker worden geselecteerd voor controles, terwijl schepen waarbij in het verleden weinig gebreken zijn geconstateerd minder zouden kunnen worden gecontroleerd.¹⁸ Het systeem zou zodanig moeten worden ingericht dat er voor reders een stimulans ontstaat om goed te presteren tijdens de surveys door de klassebureaus, omdat zij daardoor worden beloond met een mogelijke vermindering van de inspectiedruk van (tijdrovende en kostbare) vlaggestaat- en havenstaatcontroles.

Risico's

In de vorige paragraaf werden de beschikbare deskundigheid en capaciteit bij de klassebureaus genoemd als een van de belangrijkste motieven voor de inschakeling van deze bureaus door de divisie Scheepvaart en voor de overgang naar metatoezicht. Dit deskundighedsargument heeft echter om verschillende redenen een risicovolle keerzijde. Ten eerste bestaat er in de scheepvaartsector onvermijdelijk een spanningsveld tussen deskundigheid en onafhankelijkheid. Aangezien specifieke technische deskundigheid in deze branche dun is gezaaid, is het vrijwel onmogelijk om deskundigen aan te trekken die volledig onafhankelijk zijn van de reders. Veel surveyors hebben voorheen op de vaart gezeten of voor een werf gewerkt. Dit geldt overigens in veel gevallen ook voor de inspecteurs van de divisie Scheepvaart. Een verschil blijft echter dat er tussen de divisie en reders geen klant-opdrachtgeverrelatie bestaat en dat er bovendien geen sprake is van concurrentie en marktwerking tussen overheidsinspecties.

Met name bij kleinere, minder draagkrachtige reders kan de behoefte ontstaan aan goedkope dienstverlening door klassebureaus. Als er sterke concurrentie tussen de klassebureaus bestaat en de kans op ontdekking van fouten of gebreken gering is, bestaat hier altijd een potentieel risico van kwaliteitsverlies bij de inspecties. De kans daarop wordt groter naarmate de frequentie en intensiteit van de overheidsinspecties afnemen en de pakkans als kleiner wordt ervaren. Vooralnog lijkt dit risico, ondanks alle geruchten, relatief beperkt. Reders kijken

ook naar de score van klassebureaus in verband met klassegerelateerde delicten die worden ontdekt bij havenstaatcontroles.¹⁹ Klassebureaus die veel wetsovertredingen voorkomen of tijdig afvangen, kunnen voor de reder daarom ook kostenbesparend werken. Hier heeft concurrentie tussen de klassebureaus dus juist een positieve invloed.

Een belangrijkere keerzijde van een verschuiving naar metatoezicht lijkt het door nagenoeg alle betrokken partijen onderkende risico dat de benodigde technische kennis en deskundigheid bij de divisie Scheepvaart weg vloeien wanneer steeds meer inspectietaken worden overgedragen aan klassebureaus. Veelzeggend is dat ook de klassebureaus zelf nadrukkelijk op dit risico wijzen en aangeven baat te hebben bij een deskundig en actief eerstelijns toezicht door de divisie op het nalevingsgedrag van reders, werven en bemanning. De klassebureaus verlangen dat de overheid voldoende kennis behoudt om een sterke rol te kunnen spelen in het internationale regelgevingsproces. Met de behoefte aan actief eerstelijns toezicht hangt samen het gevaar van wat wel de ‘transparantieparadox’ in het toezicht wordt genoemd (Waling, 1999; De Moor-van Vugt, 2000). Daarmee bedoelt men dat de bereidheid tot vrijwillige openheid van zaken van de zijde van de gecontroleerden in de richting van certificatie-instellingen of in dit geval klassebureaus, minder zal worden, naarmate zij zich meer als verlengstuk van de overheid gaan gedragen en bewijs voor overtredingen van wettelijke voorschriften gaan aanleveren.

Een laatste risico van het te gemakkelijk overlaten van inspectiewerkzaamheden aan klassebureaus is het gebrek aan transparantie inzake de werkwijze van klassebureaus en vooral de controle daarop door bestaande accreditatieorganisaties. Voor buitenstaanders is bijvoorbeeld niet inzichtelijk hoe de International Association of Classification Societies (IACS) en de European Maritime Safety Agency (EMSA) precies hun werk doen en (vooral) hoe hun taken zich onderling tot elkaar verhouden. Zo staat op de website van EMSA te lezen dat: ‘some of the key areas where the Agency will be active are: strengthening of the Port State Control regime; auditing of the Community-recognised classification societies’. Met name dit laatste is echter ook een van de hoofdtaken van IACS. Wanneer we kijken naar de institutionele structuur en wettelijke basis (EG-richtlijn 1406/2002) dan is EMSA voornamelijk primair een onafhankelijk adviesorgaan van de Europese Commissie en niet een zelfstandige toezichthoudende instantie.²⁰

Van middelregelgeving naar doelregelgeving

De Inspectie Verkeer en Waterstaat werkt momenteel aan een nieuwe sturingsfilosofie, waarin niet alleen wordt gezocht naar een andere manier van toezicht, maar waarbij ook de traditionele wijze van regulering door middel van gedetailleerde middelvoorschriften ter discussie staat. Als groot nadeel van het werken met technische middelvoorschriften wordt beschouwd dat wetgeving voortdurend moet worden aangepast aan ‘de stand der techniek’ en dat inconsistentie, inflexibiliteit en onderlinge tegenstrijdigheid van voorschriften voortdurend op de loer liggen. Nog belangrijker lijkt dat met middelvoorschriften creativiteit en innovatie bij reders en werven worden afgeremd en dat goede reders die bezig zijn met het voortdurend verbeteren van de kwaliteit van hun werkzaamheden niet worden beloond. Vandaar dat men bezig is met een cultuuromslag in de richting van het werken met ‘doelregulering’. Een voorbeeld van dit type regels biedt de Zeevaartbemanningwet, die voor de samenstelling van de bemanning, als kernbepaling een doelvoorschrift bevat dat stelt: ‘De reder dient zorg te dragen voor het “adequaate bemannen van zijn schip.” De nadere invulling daarvan wordt aan de reder overgelaten. Door de Inspectie Verkeer en Waterstaat zelf

wordt echter reeds aangegeven dat dit er in de uitvoeringspraktijk nog te vaak toe leidt dat dit voorschrift gedetailleerd wordt uitgewerkt. Bovendien moet de reder nu zelf een bemanningsplan maken dat de minimaal vereiste bemanning beschrijft die nodig is om het schip onder alle omstandigheden te kunnen varen. Door de klassebureaus en vanuit de KVNR wordt ervoor gewaarschuwd dat niet van iedere (kleinere) reder verwacht mag worden dat hij in staat is om op verantwoorde wijze een eigen invulling te geven aan dit soort open normen. Sommige reders geven bovendien nadrukkelijk te kennen vast te willen houden aan concrete voorschriften die duidelijk maken waartoe men precies gehouden is. Ook wordt wel gewezen op het feit dat doelvoorschriften vaak moeilijker handhaafbaar zijn. Dit lijkt evenwel vooral te spelen bij voorschriften die zogeheten inspanningsverplichtingen bevatten die lastig kwantificeerbaar en/of meetbaar zijn. Sommige geïnterviewden voegen daaraan toe dat bij een andere wijze van reguleren, met meer open normen en ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van reders, differentiatie tussen koplopers en achterblijvers op het gebied van veiligheid, milieuzorg en arbeidsomstandigheden in een bij uitstek internationale bedrijfstak als de zeescheepvaart niet eenzijdig vanuit Nederland gedictieerd kan worden.

Conclusies

Wat zijn nu de belangrijkste conclusies ten aanzien van de verschuiving binnen de divisie Scheepvaart naar een vorm van metatoezicht?

Terugdringing van overheidsinspecties lijkt voorlopig sterk beïnvloed te worden door kostenoverwegingen en gebrek aan menskracht, in combinatie met een toenemende hoeveelheid van gecompliceerde en snel veranderende internationale regelgeving die rechtstreeks van invloed is op de Nederlandse vloot. Hierdoor dreigt de vraag achter de horizon te verdwijnen hoe een effectief nalevingstoezicht er idealiter uitziet, dat wil zeggen de vraag naar de frequentie en intensiteit van overheidstoezicht in de eerste lijn (rechtstreeks nalevingstoezicht aan boord en op de werf door de divisie Scheepvaart). Eerst zou met andere woorden de toezichtsbehoefte objectief in kaart gebracht moeten worden alvorens er steeds meer taken worden gedelegeerd.

Een ander element dat in de nieuwe strategie nog onderbelicht is gebleven is de noodzakelijke samenwerking tussen overheidstoezicht en klasse. Uit onze interviews is gebleken dat de divisie Scheepvaart en de klassebureaus deels een ander perspectief hebben op wat er voor goed toezicht nodig is. Daarbij valt op dat klassebureaus aangeven de klassieke 'speurhondfunctie' van de divisie en het waar nodig repressief optreden van groot belang te (blijven) vinden als steun in de rug, terwijl de divisie juist steeds meer lijkt te vertrouwen op de kracht en het zelfregulerend vermogen van de klassebureaus. Hoewel dat vertrouwen gelet op de resultaten van bijvoorbeeld vlaggestaatcontroles vooralsnog niet beschaamd wordt, blijft een risico dat de divisie Scheepvaart te veel gaat vertrouwen op een manier van inspecteren die volgens andere methodes werkt dan het eigen nalevingstoezicht; een systeem dat minder geschikt lijkt om bijvoorbeeld fraude op te sporen. Een goede mix van aangekondigde en onaangekondigde inspecties, systeemcontroles op het kwaliteitsmanagement en fysieke inspecties, en meer in het algemeen van 'harde en zachte' vormen van toezicht waarbij de medewerking van betrokkenen al dan niet kan worden afgedwongen blijft daarom wenselijk. Voor een betrouwbare vorm van metatoezicht zal interne borging van de kwaliteit van inspecties door klassebureaus door organisaties als de IACS noodzakelijk blijven. Het zou goed zijn wanneer er in het kader van het 'tweedelijns

toezicht' een actieve informatie-uitwisseling totstandkomt tussen IACS, EMSA en lidstaten waar het gaat om klassegerelateerde overtredingen van (internationale) regelgeving. Op die manier kan ook de risicoselectie bij de havenstaatcontroles worden verbeterd.

Bij het steeds meer uitbesteden van controlewerkzaamheden zal vroeg of laat ook de vraag naar de kosten opkomen. In hoeverre is het gerechtvaardigd dat reders, werven en scheepseigenaren voor hun eigen nalevingstoezicht betalen, waar dat in andere branches niet of in ieder geval minder gebruikelijk is? Gaat het bij zaken als veiligheidscertificering eigenlijk niet om zaken die een publiek belang betreffen, waarbij de onderzoeken op kosten van de overheid behoren te worden verricht?

De verschuiving binnen de divisie Scheepvaart naar een vorm van metatoezicht biedt kansen voor de divisie, de klassebureaus én de reders. Om de twee van origine verschillende systemen van controle (handhavingstoezicht door de divisie Scheepvaart en kwaliteitsborging door de klassebureaus) naadloos op elkaar te laten aansluiten is echter diepgaand onderzoek nodig naar het mogelijke spanningsveld tussen deze twee systemen. Hierbij moet de vraag worden beantwoord welke toezichtsstrategie (bijvoorbeeld het systeem van risicoselectie), welke toezichtsstijl (bijvoorbeeld coachend of repressief) en welke mix van typen onderzoeken en inspecties (onder andere aangekondigd en onaangekondigd) er voor een effectief nalevingstoezicht nodig zijn.

Noten

1. Bekende klassebureaus zijn bijvoorbeeld Lloyd's Register en Bureau Veritas. Klassebureaus worden ook wel aangeduid als classificatiebureaus.
2. Kenmerkend voor deze overgang naar 'metatoezicht' is het citaat van minister Peijs dat op de omslag van het rapport 'Toezicht in beweging' van de Inspectie Verkeer en Waterstaat prijkt. Zij zegt: 'Ik vind het belangrijk dat we een omslag maken omdat we steeds meer te controleren hebben, de maatschappij steeds meer van ons verwacht, en dat kunnen wij alleen maar leveren als we niet meer alles zelf doen, maar als wij organisaties de instrumenten aanreiken hoe zij eigenlijk zichzelf kunnen "auditten". Zij moeten de verantwoordelijkheid houden en u moet ze scherp houden. U moet eigenlijk de metavragen stellen achter de veiligheidsregels die we op dit ogenblik hebben.'
3. Daartoe hebben we relevante literatuur en wetgeving bestudeerd, websites bezocht van organisaties als IACS, KVR en EMSA, onderzoeksrapporten naar het functioneren van klassebureaus van o.a. de Algemene Rekenkamer en Berenschot bekeken, en een zestal interviews gehouden met sleutelfiguren bij het ministerie van VenW, de divisie Scheepvaart, klassebureaus en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders. Wij zijn ons ervan bewust dat we op basis hiervan geen representatief beeld schetsen van de wisselwerking tussen publieke en private inspecties in de zeescheepvaart. Daarop is ons onderzoek echter ook niet gericht. Het gaat ons primair om een inventarisatie van mogelijke kansen en risico's bij de ontwikkeling van de nieuwe toezichtsstrategie.
4. Deze afspraak is neergelegd in het Paris Memorandum of Understanding en verwerkt in richtlijn 95/21/EG en in Nederland in de Wet havenstaatcontrole.
5. Op grond van artikel 12 van de Europese richtlijn 95/21/EG is het voor lidstaten niet mogelijk om havencontroles uit te besteden aan inspecteurs van private klassebureaus (vgl. ook TK 2001/2002, 27 921, nr. 5: 1).

6. Het Rekenkamerrapport noemt/bespreekt geen concrete gevallen van onrechtmatige belangenverstrengeling, maar lijkt meer in abstracto te willen wijzen op een potentieel risico.
7. International Conventions for the Safety of Life at Sea.
8. Richtlijn 94/57/EG en 2001/105/EG en IMO resoluties A 739 en A 789.
9. Staatscourant 2003, nr. 27.
10. De benodigde certificaten en de bijbehorende verdragen zijn door de IMO vastgelegd in een Harmonised System of Ship Survey and Certification (HSSC) en in Nederland vertaald in het Schepenbesluit 1965. Kern van het HSSC-systeem is dat de inspecties op grond van een aantal internationale verdragen worden geharmoniseerd in die zin dat de tijdstippen waarop de inspecties worden gehouden gelijkgeschakeld zijn waardoor een schip niet voortdurend voor uiteenlopende controles het dok in moet. De inspecties uit het HSSC-systeem zijn opgenomen in IMO-resolutie A.948(23) van 5 december 2003.
11. Zie artikel 7 Schepenbesluit 1965.
12. Overigens zij hierbij opgemerkt dat het hoofd van de divisie Scheepvaart te allen tijde kan bepalen dat een onderzoek niet wordt uitgevoerd door een klassebureau, maar door de ambtenaren van de divisie Scheepvaart (art. 18 lid 4 Schepenbesluit 1965).
13. Bij die klantgerichtheid kan men o.a. denken aan de snelheid waarmee een klassebureau in het buitenland een surveyor aan boord van een schip kan hebben voor inspecties die niet worden verricht door de divisie Scheepvaart.
14. Zie artikel 18 Schepenbesluit 1965.
15. In de zin van de resultaten van de havenstaatcontrole van schepen waarvan de inspecties zijn 'toevertrouwd' aan de zeven erkende klassebureaus.
16. Momenteel wordt echter alleen toezicht gehouden op elektragebied en de door de klassebureaus gekeurde tekeningen. Dit komt neer op 4 à 5 procent van de gedelegeerde taken. Het toezicht heeft zich in 2002 geconcentreerd op het gebied van arbeidsomstandigheden, bemanningen en controle van dagboeken en oliejournalen. Daarnaast is een begin gemaakt met vlaggestaatcontroles. Hiertoe is een risicoanalyse opgesteld op basis van gegevens over aanhoudingen van Nederlandse schepen in havens van landen die zijn toetreden tot het Paris MOU, op basis van uitspraken van de Raad voor de Scheepvaart. IVW, Jaarbericht 2002, p. 12-13.
17. Zie Beter geregeld, p. 21.
18. Bij het opzetten van dit systeem is men echter opnieuw sterk afhankelijk van de klassebureaus die ogenschijnlijk niet zitten te wachten op een ranking waarbij zij als verlengstuk van de overheid dienen. Bovendien melden enkele geïnterviewden dat de ranking vooral ingegeven zou zijn door een gebrek aan menskracht en niet primair om goede reders/werven te belonen en slechte strakker aan te kunnen pakken.
19. In het jaarverslag van het Paris MOU worden naast de zogenaamde black, grey en white lists voor schepen ook ranglijsten van klassebureaus gepubliceerd.
20. Zie voor dit aspect ook het kader 'Accreditatie van klassebureaus'.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, Milieuvervuiling door zeeschepen, Den Haag, 2001 (TK 2001/2002, 28 040, nrs. 1-2).

Bekkers, V. e.a., *Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2002.

Inspectie Verkeer en Waterstaat, Notitie Toezicht in beweging, Den Haag, 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kaderstellende visie op toezicht, Den Haag, 2001 (TK 2000/2001, 27 831, nr.1).

Ministerie van Economische Zaken, Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Den Haag, 2003 (TK 2003/2004, 29 304, nr. 1).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Programma Beter geregeld, Den Haag, 2003.

C.J. van Montfort en B. van der Voort

Certificatie en ministerieel toezicht

Enkele kanttekeningen

Dr. Cor van Montfort en mr. drs. Birthe van der Voort zijn werkzaam bij Bureau Publiek-private Sector van de Algemene Rekenkamer. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Zij danken hun collega's voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Is certificatie een onderdeel van horizontaal en/of verticaal toezicht of is het een alternatief voor toezicht? De auteurs komen tot de conclusie dat certificatie gezien moet worden als onderdeel van een meeromvattend systeem van kwaliteitszorg, interne governance, toezicht en verantwoording. Het instrument certificatie draagt wel het risico in zich van een administratieve lasten verschuiving van de overheid naar de sector zelf.

In dit artikel staat de vraag centraal of en wanneer certificatie gebruikt kan worden ten behoeve van het toezicht van de minister op de uitvoering van publieke taken. Vanuit de opvattingen van de Algemene Rekenkamer over toezicht en verantwoording bij organisaties op afstand van het Rijk gaan we na welke rol certificatie kan spelen in het toezicht. Startpunt vormt een aantal onderzoeken dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de verantwoording door, en het toezicht op dit type organisaties.¹

In dit artikel schetsen we eerst een beeld van de organisatie van verticale en horizontale vormen van toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).² Vervolgens geven we een overzicht van de mogelijkheden van het gebruik van certificatie in toezicht en verantwoording. We besluiten dit artikel met een viertal conclusies over de functie van certificatie bij verantwoording en toezicht.

Toezicht en verantwoording

Vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw zijn door de overheid veel taken verzelfstandigd. De uitvoering daarvan werd op afstand van de overheid geplaatst, bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Deze voeren in veel gevallen met behulp van publiek geld een wettelijke taak uit. De minister heeft voor deze organisaties nog slechts een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Ondanks deze beperkte verantwoordelijkheid zal de minister zeker moeten weten of de publieke middelen doelmatig en rechtmatig worden besteed. Hij moet zich – vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – immers tegenover de Tweede Kamer kunnen verantwoorden over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de publieke middelen (Comptabiliteitswet 2001).³ Om die zekerheid aan de Tweede Kamer te kunnen verschaffen én als instrument bij het borgen van doelmatigheid en rechtmatigheid is een sluitend systeem van toezicht op, en verantwoording door de ZBO's nodig. In dit artikel beschrijven we welke rol certificatie hierbij volgens ons kan spelen. De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren een onderzoeksprogramma uitgevoerd dat zich richtte op Toezicht en verantwoording bij verzelfstandigde organisaties (Algemene Rekenkamer, 1998, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2004a, 2004b). In het rapport Toezicht op uitvoering publieke taken zette de Algemene Rekenkamer voor het eerst haar definitie van toezicht en haar visie op de gesloten toezichtketen uiteen (Algemene

Rekenkamer, 1998). Onder toezicht verstaat de Algemene Rekenkamer: ‘Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. In deze definitie komen drie elementen naar voren:

- informatieverzameling: het vaststellen van de stand van zaken;
- oordeelsvorming: het op basis van de verkregen informatie vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen wordt voldaan;
- interventies: het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen.’

Deze definitie is inmiddels overgenomen door het kabinet (zie onder andere: ministerie van BZK, 2001).

In eerste instantie werd vorengenoemde definitie van toezicht vooral toegepast op het ‘verticale’ toezicht door de minister op de RWT’s. In de praktijk worden echter steeds vaker alternatieven bepleit voor het klassieke verticale toezicht door bijvoorbeeld een grotere rol toe te kennen aan raden van toezicht, visitatiesystemen, benchmarking, kwaliteitshandvesten of directe verantwoording aan belanghebbenden. Ook de Algemene Rekenkamer besteedde hier de laatste jaren aandacht aan. Zo werd inmiddels een aantal malen stilgestaan bij raden van toezicht (intern toezicht, Algemene Rekenkamer 2002b, 2004a en 2004b). Ook werd onlangs in de achtergrondstudie Verbreding van de publieke verantwoording uitgebreid ingegaan op een aantal manieren waarop ZBO’s en RWT’s investeren in manieren om de doelmatigheid van hun functioneren, de kwaliteit van de dienstverlening en het vertrouwen van de directe belanghebbenden te vergroten. Dat doen zij bijvoorbeeld door:

- gebruik te maken van kwaliteitsinstrumenten (benchmarking, visitaties, certificatie en dergelijke) of door vormen van intern toezicht te organiseren (zoals raden van toezicht);
- door een open oog en oor te hebben voor signalen uit de omgeving (dialogoog met stakeholders, omgang met ‘kritische volgers’);
- of door zich niet alleen aan de minister, maar ook rechtstreeks aan andere belanghebbenden te verantwoorden over sociaal-ethische, economische en milieuaspecten (maatschappelijke verantwoording).

In dit brede scala aan vormen van kwaliteitsborging, governance, verantwoording en toezicht – het gehele systeem van checks and balances dus – heeft ook certificatie een plaats. Ook bij deze ‘alternatieve’ vormen van toezicht en verantwoording blijft echter de eis overeind dat het voor belanghebbenden mogelijk moet zijn betrouwbare informatie te verzamelen, zich een oordeel te vormen en zondig te interveniëren.

Het tweede kabinet-Kok heeft in de Kaderstellende visie op toezicht uitgesproken dat toezicht een ‘onderdeel vormt van het bredere systeem van checks and balances met horizontale publieke verantwoording, interne controle en verticaal toezicht’ (BZK, 2001). In het recentelijk gepresenteerde Actieprogramma Andere overheid (BZK, 2004a; zie ook BZK, 2004b: 28) bouwt het kabinet deze stellingname verder uit als wordt gesteld dat: ‘Te weinig gebruik [wordt] gemaakt van het potentieel van de civil society om horizontale verantwoordingsrelaties te creëren. Op veel terreinen kan het primaire toezicht vooral worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling. De rol van de overheid wordt dan een andere: zij houdt vaker toezicht op het toezicht (metatoezicht). De overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van checks and

balances op de verschillende terreinen van overheidszorg. Voor de rol van burgers en hun organisaties bij deze horizontalisering denkt het kabinet aan een mix van instrumenten als certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking. Een absolute voorwaarde is wel dat de transparantie van de desbetreffende uitvoeringsorganisaties wordt vergroot.'

Dit standpunt is illustratief voor de wijze waarop het begrip 'horizontale verantwoording' wordt gebruikt: het is een verzamelnaam voor alle verantwoording én informatievoorziening die niet direct aan de minister is gericht of door de minister wordt gereguleerd. Dat leidt ertoe dat certificatie in een adem wordt genoemd met benchmarking en klantenpanels, én dat certificatie zonder voorbehoud tot het domein van het 'horizontale toezicht' wordt gerekend. Naar onze mening doen beide zaken geen recht aan de werkelijkheid én vertroebelen zij het debat over de relatie tussen certificatie en toezicht.

We plaatsen, in navolging van de Algemene Rekenkamer, een aantal kanttekeningen bij het begrip 'horizontale verantwoording' (zie Algemene Rekenkamer, 2004b).

Door het woord 'verantwoording' in 'horizontale verantwoording' wordt de interactie tussen een organisatie en haar omgeving automatisch in het verantwoordingsperspectief geplaatst, terwijl het veelal om 'kwaliteitszorg', 'informatievoorziening', 'raadpleging', 'overleg' of 'onderhandelingen' gaat. Het is dan ook van belang om deze vormen van interactie, handelen en organiseren duidelijk te onderscheiden van de *verantwoording* daarover. Certificatie is in onze ogen dan ook strikt genomen geen vorm van toezicht of verantwoording, maar van 'kwaliteitsborging'. De resultaten van deze vorm van kwaliteitsborging kunnen vervolgens wel in het toezicht gebruikt worden en ook kan verantwoording over het al dan niet gecertificeerd zijn, worden afgelegd. Daarnaast is certificatie niet per definitie een 'horizontaal' instrument. Als de minister certificatie bij bepaalde ZBO's of RWT's verplicht stelt, toetst of het certificaat terecht is verleend én vervolgens gebruikt bij zijn toezicht kan toch moeilijk worden volgehouden dat het hier gaat om 'horizontalisering'. Certificatie is in zo'n geval eerder een instrument in het verticale toezicht.

Toezicht op keuringen

In 1999 voerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar keuringen in Nederland uit (Algemene Rekenkamer, 1999). Uit dit onderzoek naar tien keuringen onder de verantwoordelijkheid van zes ministers bleek dat zij niet altijd konden instaan voor een redelijk niveau van bescherming van de burger, doordat zij niet beschikten over een sluitende toezichtketen waarin zowel het functioneren van de instellingen als de doelbe-reiking van de keuringen een plaats heeft. De Algemene Rekenkamer maakte ook een checklist voor de doorlichting van wettelijke keuringen. Hoewel reeds enkele jaren oud en gericht op 'keuringen' en niet specifiek op 'certificatie', kan de checklist naar onze mening ook nu nog van nut zijn bij het herijken van certificatieregelingen. Bij een keuring gaat het immers, net als bij certificatie, om het afgeven van een waarborg dat het gekeurde object aan een aantal voorwaarden voldoet. Beide worden ook uitgevoerd om het publieke belang te waarborgen. In het rapport formuleert de Algemene Rekenkamer een aantal eisen voor het toezicht op keuringen. Het uitgangspunt bij deze eisen is dat, als de minister een eindverantwoordelijkheid richting Tweede Kamer blijft houden voor de mate waarin RWT's (bijvoorbeeld de groep keuringsinstellingen) hun wettelijke taken goed uitvoeren, hij zekerheid zal moeten hebben over het feit of certificaten terecht zijn verleend en of het toezicht daarop aan alle eisen voldoet. Vertaald naar 'certificatie' komen de eisen op het volgende neer:

- de overheid zou bij het gebruik van certificatie in ieder geval de zekerheid moeten hebben dat het naleven van het publieke belang onderdeel uitmaakt van de certificatie en dat het proces op een behoorlijke manier wordt uitgevoerd door de certificerende instelling;
- om te beoordelen of een certificerende instelling en/of certificaathouder competent is, zou de minister in ieder geval periodiek zelf moeten (laten) beoordelen of de instelling voldoende deskundig is, aandacht heeft voor de integriteit van de medewerkers, onafhankelijk is, een goede administratie voert en aandacht heeft voor het eigen functioneren;
- de overheid zal ook hier weer zeker moeten zijn dat certificaten terecht worden verleend. Steekproefsgewijze controles op de certificerende instellingen én op de activiteiten van de toezichthouder (Raad voor de Accreditatie) blijven noodzakelijk.

Certificatie

Het kabinet geeft in het kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie (EZ, 2003: 12) een afwegingskader waarmee bepaald kan worden of de inzet van het instrument certificatie opportuun is. Het kabinet onderscheidt hierbij drie verschillende varianten:

- *zelfregulerings-/marktordeningsvariant*: certificatieregelingen waarmee een maatschappelijk belang of mede een publieke doelstelling wordt gerealiseerd;
- *toezichtondersteunende variant*: certificatieregelingen op vrijwillige basis die door de overheid kunnen worden benut bij de uitvoering van haar toezicht, zonder dat daarin expliciet een rol voor certificatie is voorzien;
- *toelatingsvariant*: certificatieregelingen die deel uitmaken van wetgeving.

Wanneer we de varianten van certificatie die het kabinet heeft geformuleerd wat nader beschouwen vanuit de vraag of certificatie een rol kan spelen in de keten van toezicht en verantwoording over de uitvoering van publieke taken kan het volgende worden opgemerkt.

De zelfreguleringsvariant

Certificatie maakt hier geen onderdeel uit van de *verticale* keten van toezicht en verantwoording. Het is een instrument van en voor (private) partijen en kan in sommige gevallen regelgeving door de overheid vervangen. Het kan worden gebruikt in het kader van het intern toezicht binnen de organisatie en eventueel in het afleggen van verantwoording aan stakeholders. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bedrijf dat zich laat certificeren volgens de ISO 9000:2000-normen (kwaliteit) of 14001 (milieu). We maken vanuit de vraagstelling van dit artikel twee kanttekeningen bij deze variant:

- Zelfregulering en ministeriële verantwoordelijkheid staan in een wat moeizame verhouding tot elkaar. Daar waar publieke belangen in het spel zijn die de minister zich aantrekt of waar hij een verantwoordelijkheid in heeft, zal nooit sprake van *volledige* zelfregulering kunnen zijn. De minister houdt een rol in het periodiek toetsen of de gekozen vorm en mate van zelfregulering wel werkt én of het toezicht op de certificerende instellingen wel aan de eisen voldoet.
- Deze variant wordt wel genoemd bij de zoektocht naar instrumenten die de regel- en controledruk voor de samenleving kunnen doen afnemen. Wij merken hierbij wel op dat vanuit het perspectief van de onder toezicht gestelde of te certificeren organisatie het voor de hoeveelheid regelgeving of toezicht niet zoveel uitmaakt of het gaat om overheidstoezicht óf om zelfregulering plus toezicht door de eigen sector. Naar onze

mening moet dan ook niet te snel worden geconcludeerd dat voor de instellingen de lastendruk zou afnemen.

De toezichtondersteunende variant

Als het gaat om de uitvoering van publieke taken, en er is sprake van een gecertificeerde uitvoeringsinstelling, kan de overheid besluiten dit certificatieproces in haar toezicht te betrekken. De overheid kan hierbij besluiten gebruik te maken van de resultaten van het certificatieproces. Het is immers efficiënt om voor de inrichting van het toezicht gebruik te maken van dit soort, reeds bestaande informatie. De Raad voor de Accreditatie zou hier als toezichthouder een rol kunnen vervullen. De overheid zal zich er wel van dienen te verzekeren dat de kwaliteit van het certificatieproces én het toezicht daarop in orde is (zie ook Eijlander e.a., 2003: 365; Evers, 2003). Wanneer het certificatieproces niet betrouwbaar blijkt te zijn, levert dit dus risico's op voor het toezicht door de overheid.

Waar in de zelfreguleringsvariant nog sprake is van of/of als het gaat om de invulling van het toezicht (publiek of privaat), gaat het hier om en/en. Wij hebben onze twijfel of de optelsom van toezicht door de Raad voor de Accreditatie plus meta- of systeemtoezicht door de minister tezamen wel de verwachte efficiencywinst voor de instellingen opleveren; er blijft immers toezicht op toezicht bestaan.

De toelatingsvariant

Certificatieregelingen maken in deze variant deel uit van wetgeving, waarmee zij een onderdeel worden van de verticale keten van toezicht en verantwoording. Evers (zie elders dit nummer) vindt dit een oneigenlijk vorm van certificatie omdat het dan eigenlijk toezicht wordt. De potentiële voordelen van certificatie gaan dan volgens hem verloren. Hij pleit er voor om heel voorzichtig te zijn met het invoeren van deze variant. Als certificatie een voorwaarde is om een wettelijke taak te mogen uitvoeren (zie hierna het voorbeeld van de Arbo-instanties), dan kan naar onze mening certificatie tot het verticale toezicht gerekend worden.

In de volgende paragraaf bespreken we een voorbeeld van certificatie in de Arbo-sector. Dit voorbeeld laat zien hoe in de praktijk verplichting en zelfregulering, publiek en privaat, en verticaal toezicht door de minister en toezicht door de RvA door elkaar heen lopen. Het geeft een beeld van de complexe praktijk waarin het instrument certificatie een rol speelt en die elementen bevat uit de drie hiervoor beschreven varianten.

Voorbeeld: certificatie in de Arbo-sector

In 2002 verrichtte de Algemene Rekenkamer een deelonderzoek naar toezicht en verantwoording bij certificerende instellingen in de Arbo-sector⁴ (AR, 2002c). Er is een flink aantal instanties werkzaam op het gebied van arbeidsomstandigheden. Veelal gaat het hier om private ondernemingen die zich bezighouden met het keuren en certificeren van machines en apparatuur of deskundigheid en opleidingen. De Arbo-instanties voeren over het algemeen een relatief kleine publieke taak uit binnen het kader van hun normale ondernemingsactiviteiten.

Verantwoording aan de minister

De minister geeft middels *Aanwijzingen* aan welke (verantwoordings)informatie hij jaarlijks wil ontvangen van de Arboinstanties. Hij wil informatie over de uitvoering van de werkzaamheden en de mate waarin de instelling heeft voldaan aan de voorwaarden om tot een goede uitvoering van werkzaamheden te komen. Voor wat betreft de bedrijfsvoering wil de minister inzicht in de gehanteerde tarieven (om te kunnen vaststellen of maximumtarieven

niet worden overschreden) en extern ingehuurde specialisten (om vast te stellen of ze aan de eisen voldoen). Voor wat betreft de prestaties vraagt het ministerie van SZW naar aantallen en soorten audits die de Arbo-instanties hebben uitgevoerd (dit ter verkrijging van inzicht in de markt). De verslagen van werkzaamheden die de Arbo-instanties opstellen, zijn voor het ministerie van SZW de belangrijkste informatiebron. De verplichte schriftelijke jaarlijkse rapportage van werkzaamheden van de certificatie-instelling is niet openbaar. De reden hiervoor is dat de gegevens belangrijke informatie voor de concurrentie kunnen bevatten. De gegevens worden niet door een deskundige derde beoordeeld voordat ze aan het ministerie van SZW worden aangeboden. Tot zover is dus sprake van traditioneel 'verticaal' toezicht. Het toezicht van de minister is vooral systeemgericht en daarbij wordt gebruikgemaakt van de bevindingen van de RvA. Het ministerie van SZW beoordeelt of de condities voor een adequate vervulling van de publieke taak aanwezig zijn. Het zwaarste middel is de aanwijzing intrekken en dat is in de praktijk geen instrument dat gemakkelijk wordt toegepast. Per kwartaal krijgt de directie Toezicht van de Arbeidsinspectie signalen over de Arbodiensten. Deze signalen worden voorgelegd aan de certificatie-instellingen die de betreffende Arbodiensten hebben gecertificeerd.

Verantwoording aan de RvA

In de hele sector van Arbo-instanties is er een systeem van accreditatie. Dit is een vorm van de hiervoor genoemde toelatingsvariant: de Raad voor Accreditatie (RvA) accrediteert instellingen, die vervolgens weer personen (vakbekwaamheid), producten of systemen (of diensten) certificeren/keuren. Vrijwel alle Arbo-instanties hebben verplicht een College van Deskundigen. Bij de meeste 'clusters' hebben deze Colleges van Deskundigen zich verenigd in een Centraal College van Deskundigen of in een beheersstichting die de eisen voor certificering vaststelt. In deze colleges is de branche zelf ook vertegenwoordigd. Dit onderdeel van de certificatie in de Arbo-sector vertoont dus de kenmerken van de zelfreguleringsvariant. De RvA toetst de certificerende instellingen op betrouwbaarheid, deskundigheid en onafhankelijkheid en accrediteert ze. De RvA kijkt ook naar de bedrijfsvoering. Zo maken ook interne audits deel uit van het eisenpakket van de RvA. De RvA blijft de geaccrediteerde instellingen volgen, jaarlijks vindt er een audit plaats. De verantwoording aan de RvA richt zich meer op bedrijfsvoering dan de verantwoording voor het ministerie van SZW. De raad beoordeelt of de audits van de certificeerders volgens de afgesproken schema's worden verricht. De eisen van de RvA komen voor een belangrijk deel overeen met de eisen die het ministerie van SZW stelt bij de aanwijzing. Voor het ministerie is de accreditatie van de RvA een bouwsteen in de eigen beoordeling. Hier zien we dus dat het stelsel ook kenmerken vertoont van de toezichtondersteunende variant. De RvA en de Colleges van Deskundigen vallen buiten het toezicht van het ministerie van SZW; het zijn immers geen ZBO's. De minister kan derhalve de RvA niet aansturen. De certificeerders en keuringsinstellingen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van hun taak in het kader van de aanwijzing.

Conclusies

We trekken vier conclusies uit het voorafgaande. Hierbij herinneren we er aan dat dit artikel zich primair richt op certificatie als instrument in de toezichten verantwoordingsrelatie tussen een verantwoordelijke minister en een uitvoeringsorganisatie met een wettelijke taak.

Certificatie is een instrument van verticaal toezicht of kwaliteitszorg. Hoewel de normstelling bij certificatie, meer dan bij het gewone toezicht, geworteld is in onderling gedeelde opvattingen binnen een bepaalde sector kunnen we toch niet, zoals het kabinet in het

Actieprogramma 'De andere overheid' doet, op voorhand stellen dat certificatie meer horizontaal zou zijn dan 'gewoon' toezicht.

Zodra er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en/of van een wettelijke verplichting tot certificatie (KEMAkeur, keuren van liften et cetera), beschouwen we certificatie als variant binnen het verticale toezicht (met alle vereisten die daarmee samengaan), waarbij de normstelling en controle eventueel bij anderen kunnen liggen (RvA). Dat neemt niet weg dat een organisatie haar producten, personeel, processen en systemen uit eigener beweging en niet-verplicht kan laten certificeren (bijvoorbeeld ISO-certificatie). In dat geval rekenen we certificatie tot het interne kwaliteitsinstrumentarium en de eigen verantwoordelijkheid van die organisatie. Verantwoording over de verworven certificaten kan vervolgens worden gebruikt in de interne en externe profilering (AR, 2004b).

Certificatie kan leiden tot minder regelgeving en vraagt om ander maar niet minder toezicht. Certificatie kan naar onze mening in theorie wel de *regelgeving* door de overheid ontlasten⁵, maar daarmee is niet gezegd dat ook het *toezicht* door of namens de overheid daarmee vermindert. Het toezicht wordt niet minder, maar anders: minder gegevensgericht, meer systeemgericht. Voorwaarde hiervoor is wel dat de betekenis van certificaten onderling gelijk is. Nu hebben wij soms de indruk dat auditors van certificerende instellingen niet altijd allemaal gelijk omgaan bij de hantering van de vereisten, waardoor verschillen in de betekenis van certificaten kunnen ontstaan.

Gezien de kritiekpunten op de huidige certificatiepraktijk én de lastige positionering van de handhaving is terughoudendheid op zijn plaats wat betreft het verminderen van toezicht. Omdat certificatie deels andere doelen dan die van de minister dient, nog betrouwbaarheidsrisico's kent én geen soelaas biedt voor handhavingsproblemen, kan het instrument in onze visie (nog) niet het publieke toezicht door of namens de minister vervangen. Wel kan de minister – bij gebleken relevantie en betrouwbaarheid van het certificatieproces – gebruikmaken van de informatie die het certificatieproces heeft opgeleverd, en kan dit onder voorwaarden (bijvoorbeeld betrouwbaarheid) betrokken worden bij de invulling van het verticale toezicht. Door deze bestaande informatie te gebruiken bij de verantwoording kunnen efficiencyvoordelen bereikt worden en kunnen administratieve lasten beperkt worden.

Certificatie is een van de instrumenten in een groter geheel van systemen van kwaliteitszorg, governance, toezicht en verantwoording. Dat brengt ons bij het derde punt. Certificatie dient naar onze mening te worden gezien als één onderdeel in een veel breder scala aan toezicht-, verantwoordings- en kwaliteitsinstrumenten met ieder hun eigen functies en geadresseerden. Dat brede scala kan zorgen voor een sluitend systeem van checks and balances. In plaats van de dichotomie horizontaal- verticaal hanteren wij voor ZBO's en RWT's liever een vierdeling, namelijk toezicht, verantwoording en kwaliteitszorg voor:

- de minister, ten behoeve van zijn ministeriële verantwoordelijkheid en de realisatie van zijn beleidsdoelstellingen;
- directe klanten, zodat deze zekerheid krijgen in de prestaties en de kwaliteit van de dienstverlening;
- het intern toezicht en de interne sturing;
- verantwoording aan 'de maatschappij'.

Certificatie kan – indien voldoende betrouwbaar en transparant – voor elk van de geadresseerden een eigen functie hebben: voor de minister kan het een instrument in het verticale toezicht zijn, voor directe gebruikers en ‘de’ maatschappij kan het een betrouwbaarheidsstempel zijn en voor het bestuur van een organisatie kunnen de eisen die verbonden zijn aan het certificatieproces houvast bieden bij het inrichten van bijvoorbeeld bedrijfsvoeringsprocessen of personeelsbeleid.

Risico van lastenverschuiving in plaats van lastenverlichting. De uitspraak ‘zelfregulering in plaats van gedetailleerde overheidsregelgeving’ doet het goed in de media, maar is ook risicovol. Zeker als publieke belangen in het geding zijn dient ook zelfregulering immers aan kwaliteitseisen te voldoen en ook dan zijn goed toezicht en intensieve kwaliteitsborging nodig. In plaats van administratieve lastenverlichting zou wel eens sprake kunnen zijn van administratieve lastenverschuiving van de overheid naar de maatschappij of de betreffende sector.

Noten

1. Om verwarring te voorkomen onderscheiden wij overigens het begrip certificatie van certificering. Certificering wordt in de accountancy gehanteerd voor het afgeven van een accountantsverklaring (assurance) bij een (financiële) verantwoording. De term certificatie kan dan gebruikt worden voor andere vormen van assurance die schriftelijk afgegeven wordt door een onafhankelijke derde.
2. De Algemene Rekenkamer spreekt in haar onderzoeken van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Deze terminologie wordt gebruikt in de Comptabiliteitswet, waar de Algemene Rekenkamer haar bevoegdheden aan ontleent. Overigens komt de groep rechtspersonen met een wettelijke taak grotendeels overeen met de groep zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).
3. In de Comptabiliteitswet 2001 is bijvoorbeeld in artikel 44a bepaald dat ZBO's periodiek aan de minister moeten rapporteren over te leveren en over geleverde prestaties.
4. Het onderzoek betrof de volgende Arbo- instanties: keuringsinstanties op basis van de Wet Gevaarlijke Werktuigen, certificerende instellingen vakbekwaamheid en examen- / opleidingsinstellingen Arbo-wet, certificerende instellingen Arbo-wet voor hijs- en hefwerktuigen/-gereedschap en certificatie- instellingen Arbo-diensten en kerndeskundigen Arbo-diensten (inclusief deskundigenregisters).
5. Voorop gesteld dat er geen pseudo-wetgeving in de vorm van gedetailleerde, specifieke eisen waaraan voldaan moet worden voor in de plaats komt.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, Toezicht op uitvoering publieke taken, Den Haag, 1998 (TK 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2).

Algemene Rekenkamer, Toezicht op keuringen in Nederland, Den Haag, 1999 (TK 1998-1999, 26 400, nrs. 1-2).

Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1, Den Haag, 2000a (TK 1999-2000, 26 982, nrs. 1-2).

Algemene Rekenkamer, Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, Den Haag, 2000b.

Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2, Den Haag, 2001a (TK 2000-2001, 27 656, nrs. 1-2).

Algemene Rekenkamer, Handreiking Toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak, Den Haag, 2001b.

Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3, Den Haag, 2002a (TK 2002-2003, 28 655, nrs. 1-2).

Algemene Rekenkamer, Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak, Den Haag, 2002b.

Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, bevindingen over RWT's behorend bij het ministerie van SZW, Den Haag, 2002c.

Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4, Den Haag, 2004a (TK 2003-2004, 29 450, nrs. 1-2).

Algemene Rekenkamer, Achtergrondstudie Verbreding van de publieke verantwoording, Den Haag, 2004b.

Evers G., Certificatie als instrument van overheidsbeleid. Zoeken naar gebruiksvoorschriften, in: *Openbaar bestuur*, september 2003, pp. 8-12.

Eijlander Ph., G. Evers, R van Gestel, Certificatie binnen kaders, naar een verantwoorde en consistente toepassing van certificatie en accreditatie binnen overheidsbeleid, in: *Beleidswetenschap*, 2003/4.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kaderstellende visie op toezicht, Den Haag, 2001 (TK 2000-2001, 27 831, nr. 1).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Actieprogramma Andere Overheid, Den Haag, 2004a.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsvisie 'Andere overheid', Den Haag, 2004b.

Ministerie van Economische Zaken, Kabinetsstandpunt Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, Den Haag, 2003 (TK 2003-2004, 29 304, nr. 1).

Het kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie en de beleidspraktijk

Opbrengsten van een rondetafelgesprek

Het recent verschenen kabinetsstandpunt Certificatie en Accreditatie voorziet in een grote behoefte van beleidsmakers op de Haagse departementen. Het geeft inzicht in de bestaande certificatiepraktijk, legt belangrijke basisprincipes vast en biedt ook om andere redenen houvast in de praktijk. Tegelijkertijd laat het kabinet met deze stellingname belangrijke vragen onbeantwoord, waardoor een succesvolle inzet van het instrument certificatie in de toekomst kan worden belemmerd.

Sinds een jaar of tien wordt het instrument certificatie op nationaal en Europees niveau ingezet ter bescherming van publieke belangen op het gebied van handel, veiligheid, gezondheid en milieu. In ons land zijn in de publieke sfeer momenteel ruim tachtig certificatieregelingen in werking. Het kabinet besloot daarom in 2001 dat er meer duidelijkheid nodig was over de situaties waarin certificatie wel en niet kan worden gebruikt, en de voorwaarden waaronder dat zou moeten gebeuren.¹ Het resultaat hiervan, het 'Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid', werd eind 2003 afgerond en is begin 2004 met de Tweede Kamer besproken. Aan het slot van dit themanummer over certificatie willen wij het recente kabinetsstandpunt beoordelen op zijn bruikbaarheid voor de beleidspraktijk. Om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen hebben wij de auteurs die aan het themanummer hebben meegewerkt gevraagd om hierover met ons van gedachten te wisselen.² Het oordeel dat wij hier mede op basis van deze input formuleren, is vanzelfsprekend geheel voor rekening van de themaredactie.

Opbrengsten van het kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt voorziet in een grote behoefte, volgens de deelnemers aan de discussie. Er is een wildgroei ontstaan aan vormen waarin certificatie in wet- of regelgeving is opgenomen, en het is noodzakelijk hiervoor een uniform beleid te formuleren. In een aantal opzichten biedt het standpunt daarvoor voldoende basis.

Overzicht van de bestaande certificatiepraktijk

Allereerst biedt het kabinetsstandpunt een goed inzicht in de wijze waarop in de praktijk gebruik wordt gemaakt van certificatie in het publieke domein. Aan het standpunt ligt een uitgebreid onderzoek³ van de Universiteit van Tilburg en Twijnstra & Gudde ten grondslag, waarin de bestaande certificatiepraktijk is geïnventariseerd en geëvalueerd. Op basis hiervan hebben de onderzoekers verschillende typen beleidstoepassingen onderscheiden:

- erkenningsvariant: certificatie als instrument voor toelating tot een markt;

- toelatingsvariant: als bij de voorgaande toepassing, maar dan met toezicht door de overheid op de naleving van wettelijke voorschriften;
- toezichtsvaariant: certificatie die wordt betrokken bij het vormgeven van toezicht;
- marktordeningsvariant: certificatie als buitenjuridisch ordeningsinstrument.

Het onderscheid is overzichtelijk, en geeft houvast voor de praktijk. Wat ons betreft een schoolvoorbeeld van het gericht inzetten van beleidsonderzoek door de overheid.

Vastleggen basisprincipes

Een tweede opbrengst van het kabinetsstandpunt is dat het een aantal basisprincipes vastlegt rondom het gebruik van certificatie voor publieke doeleinden. Het belangrijkste is dat de overheid zelf verantwoordelijk blijft voor de handhaving van wettelijke regels. Certificatie mag niet worden gebruikt om tekorten in de handhaving capaciteit op te vangen. Als de overheid tot de conclusie komt dat certificatie een bijdrage kan leveren aan het publiek belang, zijn er vervolgens voorwaarden voor een succesvolle inzet van certificatie, en is de overheid bovendien verantwoordelijk voor het toezicht op een juist gebruik van het instrument.

Het vastleggen van deze basisredenering, en het uitwerken ervan, bijvoorbeeld in termen van de voorwaarden waaronder je certificatie kunt gebruiken, is een belangrijke meerwaarde van het stuk. Beleidsmakers en wetgevingsjuristen op de departementen en elders bij de overheid kunnen aan het kabinetsstandpunt houvast ontleen bij de beantwoording van de vraag of ze certificatie als instrument kunnen inzetten (de ‘of’-vraag⁴). Dit verdient des te meer waardering als je bedenkt dat er in de praktijk grote verschillen waren gegroeid in de wijze waarop het instrument certificatie door de ministeries werd ingezet.⁵ De consequenties van het standpunt dat certificatie het overheidstoezicht niet kan vervangen, zijn overigens vergaand. In de huidige beleidspraktijk zien we namelijk maar al te vaak – dit themanummer biedt daarvoor diverse illustraties – dat certificatie wordt ingezet met als doel te bezuinigen op overheidstoezicht. Het is voor de overbezette toezichthouder wel heel aantrekkelijk om een gecertificeerde sector met rust te laten, en zijn pijlen op andere sectoren te richten. Het is dus de vraag in hoeverre het kabinetsstandpunt erin zal slagen hieraan daadwerkelijk een eind te maken.

Positie Raad voor Accreditatie

Een derde meerwaarde van het kabinetsstandpunt zit hem in de duidelijkheid die het schept over de positie van de Raad voor Accreditatie (RvA). Deze private organisatie is verantwoordelijk voor de accreditatie van de certificerende instellingen (CI's) in Nederland. Zowel bij de RvA als bij de overheid zelf bestaat echter onduidelijkheid over de wettelijke positie, de werkzaamheden en de taak van de RvA. Accreditatie door de RvA is namelijk vaak een voorwaarde voor de erkenning (aanwijzing) van een certificerende instelling door de overheid. De RvA heeft dus ook publieke taken en zou zelfs als bestuursorgaan kunnen worden beschouwd, wat belangrijke gevolgen heeft voor de vraag of de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op zijn besluiten. Het kabinetsstandpunt maakt een eind aan deze onduidelijkheid. Zo zal in nieuwe regelingen waarin certificatie als instrument voorkomt de positie van de RvA expliciet worden benoemd.

Wat is blijven liggen?

Naast tevredenheid over de genoemde opbrengsten heerst er ook enige teleurstelling aan tafel over dat wat het kabinetsstandpunt laat liggen.

Onderscheid in varianten onvoldoende

Zoals gezegd hebben de onderzoekers vier varianten onderscheiden waarin certificatie kan worden ingezet in de publieke sfeer. In het kabinetsstandpunt is echter gekozen voor de samenvoeging van de erkenningsvariant en de toelatingsvariant tot één variant. Daarmee verdwijnt een cruciaal onderscheid. In de toelatingsvariant heeft de overheid nog wel degelijk een toezichthoudende taak, om te garanderen dat de toegelaten certificaathouders zich aan de wettelijke voorschriften houden. In de erkenningsvariant erkent de overheid daarentegen het certificaat als bewijs van toelating tot een markt, zonder verdere toetsing door de overheid.⁶ Het onderscheid heeft grote consequenties voor de inrichting van de handhaving, en wordt ons inziens onvoldoende benadrukt door het kabinet.

Publiek belang en andere voorwaarden voor de inzet van certificatie

Het enthousiasme van ons panel over de serieuze poging van het kabinet om houvast te bieden bij het beantwoorden van de ‘of’-vraag, verbleekt enigszins als we doorpraten over de concrete criteria die het kabinetsstandpunt aan beleidsmakers biedt bij deze beantwoording. Lastig is vooral dat het kabinetsstandpunt zich niet uitspreekt over de stap die voorafgaat aan deze redenering, namelijk: de vraag wanneer sprake is van een publiek belang. Deze politieke vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, realiseren wij ons terdege, maar is wel uiterst relevant. Dit geldt zeker voor een overheid die zich in toenemende mate bewust wordt van haar beperkingen, en ook een serieuze poging wil wagen om daar naar te handelen, bijvoorbeeld door het afstoten van taken. ⁷ Hoewel je kunt twisten over de vraag of het kabinetsstandpunt over certificatie de plaats is om de vraag naar de grenzen van het publieke belang te beantwoorden, zijn we van mening dat de overheid het antwoord niet schuldig kan blijven.

Daarnaast ontbreekt een cruciaal criterium voor de beoordelvingsvraag, namelijk: de bereidheid in de betreffende beleidssector om de regels na te leven. Hoe betrouwbaar is de branche die moet worden gereguleerd? Wordt certificatie werkelijk gedragen als instrument voor kwaliteitsborging, of wordt hiermee vooral een papieren werkelijkheid gecreëerd? Hoe gevoelig deze vraag ook is, als de overheid dit niet helemaal vertrouwt, moeten geen verantwoordelijkheden aan de branche worden overgedragen.

Onopgelost dilemma: verplichte en vrijwillige certificatie

Het toegenomen gebruik van certificatie als instrument blijkt in de praktijk te leiden tot een probleem waarover het kabinetsstandpunt in feite zwijgt. Vanwege de publieke belangen die ermee worden gediend, wordt steeds vaker gekozen voor verplichte certificatie in plaats van certificatie met een vrijwillig karakter. In dat laatste geval is certificatie slechts een van de mogelijkheden om te laten zien dat aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Het verplichte karakter betekent echter dat van zelfregulering feitelijk geen sprake meer is, en daarmee verliezen we ook belangrijke veronderstelde voordelen die zelfregulering met zich meebrengt: regels zouden beter aansluiten bij de praktijk, bedrijven zouden meer verantwoordelijkheid nemen voor de naleving ervan en de overheid zou fors kunnen besparen op handavingsinspanningen. Hoewel het kabinet wel duidelijk maakt de voorkeur te geven aan vrijwillige certificatie, juist om voornoemde redenen, gaat het niet in op de in de praktijk gegroeide situatie, die dus wringt met deze uitgesproken voorkeur.

De positie van certificerende instellingen en de RvA als ZBO's

In het kabinetsstandpunt wordt gesteld dat het kabinet er zekerheidshalve vanuit gaat dat in het geval van verplichte certificatie – een veelvoorkomende vorm zoals gezegd – de betreffende certificerende instellingen en de RvA als een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht dienen te worden beschouwd. Daarmee krijgen deze instellingen

feitelijk de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), een status waaraan veel vragen en onduidelijkheden kleven in ons bestuurlijk stelsel. Vragen over de aansturing van ZBO's, en de uiteindelijke verantwoordelijkheid: hoe ver reikt de ministeriële verantwoordelijkheid? Deze en andere vragen gelden overigens voor alle ZBO's, zeker niet alleen die in wereld van de certificatie. Net als eerder werd gesteld bij de vraag naar de grenzen van het publieke belang, geldt ook hier dat dit kabinetsstandpunt misschien niet de beste plaats is om dit probleem op te lossen. Maar het is wrang dat een nieuwe categorie ZBO's wordt gecreëerd, zonder überhaupt aan het probleem te refereren.

Informatie-uitwisseling: onvoldoende uitgediept

Het belang van informatie-uitwisseling tussen certificerende instelling en publieke handhaver is iets waar het kabinet naar onze mening te kort bij stilstaat. Zo gaat het kabinet nauwelijks inhoudelijk in op de voor- en nadelen die aan informatie-uitwisseling zijn verbonden, laat staan dat zij tot een afgewogen oordeel komt.

Uit angst voor 'onnodige bureaucratie' pleit het kabinet ervoor de informatieuitwisseling tussen certificerende instelling en de handhavende overheid te beperken tot misstanden (Kabinetsstandpunt pp. 22-23). Een beter argument dan 'bureaucratie' is naar onze mening evenwel dat het 'doorspelen' van informatie de vertrouwensrelatie tussen certificeerder en gecertificeerde kan schaden, zoals eerder in dit themanummer ook naar voren werd gebracht door Breukers en Van Gestel. Hierdoor neemt de kans op openheid over regelovertreders in de contacten met de certificeerder af.

Als voordeel van informatie-uitwisseling noemt het kabinet dat 'de werkzaamheden van certificatie en overheidstoezicht elkaar kunnen versterken' (Kabinetsstandpunt p. 23). Dit is zeker het geval, maar deze constatering verdient een veel nadrukkelijker plaats in het kabinetsstandpunt. Immers, met de inzet van certificatie wordt doorgaans een meer strategische inzet van de handavingscapaciteit beoogd. In dat geval is informatie-uitwisseling geen potentieel voordeel, maar een vereiste! Een cruciale vraag, die niet wordt beantwoord, is dan ook hoe de uitwisseling van informatie gestalte dient te krijgen. Het kabinetsstandpunt gaat ervan uit dat de overheid handavingsinformatie zal delen met de certificeerders. In veel gevallen zullen wettelijke regelingen of handavingsoverwegingen een dergelijke openheid in de weg staan. In afwezigheid van reciprociteit zal ook de certificerende instelling weinig geneigd zijn om informatie over te dragen aan de overheid.

Conclusies

Het kabinetsstandpunt nodigt uit tot een meer bewuste afweging van de bijdrage van certificatie aan publieke belangen. De 'of'-vraag (is certificatie een geschikt instrument?) wordt gesteld. Het kabinetsstandpunt biedt echter onvoldoende hulp bij de beantwoording van deze vraag, die een sterk politiek en beleidsmatig karakter kent. Veeleer geeft het kabinetsstandpunt, als de keuze voor certificatie eenmaal is gemaakt, richtlijnen om een goede regeling te maken. Certificatie wordt met name opgevat als een technisch-juridisch vraagstuk. Hoewel het kabinetsstandpunt op deze manier zeker een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van wet- en regelgeving, is de opbrengst toch enigszins teleurstellend te noemen. Immers, beleidsmakers en handhavers worstelen juist met de politiek-beleidsmatige vraag hoe publieke en private verantwoordelijkheden op elkaar kunnen worden afgestemd, en of publieke belangen ook aan anderen dan de overheid kunnen worden overgelaten. Tot slot een kanttekening bij het perspectief dat het kabinet heeft gekozen bij het beschouwen van het instrument certificatie. Dat maatschappelijke actoren zich bij verplichte certificatie anders zullen gaan gedragen dan bij niet-verplichte certificatie, is een probleem dat onvoldoende wordt geadresseerd, zoals we eerder vaststelden. Het is in zekere zin ironisch dat

een standpunt over zelfregulering (door certificatie) weinig oog heeft voor de motieven van bedrijven en andere belanghebbende partijen om regelgeving na te leven.

Noten

1. Het MDW-rapport Certificering en Accreditatie uit 1996 was het laatste dat de rijksoverheid daarover had afgeleverd.
2. Dit is gebeurd in een rondetafelbijeenkomst op 16 maart 2004, te Den Haag. Behalve de auteurs waren ook aanwezig mevr. mr. W. Speller (Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie), en dhr. mr. G. van Malkenhorst (ministerie van Economische Zaken), die de totstandkoming van het kabinetsstandpunt heeft toegelicht.
3. Ph. Eijlander, G. Evers en R. van Gestel, De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving. Onderzoek in opdracht van het ministerie van EZ, Schoordijk Instituut, Tilburg, april 2003.
4. De betreffende paragraaf van het kabinetsstandpunt, paragraaf 4.1, heet 'De keus voor certificatie (de "of"-vraag)'.
5. Interessant in dit verband is dat bij de bespreking van het kabinetsstandpunt minister van Economische Zaken Brinkhorst desgevraagd antwoordde dat het kabinetsstandpunt ook gaat gelden voor de binnen de rijksoverheid reeds bestaande certificatieregelingen. Voor sommige departementen zou dat een enorme toename van de werklast betekenen.
6. Dat is een goede keus voor bijvoorbeeld het toetsen van vakbekwaamheidseisen, iets waar de overheid de kennis noch de middelen voor heeft.
7. Zie onder meer: Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Actieprogramma Andere Overheid, Den Haag, 2004. Voor meer hierover: C.N. Bovenberg, A.L. Teulings en H.P. van Dalen, De calculus van het publieke belang, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, augustus 2003.