

Tilburg University

De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving

Eijlander, Ph.; Evers, G.J.M.; van Gestel, R.A.J.

Publication date:
2003

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Eijlander, P., Evers, G. J. M., & van Gestel, R. A. J. (2003). *De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving*. Centrum voor wetgevingsvraagstukken.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken

Prof. dr. Philip Eijlander
Dr. Guido Evers
Dr. Rob van Gestel

Met medewerking van:
Prof. mr. A.J.C. de Moor – van Vugt
Mr. Hans Peters

Inhoudsopgave

<u>Managementsamenvatting</u>	4
<u>Certificatie</u>	4
<u>Certificatie in het publieke domein</u>	4
<u>Noodzaak bewuste keuze voor certificatie</u>	4
<u>Bestuurlijk-juridische inbedding van certificatie</u>	4
<u>Bestuursvarianten</u>	5
<u>Communicatie en openheid over certificatie</u>	6
<u>Accreditatie en het publieke domein</u>	6
1. <u>Inleiding</u>	8
2. <u>Voortraject</u>	10
3. <u>Wat is certificatie?</u>	12
3.1 <u>Onderscheid met andere vormen van conformiteitsbeoordeling</u>	12
3.2 <u>Certificatie is geen nalevingstoezicht of handhaving</u>	14
3.3 <u>Accreditatie</u>	16
4. <u>Werking van certificatie: wat komt er uit de 15 casus?</u>	18
<u>Conclusie I</u>	19
<u>Conclusie II</u>	20
<u>Conclusie III</u>	21
<u>Conclusie IV</u>	22
<u>Conclusie V</u>	23
5 <u>Certificatiefamilies: categorisering van bestaande certificatieregelingen met publieke doelstellingen</u>	25
6 <u>Verschillende vragen voor de vormgeving van overheidsbeleid ten aanzien van certificatie in het publieke domein</u>	30
6.1 <u>De of-vraag: Wanneer moet certificatie worden gehanteerd voor publieke beleidsdoelstellingen”?</u>	30
6.2 <u>De wat-vraag: Wat is de beoogde beleidstoepassing van certificatie?</u>	33
6.3 <u>De hoe-vraag: overheidsbetrokkenheid en juridische randvoorwaarden</u>	34
7 <u>Kernaspecten van bestuurlijk-juridische inbedding</u>	35
7.1 <u>De (financiële) stimulering van certificatie door de overheid</u>	35
7.2 <u>Wijze van overheidsbetrokkenheid bij de totstandkoming van normen en certificatieschema's</u>	37
7.3 <u>Transparantie</u>	38
7.4 <u>De toelating en aanwijzing van certificatie-instellingen</u>	41
7.5 <u>Certificatie-instellingen als bestuursorganen?</u>	43
7.5.1 <u>Rechtsbescherming</u>	43
7.5.2 <u>Certificatie-instellingen en ministeriële verantwoordelijkheid</u>	44
7.6 <u>Nalevingstoezicht en certificatie</u>	45
7.7 <u>Accreditatie</u>	47
8 <u>Bestuursvarianten</u>	49
8.1 <u>Erkenningsvariant</u>	50
8.2 <u>Toelatingsvariant</u>	52
8.3 <u>Toezietsvariant</u>	55
8.4 <u>Marktordeningsvariant</u>	56
8.5 <u>Algemene aanbevelingen met betrekking tot de toepassing van certificatie ten dienste van publieke doelstellingen</u>	57
9 <u>Accreditatie en ministeriële verantwoordelijkheid voor certificatie-instellingen met publieke taken</u>	59

9.1	Wat is accreditatie en wie voert het uit?	59
9.2	Accreditatie en het publieke domein	60
9.3	De ontwikkeling van de publieke rol van de RvA vanaf het begin van de jaren negentig	61
9.4	De huidige overeenkomst Staat-RvA	62
9.5	De beleidspraktijk van de verschillende departementen	63
9.5.1	Het ministerie van SZW	63
9.5.2	Het ministerie van VROM	64
9.5.3	Het ministerie van V&W	65
9.5.4	Het ministerie van VWS	65
9.6	Wettelijke taken van conformiteitsbeoordelingsinstellingen	66
9.7	Toezicht op conformiteitsbeoordelingsinstellingen	67
9.7.1	Dient de overheid van RvA-accreditatie gebruik te maken?	68
9.7.2	EN 45000 versus wettelijke eisen	69
9.7.3	De inrichting van de beoordelingen	70
9.7.4	Het toezicht op en de verantwoording over de vervulling van de wettelijke taak	71
9.8	Toezicht, accreditatie en uitbesteding van competentiebeoordelingen	72
9.8.1	De beheerstructuur en financiering	72
9.8.2	Onafhankelijk dienstverlener	74
9.8.3	De RvA is geen tweedelijns toezichthouder	75
9.8.4	Toekomstige concurrentie bij accreditatie?	76
9.9	Mogelijkheden voor een toekomstig tweedelijns toezicht op certificatie-instellingen	77
9.9.1	Accreditatie in het wettelijke en in het buitenwettelijke domein	77
9.9.2	Onderscheid tussen de wettelijke bestuursvarianten van certificatie	78
9.9.3	Tweedelijns toezicht op de uitvoering van wettelijke taken	78
9.10	Varianten voor de verbetering van het bestaande stelsel van tweedelijns toezicht en accreditatie	80
9.10.1	Verscherpte overeenkomst Staat-RvA	80
9.10.2	Accreditatie onder directe verantwoordelijkheid van een minister	81
9.10.3	De accreditatieorganisatie als (zelfstandig) bestuursorgaan	82
9.10.4	De concessie aan een accreditatieorganisatie	82
9.10.5	De adviescollegevariant?	83
9.11	Conclusie	83
Bijlage I:	De bestaande toepassingen onder de bestuursvarianten	88
	Erkende kwaliteitsverklaringen onder het Bouwstoffenbesluit	89
	SIKB 1000 Certificatie van monsternemers	89
	Certificatie van asbestverwijderaars	90
	Certificatie van arbodiensten	90
	HKZ-certificatie	92
	AP-04 Accreditatie laboratoria en monsternemers	92
Bijlage II	Mededingingsaspecten accreditatie	93

Managementsamenvatting

Certificatie

Certificatie is een methode van beoordeling die kan bijdragen aan het vertrouwen dat een product, een dienst, een persoon of een systeem voldoet aan de daaraan vooraf gestelde eisen. De verklaring van een onafhankelijke en deskundige derde partij dat iets aan de eisen voldoet kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van transacties tussen partijen. In het private domein zal de afweging om tot certificatie over te gaan door partijen worden gemaakt op grond van de te verwachten baten (meer zekerheid over kwaliteit) en de kosten die aan het certificatieproces verbonden zijn.

Certificatie in het publieke domein

In toenemende mate wordt ook in het publieke domein van certificatie gebruik gemaakt. Een dergelijk gebruik van certificatie is voorwerp van dit onderzoek. Nagegaan is waarom en op welke wijze certificatie wordt ingezet voor de borging van publieke belangen, welke bestuurlijk-juridische vormgeving daarbij wordt gekozen en welke mogelijkheden zich aandienen voor een meer bewuste, herkenbare en stelselmatige aanpak bij het gebruik van certificatie (en accreditatie) in het publieke domein. Opvallend is dat er sprake is van grote verschillen in de benadering van certificatie door de diverse departementen, vaak zonder dat daarvoor een duidelijke verklaring kan worden gegeven.

Noodzaak bewuste keuze voor certificatie

Allereerst is van belang dat departementen een bewuste en weloverwogen keuze maken voor het gebruik van certificatie bij de borging van publieke belangen. Certificatie is vanzelfsprekend geen “wondermiddel” tegen allerlei kwalen, zoals het tegengaan van overregulering, het opvangen van tekorten in de handavingscapaciteit en een gebrek aan deskundigheid bij uitvoeringsinstanties. Ook de overheid zal een afweging moeten maken van de te verwachten baten van certificatie (in termen van de bescherming van publieke belangen), de daarmee gepaard gaande kosten en de risico's die zijn verbonden aan het gebruik van certificatie. Voor een realistisch verwachtingspatroon is het van belang dat men zich vooraf een goed beeld vormt van de private motieven voor certificatie en de mogelijkheden voor de aansluiting bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector. Duidelijk is dat certificatie geen volwaardig alternatief is voor het toezicht van overheidswege; wel kan het een rol spelen bij de vormgeving en uitvoering van het toezichtsbeleid.

Bestuurlijk-juridische inbedding van certificatie

Indien de overheid certificatie gebruikt bij de borging van publieke belangen is het zaak om heldere keuzes te maken ten aanzien van de omvang en de aard van de overheidsbetrokkenheid en de bestuurlijk-juridische inbedding van de publieke toepassing van certificatie. Met inachtneming van het wezenskenmerk van certificatie, dat het gaat om het verrichten van diensten in marktverhoudingen, moet zorgvuldig worden overwogen of er de noodzaak is van stimulering (in financieel opzicht) van een certificatieregeling door de overheid, of en op welke wijze de overheid betrokken dient te zijn bij de totstandkoming van de (normalisatie)normen en certificatieschema's, of (aanvullende) eisen gesteld dienen te worden aan de openheid en transparantie van het stelsel, welke overheidsinvloed er eventueel moet zijn op de

toelating van certificerende instellingen op de markt en of er (aanvullende) eisen zouden moeten gelden voor de accreditatie van certificerende instellingen.

Bestuursvarianten

Op grond van het onderzoek zijn – gelet op beleidstoepassingen die in het publieke domein voor certificatie aan de orde zijn – vier bestuursvarianten van certificatieregelingen te onderscheiden. Het gaat daarbij om eenduidig gemotiveerde toepassingen van certificatie in combinatie met een bijpassende bestuurlijk-juridische vormgeving.

De lichtste variant is de **marktordeningsvariant**. Partijen willen ter onderscheiding van andere marktpelers door bijvoorbeeld het dragen van een (beschermd) keurmerk de transparantie in de markt vergroten en dat kan onder omstandigheden tevens een publiek belang dienen (zoals bij een milieu- of een veiligheidskeurmerk). Behalve de vereisten van accreditatie en openheid en transparantie van het certificatiestelsel behoeven aan deze – vrijwillige – toepassing niet of nauwelijks eisen vanwege de overheid te worden gesteld.

Ook de zogenoemde **toezichtsvariant** kenmerkt zich door vrijwillige certificatie en het primaat bij de behoefte en de wensen van de private partijen. Voor de overheid kan dit een indicatie geven voor de inzet van bedrijven voor beleidsdoelstellingen en de naleving van wettelijke regels en mogelijk ook een factor zijn bij de opzet van een toezichtsbeleid. In het kader van een risico-analyse kan het al dan niet beschikken over een certificaat van betekenis worden geacht. Het nalevingstoezicht mag echter niet geheel achterwege blijven. Ook hier is accreditatie van de certificerende instelling vereist, willen er gevolgen aan verbonden kunnen worden.

De **toelatingsvariant** behelst dat de normadressaat dient aan te tonen dat zijn producten of diensten aan de (nationale of Europese) wettelijke eisen voldoen. Het certificaat is in deze toepassingsvorm een wettelijk erkend bewijs of een onderdeel van de wettelijk omschreven bewijsvoering. Zowel wettelijk verplichte als facultatieve certificatie is in deze variant denkbaar. De overheid zal zelf steekproefsgewijze toezichtsinspanningen dienen te verrichten en – met het oog op het tweedelijns toezicht – de certificerende instelling moeten aanwijzen. Actieve deelname van de zijde van de overheid in normstellende commissies is gewenst, evenals de uitwisseling van informatie tussen certificerende instellingen en toezichthouders.

De laatste en meest vergaande is de **erkenningsvariant**. Certificaten, die in de regel verplicht zullen zijn, worden gehanteerd als een onvoorwaardelijke erkenning van de overeenstemming met wettelijke eisen. De overheid controleert nog slechts of het certificaat aanwezig is en verricht in beginsel zelf geen toezichts- en handavingsinspanningen meer. Al snel zal in deze variant sprake zijn van de uitoefening van publiek gezag door een certificerende instelling. De minister zal – gelet op de onvoorwaardelijke wettelijke gevolgen – de certificatieschema's moeten goedkeuren en ook de maximumtarieven voor certificatieactiviteiten vaststellen. Ook hier zal sprake moeten zijn van openheid van het stelsel en zal de minister zelf de certificerende instelling (na accreditatie) aanwijzen.

De praktijk heeft zich in het verleden bij de inrichting van certificatieregelingen niet steeds gehouden aan de systematiek van de bovengenoemde bestuursvarianten. Om te komen tot een consistent beleid inzake het gebruik van certificatie in het publiek

domein zou dat in de toekomst wel moeten gebeuren en bovendien zouden de bestaande certificatieregelingen daarop doorgelicht moeten worden.

Communicatie en openheid over certificatie

Een van de opvallende bevindingen uit het onderzoek is dat er tussen de betrokken partijen in een certificatiestelsel (de certificatie-instellingen, de Raad voor accreditatie en de departementen) weinig contacten zijn. De communicatie laat duidelijk te wensen over. Afspraken worden niet of nauwelijks gemaakt en de informatie-uitwisseling is beperkt, waardoor men elkaar niet zelden voor – vaak onaangename – verrassingen plaatst. Gevolg hiervan is ook dat er verwachtingspatronen ontstaan die niet realistisch zijn. Duidelijk is dat er meer en meer structurele en gestroomlijnde contacten moeten komen tussen de betrokken partijen in een certificatiestelsel.

Dit laatste veronderstelt overigens wel een open houding en de bereidheid om werkelijk verantwoording af te leggen over de werkzaamheden die (moeten) worden verricht. Nog te vaak is echter onvoldoende inzichtelijk wat bijvoorbeeld certificerende instellingen of de Raad voor Accreditatie precies doen of nalaten. Dat zal moeten verbeteren.

Accreditatie en het publieke domein

Accreditatie omvat de (her)beoordeling van certificerende instellingen vanuit een oogpunt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, deskundigheid en vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en de beheersing van de processen in de organisatie en het vereiste dat (een vertegenwoordiging van) alle belanghebbende partijen betrokken zijn bij de vaststelling van de normen en werkwijzen. Voor het vertrouwen in de certificatiestructuur is een goede en verantwoorde accreditatie een onmisbaar sluitstuk.

In Nederland is het de stichting Raad voor Accreditatie die – feitelijk als monopolist – zich bezig houdt met de conformiteitsbeoordeling van (onder meer) certificerende instellingen. Anders dan bij certificatie zien wij ook niet dat accreditatie onder concurrentieverhoudingen zou kunnen plaatsvinden. Nog afgezien van de vraag of er wel een markt zou zijn voor meer dan één accreditatie-instelling, is het risico van kwaliteitsverlies bij dit sluitstuk op het stelsel niet denkbeeldig. Dat zou dan weer nopen om een soort van “super accreditatieorgaan” in het leven te roepen, met alle negatieve gevolgen (zoals kostenverhoging en competentievragen) van dien.

Uit het onderzoek blijkt dat de departementen verschillend omgaan met de Raad voor Accreditatie; bepaalde departementen trachten de werkwijze van de RvA, bijvoorbeeld door het maken van afspraken over aanvullende beoordelingen, te beïnvloeden, terwijl andere departementen zelf niet of minder vertrouwen op de beoordeling door de RvA.

In verband met een verantwoorde publieke taakvervulling is het noodzakelijk dat in het geval waarin certificaten een expliciet onderdeel vormen van een wettelijke regeling, de overheid door middel van een toezichtsregime zicht houdt op de werkzaamheden van de RvA. De RvA zal zich dan door het verschaffen van informatie dienen te verantwoorden voor de taakuitoefening ten opzichte van de beleidsverantwoordelijke ministeries. Dat is waar het om moet gaan; de inhoudelijke eisen te stellen aan accreditatie in het publieke domein staan voorop, de bestuurlijke vormgeving zal daarbij moeten aansluiten.

In de interne kwaliteitsborgingsmechanismen van de RvA noch in de afspraken in de bestaande overeenkomst tussen de Staat en de RvA is er een

genoegzame basis voor een verantwoorde taakuitoefening van de RvA in het publieke domein.

In hoofdzaak zijn er drie realistische varianten voor de realisering van de waarborgen voor verantwoorde accreditatie in het publieke domein.

De minst vergaande variant houdt in dat de **overeenkomst** tussen de Staat en de RvA wordt **uitgebreid en verscherpt**. Onder meer zouden de volgende punten adequaat geregeld moeten worden: de periodieke verantwoording door de RvA over de accreditatieactiviteiten in het publieke domein, de mogelijkheid en de gevolgen van het opdrachtgeverschap van de overheid voor (aanvullende) werkzaamheden, de mogelijkheid van overheidswaarnemingen bij bepaalde beoordelingen en de incorporatie van wetgeving- en richtlijnspecifieke accreditatie. Om te voorkomen dat de RvA wordt geconfronteerd met de uiteenlopende wensen van departementen is het nodig dat de afspraken op een afgestemde wijze tot stand komen. Het ligt in de rede dat het ministerie van Economische Zaken daarbij een coördinerende rol vervult.

Een tweede mogelijkheid is de verlening van een **concessie** aan een accreditatie-organisatie. Op basis van het besluit tot concessieverlening kunnen de wederzijdse rechten en verplichtingen met betrekking tot de taakuitoefening worden vastgelegd. Daarvoor zal een wettelijke basis geschapen moeten worden, waarin de procedure en de eisen te stellen aan de concessieverlening geregeld zijn. Een concessie biedt in theorie de mogelijkheid om een afgebakende looptijd te bepalen en ook om het exploitatierisico bij de concessiehouder te leggen. De vraag is echter of dit laatste in casu realistisch is.

Ten slotte is er de mogelijkheid om de RvA – geheel of gedeeltelijk – tot (**zelfstandig**) **bestuursorgaan** te maken. Bij wet wordt de RvA belast met het aanwijzen van en het toezicht op certificerende instellingen in het kader van de uitvoering van wettelijke regelingen. Zaken als de bekostiging, de bevoegdheden van en de wijze van verantwoording door de RvA worden daarin vastgelegd. Dat geldt ook voor de bevoegdheden van de uiteindelijk verantwoordelijke minister om de RvA te sturen of te corrigeren.

Bij deze laatste variant moet worden bedacht dat de RvA ook een (aanzienlijk) deel van werkzaamheden in het private domein verricht. Daarop ziet de (verzelfstandigings)wet niet. Het is de vraag of het werken met een publiek en een privaat deel van de RvA in de praktijk mogelijk en wenselijk is.

Alles overwegende is de aanbeveling om op de korte termijn de bestaande overeenkomst tussen de Staat en de RvA uit te breiden op de door ons voorgestelde wijze. Om voor de (middel)lange termijn de positie van een accreditatieorganisatie in het publieke domein goed te regelen bevelen wij aan om een Concessiewet accreditatie te maken, waarin onder meer geregeld kan worden voor welke activiteiten accreditatie is aangewezen, op grond van welke criteria en randvoorwaarden een concessie wordt verleend, welke procedure daarbij in acht wordt genomen en op welke wijze verantwoording afgelegd wordt over de uitoefening van deze publieke taakvervulling.

1. Inleiding

In 1996 is een MDW-rapport uitgebracht over de toepassing van certificatie in het wetgevingsbeleid. Hoewel dit rapport een goed inzicht geeft in verschillende categorieën van toepassingen van normalisatie en certificatie in overheidsbeleid en bovendien een stappenplan biedt voor wetgevingsjuristen en beleidsmakers, heeft het tegelijkertijd onvoldoende houvast geboden voor de ontwikkeling van een uniforme wetgeving- en beleidspraktijk ten aanzien van de toepassing van certificatie in overheidsbeleid. Uit ons voorbereidend onderzoek blijkt dat van een uniforme benadering door de centrale overheid van het gebruik van certificatie in overheidsbeleid nog geen sprake is.

In dit rapport gaan we op zoek naar bestuursvarianten oftewel naar een eenvormige typologie van toepassingen van certificatie in het overheidsbeleid met daaraan gekoppeld een bijpassende bestuurlijk-juridische inbedding. We beginnen daartoe in paragraaf 2 met een beknopte uiteenzetting van de opzet van het onderzoek en het voortraject ten aanzien van het onderhavige onderzoeksrapport, waarin een aantal case-studies is uitgevoerd. Daaropvolgend wordt in paragraaf 3 ingegaan op een aantal centrale begrippen rondom certificatie en accreditatie die in het vervolg van het onderzoek centraal staan en waarover helderheid dient te bestaan, om spraakverwarring in de discussie over de inbedding van beide fenomenen te voorkomen. In paragraaf 4 zal verslag worden gedaan van hetgeen het voorbereidende onderzoek dat is uitgevoerd ten behoeve van dit rapport heeft opgeleverd omtrent de werking van een 15-tal certificatieregelingen in de praktijk.

Na deze terugblik gaan wij in paragraaf 5 in op certificatiefamilies die in de praktijk kunnen worden onderscheiden. Wij zoeken hierbij naar toepassingen van certificatie die in meer of mindere mate op elkaar lijken. Deze families zeggen nog niets over de ideaaltypische toepassing van certificatie noch over de bijbehorende bestuurlijk-juridische inbedding. Uiteindelijk resulteert dit in een clustering van de regelingen naar vier typen beleidstoepassingen; te weten certificatie als buiten-juridisch (markt)ordeningsinstrument, als indicatie in de vormgeving van het toezichtsbeleid, als wettelijk toelatingsinstrument en tenslotte certificatie als wettelijk erkenningsinstrument. In paragraaf 6 behandelen we drie verschillende vragen aangaande de vormgeving van het overheidsbeleid met betrekking tot de toepassing van certificatie in het publieke domein. Het gaat respectievelijk om de vraag of het wenselijk is om certificatie in te zetten ten dienste van publieke doelstellingen, wat de overheid dan eigenlijk wil doen met certificatie en welke gevolgen zij aan certificatie wil verbinden en tenslotte hoe de overheidsbetrokkenheid ten aanzien van de verschillende ideaaltypen moet worden vormgegeven. In paragraaf 7 gaan we in op een aantal kernaspecten van de bestuurlijk-juridische inbedding, zoals de (wijze van) overheidsbetrokkenheid bij de totstandkoming van normen en certificatieschema's en de eisen van overheidswege te stellen aan de openheid en transparantie van het certificatiestelsel. In paragraaf 8 worden de verschillende beleidstoepassingen ten aanzien van certificatie omgevormd tot bestuursvarianten, oftewel *ideaaltypen* met een daarbij behorende bestuurlijk-juridische inbedding.

Deze bestuursvarianten kunnen worden beschouwd als een normatieve handreiking voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen die een bepaalde toepassing van certificatie willen verbinden met een daarbij behorende consequente bestuurlijk-juridische vormgeving. In paragraaf 9 tenslotte gaan we uitgebreid in op de relatie tussen de borging van wettelijke certificatieactiviteiten en het borgingsmechanisme

van de activiteiten in het private domein, te weten de beoordelings- en controle-activiteiten van de Raad voor Accreditatie.

2. Voortraject

Om een beter beeld te krijgen van de werking van certificatie in de praktijk is in het voortraject van dit rapport door Twynstra Gudde een inventarisatie (quick scan) uitgevoerd naar de aanwezigheid van certificatieregelingen in het publieke domein op rijksniveau. Daaruit kwam het beeld van zo'n 80 regelingen waarin certificatie relevantie heeft voor de naleving van wetgeving of de uitvoering van beleid. Uiteindelijk zijn op basis van dit onderzoek 15 regelingen geselecteerd die wat diepgaander zijn onderzocht. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek worden gepresenteerd in paragraaf 4.

Bij de selectie van de 15 regelingen is getracht om een evenwichtig beeld te krijgen van de certificatiepraktijk door een spreiding over de departementen aan te brengen en ook door niet alleen recente maar evenzeer al wat langer bestaande certificatieregelingen te onderzoeken. Daarnaast hebben we enerzijds casus onderzocht waarbij sprake is van concurrentie tussen de certificatie-instellingen, maar anderzijds ook situaties waarin slechts één of enkele van dergelijke instellingen op een bepaalde markt actief zijn. Ook hebben we gekeken naar certificatieregelingen met en zonder een wettelijke grondslag en certificatie in het kader van de Nieuwe Aanpak (in het laatste geval ligt de functie van certificatie veelal vast in de Europese richtlijnen en speelt certificatie dikwijls een rol naast of in plaats van typekeuringen, inspecties of zelfcontrole). Verder is erop gelet om niet alleen certificatie van kwaliteitszorgsystemen te onderzoeken, maar bijvoorbeeld ook te kijken naar certificatie van personen, producten en processen. Ten slotte is er ook een spreiding aangebracht met het oog op de (rechts)gevolgen die de overheid heeft verbonden aan certificatie, zoals toelating tot de markt, differentiatie in de sfeer van de uitvoering en/of de handhaving of het verkrijgen van een subsidie.

Uiteindelijk zijn - in samenspraak met de opdrachtgever - de volgende 15 certificatieregelingen nader onderzocht op basis van literatuur, beleidsdocumenten, websites en interviews met sleutelfiguren.¹

1. Erkende kwaliteitsverklaringen Bouwstoffenbesluit
2. Erkende kwaliteitsverklaringen Bouwbesluit
3. Certificatie van monsternemers (SIKB 1000) versus accreditatie van laboratoria en monsternemers (AP 04)
4. Certificatie van asbestverwijderingsbedrijven
5. Certificatie van milieuzorgsystemen op basis van ISO 14001 en EMAS
6. Certificatie van zorginstellingen (HKZ)
7. Certificatie van de vakbekwaamheid van machinisten van hijskranen en funderingsmachines
8. Certificatie van arbodiensten
9. Certificatie van scheepsuitrusting
10. Elektromagnetische compatibiliteit
11. Certificatie van alarmcentrales en alarmapparatuur
12. Keurmerk biologische productiemethode

¹ Waar mogelijk is in het onderzoek ook gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksrapporten, zoals het Berenschot-rapport over het functioneren van accreditatie en certificatieregelingen waarmee SZW te maken heeft, rapporten van LNV, zoals Certificering en keurmerken: bouwsteen voor een positiebepaling van LNV, Den Haag 2001/063) en onderzoek dat bijv. Justitie heeft laten verrichten naar de relatie tussen certificatie en handhaving door de BNA-groep, Handhaving en certificering: kansen en risico's van certificering voor de naleving van regelgeving, Den Haag 2002.

13. Certificatie van diervoederbedrijven (GMP+)
14. Warenwetbesluit elektrotechnische producten
15. Certificatie van drukapparatuur

Ingewijden zullen zien dat enkele regelingen strikt genomen (zie de volgende paragraaf over begrippen) niet als certificatie mogen worden aanmerken. Dit geldt met name voor de regelingen die behoren tot de zogenaamde ‘Nieuwe Aanpak’-systematiek, die verschillende soorten conformiteitsbeoordelingsprocedures (als typekeuringen, inspectie en fabrikanten-eigenverklaringen) omvatten. Wij hebben deze regelingen in overleg met de opdrachtgever desalniettemin meegenomen omdat in de betreffende richtlijnen certificatie tot op zekere hoogte inwisselbaar wordt geacht voor andere conformiteitbeoordelingsprocedures.

Op verzoek van de opdrachtgever is er bovendien één accreditatieprogramma voor laboratoria meegenomen in het onderzoek. Het betreft de regeling AP 04, operationeel onder het Bouwstoffenbesluit. Deze casus is meegenomen, omdat zij wel als een alternatief wordt beschouwd voor de beoordeling van de kwaliteit van monsternemers door middel van certificatie op grond van de BRL SIKB 1000 (Beoordelingsrichtlijn voor het procescertificaat monsterneming Bouwstoffenbesluit).

3. Wat is certificatie?

Certificatie (of certificering) is een methode van beoordeling. Om zich een beeld te vormen van het verschijnsel certificatie in overheidsbeleid dient men certificatie te onderscheiden van andere soorten van conformiteitsbeoordeling alsmede van overheidsactiviteiten als nalevingstoezicht en handhaving. Aan het eind van deze paragraaf zal tevens aandacht worden besteed aan het verschijnsel accreditatie dat van groot belang is voor de wijze van uitvoering van certificatieactiviteiten.

3.1 Onderscheid met andere vormen van conformiteitsbeoordeling

Voor certificatie wordt vaak de volgende definitie gehanteerd: ‘(...) het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, dienst, persoon of systeem voldoet aan vooraf gestelde eisen.’² De inhoud van een dergelijke definitie wordt echter pas duidelijk indien men deze afzet tegen andere vergelijkbare verschijnselen.

De controle van producten, diensten, processen, personen op basis van gespecificeerde eisen duidt men gewoonlijk aan met de term ‘conformiteitsbeoordeling’. In de overwegend bedrijfskundige literatuur ten aanzien van conformiteitsbeoordeling is een onderscheid aangebracht op basis van degene die de beoordeling uitvoert.³ Om aan de behoeften van afnemers te voldoen controleren producenten hun activiteiten (eerste partij beoordeling). Om te verzekeren dat een producent aan de vraag voldoet controleert de afnemer de verkregen producten of de productielijn van de leverancier (tweede partij beoordeling). Zowel de producent als de afnemer kunnen hun eigen inzichten hebben over de gehanteerde eisen en methoden van controles. Er kan echter ook gebruik worden gemaakt van het oordeel van een onafhankelijke derde partij (derde partij beoordeling). Men moet dan denken aan een organisatie of persoon die naar aanleiding van een verzoek van de producent of leverancier beoordeelt of iets voldoet aan vooraf overeengekomen criteria. De waarde van de verklaring van de derde controlerende partij hangt uiteindelijk nauw samen met zijn deskundigheid en onafhankelijkheid.

Het begrip ‘conformiteitsbeoordeling’ omvat bovendien verschillende soorten van controlerende activiteiten die variëren naar de aard van het beoordeelde en de wijze van uitvoering. Men kan hierbij denken aan activiteiten als kalibratie, proefneming, inspectie en certificatie. Kalibratie betreft het herleiden van meetwaarden op internationale standaarden (het ijken van meetinstrumenten). Proefneming of testen betreft het uitvoeren (door laboratoria) van technische handelingen volgens een bepaalde procedure gericht op de concrete vaststelling van de eigenschappen van een product om te kunnen bepalen of deze overeenstemmen met bepaalde eisen (bijvoorbeeld het beproeven van vuurwerk of babyzitjes). Inspectie betreft het proces om te beoordelen (onderzoeken, meten en vergelijken) of producten, processen, diensten of fabrieken overeenstemmen met bepaalde criteria. Bij inspectie kunnen productmonsters worden genomen en beproefd, maar kan bijvoorbeeld ook een controle van de productieprocessen worden uitgevoerd. Ook de controle van producten in de gebruiksfase valt onder inspectie. Een bekend voorbeeld van dergelijk inspectieactiviteiten is de

2 MDW-rapport Normalisatie en certificatie 1996, p. 5.

3 Bijvoorbeeld V.C. de Graaff, *Private certification in a governance context* (diss Rotterdam), Delft: Eburon 1995, p. 31-34.

periodieke controles van liften en hijskranen. Onderscheidend kenmerk van certificatie ten opzichte van andere vormen van conformiteitsbeoordeling is de herhaaldelijke uitvoering van beoordelingen (proefnemingen, inspecties) over een bepaalde periode.⁴ Bij testen en inspectie gaat het in principe om een eenmalige beoordeling van een concreet product/object op een bepaald moment. Conformiteitsverklaringen van certificatie-instellingen strekken zich over een bepaalde periode, hetgeen impliceert dat gedurende de betreffende periode herhaaldelijk beoordelingen wordt uitgevoerd. Het proces van certificatie behelst globaal genomen de volgende stappen:

- de certificatie-instelling krijgt een aanvraag, op basis waarvan de instelling beoordeelt of zij in staat is de gewenste certificatieactiviteit uit te voeren;
- de certificatie-instelling voert een documentenonderzoek uit om vast te stellen of op papier wordt voldaan aan de gestelde eisen;
- de instelling voert een praktijkonderzoek uit, hetgeen afhankelijk van de vorm van certificatie verschillende laboratoriumtesten, inspecties, audits en/of examens behelst;
- er wordt een rapportage opgemaakt van de bevindingen;
- de certificatie-instelling neemt een beslissing om al dan niet te certificeren;
- na het verlenen van het certificaat worden gedurende de looptijd daarvan periodieke herbeoordelingen uitgevoerd.⁵

Indien bij de herbeoordelingen afwijkingen worden geconstateerd, zullen afspraken worden gemaakt dat binnen een bepaalde periode de afwijkingen zijn hersteld. Een certificatie-instelling kan bij (zwaardere) afwijkingen tevens besluiten maatregelen te nemen jegens de certificaathouder. Bij deze maatregelen kan men denken aan een extra controle, een verhoging van de controlefrequentie, de schorsing van het certificaat, de intrekking van het certificaat of de publicatie van dergelijke maatregelen. Zaken als de frequentie van beoordeling zijn meestal geregeld in het certificatieschema. Te dien aanzien worden echter verschillende termen gebruikt waardoor spraakverwarring kan ontstaan. Overkoepelend wordt meestal het begrip certificatiesysteem gebruikt. Dit is het geheel van regels en procedures dat door een certificatie-instelling wordt gehanteerd ter uitvoering van zijn certificatieactiviteiten. Een certificatieschema of beoordelingsrichtlijn (deze laatste term wordt met name in de bouwwereld gebruikt) is een certificatiesysteem toegespitst op een bepaalde object van certificatie (onder het schema vallen: de beoordelingscriteria, de onderzoeksmethode en de procedures, waaronder bijvoorbeeld de frequentie van beoordeling).

Er zijn veel verschillende vormen van certificatie, waarbij de inhoud van de beoordelingen mede afhangt van het object van beoordeling. Daar de Europese normen voor certificatieactiviteiten tot op heden slechts een onderscheid kennen tussen productcertificatie (NEN-EN 45011), systeemcertificatie (NEN-EN 45012) en persoonscertificatie (NEN-EN 45013), worden echter alle certificatieactiviteiten onder deze categorieën geplaatst.⁶

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat terwijl op papier het onderscheid tussen verschillende soorten van conformiteitsbeoordeling relatief gemakkelijk te

4Certification and related activities, ISO/IEC, 1992, in het bijzonder p. 21-62.

5Achtergronden certificatie en accreditatie 1999, p.5.

6Er valt echter geenszins uit te sluiten dat bijzondere normen worden ontwikkeld. Zo is er bijvoorbeeld een bijzonder normatief document voor certificatie van milieuzorgsystemen: ISO/IEC Guide 66.

maken is, dit in de praktijk een stuk lastiger kan zijn. Zo blijken persoonscertificaten in de praktijk niet altijd een herhaaldelijk door de certificatie-instelling uitgevoerde beoordeling van de vakbekwaamheid van personen te omvatten, maar wordt soms genoeg genomen met een controle van de door de werkgever ingevulde ‘ervaringsstaten’. Ook is het onderscheid tussen product- en systeemcertificatie niet altijd even eenvoudig uit te leggen daar systeemcertificaten ook nader gespecificeerd kunnen zijn voor wat betreft de voort te brengen producten en diensten en veel productcertificaten tevens een beoordeling omvatten van het kwaliteitssysteem van de bedrijven die over het productcertificaat beschikken.

3.2 Certificatie is geen nalevingstoezicht of handhaving

Certificatie is de afgelopen jaren op verschillende gebieden van het overheidsbeleid geïntroduceerd. Aanwijzing 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft aan dat bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren. In de toelichting op deze aanwijzing wordt nadrukkelijk op de mogelijkheid van (normalisatie en) certificatie gewezen. Door toepassing van certificatie in relatie tot overheidsregulering zou men de uitvoering van deze activiteiten – ten onrechte - kunnen vereenzelvigen met toezicht- en handhavingsactiviteiten die door overheidsorganen worden uitgevoerd. Certificatie en overheidsregulering vertonen – in elk geval uiterlijk – aanzienlijke parallellen: er worden regels gesteld, op de naleving van deze regels wordt toezicht gehouden en in reactie op overtreding van de regels kunnen maatregelen worden genomen. Er zijn echter belangrijke principiële en praktische punten van verschil te ontdekken bij een vergelijking tussen certificatie en nalevingstoezicht. Deze verschilpunten mogen niet veronachtzaamd worden, op straffe van het ontstaan van serieuze tekortkomingen in de sfeer van de uiteindelijke handhaving van wetgeving.

Wat zijn dan die verschillen tussen certificatie en nalevingstoezicht? Normaliter staat een certificatie-instelling, in tegenstelling tot een orgaan belast met toezichthoudende bevoegdheden, in een horizontale (d.w.z niet hiërarchische) verhouding tot een te certificeren bedrijf of persoon. Certificatie is doorgaans een vorm van particuliere dienstverlening die wordt uitgevoerd op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst, terwijl toezicht en handhaving de eenzijdige en onafhankelijke uitoefening van overheidsgezag behelzen.

De certificatie-instelling is voor de verlening van zijn diensten afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de gecontroleerde, terwijl dat bij toezicht pertinent niet het geval is. Sterker nog, de onder toezicht gestelde is zelf verplicht om op grond van artikel 5:20 van de Awb alle medewerking te verlenen aan de toezichthouder bij de uitoefening van diens bevoegdheden. Het niet voldoen aan bevelen of vorderingen van een toezichthouder is daarenboven strafbaar gesteld op grond van artikel 184 Sr. Daartegenover staat dat de certificaataanvrager/houder weliswaar niet tot actieve medewerking kan worden gedwongen, maar deze medewerking normaliter graag zal verlenen, omdat hij immers zelf het certificaat wil verwerven en dat certificaat in elk geval niet zal willen verliezen.

De horizontale relatie tussen certificaathouder en certificatie-instelling heeft gevolgen voor de inhoud en de inrichting van de controleactiviteiten. Een certificatie-instelling heeft uitsluitend als taak om de naleving van vastgestelde regels te beoordelen en niet om deze ook af te dwingen. Dit uitgangspunt heeft gevolgen voor

zowel de inrichting van de beoordelingsactiviteiten als de te nemen correctieve maatregelen. De beoordelingsactiviteiten van een certificatie-instelling worden volgens een vaste systematiek en frequentie uitgevoerd. Bezoeken worden veelal aangekondigd en er kan nauwelijks worden gedifferentieerd tussen bedrijven op grond van een soort van risicoanalyse. Zo kunnen het nalevingsverleden en de branchespecifieke kenmerken van individuele bedrijven haast geen rol spelen bij de inrichting van de beoordelingen. Theoretisch bestaat er voor certificatie-instellingen wel een mogelijkheid om bijvoorbeeld de beoordelingsfrequentie op te voeren indien de beoordelingsresultaten daartoe aanleiding geven, maar de vraag is hoe waarschijnlijk het is dat certificatie-instellingen op grote schaal de frequentie van beoordelingen gaan verhogen met medewerking van en vooral met bekostiging door desbetreffende klanten.

Vervolgens zijn de 'sancties' die een certificatie-instelling kan nemen na constatering van een afwijking van de overeengekomen beoordelingscriteria met name gericht op herstel van onregelmatigheden en liggen deze niet in de punitieve sfeer. Men dient hier te denken aan het geven van een waarschuwing en een opdracht tot herstel binnen een bepaalde periode, het afspreken van een extra controle, de verhoging van de controlefrequentie en als er geen andere mogelijkheden meer zijn de schorsing of intrekking van het certificaat. De maatregelen zijn met andere woorden gericht op het behoud van het vertrouwen dat in de verklaring van de certificatie-instelling kan worden gesteld en niet op de bestraffing van degene die zich niet aan de regels wenst te houden. Een andere, meer hiërarchische verhouding tussen certificatie-instelling en gecertificeerde wringt als gezegd met de dienstverlenende aard van certificatieactiviteiten en met het feit dat de gecertificeerde zelf dient te betalen voor de bij hem verrichte controles, hetgeen bij toezicht vanuit het algemeen belang niet het geval is.

Uit de normen die gelden voor certificatie-instellingen volgt dat ook deze organisaties een onafhankelijke en onpartijdige beoordeling moeten garanderen, maar de term onafhankelijkheid heeft daarbij een andere betekenis dan waar het handhavende bestuursorganen betreft. Deze betekenis hangt samen met de positie van de certificatie-instelling als neutrale derde partij en krijgt onder andere vertaling in de voorwaarde dat een dergelijke instelling en de daarbij werkzame personen, niet zelf commerciële diensten, zoals adviestaken, mogen verrichten op hetzelfde terrein als waarop de certificatieactiviteiten worden uitgeoefend. Een formele scheiding van taken tussen bijvoorbeeld advies en certificatie biedt echter nog niet altijd de garantie dat er ook een sterke materiële scheiding is waardoor er geen (nauw) contact is tussen auditoren die conformiteitsbeoordelingen uitvoeren en collega-adviseurs, die bijvoorbeeld in een andere B.V. zijn ondergebracht.

Men dient zich tenslotte te bedenken dat certificatieactiviteiten doorgaans worden aangeboden op een open markt. Indien de klant van een certificatie-instelling zich niet kan vinden in de wijze van bejegening en beoordeling, heeft hij meestal de mogelijkheid om de relatie met de certificatie-instelling te beëindigen en naar een ander te gaan.

Betekent dit alles nu dat er geen zinvolle relatie mogelijk is tussen certificatie en toezicht? Het antwoord is nee; deze relatie kan er wel degelijk zijn. Met name waar het gaat om zaken als risicoselectie, voorkomen van overtredingen uit slordigheid en een gebrekkige organisatie of bijvoorbeeld ondeskundigheid van het personeel van bedrijven, kunnen conformiteitsbeoordelingen uitgevoerd door certificatie-instellingen van belang zijn bij het formuleren van een slim

toezichtsbeleid.⁷ Omgekeerd geldt dat goed uitgevoerd nalevingstoezicht er ook toe kan bijdragen dat conformiteitsbeoordelingen door certificatie-instellingen op een hoger niveau kunnen worden gebracht. Wanneer toezichthouders gecertificeerden erop aanspreken dat - in weerwil van de aanwezige certificaten - ernstige tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn opgetreden die afgedekt zouden moeten zijn door de beoordelingsactiviteiten, zou dit reden kunnen zijn voor de gecertificeerde om de certificatie-instelling daarop aan te spreken. Met name wanneer het verwerven van een certificaat bijvoorbeeld mede geschiedt om eventuele risico's op het terrein van aansprakelijkheid voor producten of processen te verminderen, zal de gecertificeerde willen dat de conformiteitsbeoordelingen ook daadwerkelijk waarborgen bieden. Tevens zouden toezichthouders certificatie-instellingen kunnen benaderen met klachten omtrent de bij gecertificeerde bedrijven geconstateerde overtredingen. In subparagraaf 7.6 zullen wij nader ingaan op de afstemming tussen de activiteiten van certificatie-instellingen en eerstelijns toezichthouders met name waar het gaat om de informatie-uitwisseling tussen beide.

3.3 Accreditering

Hierboven is aangegeven dat er internationale normen zijn vastgesteld voor de uitvoering van certificatieactiviteiten. Zo ook zijn er normen vastgesteld voor de uitvoering van laboratoriumtesten en de uitvoering van inspectieactiviteiten. Indien dit soort conformiteitsbeoordelingsinstellingen willen laten zien dat zij deskundig onafhankelijk en betrouwbaar zijn kunnen zij zich laten accrediteren. Accreditering behelst de gezaghebbende erkenning dat een instelling die zich bezig houdt met conformiteitsbeoordelingsactiviteiten competent is om de betreffende activiteiten uit te voeren. Evenals certificatie is accreditering een beoordelingsactiviteit die stelselmatig wordt uitgevoerd gedurende de looptijd van een (accreditering)certificaat. In Nederland wordt deze activiteit met name verricht door de stichting Raad voor Accreditering (RvA). Deze centrale positie heeft de RvA mede dankzij de Nederlandse overheid verkregen. Met betrekking tot een aantal accrediteringactiviteiten, zoals de accreditering van certificatie-instellingen, beschikt de RvA feitelijk over een monopolie.

Hierboven is aangegeven dat het soms moeilijk kan zijn om de vraag te beantwoorden onder welke soort van conformiteitsbeoordeling (testen, inspectie of certificatie) of welke norm (bijvoorbeeld EN 45001 voor productcertificatie of EN 45012 voor systeemcertificatie) een bepaalde activiteit valt. De uiteindelijke beslissing inzake de kwalificatie van de activiteit en dus tevens ten aanzien van de toepassing van bepaalde beoordelingscriteria (normen) wordt gemaakt door de RvA. In sommige (twijfel)gevallen kan dit tot (een schijn van) belangenverstrengeling leiden, daar de RvA door te besluiten een bepaald werkterrein niet onder certificatie te brengen de betreffende beoordelingsactiviteit geheel voor haar eigen organisatie kan reserveren. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de certificatie op grond van de aankomende SIKB 6000 - een beoordelingsrichtlijn betreffende de milieukundige begeleiding bij bodemsaneringen. Deze beoordelingsrichtlijn omvat volgens de RvA mede testactiviteiten die onder de norm NEN-EN-ISO/IEC 17025 vallen en de RvA wil derhalve niet certificatie-instellingen voor deze scope accrediteren. Een dergelijke beslissing die uit het oogpunt van de onafhankelijkheidseisen van de RvA wellicht

⁷ Daarbij speelt bovendien dat het kwaliteitsmanagementsysteem dat de basis vormt voor vele certificatieregelingen het interne streven van bedrijven om wettelijke voorschriften na te leven in goede banen kan leiden.

begrijpelijk is, heeft echter wel tot gevolg dat hij op het betreffend marktsegment het alleenrecht voor de competentiebeoordeling van desbetreffende organisaties behoudt. Deze situatie waarbij de RvA als het ware als rechter in eigen zaak kan optreden is echter ongewenst.

De overheid heeft voor wat betreft de aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstellingen met wettelijke taken altijd veel waarde gehecht aan accreditatie. In de vorige subparagraaf is een vergelijking gemaakt tussen de toepassing de uitvoering van certificatieactiviteiten en het toezicht op de naleving van wetgeving. Daarbij is geconstateerd dat hoewel certificatie en nalevingstoezicht op elkaar lijken en elkaar kunnen aanvullen, er ook belangrijke verschillen blijven bestaan. Iets soortgelijks geldt tevens voor de uitvoering van accreditatieactiviteiten ten aanzien van certificatie-instellingen die wettelijke taken vervullen in relatie tot het zogenaamde tweedelijns toezicht op certificatie-instellingen die wettelijke taken vervullen. Ook hier zien we overeenkomsten, maar ook belangrijke verschillen. Zowel bij accreditatie als tweedelijns toezicht zal er namelijk een beoordeling van de competentie van de certificatie-instelling plaats moeten vinden. Daar waar echter de RvA zich op basis van de accreditatieovereenkomst met de certificatie-instelling tot een dergelijke beoordeling moet beperken, zal tweedelijns toezicht door de minister meer kunnen en moeten inhouden. Daarbij gaat het immers om een controle op de wijze van uitvoering van de wettelijke taken. Deze controle omvat nadrukkelijk meer dan alleen de competentie van de certificatie-instellingen. De minister zal bijvoorbeeld inzicht kunnen verlangen ten aanzien van de vraag hoeveel certificaten er zijn afgegeven, opgeschort of ingetrokken en welke problemen daarbij mogelijk zijn gerezen. Verder behoort ook een steekproefsgewijze controle van de mate waarin certificatie-instellingen de naleving van specifieke wettelijke voorschriften daadwerkelijk toetsen door een overheidsinspectie tot de mogelijkheden in de sfeer van het tweedelijns toezicht.

Zowel de verdere uitleg van het verschijnsel accreditatie alsook de analyse daarvan bij het tweedelijns toezicht op certificatie-instellingen met wettelijke taken komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 9 van dit rapport.

4. Werking van certificatie: wat komt er uit de 15 casus?

Wanneer we op basis van de 15 eerder onderzochte casus de (publieke) toepassing van certificatie koppelen aan de juridische inbedding daarvan kunnen we vaststellen dat beide in de praktijk slechts ten dele met elkaar corresponderen. Zetten we bijvoorbeeld de verplichte certificatie van asbestverwijderingsbedrijven af tegen de verplichte certificatie van arbodiensten dan zien we dat in het eerste geval accreditatie de enige voorwaarde vormt voor de uitvoering van de wettelijke taken, terwijl in het tweede geval een tweedelijns toezichtsregime is gecreëerd dat aansluit op de uitoefening van de bevoegdheid van de certificatie-instelling. Waar het gaat om certificatieregelingen die gericht zijn op het bieden van markttransparantie in een bepaalde sector kunnen we vaststellen dat bijvoorbeeld zowel EMAS/ISO 14000 alsook het merkteken voor biologische productiemethode van de Stichting SKAL (mede) deze functie vervullen. De bestuurlijk-juridische inbedding is daarentegen totaal verschillend geregeld. In het eerste geval zien we een volledig buitenwettelijk stelsel, terwijl in het tweede geval aan de private certificatie-instelling een toezichthoudende bevoegdheid is toegekend.

Dit gebrek aan consistentie in het overheidsbeleid ten aanzien van certificatie en accreditatie zien we ook terug in het beleid ter zake van de betrokkenheid van departementen bij de totstandkoming van normatieve documenten en de wijze van aanwijzing van certificatie-instellingen die een wettelijke taak vervullen.

In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat overheidsvertegenwoordigers soms als participant of adviseur in colleges van deskundigen van certificatie-instellingen en/of het bestuur van beheersstichtingen zitting nemen. In andere gevallen hebben departementen daarentegen duidelijke aarzelingen om actief te participeren in de regelstelling, omdat men dan bevreesd is de branche achteraf niet meer te kunnen “afrekenen” op tekortkomingen waarmee men in een eerder stadium nog akkoord zou zijn gegaan.

Voor wat betreft de toekenning van specifieke wettelijke taken aan certificatie-instellingen zien we meestal dat ministers certificatie-instellingen aanwijzen. In een aantal wettelijke regelingen worden certificatie-instellingen echter niet aangewezen door de minister maar volgt uit de wet zelf dat certificatie-instellingen moeten worden geaccrediteerd. Zo kunnen tot op heden op grond van de asbestregelgeving alleen *geaccrediteerde* certificatie-instellingen asbestverwijderaars certificeren. In nog weer andere gevallen is accreditatie weliswaar niet wettelijk verplicht, maar zijn er soms de facto weinig andere mogelijkheden voor certificatie-instellingen om te bewijzen dat men aan de wettelijke eisen voldoet. Een voorbeeld daarvan zijn de erkende kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit. Daar is het namelijk zo dat niet de minister de certificatie-instellingen aanwijst, maar dat de wettelijke erkenning op grond van een overeenkomst met de SBK is “uitbesteed” aan de RvA.

Waar het gaat om het tweedelijns toezicht op certificatie-instellingen zien we dat in de onderzochte casus, accreditatie steeds een belangrijke rol vervult, maar dat er nog wel verschillen zijn in hetgeen departementen in aanvulling op accreditatie-activiteiten aan controleactiviteiten ontplooiën. Doorgaans zijn er rapportageverplichtingen van de certificatie-instellingen in de richting van de minister. In sommige gevallen (zoals bij regelingen van SZW en VWS) blijken toezichthouders echter ook nog wel bij certificatie-instellingen langs te gaan om zichzelf te vergewissen van de taakuitoefening door deze instellingen. In het kader van het Bouwstoffenbesluit is er bovendien een soort van taakverdeling van competentiebeoordeling door de RvA enerzijds en integriteitsbeoordeling door de

minister anderzijds. Deze integriteitsbeoordeling heeft dan te maken met de mogelijke aanwezigheid van (een verdenking van) frauduleus handelen ten aanzien van de instelling belast met keuring of certificatie.

Conclusie I

Waar het gaat om de overheidsbetrokkenheid ten aanzien van de totstandkoming van certificatieregelingen en het tweedelijns toezicht op certificatie-instellingen die wettelijke taken vervullen zien we dat er sprake is van grote verschillen in benadering tussen de verschillende departementen, terwijl voor deze verschillen niet altijd een duidelijke verklaring bestaat. Departementen hebben bijvoorbeeld geen eenduidige visie omtrent de noodzaak van overheidsbetrokkenheid in colleges van deskundigen of de uitvoering van additionele controlebevoegdheden in aanvulling op accreditatie.

Uit de onderzochte casus blijkt ook dat branchekenmerken en draagvlak van groot belang zijn voor een succesvolle toepassing van certificatie in het publieke domein. Waar in de Aanwijzingen voor de regelgeving bijvoorbeeld wordt gesteld dat alvorens tot wetgeving wordt overgegaan altijd eerst dient te worden gekeken in hoeverre normstellingen en/of uitvoering daarvan geheel of gedeeltelijk kunnen worden overgelaten aan het zelfregulerend vermogen van de samenleving, geldt ook dat wanneer de overheid gebruik wil maken van certificatie in haar (wetgevings)beleid, het zelfregulerend vermogen van de sector natuurlijk al wel aanwezig zal moeten zijn. Zo is het de vraag of de certificatie van bouwstoffen onder het Bouwstoffenbesluit op een zelfde draagvlak van de sector kan rekenen als de certificatie van bouwproducten, zoals die een rol speelt onder het Bouwbesluit. Terwijl in het laatste geval de branche zelf de certificaten waarschijnlijk ook zou gebruiken indien de wettelijke status daarvan afwezig zou zijn, lijkt er binnen de branche voor grondverzet en secundaire bouwmaterialen niet bij iedereen evenveel animo te bestaan om zich op eigen kosten te laten controleren. Hierbij speelt wel mee dat het KOMO-certificaat voor bouwproducten reeds enkele decennia gehanteerd wordt (waarvan zo'n tien jaar onder de vlag van het Bouwbesluit), terwijl het KOMO-certificaat voor bouwstoffen nog maar goed twee jaar oud is.

Wanneer er in een sector één of meer certificatieregelingen toegepast worden zal het voor de overheid weinig zin hebben om één bepaalde regeling te promoten als daarbij de meerwaarde van het van overheidswege gestimuleerde certificaat niet duidelijk over het voetlicht worden gebracht. Denk hierbij aan het voorbeeld van het milieuzorgsysteem op basis van de EMAS-verordening waarvan de voordelen die de overheid toekent aan het hebben van een certificaat zich voor veel bedrijven kennelijk niet onderscheiden ten opzichte van die van het hebben van een certificaat op grond van ISO 14000.

Buiten de vraag of beoordelingscriteria volgens de sector al dan niet te streng zijn, zien we ook dat sommige wettelijke certificatieregelingen niet tegemoet komen aan hetgeen de branche van een certificaat verwacht. Bij de certificatie van arbodiensten blijkt dat het certificaat onvoldoende inzicht geeft in de kwaliteit van de arbodienstverlening. Iets waar klanten (werkgevers) juist op zitten te wachten.

Verder houdt het draagvlak voor certificatie in de sector ook verband met de gestrengheid van de beoordelingscriteria in het certificatieschema versus eventuele wettelijke eisen. Dit zien we onder andere terug bij de certificatie van scheepsuitrusting waar de beproevingsnormen zoals die zijn vastgelegd in de (bijlagen bij de) Europese richtlijn systematisch achterlopen bij de IMO-normen waarop deze zijn gebaseerd en vaak ook op de eisen die internationale verzekeraars aan rederijen

stellen. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat de wettelijke eisen formeel of materieel geen vervolg krijgen in de certificatieactiviteiten. Een goed voorbeeld daarvan bevat de certificatie van alarmcentrales waarbij uit de wetgeving de eis voortvloeit dat alarmcentrales alleen in zee mogen gaan met particulieren die beschikken over gecertificeerde alarmapparatuur. Omdat alarmcentrales aangeven dat zij zelf technisch steeds beter in staat zijn om foutmeldingen “af te vangen” en particulieren niet bereid blijken om nieuwe gecertificeerde apparatuur aan te schaffen blijkt de wettelijke eis in de praktijk niet altijd als voorwaarde voor het afgeven van een certificaat te worden gehanteerd.

Vaak spelen de kosten voor certificatie en/of accreditatie een belangrijke rol, met name indien het gaat om kleinere bedrijven (denk aan monsternemers in het kader van het Bouwstoffenbesluit) blijkt de hoogte van de kosten een bezwaar te kunnen vormen om zich te laten certificeren of accrediteren. Deze kosten kunnen zowel voortkomen uit de inhoud van de eisen als uit de omvang en de frequentie van de beoordeling door de certificatie-instellingen. De certificatiehouder moet de kosten vooraf maken, terwijl nog niet duidelijk is of er voldoende inkomsten gegenereerd zullen worden met keuringen. Met name voor kleine bedrijven kan dit een reden zijn om zich niet meer op een bepaalde markt te begeven. Hetzelfde kan overigens ook gelden voor een certificatie-instelling die met betrekking tot bepaalde activiteiten niet zeker weet of zijn investeringskosten in een specifieke scope voor certificatie zich in de toekomst zullen laten terugverdienen.

Conclusie II

In de praktijk blijkt dat niet altijd voldoende vooraf wordt onderzocht of er draagvlak is in een bepaalde branche voor een succesvolle implementatie van certificatieregelingen die geheel of gedeeltelijk ten dienste van het publieke belang staan. Beseft moet worden dat het traject naar certificatie (bijv. de introductie van een kwaliteitssysteem), alsmede de uitvoering van certificatieactiviteiten zelf aanzienlijke kosten met zich kan brengen die uiteindelijk gedragen zullen moeten worden door de bedrijfstak. De overheid dient zich bovendien te realiseren dat belanghebbende partijen directe invloed hebben op de zwaarte van de beoordelingscriteria en de methode en frequentie van conformiteitsbeoordelingen. De overheid mag er niet onverkort vanuit gaan dat publieke belangen, zoals zij die ziet en waardeert, in gelijke mate onderkend en gedragen zullen worden door private partijen in de sector.

Hoewel zich in verschillende casus problemen hebben voorgedaan, waarbij in een enkel geval zelfs de betrouwbaarheid van de certificatie- en accreditatiestructuur ten principale ter discussie is gesteld (bijv. bij de certificatie van asbestverwijderingsbedrijven waar gecertificeerde bedrijven de naleving van wet- en regelgeving lange tijd aan hun laars wisten te lappen), is het zeker niet over de hele linie “kommer en kwel”. De meeste certificatieregelingen functioneren volgens betrokkenen naar tevredenheid en voor zover er problemen zijn blijken deze niet zelden te wijten aan overspannen verwachtingen van hetgeen certificatie (en accreditatie) vermag. Wat dit laatste betreft is de certificatie van asbestverwijderingsbedrijven een treffend voorbeeld, aangezien zowel de RvA als vertegenwoordigers van de departementen en de certificatiebranche erop wijzen dat certificatie geen geschikt instrument is om fraude en corruptie tegen te gaan. Juist waar het gaat om het voorkomen en verminderen van moedwillige overtreding van wettelijke voorschriften blijft overheidstoezicht aangewezen.

Dat over deze “eerste les” bij toepassing van certificatie in het kader van de naleving van wetgeving desalniettemin verwarring is gerezen, lijkt vooral te verklaren uit het feit dat certificatie in het verleden teveel als een doel op zich is beschouwd in het kader van het streven naar afstoting van overheidstaken en vertrouwen op zelfregulering, zonder dat vaak voldoende scherp is onderzocht wat certificatie vermag op verschillende beleidsterreinen en in uiteenlopende beleidstoepassingen. Zo blijkt uit ons onderzoek duidelijk dat certificatie vaak te gemakkelijk op één lijn wordt gesteld met overheidstoezicht op de naleving van wettelijke regels, terwijl hiervoor is aangegeven dat het om principieel verschillende controleactiviteiten gaat die elkaar in sommige gevallen weliswaar kunnen aanvullen en versterken, maar waarbij steeds geldt dat certificatie geen alternatief is voor onaangekondigde controles, waarbij medewerking van de gecontroleerde desnoods moet kunnen worden afgedwongen. Certificatie kan een rol vervullen in de sfeer van het toezichtsbeleid van de overheid doordat private conformiteitsbeoordelingen als “filter” kunnen fungeren voor het ontstaan van overtredingen als gevolg van onwetendheid, slordigheid of gebrekkige (interne) organisatie. Voorbeelden hiervan zijn ISO 14000, HKZ en GMP+. “Slim toezicht” vereist echter dat er een toezichtsbeleid wordt gevoerd dat gestoeld is op reeds bestaande ervaringen met certificatieregelingen. Uit ons onderzoek blijkt dat het vooralsnog moeilijk is om uitgewerkte voorbeelden te vinden waarin overheidsinspecties zo’n bewust toezichtsbeleid voeren (bijv. in de vorm van toezichtsplannen en risico-analyses), waarin de aanwezigheid van certificaten een indicator is om bijvoorbeeld de aard en frequentie van overheidsinspecties te kunnen bepalen.⁸

Conclusie III

Certificatie is in het verleden teveel gezien als een wondermiddel tegen allerlei verschillende kwalen, zoals het tegengaan van overregulering, het opvangen van tekorten in de handhavingcapaciteit van de overheid en het compenseren van een gebrek aan technische deskundigheid bij uitvoeringsinstanties. Certificatie kan weliswaar een rol spelen bij de vormgeving van het toezichtsbeleid van de overheid, maar kan geen alternatief zijn voor onaangekondigde inspecties waarbij de medewerking van betrokkenen desnoods moet kunnen worden afgedwongen.

In zijn algemeenheid kan ook worden vastgesteld dat er sprake is van een “communicatietekort” tussen de departementen aan de ene kant en de certificatie-instellingen en de RvA aan de andere kant. Uit de interviews is gebleken dat er “veel over elkaar” wordt gesproken, maar nog weinig “met elkaar”. Certificatie-instellingen en de RvA klagen over het feit dat er bij vakdepartementen vaak te weinig kennis en ervaring over certificatie en accreditatie aanwezig is en dat men soms niet weet bij wie men kan aankloppen wanneer er specifieke problemen rijzen. Zo geeft de RvA het voorbeeld dat er wel steeds vaker nieuwe eisen worden gesteld aan de wijze en frequentie van beoordeling, maar dat wanneer daar tegenover de vraag wordt gesteld “wie dat gaat bekostigen”, de overheid dikwijls niet thuis geeft. Klaarblijkelijk bestaan bij departementen en de RvA verschillende verwachtingen omtrent de verantwoordelijkheid voor de (frequentie van de) uitvoering van accreditatiebeoordelingen waarover tussen beide onvoldoende gecommuniceerd heeft.

⁸ Er is daarentegen wel onderzoek waaruit lijkt te volgen dat bijvoorbeeld ISO 14000 gecertificeerde bedrijven niet meer vertrouwen mogen genieten waar het gaat om hun nalevingsbereidheid dan niet gecertificeerde bedrijven. Zie H.M. Prinsen en R.M.M. Vossen, Eindrapport naleving en handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 2000-2001, Den Haag oktober 2002, p. 7.

Waar het gaat om klachten van overheden omtrent de betrouwbaarheid van certificaten blijken certificatie-instellingen daarentegen vaak best overheidsinformatie te willen ontvangen over nalevinggedrag van bedrijven dat nadrukkelijk indruist tegen het certificatieschema, maar blijken zij deze informatie lang niet altijd te verkrijgen. Het is met andere woorden nog zeker geen vanzelfsprekendheid dat bijvoorbeeld inspectie-instellingen of andere eerstelijns toezichthouders kennelijke tekortkomingen in conformiteitsbeoordelingen ook daar melden waar er in het private domein iets aan gedaan kan worden, te weten bij de certificatie-instellingen. In dat verband kan gewezen worden op het feit dat lokale overheden weinig aan de bel trekken bij certificatie-instellingen die een certificaat afgeven aan bedrijven waar structureel overtredingen van wet- en regelgeving plaatsvinden, terwijl de aanwezigheid van een certificaat ten minste een deel van die (niet opzettelijk gemaakte) overtredingen zou moeten tegengaan. Het valt bovendien op dat er in de bestaande praktijk nog maar zelden concrete afspraken worden gemaakt tussen overheden, certificatie-instellingen en de RvA omtrent het uitwisselen van informatie over de wijze van uitvoering van conformiteitsbeoordelingen, het afgeven, opschorten en intrekken van certificaten en geconstateerde overtredingen en non-conformiteiten ten aanzien van gecertificeerde personen en bedrijven.

Conclusie IV

Certificatie-instellingen, RvA en departementen praten nog teveel over elkaar en te weinig met elkaar waar het gaat om de toepassing van certificatie in het publieke domein. Bovendien worden er in de praktijk nog nauwelijks afspraken gemaakt tussen toezichthouders, certificatie-instellingen en de RvA omtrent de informatie-uitwisseling met betrekking tot de wijze van uitvoering van conformiteitsbeoordelingen en accreditatie-activiteiten, het afgeven, opschorten en intrekken van certificaten en (andere) reacties op geconstateerde overtredingen bij gecertificeerde bedrijven of personen vanuit zowel de overheid.

Een andere opvallende constatering in het onderzoek is dat certificatie en accreditatie met name voor (relatieve) buitenstaanders nog vaak borgingsmechanismen behelzen die zich afspelen in het “schemerduister”. In het verlengde van de vorige conclusie kan worden vastgesteld dat wat er nu precies geschiedt bij certificatie en accreditatie behalve in een kleine kring van specialisten tamelijk onbekend is. Daarbij geldt dat het vaak ook betrekkelijk lastig is om relevante informatie boven tafel te krijgen. Veel certificatie-instellingen en (centrale) colleges van deskundigen beschikken bijvoorbeeld wel over een eigen internetsite, maar er zijn nog grote verschillen ten aanzien van de aard en omvang van de informatie die daarop te vinden is. Bij sommige CCvD’s, zoals bij Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) zien we bijvoorbeeld dat niet alleen de organisatiestructuur en de relatie met andere partijen helder is aangegeven, maar dat ook alle certificatieschema’s, lijsten van gecertificeerde instellingen, jaarverslagen e.d. integraal verkrijgbaar zijn. In andere gevallen, zoals tot voor kort bij de Stichting Bouwkwiteit, bevat de website niet veel meer dan een front waarachter een hele wereld schuil gaat, maar waarbij die wereld niet toegankelijk is gemaakt voor derden die vragen zouden kunnen hebben over de werking van certificatie.

Ook is er van overheidswege nog nauwelijks empirisch onderzoek verricht naar de werking van certificatie en accreditatie, terwijl er toch steeds vaker op deze borgingsmechanismen wordt vertrouwd bij de ontwikkeling van nieuwe regelgeving en beleid. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat specifieke beoordelingsrichtlijnen voor

afzonderlijke bouwproducten in de bouwwereld worden gebruikt om een bepaalde markt af te schermen; presteren bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem beter qua milieuprestaties en/of nalevingsgedrag dan niet gecertificeerde bedrijven; wat is de daadwerkelijke meerwaarde van certificatie van arbodiensten voor het arbeidsomstandighedenbeleid bij werkgevers; leidt concurrentie tussen certificatie-instellingen tot kwaliteitsverlies bij het uitvoeren van conformiteitsbeoordelingen etc. etc.? Eigenlijk weten we hier nog steeds vrij weinig van. Dat komt niet alleen doordat er nog maar weinig diepgaand onderzoek is verricht, maar ook doordat certificatie-instellingen, maar ook de RvA in het verleden niet altijd even open zijn geweest waar het gaat om de aard en omvang van de eigen activiteiten noch altijd vatbaar is geweest voor kritiek en klachten vanuit het veld.

Een goed - of zo men wil slecht - voorbeeld van het gebrek aan transparantie biedt het onderzoek naar het gebruik van gecertificeerde bouwstoffen in bepaalde infrastructurele werken door de VROM-inspectie Regio Zuid.⁹ Onderdeel van dit onderzoek was het in beeld brengen van het functioneren van productcertificatie bij AVI-bodemas en menggranulaat en het signaleren van eventuele risico's en knelpunten vanuit een handhavingsoptiek. Uit het onderzoek van de Inspectie komt o.a. naar voren dat veel monsternemers zich niet houden aan toepasselijke beoordelingsrichtlijnen en dat certificatie-instellingen de betreffende afwijkingen vaak niet vastleggen noch aandringen op correctie. Misschien nog wel belangrijker is echter dat in het rapport nadrukkelijk wordt gewezen op de weigerachtige houding van certificatie-instellingen bij de beantwoording van onderzoeksvragen en dat deze medewerking uiteindelijk slechts met een beroep op de Algemene wet bestuursrecht kon worden afgedwongen.¹⁰

Uit ons onderzoek is verder duidelijk geworden dat waar alle certificatie-instellingen op grond van internationale normen dienen te beschikken over klachten- en beroepsprocedures om geaccrediteerd te kunnen worden in de praktijk voor derden lang niet altijd even duidelijk is waar men terecht kan met een klacht, wat de procedure is die daarbij dient te worden gevolgd en hoe en door wie eventuele klachten vervolgens worden afgehandeld. Belanghebbende partijen kunnen evenwel slechts anticiperen en reageren op de uitvoering van certificatieactiviteiten (en belangrijker daarop vertrouwen), indien zij inzicht hebben in de eisen waarop door certificatie-instellingen wordt beoordeeld en methode van beoordeling die wordt gehanteerd. Dit laatste verlangt dat derden, zoals toezichthouders, maatschappelijke organisaties en onderzoekers op eenvoudige wijze kennis moeten kunnen nemen van door certificatie-instellingen gehanteerde regels en procedures. Meer in zijn algemeenheid geldt dat "openheid" iets anders is dan "openbaarheid". Het eerstgenoemde begrip vergt namelijk ook een bepaalde mentaliteit en bereidheid tot kennisdeling en informatie-uitwisseling die verder gaat dan het passief beschikbaar houden van gegevens om deze te kunnen overleggen wanneer er specifiek naar wordt gevraagd. Een cultuur van openheid laat overigens onverlet dat er in bepaalde gevallen ook reden kan zijn om gegevens uit controleonderzoek in het kader van certificatieactiviteiten bij individuele bedrijven vertrouwelijk te behandelen.

Conclusie V

Mede als gevolg van het gebrek aan transparantie van de bestaande certificatie- en accreditatiestructuur is het voor alle belanghebbenden, waaronder inspectie-

⁹ Zie VROM-Inspectie Regio Zuid, "In slak en As", Den Haag 7 oktober 2002.

¹⁰ Idem p. 14.

instellingen, lastig te achterhalen wat certificatie-instellingen nu eigenlijk precies doen en bij wie men terecht kan indien men klachten of vragen heeft over de werking van een bepaalde regeling, de wijze van uitvoering van certificatieactiviteiten door afzonderlijke instellingen of de inhoud van bepaalde certificatiereglementen. Daarbij willen wij aantekenen dat de werking van bepaalde procedures die voor ingewijden vanzelfsprekend kunnen zijn, voor niet-ingewijden door een gebrek aan openheid en actieve medewerking vanuit de certificatiebranche nog allerminst inzichtelijk zijn. Vanuit de toepassingen die de overheid de afgelopen jaren aan certificatie heeft gegeven en de terugkerende signalen dat certificatie in de praktijk niet altijd functioneert, zoals het op papier zou moeten functioneren, zou men bovendien verwachten dat er door de vakdepartement meer empirisch onderzoek zou zijn geïnstigeerd naar de werking van de verschillende certificatieregelingen. Bovendien had het voor de hand gelegen dat in het verleden van rijkswege nadrukkelijker zou zijn geweest op de noodzaak van openheid en verantwoording ten aanzien van de uitvoering van certificatie- en accreditatieactiviteiten.

5 Certificatiefamilies: categorisering van bestaande certificatieregelingen met publieke doelstellingen

Zoals reeds eerder aangegeven zijn voorafgaand aan dit rapport globale onderzoeken gedaan naar zo'n 80 regelingen welke door de verschillende departementen zijn aangedragen en meer diepgaand onderzoek naar 15 nader geselecteerde regelingen. Indien we de onderzochte certificatieregelingen willen categoriseren zijn er vele verschillende onderverdelingen mogelijk.

Het MDW-rapport Normalisatie en certificatie hanteert een categorisering op basis van de volgende vragen: Is er een publiek belang? Vindt certificatie plaats in relatie tot wettelijke eisen? Is certificatie verplicht gesteld? Vervolgens komt men tot een onderverdeling van certificatieregelingen van: certificatie zonder publiek belang; certificatie met publiek belang; vrijwillige certificatie in aanvulling op wettelijke eisen; en wettelijk verplichte certificatie. Daar certificatie zonder publiek belang in de context van het overheidsbeleid niet relevant is, houden we drie categorieën: certificatie zonder relatie met wettelijke eisen, vrijwillige certificatie in aanvulling op wettelijke eisen en wettelijk verplichte certificaten. Deze onderverdeling is als zodanig echter onvoldoende gebleken. Er is onvoldoende aandacht besteed aan de overeenkomst tussen deze categorisering van certificatieactiviteiten en verschillende houdingen van de overheid ten opzichte van deze activiteiten.

Naast de driedeling tussen buitenwettelijke, wettelijk vrijwillige en wettelijk verplichte toepassingen van certificatie zien we veel andere specifieke kenmerken die op het eerste gezicht geschikt lijken om verschillende certificatieregelingen te clusteren. Te denken valt aan de overeenkomsten en verschillen tussen de betrokkenheid van de overheid in colleges van deskundigen. Dit criterium zegt iets over het belang dat de overheid hecht aan het hebben van invloed op de normstelling. Ook kan worden gedacht aan de vragen of de overheid certificatie-instellingen aanwijst voor de uitvoering van publieke certificatieactiviteiten of (tevens) de afgegeven certificaten zelf erkent. In tweede instantie zijn deze criteria echter te fijnmazig om een geschikt aanknopingspunt te vormen voor een onderverdeling. De organisatie van de overheidsinvloed op de inhoud en uitvoering van certificatieactiviteiten is namelijk veeleer een (technisch) middel om een bepaald achterliggend (beleids)doel te verwezenlijken. Deze criteria hebben veeleer betrekking op een bepaalde bestuurlijk-juridische inbedding. Hierboven hebben we nu juist geconstateerd dat deze inbedding niet uniform is en we zullen juist een geschikte inbedding moeten vinden voor bepaalde categorieën.

Wat is dan wel een geschikt aangrijpingspunt voor nuttige categorisering van certificatieregelingen met een publiek belang? Wij denken dat uiteindelijk de door de overheid beoogde *beleidstoepassing*, dat wil zeggen de functie die certificatie wordt geacht in het overheidsbeleid te vervullen, daarvoor bepalend is. Om deze (hoofd)functies te kunnen destilleren kunnen wij teruggrijpen op het onderzoek dat ter voorbereiding op dit rapport is uitgevoerd. In het voorafgaande onderzoek troffen wij de volgende toepassingen van certificatieregelingen in het overheidsbeleid aan:

Wettelijk verplichte certificatieregelingen waarbij certificatie een vast onderdeel vormt van het door de wetgever ingerichte uitvoerings- en handavings-instrumentarium. Zie bijvoorbeeld de certificatie van de vakbekwaamheid van kraanmachinisten waarbij het gaat om een zuiver nationale wettelijke regeling die voorschrijft dat de vakbekwaamheid van bepaalde personen door middel van

certificatie moet worden aangetoond. Een ander voorbeeld is de certificatie van alarmcentrales.

De systematiek van de Nieuwe Aanpakrichtlijnen waarbij certificatie meestal één van de (al dan niet noodzakelijke) methoden is om te voldoen aan de fundamentele eisen van de richtlijn. Andere methoden zijn dan bijvoorbeeld het werken overeenkomstig geharmoniseerde Europese (normalisatie)normen, gecombineerd met eigen verklaring van overeenstemming of bijvoorbeeld typekeuringen. Voorbeelden hiervan zijn de nationale implementaties van de richtlijnen inzake elektromagnetische compatibiliteit en de zogenaamde laagspanningsrichtlijn.

Facultatieve nationale wettelijke toepassingen van certificatie die een expliciet verband houden met de naleving van algemene wettelijke verplichtingen. Hierbij zijn voorschriften gesteld waar een ieder in de sector aan zal moeten voldoen. Certificaten vormen hier een optioneel wettelijk bewijsmiddel om te laten zien dat men aan de betreffende wettelijke voorschriften voldoet. Te denken valt aan de erkende kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit en het Bouwstoffenbesluit die één van de officiële wettelijke bewijsmiddelen vormen om de naleving van wet- en regelgeving aan te tonen. Hierbij dient men zich nog wel te realiseren dat bijvoorbeeld waar het gaat om erkende kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit ook private eisen in de beoordelingsrichtlijnen worden opgenomen waardoor meer en (deels) andere eisen worden gesteld dan wettelijk noodzakelijk.

Facultatieve wettelijk gehanteerde certificatieregelingen waarbij de wetgever eisen stelt aan de inrichting van een certificatieregeling, maar de uitvoering van de certificatieactiviteiten zelf geen expliciet verband houden met de naleving van een algemene wettelijke verplichtingen. Gedacht kan worden aan de Europese Verordening inzake de biologische productiemethode en aan Europese verordening inzake de Environmental Management and Audit Scheme (EMAS). In beide gevallen zijn producenten vrij om aan de verordeningen te voldoen (bijvoorbeeld te produceren onder de kwalificatie 'biologisch'), maar als ze dat willen dan moet men zich scharen onder de daarin geformuleerde specifieke eisen. Vergelijken we bijvoorbeeld de vrijwillige certificaten (erkende kwaliteitsverklaringen) op grond van het Bouwbesluit met de eveneens vrijwillige EMAS-certificaten, dan is hét grote verschil dat de certificaten in het eerste geval wettelijke bewijsmiddelen zijn die aangeven dat wordt voldaan aan de voorschriften uit het Bouwbesluit, terwijl het EMAS-certificaat geen bewijsmiddel is voor de naleving van algemene wettelijke verplichtingen (zoals bijvoorbeeld die van de Wet milieubeheer) vormt. Een ander voorbeeld vormt de GMP+ regeling, waarbij diervoederproducenten zich vrijwillig onder de door het productschap gecreëerde erkenningsregeling kunnen scharen. GMP+ laat bovendien zien dat het hebben van een certificaat hierbij de facto nog wel verplicht kan zijn doordat andere schakels in de agro-productieketen het hebben van een GMP+ certificaat als voorwaarde stellen voor de afname van in dit geval diervoeder.

Tegelijkertijd zien we dat de voorgaande categorie van certificatieregelingen wel een rol in het toezichtsbeleid op de naleving van algemene wettelijke verplichtingen *kan* gaan spelen, zonder dat de wet daartoe dwingt. Zie de EMAS en de plannen met GMP+. We hebben dan te maken met **facultatieve wettelijke certificatieregelingen met gevolgen in het toezichtsbeleid ten aanzien van de naleving van algemene wettelijke verplichtingen.**

Vrijwillige (buitenwettelijke) certificatieregelingen die vanuit de marktsector zijn ontstaan, maar waaraan in toezichtsbeleid op de naleving van bepaalde wettelijke verplichtingen bepaalde gevolgen worden toegekend. Denk aan ISO 14000 certificatie in het licht van de milieuvergunning op hoofdzaken en (in zekere zin ook) HKZ certificatie in het licht van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Hierbij kan opnieuw (zie hierboven GMP+) worden aangetekend dat het feit dat geen juridische geformuleerde voorschriften tot certificatie dwingen, nog niet betekent dat er geen andere branche- of marktgerelateerde dwingende redenen bestaan om tot certificatie over te gaan.

Vrijwillige (buitenwettelijke) certificatieregelingen waarvan de totstandkoming en/of het gebruik worden ondersteund door de overheid. Deze zijn niet nadrukkelijk in het voorbereidende onderzoek aan de orde gekomen, maar we zien wel dat deze mogelijkheid in het verleden aan de orde is geweest. Denk bijvoorbeeld aan de ondersteuning van de Stichting Keurhout.

Bovenstaande onderscheidingen, die met name de veelzijdigheid maar daardoor ook de complexiteit van de beleidspraktijk laten zien, zijn in feite gebaseerd op vier hoofdaspecten, te weten:

- de vraag of de betrokkenheid van de overheid bij certificatie is gericht op de ontwikkeling van bepaalde (markt)ordeningsprocessen dan wel om de certificatieregeling een rol te laten vervullen in de naleving c.q. de uitvoering en handhaving van wettelijke voorschriften;
- de vraag of de certificatieregeling expliciet verband houdt met wettelijke regelingen;
- de vraag of de overheid zichzelf de mogelijkheid voorbehoudt om het object van certificatie op de overeenstemming met de wettelijke voorschriften te beoordelen;
- de vraag of de overheid de overheid een certificaat verplicht heeft gesteld.

Wij herkennen in de onderzochte casus grosso modo vier verschillende typen van beleidstoepassingen:

- certificatie als buitenjuridisch ordeningsinstrument;
- certificatie als indicatie in de vormgeving van een toezichtsbeleid ten aanzien van de naleving van een wettelijke regeling;
- certificatie als wettelijke toelatingsinstrument;
- certificatie als wettelijke erkenningsinstrument;

In de eerste plaats zijn er certificatieregelingen waarbij deelname in de certificatieregelingen vrijwillig is en de reden voor de overheid om certificatie te stimuleren primair is gelegen in het belang van een heldere (*markt*)*ordering* van de sector met het oog op de bredere behartiging van een publiek belang. Doelstelling is derhalve om het certificaat een communicatieve functie te geven in een commercieel of sociaal ordeningsproces. Bij deze variant kan men onder andere denken aan allerlei productcertificaten, zoals het EKO-keur, dat in de casus aan de orde is geweest, maar bijvoorbeeld ook, het milieukeur, het Keurhout-keurmerk (duurzaam geproduceerd

hout) of de certificatieregeling voor gecertificeerde makelaars in de schoonmaakdienstverlening. De marktordeningsfamilie blijkt in de praktijk onderverdeeld te worden in een wettelijke en een buitenwettelijke variant. De certificatieactiviteiten ten aanzien van biologische productiemethoden worden grotendeels uitgevoerd ter uitvoering van een Europese verordening. We hebben derhalve niet te maken met een door de overheid ondersteunde private regeling, naar met een publiekrechtelijke regeling (als is er verwarrend genoeg in de praktijk wel tevens een privaat keurmerk aan verbonden).

Vervolgens zien we certificatieregelingen die een rol gaan vervullen - als indicatie/bewijsmiddel/erkenning - in de beoordeling van de naleving van wettelijke voorschriften. Hier herkennen wij drie verschillende mogelijkheden. Om te beginnen behelst dit certificatieregelingen die direct of indirect een rol (kunnen) vervullen in het *toezichtsbeleid* van de overheid doordat de certificatieregeling (hoewel niet expliciet in wetgeving aangeduid) iets zegt over het nalevingsgedrag van bedrijven of maatschappelijke instellingen. Hierbij kan worden gedacht aan HKZ, EMAS/ISO 14000 en GMP+. Let wel dat je aan de hand van de certificatieregeling *als zodanig* niet altijd kunt zien welk beleidstoepassing – in de marktordening of het toezichtsbeleid - aan de orde is. De overheid kan met behulp van één en dezelfde certificatieregeling verschillende beleidsdoelstellingen nastreven. Zo heeft de certificatie van milieuzorgsystemen overeenkomstig de EMAS-verordening zowel betrekking op aspecten van marktordening (gecertificeerde bedrijven onderscheiden zich van niet gecertificeerde concurrenten op het vlak van hun milieubetrokkenheid), als op het mogelijk maken van een gedifferentieerd toezichtsbeleid in de uitvoeringspraktijk. Het gaat er derhalve nadrukkelijk om welke beleidstoepassing de overheid voor ogen heeft.

Daarnaast zijn er certificatieregelingen die hoofdzakelijk bedoeld zijn om de *wettelijke toelating* van bepaalde producten mogelijk te maken, althans om ervoor te zorgen dat de overheid niet zelf allerlei keuringen e.d. hoeft te verrichten. Dit motief zien we allereerst terug bij de certificatieregelingen in de sfeer van de “Nieuwe Aanpak”. Binnen de Nieuwe Aanpakrichtlijnen kan certificatie deel uitmaken van de conformiteitsbeoordelingsprocedures die de producent moet verrichten voordat hij zijn producten op de markt kan brengen. Voorbeelden hiervan zijn de beoordelingsactiviteiten in het kader van het Besluit drukapparatuur, de Wet op de scheepsuitrusting, de richtlijn elektromagnetische compatibiliteit, de Laagspanningsrichtlijn. Naast certificatie blijft (nalevings)toezicht door de overheid van eenmaal op de markt gebrachte producten of apparaten van belang om bijvoorbeeld fraude met het aanbrenge van CE-markeringen op te sporen of de kwaliteit (veiligheid e.d) van producten steekproefsgewijs te controleren. We zien deze soort echter ook terug bij nationaal totstandgekomen regelingen zoals het Bouwstoffenbesluit, waar de toepassing van erkende kwaliteitsverklaringen bij producten het wettelijk recht geeft om de betreffende bouwstoffen te hanteren. Naast de beoordelingen van de certificatie-instelling blijven echter ook overheidsinstanties de gehanteerde bouwstoffen op hun eigenschappen controleren.

Ten slotte wordt een cluster van certificatieregelingen gevormd door certificatiesystemen die fungeren als een instrument van onvoorwaardelijke *wettelijke erkenning*. Het beschikken over een certificaat vormt hier een vereiste om bepaalde publiekrechtelijk genormeerde taken te mogen uitoefenen. Te denken valt aan de certificatie van arbodiensten, certificatie van de vakbekwaamheid van machinisten van hijskranen en funderingsmachines, certificatie van asbestverwijderingsbedrijven, certificatie van particuliere alarmcentrales en erkende kwaliteitsverklaringen onder

het Bouwbesluit. Anders dan bij certificatie als voorwaarde voor toelating tot de markt geldt hierbij dat het overheidstoezicht volledig vervangen wordt door de conformiteitsbeoordeling door certificatie-instellingen. In principe is het zo dat de toezichthouder van overheidswege nog slechts onderzoekt of een bedrijf beschikt over het vereiste certificaat. In termen van publiekrechtelijke rechtsgevolgen is dit met andere woorden de “zwaarste” certificatievariant.

NB. De reden dat wij niet - zoals gebruikelijk - een uitdrukkelijk onderscheid aanbrengen tussen vrijwillige en wettelijk verplichte certificatie is tweeledig. Allereerst willen we aan dit kenmerk geen doorslaggevende gevolgen verbinden waar het de beleidstoepassing betreft. Bij een beleidstoepassing is allereerst de vraag of de overheid met de toepassing van certificatie haar toezichtsactiviteiten wil verminderen, dan wel certificatie wil gaan hanteren als middel om de marktordeningsprocessen in een bepaalde branche te beïnvloeden. Indien het vervolgens om een soort van wettelijk gehanteerd instrument gaat dat een relatie heeft met het nalevingstoezicht is vervolgens de vraag of de overheid daarnaast nog bereid is om zelf ook nog de naleving van wettelijke voorschriften te beoordelen. Het verschil tussen vrijwillige en verplichte certificatie wordt meestal als onderscheid gehanteerd omdat daaraan het verschil tussen private (privaatrechtelijke) en publieke (publiekrechtelijke) certificatie wordt opgehangen. De vraag is echter of dit juist is. Ook certificatie-instellingen die vrijwillig hanteerbare certificaten afgeven kunnen op basis van de betreffende wettelijke regeling met bestuursbevoegdheden worden belast. Zo is de certificatie-instelling SKAL belast met publiekrechtelijke bevoegdheden in het kader van de uitvoering van de Europese verordening inzake de biologische productiemethode. Dit laat onverlet dat het producenten op basis van deze verordening nog altijd vrij staat om al dan niet biologisch te produceren en daarvoor een certificaat aan te vragen.

6 Verschillende vragen voor de vormgeving van overheidsbeleid ten aanzien van certificatie in het publieke domein.

Indien we kijken naar de verschillende toepassingen van certificatie in publiek beleid kunnen we enerzijds zien dat certificatieregelingen op een bepaalde wijze worden gehanteerd en anderzijds dat er verschillen zijn in de juridische inbedding en/of de betrokkenheid van de overheid bij de certificatieactiviteiten. In de voorgaande paragraaf hebben we de verschillende beleidstoepassingen gecategoriseerd. Indien we vervolgens echter naar een specifieke beleidstoepassing kijken, dan zien we dat er binnen deze categorieën van eenvormige beleidstoepassingen grote verschillen bestaan in de bestuurlijk-juridische inbedding van de betreffende certificatieregelingen. Dit draagt niet bij aan de gewenste consistente, herkenbare en eenduidige toepassing van certificatie en accreditatie. Wanneer we bijvoorbeeld de wettelijk verplichte certificatie van arbodiensten en asbestverwijderingsbedrijven met elkaar vergelijken zien we in het eerste geval dat certificatie-instellingen door de minister worden aangewezen en dat zij worden onderworpen aan een bestuurlijk toezichtsregime, terwijl in het laatste geval accreditatie het enige vereiste is voor de certificatie-instellingen die wettelijke taken uitoefenen. In dit rapport gaan we na op welke wijze certificatie en accreditatie in de praktijk van het openbaar bestuur op een verantwoorde en herkenbare wijze kunnen worden ingezet. Uiteindelijk is het de bedoeling om te komen tot *bestuursvarianten*. Bestuursvarianten definiëren wij als: *ideaaltypen van certificatie waarbij de beleidstoepassing centraal staat, gecombineerd met een daarbij behorende bestuurlijk-juridische inbedding*. Het gaat ons erom dat wanneer de overheid in haar beleid aan de aanwezigheid van certificaten bepaalde gevolgen verbindt (bijv. niet verder regulerend optreden of geen nalevingstoezicht meer houden) daar ook een passende bestuurlijk-juridische inbedding bij hoort.

Bij de toepassing van certificatie in het overheidsbeleid dienen drie vragen helder te worden onderscheiden, te weten: 1) of het wenselijk om certificatie in te zetten ten behoeve van het bereiken van publieke doelen; vervolgens, wanneer deze vraag positief is beantwoord, 2) wat wil de overheid eigenlijk met certificatie doen en welke gevolgen wil zij daaraan verbinden; en tenslotte 3) hoe moet de overheidsbetrokkenheid ten aanzien van de verschillende ideaaltypen van certificatie worden vormgegeven.

6.1 De of-vraag; Wanneer moet certificatie worden gehanteerd voor publieke beleidsdoelstellingen”?

Bij de beantwoording van deze vraag moet worden gerealiseerd dat de keuze voor de inzet van certificatie ten behoeve van de borging van publieke belangen in belangrijke mate een (rechts)politieke is. Hier kan een vergelijking worden getrokken met bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor de regelgeving waarbij in aanwijzing 8 wordt gesteld dat bij de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een beleidsdoelstelling te verwezenlijken zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de sector (waarbij normalisatie en certificatie in de toelichting ook met zoveel woorden worden genoemd).

Dat de keuze voor de toepassing van certificatie in het publieke domein primair een rechtspolitieke is wil niet zeggen dat er geen argumenten te geven zijn die een rol kunnen spelen bij deze afweging. We komen dan terecht bij zaken als:

- het stimuleren en bevorderen van het *economisch verkeer* (uitwisselbaarheid producten en diensten, transparantie voor de consument vergroten);
- de mogelijkheid om aansluiting te zoeken bij het *zelfregulerend vermogen* in de samenleving om zo te komen tot regels die beter aansluiten bij de handelingspraktijk in een bepaalde sector en het draagvlak voor de regels te bevorderen;
- aansluitend bij het streven naar zelfregulering, het versterken van de *eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen* bij de verwerking van maatschappelijke belangen, zoals milieubescherming of de zorg voor gezondheid en veiligheid;
- het benutten van de noodzakelijk *expertise* die de overheid zelf niet of onvoldoende heeft en wellicht ook moeilijk kan genereren;
- in het verlengde van het vorige argument, het beter en gericht kunnen inzetten van de (schaarse) *toezichtscapaciteit* ten behoeve van de naleving van geldende regels.

Wanneer we kijken naar bestaande discussies over het privatiseren of anderszins uitbesteden van publieke taken zien we echter ook dat steeds vaker naar Europa of omringende landen wordt gekeken. Ook vergelijking met de positie van certificatie in buurlanden zou daarom argumenten op kunnen leveren om te besluiten certificatie in het publieke domein toe te passen. Zo heeft ongetwijfeld het internationale streven naar harmonisatie van productvoorschriften ertoe bijgedragen dat certificatie een plaats heeft gekregen in de nationale productveiligheidsvoorschriften.

Bij beantwoording van de óf-vraag geldt dus steeds dat eerst en vooral gekeken moet worden naar wat certificatie als zodanig wel en niet vermag. Welke aandachtspunten spelen nu verder een rol bij de beantwoording van de óf-vraag?

- Algemeen geldt, zoals reeds gezegd, voor de beantwoording van de vraag of certificatie in aanmerking komt om een bijdrage te leveren aan de borging van publieke belangen, dat certificatie niet bedoeld is om overtredingen op te sporen dan wel naleving af te dwingen. Een certificatie-instelling heeft niet de mogelijkheid om te differentiëren in haar “toezichtsbeleid”, noch de instrumenten om sancties op te leggen, anders dan de intrekking of opschorting van de afgifte van het certificaat.
- Niet in alle gevallen zal er een volledig vrije keuze bestaan om certificatie in te zetten bij de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie dat er sprake is van Europese regelgeving die dwingend bepaalde publiekrechtelijke vormen van regulering of handhaving verlangt. Hierbij kan het zijn dat dwingend Europees recht certificatie niet toestaat, terwijl de nationale overheid graag met een certificatieregeling of andersoortige vrijwillige afspraken had willen werken (bijv. een Europese richtlijn mag niet worden geïmplementeerd met behulp van op vrijwilligheid berustende instrumenten) óf dat Europees recht juist dwingt tot het in het leven roepen of ondersteunen van een certificatieregeling waarbij de overheid misschien wel liever afzijdig had willen blijven (denk aan de EMAS-verordening of aan de Europese milieukeurverordening).
- Vervolgens moet kritisch worden bezien of certificatie en accreditatie wel iets kan betekenen in het kader van de publieke taakvervulling. Wanneer moet aangesloten bij zelfregulering in de branche/sector moet daar natuurlijk wel zelfregulerend

vermogen aanwezig zijn. Met andere woorden: is er draagvlak in de markt om überhaupt rekening te houden met publieke belangen? Is er wel een goede “verbinding” te leggen tussen de private motieven voor certificatie en de publieke belangen die in het geding (kunnen) zijn? Deze vraag kan moeilijk in zijn algemeenheid beantwoord worden, de casus hebben laten zien dat in bepaalde gevallen een ontkennende beantwoording in de rede zal liggen. Factoren als de gezagsgetrouwheid van de doelgroep, de informele (sociale) controle binnen de branche en de belangenstructuur van een bedrijfstak (hebben normadressaten gelijksoortige belangen als overheden of belangengroeperingen) kunnen aanleiding geven om de regelstelling alsmede de uitvoering, het toezicht en de handhaving volledig in de handen van de overheid te houden. Ervaringen uit het verleden met de nalevingsbereidheid en het draagvlak voor bepaalde publiekrechtelijke normen, zie bijv. de certificatie in het kader van asbestverwijderingsbedrijven, kunnen hierbij tot lering strekken waar het gaat om het antwoord op de vraag of het in een bepaald geval überhaupt verstandig is om de toepassing van certificatie van overheidswege te stimuleren en/of daaraan belangrijke (rechts)gevolgen in wetgeving of beleid te verbinden.¹¹

- De toepassing van certificatie mag geen doel op zichzelf zijn of worden. Hoewel het legitiem overheidsbeleid kan zijn om bepaalde overheidstaken af te stoten of over te laten aan de markt moeten we ons realiseren dat certificatie als zodanig niet in algemene zin goed of slecht is. Certificatie is een middel en geen doel. Iedere keer dat van overheidswege wordt voorgesteld om een certificatieregeling in het leven te (helpen) roepen zal daarom zorgvuldig moeten worden nagegaan in hoeverre en op welke wijze certificatie kan bijdragen aan de borging van publieke belangen. Dat certificatie een nuttige bijdrage kan leveren aan de borging van een bepaald publiek belang mag met andere woorden niet automatisch worden aangenomen, maar zal steeds afzonderlijk dienen te worden onderzocht en gemotiveerd.
- Het is zaak dat naarmate aan certificatie hogere eisen worden gesteld in de sfeer van beleid of regelgeving, er ook beter gekeken wordt naar de vraag of: a) certificatie eigenlijk wel een geschikt middel is om de publieke belangen in kwestie te borgen; en b) wordt aangesloten bij de waarborgen die al in de certificatiestructuur zelf aanwezig zijn wanneer de overheid aanvullende rechtswaarborgen verlangt. Dit laatste is van belang om te voorkomen dat certificatie “denatureert” tot een beleidsinstrument, dat niet meer als iets van de markt zelf wordt ervaren. Voorkomen dient te worden dat certificatieregelingen onbetrouwbaar worden doordat er een zodanig gewicht in wetgeving of beleid aan wordt toegekend dat de sector de belangen die met certificatie zijn gemoeid niet meer kan of wil behartigen.
- In het geval certificatie en accreditatie een rol gaan spelen in het (departementale) wetgevingsbeleid geldt dat evenals dat bij wetgeving het geval is (vooraf) in kaart wordt gebracht wat bijvoorbeeld de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zijn en de kosten voor de overheid waarmee certificatie gepaard gaat. Waar het gaat om het inventariseren van de lasten voor burger geldt, dat dit van belang is, omdat deze een relatie kunnen vertonen met de aanwezigheid van draagvlak voor certificatie in de markt.

¹¹ In het rapport van de B&A Groep, Handhaving en certificering. Kansen en risico's van certificering voor de naleving van regelgeving, Den Haag 2002, wordt een relatie gelegd tussen de toepassing van certificatie in het publieke domein en de zogeheten Tafel van 11, welke een checklist vormt voor het inschatten van de nalevingsbereidheid van burgers en bedrijven ten aanzien van wettelijke regelingen.

De conclusie is dus dat steeds een *contextuele benadering* is vereist; het hangt van de aard van de publieke belangen, de kenmerken van de sector of branche (organisatiegraad, gezagsgetrouwheid, omvang), de aard van de publieke belangen (marktordening leent zich in beginsel beter voor de toepassing van certificatie dan het garanderen van een hoog niveau van maatschappelijke veiligheid) en de precieze motieven en doelstellingen (zijn er naast officiële ook verborgen motieven in de particuliere sector die erop gericht zijn om de overheid op afstand te houden?) van de betrokken partijen af of de toepassing van certificatie in aanmerking komt.

6.2 De wat-vraag: Wat is de beoogde beleidstoepassing van certificatie?

Uit talloze rapporten blijkt dat de overheid verschillende motieven kan hebben om certificatieregelingen een plaats te geven binnen haar beleid of regelgeving. Algemene motieven die daarbij genoemd worden zijn bijvoorbeeld: aansluiting bij het zelfregulerend vermogen in de samenleving en versterking van de eigen verantwoordelijkheid van particuliere organisaties. Deze motieven zeggen echter nog niet alles over de vraag wat de overheid in een specifiek beleidsveld met een certificatieregeling wil bereiken. Wij willen dan ook aansluiten bij de in het onderzoek naar voren gekomen “certificatiefamilies” oftewel de hoofdcategorieën van beleidstoepassingen van certificatie. Wij komen dan ook tot 4 ideaaltypen die gecombineerd met een nader te bepalen juridisch-bestuurlijke inbedding kunnen worden gehanteerd als bestuursvarianten: de marktordeningsvariant, de toezichtsvariant, de toelatingsvariant en de erkenningsvariant.

De beantwoording van de wat-vraag is van groot belang, omdat bij het inbedden van certificatieregelingen in beleid of regelgeving alleen gebouwd kan worden op beleidsdoelstellingen die duidelijk kenbaar zijn gemaakt en waaruit valt op te maken welke functie certificatie in het specifieke beleidsarrangement moet gaan vervullen. Naar onze mening is het zinvol om bij het zoeken naar bestuursvarianten de complexiteit van de beleidswerkelijkheid te reduceren, omdat in de praktijk verschillende officiële en officieuze motieven voor het gebruik van certificatie naast elkaar een rol kunnen spelen. Allereerst geven de motieven voor het gebruik van certificatie in het publieke domein nog niet altijd aan welke functie certificatie in het beleid gaat vervullen. Vervolgens kunnen er ook ‘verborgen’ motieven op de achtergrond een rol spelen bij de keuze voor de toepassing van certificatie. Hierbij kan men denken aan het geval dat de overheid zegt te willen aansluiten bij het zelfregulerend vermogen, maar in feite alleen certificatie voorstaat om vervolgens haar eigen handhavingsinspanningen op een bepaalde beleidsterrein te verminderen om tekorten in de begroting te dekken. Stel: de overheid zegt een certificatieregeling voor de veiligheid van horeca-inrichtingen te willen ontwikkelen om de verantwoordelijkheid van uitbaters te prikkelen, terwijl zij daarmee in feite niet anders beoogt dan te voorkomen dat zij zelf wordt aangesproken om haar handhavingscapaciteit uit te breiden.

Wij kunnen in dit rapport slechts op de mogelijkheid van het bestaan van deze verborgen motieven attenderen, maar kunnen daar verder geen gevolgen aan verbinden omdat wij juist een kader willen bieden voor een heldere en consequente beleidskeuze voor de toepassing van certificatie in het publieke domein. Hierbij geldt dat wij de verschillende mogelijke beleidstoepassingen, zoals (het beïnvloeden van) marktordening, als een gegeven beschouwen en bij de inrichting van de daarbij behorende bestuurlijk-juridische inbedding geen rekening kunnen houden met het feit

dat in werkelijkheid soms andere doelen, zoals het maskeren van een tekort aan deskundigheid en menskracht bij de overheid, beoogd zijn.

6.3 De hoe-vraag: overheidsbetrokkenheid en juridische randvoorwaarden

Wanneer de òf-vraag positief is beantwoord, en men tevens heeft aangegeven wat de publieke toepassing van certificatie op een bepaald beleidsterrein is, zal een beleidsmaker/wetgevingsjurist over moeten gaan naar de hoe-vraag die enerzijds betrekking heeft op de aard en omvang van de overheidsbetrokkenheid (bijv. wettelijke inkadering of niet, stimuleren of verplichten van certificatie en meer en minder invloed op normalisatienormen en/of certificatieschema's) en anderzijds op de bestuurlijk-juridische inkadering in algemene regels van bestuursrecht (moet een certificatie-instelling worden aangemerkt als bestuursorgaan, welke mate van openbaarheid is vereist, in hoeverre en op welke wijze moet de ministeriële verantwoordelijkheid worden gegarandeerd, de inbedding in het bestuurlijk toezichts- en handhavingsbeleid)?

Deze hoe-vraag komt neer op het creëren van een gepaste juridisch-bestuurlijke inbedding bij een bepaald ideaaltype beleidstoepassing. Aan de hand van verschillende kernaspecten die zullen worden besproken in paragraaf 7 zullen we in paragraaf 8 beargumenteerd aangeven wat de juridisch-bestuurlijke consequenties dienen te zijn van de keuze voor een bepaald ideaaltype beleidstoepassing. Doel daarvan is te komen tot harmonisatie van de toepassingen van certificatie in het publieke domein.

7 Kernaspecten van bestuurlijk-juridische inbedding

Op grond van het voorbereidend onderzoek zien we de volgende zes hoofdthema's welke van invloed zijn op de overheidsbetrokkenheid en de bestuurlijk-juridische aandachtspunten daarbij. In het vervolg van de tekst lopen wij deze successievelijk na:

- de wijze van (financiële) stimulering door de overheid van certificatiestelsels;
- de (wijze van) overheidsbetrokkenheid bij de totstandkoming van normen (normalisatienormen, certificatieschema's);
- eisen van overheidswege te stellen aan de openheid en transparantie van het certificatiestelsel;
- overheidsinvloed op de toelating van certificerende instellingen op de markt en in het verlengde daarvan de kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid voor certificerende instellingen en de rechtsbescherming tegen besluiten van certificerende instellingen (zijn certificatie-instellingen soms zelfstandige bestuursorganen die besluiten nemen waartegen bezwaar en beroep mogelijk is?);
- aanpassing van het toezichtsbeleid van overheidswege aan de werking van een certificatiestelsel;
- eisen van overheidswege te stellen aan de accreditatie van certificerende instellingen en de juridische vormgeving daarvan.

7.1 De (financiële) stimulering van certificatie door de overheid

Bij stimulering kan men denken aan verschillende activiteiten van de overheid. De lichtste vorm houdt in dat van overheidswege voorlichting wordt gegeven over het belang van bestaande certificatiestelsels vanuit publieke motieven. Gedacht kan worden aan TV-commercials waarop het EKO-keur of een ander milieukeur door de overheid onder de aandacht wordt gebracht van consumenten. Het spreekt vanzelf dat hiervoor geen wettelijke grondslag is vereist. Maar dit laat onverlet dat de overheid onder omstandigheid nog wel aansprakelijk zou kunnen zijn voor het eventueel verstrekken van onjuiste informatie en daaruit voortvloeiende schade.

Een ietwat zwaardere vorm van overheidsinvloed op certificatie behelst het subsidiëren van certificatieregelingen. Uitgangspunt moet zijn dat een certificatieregeling geen permanente overheidssteun nodig heeft, omdat in zo'n geval de kracht van de markt en/of de wil van een bepaalde branche om (ook) een bijdrage te leveren aan de borging van publieke belangen klaarblijkelijk niet sterk genoeg is. Alleen al daarom dient bij het opstarten van een certificatieregeling (let wel: niet een certificatie-instelling, zie hierna) duidelijk te worden gemotiveerd waarom subsidie voor het initiëren van een certificatieregeling noodzakelijk is en moeten er heldere afspraken worden gemaakt over de hoogte en de duur van eventuele subsidie. Daarnaast verdient het aanbeveling om een duidelijk moment van heroverweging vast te stellen (bijv. na drie jaar) waarop wordt bezien of en voor hoe lang de subsidie gecontinueerd wordt. In géén geval mag de overheid zich in een afhankelijkheidspositie laten brengen waarin certificatie-instellingen voortdurend meer geld kunnen claimen. Daarbij kan men denken aan de situatie dat de overheid niet meer zonder hun dienstverlening kan, omdat men bijvoorbeeld de technische expertise of de infrastructuur voor het uitvoeren van bepaalde typen van controle, keuring of

inspectie volledig verloren heeft en deze ook niet meer op korte termijn kan regenereren. De overheid mag met andere woorden ‘geen slaaf van de markt worden’.

Om dit laatste te voorkomen, maar ook om mededingingsrechtelijke problemen te vermijden, moet de overheid om te beginnen ervoor zorgen dat niet individuele certificatie-instellingen worden gesubsidieerd, maar dat de financiële stimulans ten goede komt aan de gehele certificatiestructuur. Het aangrijpingspunt voor het toekennen van subsidie zou bijvoorbeeld kunnen worden gezocht in de sfeer van beheersstichtingen of harmonisatiecommissies die als koepelorganisatie voor een bepaalde certificatieregeling fungeren. Daarmee is het verhaal echter nog niet af. Bij het toekennen van subsidies zijn bijvoorbeeld ook de regels uit titel 4.2 Awb van toepassing. Voor het onderhavige geval betekent dit onder andere dat departementen in beginsel slechts subsidie kunnen toekennen op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke specifieke activiteiten een bijdrage wordt gegeven. Een uitzondering op deze geldt voor incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaar wordt verstrekt. Deze mogelijkheid kan, zoals hiervoor ook al overwogen, juist in casu van belang zijn gelet op het feit dat ondersteuning door de overheid periodiek zou moeten worden heroverwogen en subsidiëring van certificatieregelingen in principe van tijdelijke aard zou moeten zijn.

Door subsidie te verlenen aan een beheersstichting wordt ook het risico verminderd dat de financiële bijdrage van de overheid kan worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun in de zin van artikel 87 van het EG-verdrag. De vraag is of een beheersstichting als een onderneming in de zin van dit artikel kan worden aangemerkt of dat bijvoorbeeld sprake is van een dienst van algemeen economisch belang (zie hierna). Van belang lijkt nog wel dat financiële maatregelen niet mogen leiden tot bevoordeling van bepaalde aangesloten certificatie-instellingen ten opzichte van andere Nederlandse of buitenlandse certificatie-instellingen. Wanneer iedere certificatie-instelling zich in principe bij de betreffende beheersstichting aan kan sluiten en er geen sprake is van concurrentie met buitenlandse certificatieregelingen die betrekking hebben op dezelfde personen, producten of systemen lijkt er niet snel van verboden staatssteun gesproken te kunnen worden.

Indien beheersstichtingen zou kunnen worden aangemerkt als diensten van “algemeen economisch belang” in de zin van artikel 86, tweede lid van het EG-verdrag, zal de lidstaat nog steeds moeten aantonen dat het doel dat de betreffende onderneming nastreeft niet met andere middelen kan worden bereikt (noodzakelijkheid van staatssteun). De vraag is of de overheid daar in zo’n geval gemakkelijk in zal slagen.¹² Daar komt bij dat in de jurisprudentie als voorwaarde is gesteld dat slechts de meerkosten van overheidswege mogen worden gecompenseerd, die ontstaan door de vervulling van de bijzondere taak die is toevertrouwd aan de onderneming die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast.¹³ Er zal met andere woorden sprake moeten zijn van een (aantoonbaar) causaal verband tussen de staatssteun en de geleverde publieke dienst.

Naast stimulering aan de aanbodzijde is het ook denkbaar dat van overheidswege het opstarten en/of instandhouden van een certificatieregeling wordt vergemakkelijkt door aan de vraagzijde bijvoorbeeld fiscale voordelen toe te kennen aan het bezit van een certificaat (denk aan CFK-vrije koelkasten met een privaat EKO-keur waarbij consumenten een deel van hun BTW terug krijgen of anderszins fiscale voordelen genieten). Wanneer het daarbij gaat om consumenten zal in elk

¹² Zaak C-203/96, Jur 1998, P. I-4075 (Dusseldorp).

¹³ Zaak T-106/95, Jurispr. 1997, blz. II-0229 en zaak T-46/97, Jurispr. 2000, blz. II-2125.

geval het verbod van ongeoorloofde staatssteun van artikel 87 EG-verdrag niet van toepassing zijn. Desalniettemin kan een dergelijke maatregel certificatie aantrekkelijk maken en doordat veel koelkastfabrikanten hun producten – of beter hun productieproces – zullen willen laten certificeren overeenkomstig het certificatieschema van het EKO-keur. Dit kan tevens de kostprijs van certificatie drukken. In beginsel zijn dergelijke fiscale maatregelen toegestaan, zij het dat artikel 90 van het EG-verdrag discriminatoire belastingen of belastingteruggaven verbiedt wanneer daardoor producten uit andere lidstaten worden geweerd of – zoals in dit geval – binnenlandse certificatie-instellingen worden bevoordeeld. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer het fiscale voordeel dat wordt toegekend aan consumenten die producten kopen met een bepaald certificaat rechtstreeks teruggesluisd worden naar de betreffende certificatie-instelling(en) die het keurmerk heeft afgegeven.¹⁴

7.2 Wijze van overheidsbetrokkenheid bij de totstandkoming van normen en certificatieschema's

Bij de toepassing van certificatie ter borging van publieke belangen rijst vervolgens de vraag in hoeverre en op welke wijze de overheid als belanghebbende deel moet gaan nemen aan de activiteiten van normencommissies en bijvoorbeeld colleges van deskundigen die belast zijn met het opstellen van certificatieschema's. In het voorbereidend onderzoek hebben we gezien dat departementen vaak een zekere huiver (lijken te) vertonen om zich te mengen in het proces van de totstandkoming van normen, aangezien men ongewenste vermenging van publieke en private verantwoordelijkheden wil voorkomen. De vrees lijkt soms te zijn dat wanneer de overheid zich bijvoorbeeld committeert in het proces van het opstellen van een certificatieschema, de kans bestaat dat men dit later tegen geworpen krijgt wanneer men vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid tot aanscherping of aanvulling van de criteria voor certificatie zou willen komen.

Voor dit gevaar lijkt niet, of althans minder, sterk te hoeven worden gevreesd wanneer de overheidsvertegenwoordiger in colleges van deskundigen zich beperkt tot een adviserende en informerende rol. Dat er sprake is van participatie van overheidswege in normencommissies en colleges van deskundigen achten wij om twee redenen van groot belang. Enerzijds biedt deze betrokkenheid de mogelijkheid om belanghebbenden te adviseren en te communiceren over de wederzijdse verwachtingen ten aanzien van de beoogde werking en het resultaat van certificatie. Anderzijds blijft de overheid op deze manier op de hoogte van de wijze waarop belanghebbende partijen invulling geven aan de bescherming van het publieke belang, hetgeen een noodzakelijke waarborg is voor het behoud van deskundigheid met betrekking tot de criteria die bij conformiteitsbeoordelingen worden gehanteerd. Ligt het dus in principe voor de hand dat er altijd sprake is van enige overheidsbetrokkenheid, in sommige gevallen zou de overheid wellicht verder moeten gaan door te regelen dat de certificatieschema's worden goedgekeurd door de minister.

Voor dit laatste lijkt met name reden te bestaan in het geval certificatie fungeert als een bijzondere vorm van wettelijke erkenning, zoals het geval is bij de certificatie van arbodiensten en certificatie van de vakbekwaamheid van kraanmachinisten, waarbij er geen sprake meer is van nalevingstoezicht naast de controles die door certificatie-instellingen worden verricht.

¹⁴ S. Weatherill & P. Beaumont, EC-Law, London 1995, p. 404-405.

De participatie van de overheid in normencommissies en colleges van deskundigen is overigens niet in alle gevallen een louter nationale aangelegenheid. Met name wanneer de normen voor certificatie op Europees niveau worden vastgesteld, zoals bijvoorbeeld het geval is in de sfeer van de Nieuwe Aanpak, kan het zijn dat er geen sprake is van colleges van deskundigen in de klassieke zin van het woord. Ook in dat geval verdient het aanbeveling dat de overheid actief participeert bij de totstandkoming van de normen. Voor zover dit er niet toe leidt dat de fundamentele eisen uit Europese richtlijnen of nationale (uitvoerings)wetgeving voldoende specifiek herkenbaar zijn kan dit gebrek wellicht worden ondervangen door te werken met richtlijnspecifieke accreditatieschema's waarmee indirect de conformiteitsbeoordelingen door certificatie-instellingen kunnen worden beïnvloed (wij komen hier in het vervolg nog op terug).

7.3 Transparantie

In het onderzoek met betrekking tot de case-studies is geconcludeerd dat de transparantie van verschillende certificatieregelingen sterk verschilt. Zonder dat er een duidelijke link valt te leggen met de rechtsgevolgen die al dan niet aan certificatie worden verbonden (vrijwillig, verplichte, beleidsrelevante vormen) zien we grote verschillen tussen de mate waarin bijvoorbeeld certificatieschema's eenvoudig verkrijgbaar zijn, klachtenregelingen bij certificatie-instellingen actief kenbaar worden gemaakt en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen colleges van deskundigen, certificatie-instellingen, overheden en RvA, niet alleen voor insiders, maar ook voor buitenstaanders, helder is omschreven. De mate van transparantie lijkt met andere woorden tamelijk willekeurig te zijn, al kan voorzichtig worden vastgesteld dat er ook progressie zit in de bereidheid tot openheid van certificatie-instellingen, alsmede van de RvA. Met name de ontwikkeling van ICT-toepassingen bij het geven van inzicht in de vormgeving en inhoud van certificatieregelingen lijkt hoop te bieden voor de toekomst, alhoewel hier bij sommige certificatie-instellingen nog een wereld te winnen valt. Vooral (centrale) colleges van deskundigen kunnen een sleutelrol vervullen bij het beschikbaar stellen van informatie aan overheden en publiek over de regels en procedures die worden gehanteerd. Zeker waar het gaat om informatie over de werking van certificatieregelingen en de resultaten die geboekt worden met behulp van certificatie (bijv. de tevredenheid van klanten, maatschappelijke organisaties en overheden) valt echter nog veel te verbeteren. Dit laatste betekent wel dat private partijen ook willen weten in hoeverre hun inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van publieke doelstellingen en bereid zijn om zich kwetsbaar op te stellen voor kritiek van buiten. Niet uitgesloten mag evenwel worden dat vooral certificatie-instellingen en colleges van deskundigen die minder goed functioneren – en dus ook meer te verbergen hebben – op korte termijn niet de vereiste openheid aan de dag zullen leggen in de richting van onder andere derde belanghebbenden. Om deze reden ligt er voor de overheid ook een taak weggelegd om empirisch onderzoek te (laten) doen naar de werking van uiteenlopende certificatieregelingen om beleidsrelevante vragen beantwoordt te krijgen (leveren bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem nu ook betere milieuprestaties en is hun nalevingsbereidheid beter dan die van andere niet-gecertificeerde bedrijven, draagt certificatie van particuliere alarmcentrales daadwerkelijk bij aan minder foutieve meldingen bij alarmcentrales en daardoor aan een efficiëntere inzet van politie, in hoeverre biedt certificatie van bouwstoffen in de praktijk garanties dat publiekrechtelijke normen uit het Bouwstoffenbesluit worden

nageleefd ?). Empirisch onderzoek betekent derhalve nadrukkelijk dat informatie over de werking van certificatie wordt gegenereerd op basis van eigen waarnemingen van een organisatie (bijv. een overheidsinspectie) die geen belang heeft bij de uitkomsten van het onderzoek of anderszins nauw met de betreffende branche verweven is. De in de certificatiewereld regelmatig voorkomende zelfevaluaties of klanttevredenheids-onderzoeken zijn – hoewel op zichzelf misschien best zeer nuttig – niet geschikt om een betrouwbaar beeld over de werking van certificatie te genereren, zoals dat vanuit overheidsperspectief gewenst is.

Het voorgaande laat onverlet dat ook de certificatiestructuur zelf bepaalde waarborgen kent met betrekking tot de eisen die gelden bij de uitvoering en openbaarheid van certificatie-activiteiten. Voor het grootste deel zijn deze neergelegd in de EN 45000 normen en de interpretatierichtlijnen van het Europees verband van accreditatie-instellingen (EA). Op grond van deze richtlijnen dienen certificatie-instellingen informatie te verschaffen over een groot aantal zaken, zoals de inhoud van hun certificatiesysteem, waaronder de regels en procedures voor het verlenen, verlengen, schorsen en intrekken van certificaten; informatie over de beoordelings-criteria en de methoden van onderzoek, een beschrijving van de wijze waarop de certificatie-instelling eventuele financiële steun ontvangt en algemene informatie over de kosten van certificatie; een beschrijving van de rechten en plichten van aanvragers en certificaathouders alsmede eisen en beperkingen ten aanzien van het gebruik van het merkteken en ‘last but not least’ informatie over klachten- en beroepsprocedures.¹⁵

De vraag is: waarom en waardoor schieten deze interne waarborgen voor transparantie nu tekort waar het gaat om certificatieregelingen die mede een publiek belang beogen te dienen? Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de normen uit de EN 45000 serie bedoeld zijn om handvatten te bieden aan (nationale) accreditatie-instellingen bij hun beoordeling van de betrouwbaarheid van certificatie-instellingen. Het verband met de belangen van bijvoorbeeld consumenten, maatschappelijke organisaties en overheden is slechts zeer indirect. Niet voor niets staat in de introductie bij EN 45012 bijvoorbeeld: ‘This standard should serve as a foundation for the recognition of relevant national systems in the interest of international trade.’ Met andere woorden: het (economische) belang van de betrouwbaarheid van de internationale handel staat voorop en niet het algemene belang of bepaalde ideële belangen. Hiermee wordt geen waardeoordeel uitgesproken, maar simpelweg vastgesteld dat hoewel het belang van vertrouwen-wekkende internationale handelsrelaties parallellen kan vertonen met specifieke deelbelangen, dit uiteraard niet per definitie zo hoeft te zijn.

In de tweede plaats is het zo dat de internationale normen voor accreditatie van certificatie-instellingen tamelijk vaag geformuleerd zijn (de normen zelf geven al aan dat het van belang kan zijn om te zorgen voor specificatie binnen bepaalde beleidssectoren). Dit geldt ook voor de specifieke waarborgen die betrekking hebben op de responsiviteit van certificatie-instellingen voor bijvoorbeeld klachten ten aanzien van hun controle-activiteiten. Zo stelt EN 45012 op het punt van de beschikbaarheid van klachtenregelingen:

¹⁵ Keerzijde van deze medaille is dat certificatie-instellingen volgens de EN 45000 normen ook procedures moeten hebben om de vertrouwelijkheid van informatie afkomstig uit conformiteitsbeoordelingen te waarborgen. Buiten de normale publicatie van lijsten van gecertificeerde producten, bedrijven of personen mag zij over individuele gecertificeerden geen informatie naar buiten brengen, tenzij dit geschiedt op grond van een wettelijke verplichting of met (schriftelijke) toestemming van de gecertificeerde.

‘2.1.7.1. the certification/registration body shall document, update at regular intervals, and make available (through publications, electronic media or other means), on request, (...) f) information on procedures for handling complaints, appeals and disputes.’

Deze eis, die op zichzelf helder is, zegt natuurlijk nog niets over de manier waarop klachtenprocedures en dergelijke door certificatie-instellingen bekend gemaakt moeten worden. Het voorbereidend onderzoek heeft laten zien dat certificatie-instellingen in de praktijk dan ook op hele verschillende wijzen invulling (kunnen) geven aan deze en andere fundamentele eisen die betrekking hebben op de waarborgen waaraan certificatie moet voldoen. Zo vermelden sommige certificatie-instellingen alle gegevens met betrekking tot klachtenprocedures, termijnen, beroepsmogelijkheden, inclusief klachtenformulieren, vervolgstappen e.d. op hun eigen website, terwijl bij andere instellingen slechts na doorvragen of eigen onderzoeken duidelijk wordt wie binnen de instellingen verantwoordelijk is voor de behandeling van klachten en welke praktische stappen er gezet moeten worden om een klacht in te kunnen dienen.

In de derde plaats mag ook niet vergeten worden dat veel niet-ingevoerde consumenten of andere potentiële klagers doorgaans niet op de hoogte zullen zijn van de inhoud van de EN 45000 normen, zodat zij ook niet weten dat certificatie-instellingen per definitie moeten beschikken over openbare klachten- en beroepsprocedures e.d. Zij zullen vaak niet weten waar zij moeten beginnen wanneer zij hun onvrede over het functioneren van een certificatie-instelling duidelijk willen maken en daardoor als snel allerlei omzwervingen (CCvD, RvA) maken voor men bij het juiste loket terecht komt.

De betrouwbaarheid van certificatieactiviteiten kan worden versterkt, indien de binnen certificatieregelingen gehanteerde criteria, procedures en onderzoeksmethoden meer inzichtelijk worden gemaakt voor derden. Belanghebbenden, zoals toezichthouders, verzekeraars of maatschappelijke organisaties, kunnen hun gedrag slechts op een verantwoorde manier afstemmen op de uitvoering van certificatie indien zij inzicht hebben in de eisen die worden beoordeeld en de wijze waarop deze beoordelingen plaatsvinden. Dit betekent dat zij eenvoudig kennis moeten kunnen nemen van de gehanteerde regels en procedures van het certificatiesysteem. Bij certificatie-instellingen lijkt vaak nog “koudwatervrees” te bestaan voor al teveel openheid. Toch dienen ook certificatie-instellingen zich terdege te realiseren dat zij niet alleen de belangen van de betalende klant dienen, maar ook de gedeelde belangen van een branche en dat – zeker bij publieke toepassingen – op de lange termijn ook het vertrouwen van de overheid onontbeerlijk is om te kunnen overleven in de markt. De overheid van haar kant zal moeten ingrijpen daar waar certificatieregelingen intransparant zijn en bijvoorbeeld (centrale) colleges van deskundigen niet uit zichzelf bereid zijn om daar wat aan te doen. Dat betekent echter om te beginnen dat ieder departement zich voor de onder het eigen beleidsterrein ressorterende certificatieregelingen zou moeten afvragen: welke informatie dient voor een ieder vrij beschikbaar te zijn. Bij voorbeelden van informatie welke in beginsel altijd vrij verkrijgbaar dient te zijn, kan worden gedacht aan organisatieschema’s waaruit duidelijk wordt wat de verschillende relaties tussen partijen zijn, lijsten van gecertificeerden en schorsingen/intrekking e.d., verder RISAS/WESAS e.d. Ook zou het goed zijn wanneer door certificatie-instellingen voor een ieder duidelijk wordt gemaakt wat de kernvereisten zijn die uit EN 45000 voortvloeien voor de activiteiten van certificatie-instellingen (denk aan verbod van vermenging van advies- en controletaken, beschikbaarheid van klachtenprocedures, gebod van geheimhouding van bepaalde gegevens etc.).

Er zijn verschillende methoden waarop de overheid de transparantie van certificatie-activiteiten kan beïnvloeden. Met name bij wettelijk verplichte vormen van certificatie kunnen daaromtrent regels in wetgeving worden vastgelegd. Ook bij het besluit van een minister om certificatie-instellingen aan te wijzen kunnen afspraken worden vastgelegd omtrent welke gegevens minimaal openbaar zijn en op welke wijze deze openbaarheid gestalte dient te krijgen. Voor het overige kunnen overheden die zitting hebben in colleges van deskundigen via die weg bevorderen dat voor het publiek relevante informatie actief wordt geopenbaard en dat bijvoorbeeld klachtenprocedures ook daadwerkelijk laagdrempelig blijven. Door middel van RISAS/WESAS kunnen departementen ten slotte ook via de band van de accreditatie aanvullende eisen stellen met betrekking tot de vereiste transparantie waaraan certificatie-instellingen minimaal moeten voldoen.

7.4 De toelating en aanwijzing van certificatie-instellingen

Certificatie is en blijft in beginsel een marktactiviteit die in concurrentie wordt uitgeoefend. Dit roept de fundamentele vraag op of je bijvoorbeeld bij de aanwijzing van één certificatie-instelling die geheel of gedeeltelijk is belast met de uitvoering van publieke taken nog wel van certificatie mag spreken. Iets anders is nog de vraag in hoeverre bij certificatie met het oog op de borging van publieke belangen altijd sprake is van even sterke concurrentie. Het kan bijvoorbeeld best zo zijn dat gezien de investeringen die een bepaalde vorm van certificatie-activiteiten verlangen er maar zeer weinig certificatie-instellingen geneigd zijn om een bepaalde markt te betreden. Dit betekent dat van het veronderstelde spel van vraag en aanbod dan geen sprake meer is.

Certificatie-instellingen kunnen op verschillende manieren bij de uitoefening van publieke taken worden betrokken. De meest voorkomende wijze is door aanwijzing door de minister. In een aantal gevallen worden certificatie-instellingen niet door de minister aangewezen maar is sprake van een lichtere vorm, waarbij accreditatie door de RvA de noodzakelijke voorwaarde vormt voor de uitoefening van de wettelijk relevante certificatieactiviteit. Deze constructie treft men bijvoorbeeld aan in het Asbestverwijderingsbesluit. De RvA verleent in die gevallen in feite de wettelijke erkenning. Wij zijn van mening dat deze vorm alleen acceptabel zou kunnen zijn indien de minister weet welke toets de RvA verricht en daarop ook controle heeft in de zin dat hij op de hoogte is van de kwaliteit van het accreditatieproces. Dit betekent dat de minister zelf toezicht houdt op het functioneren van de RvA voor zover dat betrekking heeft op het vervullen van de betreffende accreditatie of dat de minister ook zelf toezicht houdt op de aangewezen certificatie-instellingen om te zien of de uitvoering van de wettelijke taak op verantwoorde wijze geschiedt.

Een andere mogelijkheid is dat niet de certificatie-instellingen zelf maar de door hen afgegeven certificaten worden erkend door de minister. De achtergrond van het erkennen van certificaten in plaats van certificatie-instellingen lijkt hier te zijn geweest dat optimaal wordt aangesloten bij het private karakter van de uitvoering van certificatie. Door het certificaat door de minister te laten erkennen wordt beoogd om de publiekrechtelijke status van het certificaat af te laten hangen van de beslissing van de minister. In theorie zou deze beslissing het wettelijk voorziene rechtsgevolg in het

leven roepen en niet de beslissing van de certificatie-instelling.¹⁶ Dit is in feite het geval bij erkende kwaliteitsverklaringen onder het Bouwbesluit. De minister keurt lijsten goed van afgegeven certificaten welke hem door de Stichting Bouwkwaliiteit worden voorgelegd. Door de goedkeuring van deze lijsten geeft hij impliciet gevolg aan de afgesproken taakvervulling van de SBK als centraal coördinerend orgaan en de RvA als toezichhoudend orgaan. In de praktijk is de goedkeuring van het afgegeven certificaat echter een formaliteit. In feite gaat de minister af op de betrouwbaarheid van accreditatie en het goede functioneren van de Stichting Bouwkwaliiteit, zonder dat hij voldoende inzicht heeft in de waarborgen die beide instellingen de facto bieden waar het gaat om de betrouwbaarheid van erkende kwaliteitsverklaringen. Ons lijkt dit gezien de wettelijke gevolgen die aan betreffende kwaliteitsverklaringen worden verbonden onvoldoende.

Vergelijkbaar aan het erkennen van certificaten is het vanwege de overheid erkennen van de certificaathouder. Deze situatie vindt plaats onder het Bouwstoffenbesluit waar het gaat om de competentie van laboratoria en monsternemers. In dit geval heeft de minister door aanwijzing van de certificaathouder tevens de mogelijkheid zelf een toets te houden met betrekking tot de integriteit van de betreffende personen of bedrijven, welke niet door de certificatie-instelling kan worden verricht. Op dit moment wordt deze systematiek met name gehanteerd om zo snel mogelijk te kunnen ingrijpen wanneer tegen een persoon of bedrijf strafrechtelijke bezwaren rijzen.

In alle gevallen is sprake van een open stelsel. Alle certificatie-instellingen die aan de voorwaarden voldoen (wettelijke voorwaarden, EN 45000 eisen en/of verplichting tot aansluiting bij een coördinerende Stichting) kunnen de wettelijke taken en bevoegdheden uitoefenen. Slechts op één beleidsterrein wordt dit open stelsel niet gehanteerd: Landbouw. In de Landbouwwetgeving is doorgaans één certificatie-instelling actief op een bepaald specifiek terrein, zoals bijvoorbeeld de Stichting SKAL in de uitvoering van de Verordening inzake biologisch geproduceerde landbouwproducten en levensmiddelen. Personeel van de betreffende certificatie-instelling beschikt tevens over toezichhoudende bevoegdheden en de certificatie-instelling kent een (publiekrechtelijke) tuchtregeling.

Men kan de vraag stellen of het open stelsel van certificatie-instellingen noodzakelijk is om van certificatie te spreken. Certificatie onderscheidt zich met name van andere vormen van conformiteitbeoordeling door een systematische aanpak van beoordelingen op basis waarvan een verklaring (het certificaat) kan worden afgegeven dat gedurende een bepaalde periode wordt voldaan aan de gestelde eisen. Deze aanpak ziet op een ten aanzien van iedere gecertificeerde identificeerbare omvang en frequentie van beoordelingsactiviteiten. De aanwijzing van één certificatie-instelling voorkomt dat gecertificeerden gaan “forumshoppen” en zo mogelijk additionele beoordelingsactiviteiten die voor hun specifieke situatie noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van publiek belang kunnen omzeilen door naar een coulantere certificatie-instelling te stappen. Het gevolg van de combinatie van verplichte certificatie met één certificatie-instelling als monopolist is echter dat er al snel sprake is van “uitbesteding van toezichtstaken”. Dit verlangt allerlei regulerende maatregelen van overheidswege om er enerzijds voor te zorgen dat bijvoorbeeld auditoren ook worden aangewezen als toezichhouders met bijbehorende bevoegdheden en anderzijds dat de certificatie-instelling/monopolist geen misbruik kan maken van de verkregen machtspositie (bijv.

¹⁶ De vraag is echter of in de praktijk de minister nog wel enige zelfstandige beslissing neemt en het derhalve niet gewoon de certificatie-instelling is, die het wettelijk gevolg bewerkstelligt.

door middel van het vaststellen van een maximumprijs). In een dergelijke situatie is het eerder genoemde gevaar van het “denatureren” van certificatieactiviteiten levensgroot aanwezig.

Ook indien certificatie-instellingen worden aangewezen door de minister is accreditatie (materieel) een vereiste. Formeel is accreditatie slechts een zwaarwegend advies zoals tevens is vastgelegd in de overeenkomst tussen de Staat en de RvA. Indien echter een organisatie zich niet wil accrediteren is er – althans in Nederland – geen alternatief voor de beoordeling door de RvA.¹⁷

Samengevat dient naar onze mening (ook) wanneer certificatie-instellingen betrokken worden bij de verwerkelijking van publieke doelstellingen altijd uit te worden gegaan van een open stelsel van certificatie onder accreditatie. Indien certificatie-instellingen belast worden met wettelijke taken dienen zij echter tevens te worden aangewezen door de minister. Accreditatie is als zodanig onvoldoende om een juiste uitvoering van de wettelijke taakbehartiging door certificatie-instellingen te garanderen.

7.5 Certificatie-instellingen als bestuursorganen?

De vraag of certificatie-instellingen gezien hun wettelijke taken bestuursorganen zijn, is van belang voor twee soorten relaties. Enerzijds de relatie tussen certificatie-instellingen en bij certificatie betrokken partijen zoals bijvoorbeeld de gecertificeerde en anderzijds de relatie tussen de certificatie-instellingen en de overheid.

7.5.1 *Rechtsbescherming*

Certificatie-instellingen zijn normaal gesproken private instanties. Hun verhouding met gecertificeerden en andere partijen is een horizontale die geregeerd wordt door de algemene regels van het privaatrecht en hetgeen partijen in hun onderlinge rechtsbetrekking specifiek zijn overeengekomen. Niet vergeten mag worden dat ook in de private certificatiestructuur als zodanig bepaalde waarborgen gelden met betrekking tot zaken als openbaarheid en bescherming van gegevens, klachtbehandeling en geschillenbeslechting. Hoewel deze waarborgen vaak lijken op de garanties die in het publiekrecht gelden zijn er toch belangrijke verschillen. Te denken valt onder andere aan de positie van individuele derde belanghebbenden die in de EN-45000 normen minder sterk ontwikkeld is dan in het publiekrecht. Behalve bij het opstellen van certificatieschema's waarbij vereist is dat er sprake is van een evenwichtige vertegenwoordiging van belanghebbende partijen stellen de EN 45000 normen nauwelijks eisen aan de openheid van de certificatiestructuur in de richting van derden, behalve dat de formele eis geldt dat iedere certificatie-instellingen over een klachtenregeling moet beschikken. Anders dan in het publiekrecht gelden geen aanvullende eisen ten aanzien van de inspraak en de openbaarheid in de richting van individuele derden bij de totstandkoming van besluiten.

In sommige gevallen kan de relatie tussen certificatie-instellingen en belanghebbenden beheerst worden door het publiekrecht. De toepassing van certificatie ten dienste van publieke belangen kan tot gevolg hebben dat certificatie-instellingen (moeten) worden aangeduid als bestuursorgaan. Op basis van artikel 1:1, eerste lid, dient onder een bestuursorgaan te worden verstaan a.) een orgaan van een

¹⁷ De overeenkomst maakt dan ook melding van beoordeling in opdracht van de minister indien een instelling geen accreditatieovereenkomst wil aangaan met de RvA.

rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of b.) een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Certificatie-instellingen zijn doorgaans rechtspersonen die krachtens privaatrecht zijn ingesteld en zouden onder sub b van artikel 1:1 eerste lid Awb kunnen vallen, mits zij met openbaar gezag zijn bekleed.

De kernvraag is dus wanneer certificatie-instellingen met openbaar gezag zijn belast. Openbaar gezag behelst het nemen van besluiten op grond van een publiekrechtelijke titel die rechtsgevolg hebben. De publiekrechtelijke titel voor een bevoegdheid is normaal gesproken een wettelijke regeling krachtens welke de bevoegdheid is toegekend. Slechts in uitzonderingsgevallen wordt door de rechter aangenomen dat een instantie wiens taak niet bij of krachtens de wet is toegekend, desondanks toch belast is met openbaar gezag. De titel wordt dan gevestigd door de publieke aard van de taakbeartiging, welke wordt afgeleid van de institutionele of financiële overheidsbetrokkenheid.¹⁸ Daar deze overheidsbetrokkenheid bij certificatie-instellingen vaak niet aanwezig is kan op deze grond geen openbaar gezag worden aangenomen.

Dit laatste kan wel op basis van hun wettelijke taakbeartiging. Certificatie-instellingen worden regelmatig bij de uitvoering van wetgeving betrokken doordat hun beslissingen dan wel hun certificaten een bepaalde wettelijke status verkrijgen. Bij de uitvoering van deze wettelijk relevante taken zal met name twijfel kunnen ontstaan over de vraag of een besluit van een certificatie-instelling wel rechtsgevolg heeft. Dit rechtsgevolg lijkt aanwezig indien de verlening van een bepaald certificaat de noodzakelijke voorwaarde vormt om een bepaalde verandering van rechtspositie te verwerkelijken.¹⁹ Voorbeeld is de certificatie van arbodiensten. De certificatie-instelling die dit certificaat verleent zal door de rechter waarschijnlijk worden aangemerkt als bestuursorgaan. Van een noodzakelijke voorwaarde lijkt geen sprake wanneer het certificaat slechts een bewijsvermoeden van overeenstemming met wettelijke regels oplevert en er alternatieve conformiteitsbeoordelingsprocedures zijn om aan de wettelijke eisen te voldoen.

De vraag of een certificatie-instelling een bestuursorgaan is, is een vraag die uiteindelijk door de rechter zal worden beantwoord. Tot op heden zijn er maar weinig uitspraken bekend waar deze vraag aan de orde is geweest. In de enkele gevallen dat dit het geval was betrof het relatief uitzonderlijke geval dat de certificatie-instelling beschikt over een publiekrechtelijk sanctiesysteem (SKAL). In dat geval is de aanwezigheid van een bestuursbevoegdheid goed herkenbaar.

Indien een certificatie-instelling een bestuursorgaan is dan zal de certificatie-instelling aan de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet Nationale ombudsman, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet moeten voldoen.

7.5.2 Certificatie-instellingen en ministeriële verantwoordelijkheid

De vraag of certificatie-instellingen bestuursorganen zijn, is tevens van belang voor de vraag welk sturings- en toezichtsregime op hen van toepassing is. Certificatie-instellingen dienen – althans wanneer zij geaccrediteerd zijn – te voldoen aan de internationale normen voor certificatieactiviteiten. In de normen voor certificatieactiviteiten (en de accreditatierichtlijnen) zijn algemene eisen voor certificatie-instellingen uitgewerkt. Het gaat daarbij, zoals al eerder gesteld, om algemene criteria omtrent de onafhankelijkheid, deskundigheid en betrouwbaarheid van certificatie-

¹⁸ ABRvS 30 november 1995, AB 1996, 136, m.nt. S.E. Zijlstra (Stichting Silicose Oud – Mijnwerkers).

¹⁹ De Moor - van Vugt en Van Ommeren, *SEW* 1999/3, p. 89-95.

instellingen. De algemene eisen die vanwege de overheid aan certificatie-instellingen worden gesteld komen meestal grotendeels met deze criteria overeen. Soms wordt op basis van de wettelijke regeling nog een aansprakelijkheidsverzekering en een vestigingsplaats in Nederland gevraagd.

Wanneer de minister bovenop de eis van accreditatie aanvullende eisen wil stellen kan hij besluiten om certificatie-instellingen aan te wijzen of via de band van de RvA richtlijn- of wetgevingsspecifieke accreditatie-eisen te stellen om daarmee op een indirecte manier voorwaarden te verbinden aan de uitoefening van certificatieactiviteiten.

In het geval van een aanwijzingsbesluit dient de vraag zich aan van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze (gedeeltelijke) bestuurstaak. Voor een deel van de activiteiten kan de certificatie-instelling dan als een bestuursorgaan worden aangemerkt. Uit deze bestuurstaak vloeit voort dat de minister enkele toegespitste inlichtingen- en/of rapportageverplichtingen oplegt aan de aangewezen certificatie-instellingen. Deze verplichtingen dienen ertoe om te kunnen beoordelen of de certificatie-instelling conform de voorwaarden voor de aanwijzing blijft handelen en/of eventuele schorsing of intrekking van de aanwijzing moet worden overwogen.

7.6 Nalevingstoezicht en certificatie

Hiervoor is reeds duidelijk gemaakt dat (nalevings)toezicht en certificatie niet gelijk zijn; certificatie is geen volwaardig alternatief voor het houden van toezicht op de naleving van regels. Certificatie en accreditatie zijn niet geschikt om wetsovertredingen en fraude op te sporen. Dat neemt niet weg dat er wel verantwoorde “verbindingen” mogelijk zijn tussen het nalevingstoezicht door de overheid en certificatie. Hoe kunnen die verbindingen worden gelegd en op een verantwoorde wijze worden vormgegeven?

Voor ons staat voorop dat het beschikken over een certificaat in beginsel geen “vrijwaring” kan zijn voor de uitoefening van toezicht op de naleving door of vanwege de overheid. Een overheid die regels stelt zal uiteindelijk zelf de verantwoordelijkheid moeten (blijven) dragen voor het toezicht op de naleving daarvan²⁰; hetgeen niet wegneemt dat – in het kader van risico-analyse – rekening gehouden kan worden met wat de onder toezicht gestelden zelf al doen of laten doen om de goede naleving van regels te verzekeren. Het geheel afzien van toezicht kan in de praktijk leiden tot calculerend gedrag van burgers en bedrijven en de risico’s op niet-naleving vergroten. Een toepassing van certificatie, zoals geschiedt in het kader van de erkende kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit achten wij derhalve onverstandig. Een uitzondering op de stelregel dat certificatie nooit nalevingstoezicht kan vervangen is slechts op zijn plaats daar waar het gaat om toezichtsactiviteiten die niet steekproefsgewijs en onaangekondigd behoeven plaats te vinden om toch effectief te zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om certificatie van de competentie van personen of organisaties (zie daarover hierna: de erkenningsvariant). Indien het de overheid echter gaat om de wijze van uitvoering van bepaalde activiteiten zal niet met certificatie kunnen worden volstaan. Zo kan de overheid de deskundigheid van asbestverwijderingsbedrijven wel borgen via certificatie, maar zal zij gezien het feit dat hier ook de werkprocessen moeten worden gewaarborgd daarmee niet simpelweg

²⁰ In het geval van de certificatie van milieuzorgsystemen heeft de bestuursrechter deze lijn ook expliciet bevestigd in de jurisprudentie. Uit het stelsel van hoofdstuk 5 van de Awb vloeit voort dat de overheid zelf verantwoordelijk is voor het nalevingstoezicht en deze taak niet uit handen mag geven aan bedrijven of certificatie-instellingen.

kunnen volstaan. De ervaring heeft hier geleerd dat onaangekondigde inspecties door de overheid van de kwaliteit van de asbestverwijdering door deze bedrijven beslist noodzakelijk blijven.

Welke methoden komen in aanmerking bij het verbinden van toezicht en certificatie? Allereerst kan er sprake zijn van een *impliciete relatie* tussen het nalevingstoezicht en certificatie. Met name in het geval van een vrijwillige certificatieregeling kan het zo zijn dat de toezichthouder bij de intensiteit en de aard van de controles rekening houdt met het gegeven dat een bedrijf of instelling over een certificaat beschikt. Dit vereist uiteraard wel enig inzicht in de waarde van het certificaat en de geldende procedures. Hierbij dient in elk geval aandacht te worden besteed aan de vraag in hoeverre er overeenstemming bestaat tussen de beoordelingscriteria voor het verkrijgen van een certificaat en de in wetgeving of vergunningvoorwaarden neergelegde publiekrechtelijke voorschriften. Deze differentiatie in toezichtsactiviteiten zien we onder andere terug bij lokale milieuhandhavinginstanties die (soms) het hebben van een milieuzorgcertificaat laten meewegen bij de vereiste frequentie van inspecties van vergunningplichtige inrichtingen. Een verschil in toezichtsregime tussen bedrijven en instellingen die wel en die niet zijn gecertificeerd wordt bij voorkeur geëxpliciteerd in het (schriftelijk vastgelegde) toezichtsbeleid in de vorm van toezichtsplannen, beleidsregels e.d. De mogelijkheid moet echter wel steeds blijven bestaan dat de overheid van haar toezichtsbevoegdheden gebruik maakt op elk moment dat zij dat nodig acht. Het is een goede zaak wanneer toezichthouders certificerende instellingen en gecertificeerde bedrijven aanspreken op het feit dat, ondanks de aanwezigheid van een certificaat, wettelijke voorschriften worden overtreden. Dit kan tot aanscherping van certificatieschema's leiden doordat de gecertificeerde in zo'n geval bewust wordt gemaakt van het feit dat zijn certificaat in de ogen van de overheid onvoldoende waarborgen biedt.

In het kader van de "Nieuwe Aanpak-richtlijnen" is er sprake van nalevingstoezicht door een zogenoemde "controleerende overheidsinstantie". Deze kunnen het werk van fabrikanten en hun (aangewezen) keuringsinstellingen controleren om na te gaan of een CE-markering met recht is aangebracht. In de praktijk blijkt er sprake te zijn van overleg, informatie-uitwisseling en onder omstandigheden zelfs van dienstverleningsrelaties tussen keuringsinstellingen en toezichthouders. Dit laatste kan, naar onze mening, niet door de beugel. Het is belangrijk dat helder is welke controles door daartoe bevoegde toezichthouders worden verricht en wat certificatie-instellingen controleren. Vermenging van controleerende en toezichthoudende taken dient te worden voorkomen. De certificatie-instelling mag niet fungeren als pseudo-toezichthouder. Iets anders is dat certificatie-instellingen uitleg verschaffen aan toezichthouders over de gehanteerde eisen en beoordelingsprocedures.

Het nalevingstoezicht dient door de overheid niet te worden uitbesteed aan een private partij, die (mogelijk) ook nog een dienstverleningsrelatie heeft met de onder toezicht staande. Ook voor het bedrijf dat is onderworpen aan het toezicht moet het steeds helder zijn of het te maken heeft met een toezichthouder (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) of een certificerende of keurende instelling en wat dat betekent voor zijn rechten en plichten.

Concluderend stellen we vast dat het nalevingstoezicht door de overheid, welke relatie ook wordt gelegd met certificatie en accreditatie, steeds weloverwogen, herkenbaar en verantwoord moet plaatsvinden.

7.7 Accrediatie

Een van de belangrijkste vragen rond de inbedding van certificatie in publiek beleid is hoe door middel van het verschijnsel accreditatie de kwaliteit van certificatieactiviteiten in het publieke domein kan worden gewaarborgd. In het kader van dit rapport is uitgebreid onderzoek gedaan naar de rol van accreditatie bij de controle op certificatieactiviteiten die ten dienste van publieke doelstellingen worden uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek komen uitgebreid aan de orde in paragraaf 9 van dit rapport. De reden daarvoor is dat de organisatie en waarde van accreditatie niet zozeer te maken heeft met de keuze voor een bepaalde beleidstoepassing van certificatie, maar meer in het algemeen met het spanningsveld dat ontstaat als gevolg van de borging van de certificatiestructuur vanuit de overheid enerzijds (denk aan het aanwijzingsbeleid in het kader van wettelijke taakbehartiging) en vanuit de markt door middel van accreditatie anderzijds. De hoofdlijnen van paragraaf 9 komen evenwel toch hieronder aan de orde, omdat de aanwezigheid en het functioneren van het fenomeen accreditatie wel van belang is voor keuzen omtrent de juridisch-bestuurlijke inbedding van certificatieactiviteiten in publiek beleid (denk bijvoorbeeld aan de aanwijzing van en het tweedelijns toezicht op certificatie-instellingen).

Voor de borging van de kwaliteit van certificatie-instellingen met wettelijke taken wordt door de meeste departementen in aanzienlijke mate gebruik gemaakt van de activiteiten van de RvA. De RvA beoordeelt certificatie-instellingen op basis van de normen van de EN 45000 serie. De eisen uit deze normen komen qua strekking grotendeels tegemoet aan de wensen van de diverse departementen. Wel bestaat er bij een aantal departementen behoefte aan een nadere concretisering van deze eisen. Hiertoe zijn in de praktijk bijvoorbeeld richtlijnspecifieke en wetgevingspecifieke accreditatieschema's ontwikkeld.

Meer onduidelijkheid bestaat over de vraag in welke mate de omvang, frequentie en wijze van uitvoering van de beoordelingen van de RvA tegemoet komen aan de wensen van de verschillende beleidsdepartementen. Uit interviews kunnen wij afleiden dat de uitvoering van de beoordelingsactiviteiten van de RvA momenteel niet zodanig is dat elk specifiek werkterrein dat binnen de geaccrediteerde scope van een certificatie-instelling jaarlijks gecontroleerd wordt. Over de wijze van uitvoering van de beoordelingen door de RvA bestaat bij de departementen onvoldoende kennis. Enerzijds valt ons op dat de departementen betrekkelijk weinig moeite doen om deze kennis te verwerven. Anderzijds willen wij ook benadrukken dat gezien zijn positie en taak de RvA wel erg weinig verantwoordingsinformatie over het eigen functioneren (op eigen initiatief) naar buiten brengt. Zo blijven de resultaten van 'peer reviews' voor het publiek geheim, terwijl de RvA zich wel op dit externe borgingsinstrument beroept om derden te overtuigen van de kwaliteit van accreditatie in de praktijk.

Indien de overheid voor wat betreft de competentiebeoordeling van de activiteiten van de RvA gebruik wil maken, dan moeten wij constateren dat zij op dit moment onvoldoende in staat is de kwaliteit van de taakvervulling door de RvA te waarborgen. In de bestuursstructuur van de RvA heeft de overheid slechts invloed bij de gratie van de organen van de stichting zelf, de baten van de RvA zijn grotendeels afkomstig uit de betaling van certificatie-instellingen op basis van de accreditatieovereenkomsten en er bestaat geen wettelijke sturings- en toezichtsregime ten aanzien van de RvA. De reeds bestaande overeenkomst tussen de Staat en de RvA biedt weliswaar een kader voor de wederzijdse verhouding en de mogelijkheid om voor wat betreft publieke accreditaties specifieke accreditatieschema's te (doen)

ontwikkelen, maar geeft onvoldoende waarborgen voor de kwaliteit van de taakvervulling door de RvA. De aanwezigheid van institutionele borgingsmechanismen zoals een kwaliteitssysteem en regelmatig uitgevoerde peer reviews achten wij onvoldoende om de publieke taakvervulling van de RvA van overheidswege te kunnen garanderen. Sommige departementen zijn er dan ook toe overgegaan om via afzonderlijke overeenkomsten de publieke taakvervulling van de RvA zeker te stellen. Een enkel departement heeft de competentiebeoordeling van de certificatie-instellingen in eigen beheer genomen.

De huidige positie van de RvA hangt nauw samen met de idee dat de RvA niet exclusief bevoegd is om de accreditatie van certificatie-instellingen met een wettelijke taak uit te voeren: RvA-accreditatie is slechts een middel om de wettelijk noodzakelijke competentie aan te tonen. Wij moeten echter constateren dat er in de praktijk geen concrete alternatieven voor accreditatie door de RvA bestaan. Ook voor de nabije toekomst denken wij dat de idee van concurrerende accreditatie-instellingen niet levensvatbaar is. Bovendien zien wij hier niet de toegevoegde waarde van in, omdat concurrentie binnen de publieke taakvervulling het huidige probleem van onvoldoende borgingsmiddelen ten aanzien van de RvA niet oplost. Sterker nog: concurrentie tussen accreditatie-instellingen introduceert vooral nieuwe risico's (prijsconcurrentie) voor de kwaliteit van de taakbehoortiging.

8 Bestuursvarianten

Hierboven hebben wij reeds geconstateerd dat er - gelet op beleidstoepassing die departementen voor certificatie voorzien – vier ideaaltypen van certificatieregelingen te onderscheiden zijn, die we respectievelijk aanduiden als I **erkenningsvariant**, II **toelatingsvariant**, III **toezichtsvariant** en IV **marktordeningsvariant**. We spreken over ideaaltypen, omdat we in de praktijk mengvormen van deze varianten zijn tegengekomen en bovendien de uiterlijke kenmerken van verschillende certificatiefamilies soms overlap vertonen (bijv. een vrijwillige certificatieregeling met als doel marktordening, maar tevens aanwijzing door de minister en toekenning van bestuursbevoegdheden; zie casus van EKO-keur). Een van de doelstellingen bij het omschrijven van bestuursvarianten is daarentegen nu juist om te voorkomen dat er onverklaarbare dan wel ongemotiveerde verschillen tussen certificatieregelingen met een publiek belang ontstaan.

In de hierna volgende uitwerking van bestuursvarianten gaat het er evenwel om dat de overheid zoveel mogelijk consequent is ten aanzien van de bestuurlijk-juridische inbedding van certificatie gelet op het beleidsdoel dat men stelt na te streven. Uitgangspunt voor ons is daarom zuiverheid in beleidsgevolgen die worden toegekend aan certificatie in verband met juridische vormgeving. Indien een certificaat fungeert als wettelijke toelating tot de markt mag de overheid beleidsmatig derhalve niet besluiten om af te zien van verdere toezichtsactiviteiten om bijvoorbeeld te besparen op de kosten voor het uitoefenen van nalevingstoezicht of nationale producten een eenvoudige toegang tot de Europese markt te verschaffen. Certificatie is in het kader van de Nieuwe Aanpak niet bedoeld als garantie dat ieder afzonderlijk op de markt gebracht product ook overeenkomstig deze eisen is geproduceerd, maar slechts als een vermoeden dat aan deze eisen is voldaan. Dit veronderstelt dat er een toezichtsbeleid dient te worden gevoerd met betrekking tot de op de eenmaal op de markt gebrachte producten en dat certificatie daarin geen verandering brengt.

De bestuurlijke-juridische inbedding zoals wij deze hieronder hebben weergegeven is naar onze mening de inbedding die gezien de wijze van toepassing van certificatie tenminste moet worden ingericht.²¹ Er kunnen redenen zijn om - bijvoorbeeld bij ernstige risico's voor de volksgezondheid - aanpassingen op deze systematiek aan te brengen. Zo kan men met name bij de toelatingsvariant (deze komt hier het meest voor in aanmerking) besluiten een stringenter toezichtsregime op certificatie-instellingen in te richten of – zoals in het kader van het Bouwstoffenbesluit het geval is – specifieke instrumenten te hanteren als de integriteitstoets van houders van certificaten. Wij menen dat het gehanteerde regime in ieder geval niet lichter mag zijn dan hetgeen wij hier hebben beschreven. Daarnaast moet ook in het oog (blijven) worden gehouden dat certificatie niet is ingericht om iets anders te bieden dan een gerechtvaardigd vertrouwen in de overeenstemming van een bepaald product, proces of iemands vakbekwaamheid met vooraf vastgestelde eisen. Zou men geneigd zijn certificatie-instellingen met allerlei van de gebruikelijke systematiek afwijkende taakstellingen en bevoegdheden te belasten, dan kan het wellicht verstandig zijn om het antwoord op de hierboven genoemde of-vraag te heroverwegen.

²¹ In bijlage I vindt men als gedachte-experiment een overzicht waarin de 15 onderzochte (bestaande) casus zijn geconfronteerd met de door ons ontwikkelde ideaaltypen van beleidstoepassingen. Dit experiment kan handzaam zijn indien men een beeld wil krijgen van de mate waarin de bestaande praktijk afwijkt van de hieronder modelmatige ontwikkelde bestuursvarianten.

8.1 Erkenningvariant

Deze variant houdt in dat certificaten worden gehanteerd als een onvoorwaardelijke publiekrechtelijke erkenning van de overeenstemming met wettelijke eisen. De term onvoorwaardelijk ziet op een belangrijk onderscheidend kenmerk van deze variant: in beginsel worden er naast de certificatieactiviteiten vanwege de overheid geen aanvullende toezichts- en/of handhavingsinspanningen meer uitgevoerd om de naleving van wetgeving door de gecertificeerde, c.q. de overeenstemming van het object van certificatie met de wettelijke eisen, te verzekeren. Het enige dat nog wel gecontroleerd wordt door de overheid is of de normadressaat al dan niet (nog steeds) over een geldig certificaat beschikt. De erkenningvariant zal zich doorgaans voordoen als een verplichte toepassing van certificatie. Het is echter denkbaar dat het gaat om een facultatieve mogelijkheid tot certificatie, mits ook in die gevallen de uitgevoerde certificatieactiviteiten aanleiding vormen om vanwege de overheid geen verdere beoordeling van het object van certificatie meer uit te voeren.²²

- **Van openbaar gezag zal al snel sprake zijn.** Wij verwachten dat de betreffende certificatie-instellingen ondanks het door ons voorgestane open stelsel van aanwijzing van certificatie-instellingen zullen worden aangemerkt als bestuursorgaan. Een positieve beslissing van één van hen is immers een noodzakelijke voorwaarde voor de naleving van wettelijke voorschriften of heeft anderszins onvoorwaardelijke rechtsgevolgen. Zekerheid hieromtrent bestaat er echter niet, omdat de rechter mogelijk – gezien de aanwezigheid van meerdere concurrerende certificatie-instellingen – zal kunnen beslissen dat van de uitoefening van openbaar gezag geen sprake is. Indien zij gekenmerkt moeten worden als bestuursorgaan zijn de normale publiekrechtelijke regels en beginselen van behoorlijk bestuur, inclusief het in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde bestuursprocesrecht, op hun beslissingen van toepassing.
- **In beginsel geen verdere beoordelingen vanwege de overheid van het gecertificeerde object.** Er wordt vanwege de overheid nog slechts vastgesteld of de voorgeschreven certificaten aanwezig zijn. De gecertificeerde objecten worden niet verder door overheidsinstanties gecontroleerd. Dit betekent dat gezien de noodzaak tot handhaafbaarheid van wettelijke regels niet alle onderwerpen voor deze variant in aanmerking komen. Indien het object van toezicht noodzaakt tot differentiatie in het toezichtsbeleid (zoals onaangekondigde en steekproefsgewijze controles die zijn toegesneden op risico-analyses van de betrokken burgers en bedrijven) kan niet met certificatie worden volstaan. Deze variant zal met name kunnen worden gehanteerd voor de wettelijke vaststelling van de deskundigheid van personen of over de in een organisatie betrokken deskundigheid (en niet over de vraag hoe deze deskundigheid in de praktijk wordt aangewend, zoals thans bij asbestverwijdering.)

²² Krachtens het Bouwbesluit worden erkende kwaliteitsverklaringen gehanteerd die aanleiding geven om de betreffende bouwproducten niet aan een verdere toezichtsactiviteiten te onderwerpen. Alhoewel deze toepassing geenszins tegemoet komt aan de hieronder gestelde randvoorwaarden, is hier wel sprake van een voorbeeld waarin men de wetgever heeft bepaald dat de aanwezigheid van een wettelijk facultatief certificaat aanleiding vormt geen verdere beoordelingsactiviteiten te ontplooiën. Qua type beleidstoepassing is hier derhalve wel sprake van een erkenningvariant.

- **Goedkeuring van certificatieschema's door de minister.** Gezien de onvoorwaardelijke wettelijke gevolgen van certificatie moeten de beoordelingscriteria geacht worden deel uit te maken van de wettelijke regeling. Dit betekent dat de minister eindverantwoordelijk is voor de (overname van de) inhoud van de betreffende documenten. Door deze eis van goedkeuring is in beginsel een stemhebbende participatie van overheidsvertegenwoordigers in colleges van deskundigen of normen-commissies overbodig. Wel kan het uit het oogpunt van informatie-uitwisseling nuttig zijn dat ambtenaren adviserend lid zijn van dergelijke colleges. Door deze informatie-uitwisseling kan bovendien worden voorkomen, dat certificatieschema's totstandkomen waarvan reeds in een vroeg stadium duidelijk had kunnen zijn dat ze niet de goedkeuring van de minister wegdragen.
- **Maximumprijzen vaststellen door de overheid is noodzakelijk.** In het licht van 124 l, derde lid, Aanwijzingen voor de regelgeving is het mogelijk om voor concurrerende particuliere partijen die worden belast met bestuurstaken de maximumtarieven vast te stellen. Gezien de concurrentie tussen certificatie-instellingen lijkt goedkeuring van de tarieven door de minister niet nodig. In de situatie echter dat er sprake is van slechts één of enkele certificatie-instellingen die een wettelijke taak vervullen kan het vastleggen van een maximumtarief door de minister een manier zijn om illegale prijsopdrijving door certificatie-instellingen bij voorbaat uit te sluiten. De taak tot voorkoming van prijsafspraken en misbruik van marktmacht behoort in ons rechtsbestel normaliter toe aan de Nederlandse mededingingsautoriteit. Probleem hierbij is echter dat het zeer de vraag is of de Mededingingswet op deze "bestuurstaken" van toepassing is. Om het zekere voor het onzekere te nemen lijkt het voorshands verstandig om als wetgever de maximumtarieven voor certificatie vast te stellen.
- **Geen informatie-uitwisseling van certificatie-instellingen met instantie belast met nalevingstoezicht.** Certificatie is in deze variant namelijk de enige vorm van "toezicht".
- **Maximale openheid:** indien de certificatie-instelling als bestuursorgaan wordt aangemerkt is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing. Mocht dit niet het geval zijn dan nog zullen de certificatie-instellingen gezien hun taakbehartiging moeten worden verplicht tot zo groot mogelijk openheid. Hierbij valt te denken aan actieve bekendmaking van certificatie-schema's en reglementen en aangesloten gecertificeerden en bekendmaking van genomen (sanctie)maatregelen als schorsing en intrekking van certificaten.
- **Aanwijzing van certificatie-instellingen door de minister:** de minister dient verantwoordelijk te zijn voor de vraag welke certificatie-instellingen belast zijn met de wettelijk voorgeschreven conformiteitsbeoordelingen. De aanwijzing is een voorwaarde om tweedelijns toezicht te kunnen uitoefenen.
- **Financiële stimulering in opstartfase is denkbaar:** gezien het feit dat het publieke belang bij deze toepassing van certificatie prominent aanwezig is kan er ook reden zijn om de ontwikkeling van normatieve documenten te ondersteunen.

8.2 Toelatingsvariant

Deze variant behelst dat de normadressaat wordt geacht aan te tonen dat zijn producten of diensten aan de wettelijke eisen voldoen. Het certificaat is in deze toepassingsvorm hiervan een wettelijk erkend bewijs of vormt een onderdeel van de wettelijk omschreven bewijsvoering. De aanwezigheid van een certificaat betekent hier uitdrukkelijk niet dat er door de overheid onvoorwaardelijk is vastgesteld dat de normadressaat voldoet aan de wettelijke eisen. De certificatie-instelling moet in principe geacht worden de wettelijk omschreven activiteiten te verrichten ten dienste van burgers of bedrijven en niet ten dienste van de overheid. Het betekent daarom ook dat de overheid altijd zelf nog nalevingstoezicht dient te houden om te controleren dat de toegelaten producten of diensten (bijvoorbeeld wanneer zij op de markt zijn gebracht) ook daadwerkelijk voldoen aan de betreffende wet- en regelgeving. Vanzelfsprekend is deze variant ontleend aan de uitgangspunten van de Nieuwe Aanpak richtlijnen. Tegelijkertijd is deze variant steeds van toepassing indien het object van certificatie gezien zijn aard niet toestaat dat de overheid de wettelijk noodzakelijke controle beperkt tot de krachtens de wet systematisch uitgevoerde beoordelingsactiviteiten van certificatie-instellingen. Wij gaan er vanuit dat in de toelatingsvariant in beginsel sprake is van certificatie op vrijwillige basis doordat er verschillende opties zijn om aan de wettelijke eisen te voldoen. Echter, niet uitgesloten mag worden dat de wetgever in bijzondere gevallen toch besluit om certificatie als (de enige) verplichte voorwaarde voor toelating te beschouwen.

- **Bestuursorgaanbegrip naar verwachting doorgaans niet van toepassing:** indien we een parallel trekken met de Nieuwe Aanpak zien we dat er 1) veelal gekozen kan worden voor verschillende modules voor de conformiteitsbeoordeling waardoor certificatie slechts één van de methoden is om de overeenstemming met wettelijke eisen aan te tonen 2) de overeenstemmingsverklaring nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid is en blijft van de producent, ook wanneer certificatieprocedures moeten worden gevolgd. Niet valt uit te sluiten dat de rechter op basis van specifieke casus zal oordelen dat een certificatie-instelling een bestuursorgaan is. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een wettelijk voorgeschreven verplichting tot certificatie en/of de mogelijkheid dat er slechts één certificatie-instelling is die een wettelijk voorgeschreven certificaat dient af te geven. Wij menen dat met name de systematiek van de Nieuwe Aanpak een nadrukkelijke scheiding probeert aan te brengen tussen de verantwoordelijkheden van de producent enerzijds en die van de instanties belast met het nalevingstoezicht op de markt. Certificatie wordt, volgens de Europese Commissie, geacht deel uit te maken van de handelingen die de producent zelf moet (doen) verrichten.²³ Indien men certificatie beschouwt als een activiteit die in beginsel aan het bedrijfsleven toebehoort (en derhalve onderdeel vormt van het nalevingsgedrag) dan zal men ons inziens ook niet snel tot de toekenning van overheidsgezag dienen te beslissen.
- **Steekproefsgewijze toezichtsinspanningen van de overheid op het voldoen aan wettelijke eisen is noodzakelijk:** De toelatingsvariant moet worden

²³ In verschillende (toelichtingen bij) wettelijke regelingen waarmee Nieuwe Aanpak-richtlijnen zijn geïmplementeerd wordt er echter vanuit gegaan dat aangewezen instellingen wel als bestuursorganen moeten worden aangemerkt. Zie o.a. de memorie van toelichting bij de artikelen 7a t/m 7e van de Warenwet in Kamerstukken II 2000/2001, 27651, nr. 3.

gekozen indien de wetgever certificatie wel als beoordelingsinstrument in wetgeving voorschrijven (of wil accepteren), maar tegelijkertijd de handhaafbaarheid van de betreffende wettelijke regeling met enkel een certificatieregeling onvoldoende gegarandeerd is. In de sfeer van de Nieuwe Aanpak wordt door de Europese Commissie ook opgemerkt dat steekproefsgewijze controles van overheidswege noodzakelijk blijven om (onder andere) de naleving van de wettelijke eisen te garanderen. Deze toezichtsactiviteiten dragen niet alleen bij aan het nalevingsgedrag van de betreffende normadressaten en de handhaving van de wettelijke regeling, maar kunnen het bevoegd gezag tevens aanvullende informatie bieden over de waarde van certificatieactiviteiten (mogelijk zelfs van specifieke certificatie-instellingen).

- **Deelname van overheidswege in normstellende commissies is wenselijk.** Normen en certificatieschema's zijn in deze variant in beginsel facultatief hanteerbare specificaties van wettelijke eisen. Deze worden derhalve niet goedgekeurd door de overheid. Wel is het van belang dat de overheid op de hoogte blijft van de inhoud van de normen en certificatieschema's. De reden hiervan is dat de open normen in wetgeving vaak zodanig algemeen zijn dat zij moeilijk zelfstandig gehanteerd kunnen worden als maatstaf voor het nalevingsgedrag. De door belanghebbende ontwikkelde invulling van de algemene wettelijke eisen is derhalve essentieel voor een correcte naleving van de wettelijke verplichtingen. Mocht de wetgever wel willen overgaan tot het verplicht voorschrijven van normen en certificatieschema's dan zal in casu een goedkeuring van deze specificaties van overheidswege noodzakelijk zijn.
- **In principe geen maximumprijzen door de overheid:** activiteiten van de certificatie-instellingen behoren primair als dienstverlening aan de geadresseerde van de wettelijke voorschriften te worden beschouwd. Daarom zal naar verwachting het reguliere mededingingsrecht zowel bescherming kunnen bieden tegen prijsafspraken tussen certificatie-instellingen die deze economische activiteit uitoefenen als tegen misbruik van monopolieposities in geval er slechts één certificatie-instelling is aangewezen.
- **Actieve informatie-uitwisseling tussen certificatie-instellingen en toezichthouders:** Wenselijk is dat er een actieve informatie-uitwisseling plaatsvindt over inhoud van certificatieschema c.q. uitleg van de normen door certificatie-instellingen. Hierbij gaat het erom dat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat er producten op de markt worden gebracht die niet voldoen aan wettelijke eisen als gevolg van een verkeerde (bijv. zeer uiteenlopende) interpretatie van open normen in wetgeving door certificatie-instellingen. Over het nalevingsgedrag van individuele personen en bedrijven wordt tussen toezichthouders en certificatie-instellingen in beginsel geen informatie uitgewisseld (de certificatieactiviteiten behoren in beginsel tot het nalevingsgedrag van bedrijven), tenzij na toezichtsacties bij bedrijven blijkt dat relevante productinformatie ontbreekt en men zich derhalve tot andere mogelijke bronnen dient te wenden. Er moet worden voorkomen dat overheidsinspecties zich (gemakshalve) direct tot certificatie-instellingen wenden om lacunes in het nalevingsgedrag van producenten vast te tellen. Dit schaadt de vertrouwelijkheid die vereist is in de relatie tussen certificatie-instellingen en hun klanten. Niet uitgesloten mag worden dat in uitzonderlijke situaties toezichthouders de medewerking van certificatie-instellingen kunnen verlangen om de aldaar aanwezige gegevens over het voldoen van producten

aan wettelijke eisen, die het bedrijf bijvoorbeeld zelf heeft vernietigd om fraude af te dekken, te achterhalen. Bovenstaande laat onverlet dat de kenbaarheid van door aangewezen instellingen afgegeven, geschorste of ingetrokken certificaten sterk kan worden verbeterd. Een certificatie-instelling is op basis van de normen voor certificatieactiviteiten reeds gehouden lijsten van gecertificeerde objecten bij te houden en op verzoek beschikbaar te maken. Het valt in dit kader ook te overwegen om een centraal registratiepunt voor de afgifte, intrekking en schorsing van certificaten in te richten.

- **Helderheid vereist over alternatieven voor keuring/certificatie, klachten-procedures en aangewezen certificatie-instellingen:** met name in de systematiek van Nieuwe Aanpak waar het gaat om de toelating van producten tot de markt is dikwijls niet op het eerste gezicht duidelijk welke plaats certificatie heeft tussen andere modules voor het verrichten van conformiteitsbeoordelingen. Voor niet-ingewijden is deze modulaire opbouw, waarbij er een keuze kan bestaan tussen o.a. het voldoen aan Europese normen met een eigen verklaring van overeenstemming enerzijds en bijvoorbeeld typekeuringen of certificatie anderzijds, vaak weinig inzichtelijk. Om de overeenstemming met wettelijke eisen te waarborgen is het bovendien van belang dat bijvoorbeeld consumenten en maatschappelijke organisaties op laagdrempelige wijze toegang hebben tot klachten- en beroepsprocedures van certificatie-instellingen indien zij vermoeden dat op de markt gebrachte producten niet voldoen aan fundamentele wettelijke eisen op het gebied van bijvoorbeeld gezondheid, milieu of veiligheid. Eveneens is van belang dat nauwkeurig wordt bijgehouden welke certificatie-instellingen (Europees) zijn aangewezen en dat er bijvoorbeeld geen verschillen ontstaan, zoals thans soms het geval is, tussen de Europese en de nationale registratie van aangewezen instellingen.
- **Aanwijzing van certificatie-instelling:** aanwijzing van certificatie-instellingen door de minister is noodzakelijk om tweedelijns toezicht te kunnen houden. Waar het gaat om de Nieuwe Aanpak zijn de lidstaten zelf verantwoordelijk voor de aanwijzing. Het feit dat certificatie-instellingen geaccrediteerd worden door een accreditatieorganisatie doet daaraan niet af. Alleen al om die reden is het van belang dat de minister via het aanwijzingsbesluit eisen kan stellen aan de informatieverschaffing door certificatie-instellingen. De verantwoordelijkheid van de aanwijzende overheid is echter bij nationale regelingen net zo belangrijk als bij de regelingen van Europese origine. Men dient in deze variant dan wel in principe de uitvoering van certificatieactiviteiten als een verantwoordelijkheid van de normadressaat te zien, dat betekent niet dat de overheid die wettelijke gevolgen hecht aan certificatieactiviteiten van (tweedelijns) toezicht op deze wettelijke taakbeartiging van deze certificatie-instellingen af kan zien. Vandaar dat de minister een aangrijpingspunt dient te hebben op certificatie-instellingen (de aanwijzing) waaraan de nodige verantwoordingsverplichtingen voor de aangewezen certificatie-instellingen zijn in gericht. Waar de minister van mening is dat de eisen aan certificatie-instellingen in wetgeving of Europese richtlijnen zodanig open geformuleerd zijn dat op onderdelen het gevaar bestaat dat de inkleuring daarvan met behulp van normalisatienormen of certificatieschema's onvoldoende garanties biedt voor betrouwbare conformiteitsbeoordelingen, kan hij ook via de band van een Richtlijn specifiek of wetgeving specifiek accreditatieschema eisen (doen)

stellen aan de verantwoordelijkheid, procedures en deskundigheid van certificatie-instellingen.

- **Financiële stimulering (nationaal) is niet aan de orde:** behalve voor zover het louter gaat om het ontwikkelen RISAS/WESAS.

8.3 Toezichtsvariant

Deze variant betekent evenzeer als de toelatingsvariant dat certificatieactiviteiten primair vanwege burgers of bedrijven worden uitgevoerd. Verschillend is dat in deze variant de certificaten ook geen wettelijke status bezitten. De gevolgen die aan certificatie worden toegekend liggen in de sfeer van het uitvoeringsbeleid of de wijze van toezicht op de naleving van wettelijke regels. Het certificaat vormt een indicatie dat het bedrijf zich bijzonder inzet om tegemoet te komen aan wettelijke regels of beleidsdoelstellingen, hetgeen aanleiding geeft voor een bijzondere bejegening door de overheid.

- **Geen sprake van bestuursorganen:** aangezien in deze variant geen sprake is van wettelijke certificatieactiviteiten en er aan certificatie ook anderszins geen rechtsgevolgen zijn verbonden zullen certificatie-instelling normaliter niet als bestuursorgaan aangemerkt kunnen worden. In deze variant zal het doorgaans zo zijn dat de conformiteitsbeoordeling een rol speelt bij de manier waarop bestuursorganen aan de zijde van de overheid, zoals vergunningverleners en handhavers omgaan met hun discretionaire bevoegdheden (beleids- en beoordelingsvrijheid) op basis van wetgeving.²⁴
- **Nalevingstoezicht naast certificatie blijft nodig, maar differentiatie:** in het verlengde van het voorgaande is van groot belang dat van overheidswege steekproefsgewijs en waar nodig onaangekondigd toezicht wordt gehouden op gecertificeerde bedrijven of organisaties om er zeker van te zijn dat overtredingen die bijvoorbeeld het gevolg zijn van fraude of andersoortig calculerend gedrag kunnen worden afgestraft. Certificatie kan onderdeel uitmaken van de risicoanalyse van handhavingsinstanties. Dit verlangt echter wel dat handhavers kennis dragen van de mate waarin en manier waarop in certificatieschema's rekening wordt gehouden met wettelijke eisen. Daarnaast dienen handhavers enig (algemeen) inzicht te hebben in de wijze waarop conformiteitsbeoordelingen worden uitgevoerd. Ook op grond van de resultaten van de handhavingsinspanningen zelf kan concrete kennis worden verworven over de vraag in welke mate bepaalde certificatieregelingen of certificatieactiviteiten van bepaalde instellingen bijdragen aan de wettelijke doelstellingen.
- **Geen goedkeuring van certificatieschema's, wel participatie in colleges van deskundigen:** Om op de hoogte te blijven van veranderingen in de beoordelingscriteria die zijn neergelegd certificatieschema's en/of de interpretatie van normen, is het verstandig dat ambtenaren actief participeren in colleges van deskundigen. Een adviserende rol kan daarbij echter volstaan. Het is niet gewenst dat vertegenwoordigers van de zijde van de overheid in deze colleges ook deelnemen aan stemmingen e.d. Van belang is wel dat de

²⁴ We gebruiken hier het woord "vaak", omdat individuele toezichthouders of vergunningverleners eventueel ook kunnen besluiten om in hun beleid geen gevolgen te geven aan conformiteitsbeoordelingen nu wetgeving of beleid daartoe niet dwingt.

overheidsvertegenwoordiging eventueel ook aan lokale toezichthouders en/of vergunningverleners terugkoppelt op welke punten men het niet eens is met de beoordelingscriteria en/of beoordelingsfrequentie, zoals die door het college van deskundigen is vastgesteld.

- **Geen prijsvaststelling door de overheid:** omdat sprake is van vrijwillige certificatie die in concurrentie tussen certificatie-instellingen wordt uitgeoefend is het nodig noch wenselijk dat de overheid zich bemoeit met de prijsvaststelling.
- **Openheid en transparantie corresponderen met de gevolgen die in het toezichtsbeleid aan certificatie worden verbonden:** Indien de overheid in haar uitvoerings- en toezichtsbeleid gevolgen verbindt aan een certificatieactiviteit is het noodzakelijk dat certificatie ook daadwerkelijk gezien kan worden als iets waarmee het specifieke bedrijf zich onderscheidt van andere. Dit impliceert dat een ieder gemakkelijk kennis kan nemen van de bijzondere regels waaronder het bedrijf zich schaart en bovendien dat men (ook) bij de certificatie-instelling klachten of bezwaren kan indienen indien men van mening is dat het bedrijf deze regels niet naleeft. Dit alles veronderstelt dat (actieve) openheid wordt betracht over gehanteerde beoordelingscriteria, beoordelingsprocedures en methoden van behandeling van klachten- en geschillen.
- **Geen informatie-uitwisseling over nalevingsgedrag van individuele bedrijven:** (ook) in deze variant is en blijft de overheid zelf verantwoordelijk voor het nalevingstoezicht. Vanwege de vertrouwensband tussen certificatie-instellingen en bedrijven is het onwenselijk dat certificatie-instellingen uit zichzelf mededelingen doen aan toezichthouders ten aanzien van het nalevingsgedrag van hun cliënten, tenzij de gecertificeerde daarmee (vooraf) heeft ingestemd. Omgekeerd is het wel van belang dat handhavers certificatie-instellingen en gecertificeerden erop aanspreken wanneer ondanks het bezit van een certificaat sprake is van ernstige overtredingen van wet- en regelgeving. Dit omdat dit een prikkel kan zijn tot aanscherping van de beoordelingscriteria of de methode van conformiteitsbeoordeling. Daardoor kunnen in de toekomst wellicht nieuwe wetsovertredingen worden voorkomen.
- **Wel accreditatie, geen aanwijzing:** wij menen dat het onverstandig is om gevolgen te hechten aan certificatieactiviteiten van niet geaccrediteerde certificatie-instellingen. De overheid kan hier immers geen invloed uitoefenen op de inrichting van certificatie-activiteiten.
- **Financiële stimulering in opstartfase is denkbaar.**

8.4 Marktordeningsvariant

Bij deze certificatieregelingen beogen bedrijven of maatschappelijke organisaties zich te onderscheiden op de markt van producten of diensten door middel van certificatie. Doordat belanghebbende partijen aan deze kennis gevolgen willen hechten in hun (bestedings-)gedrag wordt hier tevens een maatschappelijk relevant (publiek) belang ondersteund. De overheid stimuleert deze vorm van certificatie door de (financiële of promotionele) middelen te verschaffen opdat transparantie ontstaat met betrekking tot het aanbod van bepaalde goederen of diensten in de markt waarvan de aanschaf (indirect) bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen als veiligheid, gezondheid of milieubeheer.

- **Bestuursorgaanbegrip niet van toepassing:** In de marktordeningsvariant gaat het om private regelingen. Wettelijke stelsels gericht op de inrichting van de marktordeningsvariant zijn onwenselijk.
- **Eventueel adviserend lid van CvD:** in beginsel heeft de overheid vooral tot doel om bekendheid te geven aan het certificaat en de maatschappelijke belangen die daarmee gediend worden. Gezien dit belang is het voor de overheid noodzakelijk om de inhoud van beoordelingscriteria en de methode van conformiteitsbeoordeling op juiste waarde te kunnen schatten.
- **Financiële stimulering in opstartfase mogelijk:** Aansluiting bij zelfregulerend vermogen veronderstelt in ieder geval dat er voldoende draagvlak is voor een eenmaal opgezette certificatieregeling. Na het verstrijken van de opstartfase zal de financiële betrokkenheid van de overheid zich vooral concentreren op promotionele activiteiten (reclame, voorlichting e.d.)
- **Eis van accreditatie:** de overheid laat zich alleen in met certificatie-instellingen die hun betrouwbaarheid kunnen aantonen.
- **Openheid/transparantie:** gezien het maatschappelijk belang is openheid ten aanzien van beoordelingscriteria en –procedures een voorwaarde voor overheidsfinanciering.
- **Geen toezicht, wel verantwoording over besteding van publieke middelen:** informatie-uitwisseling naar toezichthouder is niet relevant in verband met het ontbreken van nalevingstoezicht. Wel verantwoording over besteding van publieke middelen.
- **Geen prijsvaststelling door de overheid**

8.5 Algemene aanbevelingen met betrekking tot de toepassing van certificatie ten dienste van publieke doelstellingen

In aanvulling op dit model van bestuursvarianten zijn er een aantal aspecten die steeds aan de orde zijn indien de overheid overgaat tot de toepassing van certificatie ten dienste van publieke doelstellingen.

1. Er zal door de overheid, indien van certificatie gebruik wordt gemaakt, beter dan nu het geval is gemotiveerd moeten worden waarom certificatie wordt toegepast en welke toepassing certificatie krijgt. Nu blijft het beleidsmotief (wat wil de overheid nu precies met certificatie) vaak nog te veel verborgen/impliciet. Bovendien is het in het licht van de afstemming van taken en verantwoordelijkheden van belang consequent gevolg te geven aan een bepaalde gekozen bestuursvariant.
2. De overheid moet bedenken dat het verschijnsel certificatie zich kenmerkt door een open stelsel van onderling concurrerende dienstverlenende instellingen. De overheid mag geen afbreuk doen aan dit open stelsel.
3. De overheid moet in de uitvoering van haar beleid niet in zee gaan met niet-geaccrediteerde certificatie-instellingen.
4. Om te komen tot wederzijds gedeelde verwachtingen en een goede afstemming van taken dient (de organisatie van) de communicatie tussen departementen (en toezichthouders) en de Raad voor Accreditatie te worden verbeterd. De aanwijzing van vaste contactpersonen kan hieraan een bijdrage leveren.

5. Openheid en transparantie zijn essentiële vereisten om een tot een betrouwbaar functioneren van certificatie te komen. Dit geldt met name voor toepassing in het publieke domein, waar certificatie ten dienste moet staan van alle betrokken partijen. Er zijn goede voorbeelden (SIKB) die mogelijkheden (internet) voor een grotere transparantie van certificatieregelingen hebben benut. Met name ook van de kant van certificatie-instellingen mag op dit gebied nog veel worden verwacht.
6. Meer aandacht dient te worden besteed aan de lasten van certificatie en accreditatie voor certificaathouders en met name voor de vraag wat de meerkosten in het licht van het publieke belang bedragen en wie deze moet opbrengen.
7. De overheid dient altijd op enige wijze betrokken zijn bij de totstandkoming van beoordelingscriteria en procedures. Dit vereist in ieder geval dat de overheid als adviseur in de normcommissies of Colleges van Deskundigen aanwezig is.
8. Bij de inrichting van het nalevingstoezicht mag de aanwezigheid van een certificaat nooit reden zijn om geheel van toezichtsactiviteiten af te zien. Men mag en kan echter wel op basis van aanwezige certificatieactiviteiten - gemotiveerd - differentiëren in de uitvoering van het toezicht.
9. Indien een certificatieregeling meer dan een beleidstoepassing kent dient gekozen te worden voor de randvoorwaarden van de zwaarste bestuursvariant.
10. In de praktijk bestaand ongemotiveerde verschillen in de bestuurlijk-juridische vormgeving van certificatieregelingen zouden moeten worden afgeschaft. Aldus ontstaat een meer herkenbaar, transparant en uniform stelsel van certificatieregelingen in het publieke beleid.
11. Vaker dan nu het geval is zullen certificatieregelingen in het publieke domein moeten worden geëvalueerd om de werking daarvan in de praktijk vast te stellen.

9 Accrediatie en ministeriële verantwoordelijkheid voor certificatie-instellingen met publieke taken

In deze paragraaf komt aan de orde welke rol accreditatie speelt in het kader van tweedelijns toezicht op certificatie-instellingen met wettelijke taken. Aan de hand van dit beeld wordt hierna getracht inzicht te bieden in de mogelijkheden om accreditatie een zinvolle functie te laten vervullen naast of in aanvulling op het tweedelijns toezicht door de minister(s) op certificatie-instellingen in het bijzonder waar die belast zijn met de uitvoering van wettelijke taken.

9.1 Wat is accreditatie en wie voert het uit?

De activiteiten kalibratie, proefneming ('testing'), inspectie en certificatie kan men scharen onder de term conformiteitsbeoordeling. De beoordeling van instellingen die conformiteitsbeoordelingen uitvoeren noemt men accreditatie. Evenals certificatie is accreditatie een activiteit die plaatsvindt op systematische wijze gedurende de geldingsduur van een (accreditatie)certificaat. In Nederland wordt deze activiteit uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie. De Raad voor Accreditatie is een stichting gevestigd te Utrecht. Deze stichting heeft ten doel:

- Het tot stand brengen en in stand houden van het vertrouwen in de Nederlandse accreditatiestructuur;
- Het accrediteren en geaccrediteerd houden van instellingen die publiek- of privaatrechtelijke conformiteitsverklaringen verstrekken;
- Het bevorderen van de vergelijkbaarheid en eenduidigheid van conformiteitsverklaringen zowel nationaal als internationaal;
- Het nastreven van acceptatie van RvA-accreditaties door zusterorganisaties in het buitenland; en
- Het bevorderen of zonodig bijsturen van harmonisering van door geaccrediteerde instellingen gehanteerde certificatie- en keuringsregimes.²⁵

De RvA is in 1995 ontstaan uit een fusie van de Raad voor Certificatie en de Stichting NKO/STERLAB/STERIN (NSS). De Raad voor Certificatie is in 1981 opgericht met het doel certificatie-instellingen te accrediteren. NSS is ontstaan uit de Nederlandse Kalibratie Organisatie, die toezicht hield op organisaties die kalibraties uitvoeren en STERLAB/STERIN, die laboratoria en inspectie-instellingen accrediteerde.²⁶ Terwijl in veel landen accreditatie-instanties een (semi) overheidsdienst zijn, is er in Nederland bewust gekozen voor een private vormgeving. Het ministerie van Economische Zaken heeft een stimulerende en faciliterende rol gespeeld bij de fusie die leidde tot de RvA. Daarbij is voorzien dat de private organisatie contractueel een exclusieve positie zou krijgen toegekend. Men vond dat de overheid medeverantwoordelijkheid droeg voor de accreditatieorganisatie. De organisatie zou het algemeen belang als belangrijk motief voor het eigen handelen moeten zien. Ook speelde de overheidsverantwoordelijkheid in de internationale context. Op dat niveau werd er van de nationale overheid verwacht dat er een zeker toezicht werd uitgeoefend op het functioneren van de accreditatieorganisatie.²⁷

²⁵ Statuten RvA d.d. 2 januari 2003.

²⁶ Achtergronden certificatie en accreditatie, Raad voor Accreditatie, juli 1999.

²⁷ Normen, Certificaten en Open Grenzen, Ministerie van Economische Zaken, februari 1995, p. 24.

De Raad voor Accreditatie accrediteert op verzoek instellingen of personen voor bepaalde werkerreinen van conformiteitsbeoordeling onder de volgende voorwaarden:

- De beoordeling vindt plaats op basis van toetsing van de inrichting, werkwijze, deskundigheid en andere relevante gegevens aan de daarvoor in dat verband formeel vastgestelde internationale en nationale accreditatiecriteria;
- accreditatie wordt verstrekt indien de instellingen of personen voldoen aan de relevante criteria met betrekking tot een duidelijk omschreven afgebakend werkerrein;
- de instellingen of personen worden gecontroleerd en herbeoordeeld om te bekijken of zij aan de criteria blijven voldoen;
- indien niet meer aan de criteria wordt voldaan, wordt de accreditatie opgeschort of ingetrokken.

Accreditatie vindt plaats op basis van verschillende normen:

- NEN-EN-ISO/IEC 17025:2000 voor testen;
- NEN-EN 45004:1996 voor inspectie;
- NEN-EN 45011:1998 voor productcertificatie;
- NEN-EN 45012:1998 voor systeemcertificatie;
- NEN-EN 45013:1991 voor persoonscertificatie.

De eisen uit de normen die worden gehanteerd voor accreditatie van certificatie-instellingen zijn te herleiden tot vier uitgangspunten:

- Certificatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en onpartijdige organisatie;
- Certificatie wordt uitgevoerd door een deskundige en bekwame organisatie;
- De organisatie is betrouwbaar, hetgeen zich uit in de beheersing van de processen van de organisatie aan de hand van een functionerend kwaliteitssysteem;
- De eisen en werkwijzen, die bij certificatie worden gehanteerd, zijn (uiteindelijk) vastgesteld door een vertegenwoordiging van alle belanghebbende partijen.²⁸

De RvA probeert deze normen zo precies mogelijk te volgen. Indien er interpretaties nodig zijn dan is de eerste keuze de EA, ILAC of IAF interpretaties te volgen. In het geval van wettelijk verplichte conformiteitsverklaringen onder accreditatie kan er behoefte bestaan aan een toelichting op wettelijke voorschriften in relatie tot accreditatienormen. In die gevallen werkt de RvA mee aan het opstellen van Accreditatieprogramma's of Specifieke Accreditatie schema's.²⁹

9.2 Accreditatie en het publieke domein

De precieze omvang van de activiteiten van de RvA in het publieke domein is moeilijk vast te stellen. In dit rapport is reeds aan de orde gekomen dat we in het publiek beleid vier ideaaltypen van beleidstoepassingen van certificatie onderscheiden. In slechts twee gevallen (erkenning en toelating) zou er gezien de wettelijke taakbehartiging sprake (dienen) te zijn van overheidstoezicht op

²⁸ Achtergronden certificatie en accreditatie, Raad voor Accreditatie, juli 1999.

²⁹ Reglement voor Accreditatie RvA-R2, p. 6.

certificatie-instellingen. Ook in de twee andere gevallen (marktordening en toezicht) is echter de betrouwbaarheid van de certificatie-instellingen voor het publieke beleid niet onbelangrijk. De RvA schat dat de beoordelingen en controles van certificatie-instellingen met betrekking tot activiteiten die wettelijk taken behelzen zo'n twintig procent van haar activiteiten omvat. Indien echter accreditatie van activiteiten van certificatie-instellingen die verband houden met publieke belangen worden meegerekend, dan gaat het naar schatting om meer dan vijftig procent van de accreditatieactiviteiten van de RvA.

De betrokkenheid van de overheid bij de RvA heeft in de loop der jaren in ieder geval twee verschillende motieven gehad. Enerzijds zou door middel van accreditatie de kwaliteit van de conformiteitsbeoordelingsinstellingen die belast zijn met wettelijke taken kunnen worden gewaarborgd. Anderzijds zou door een kwalitatief hoogwaardige keurings- en certificatiestructuur de kwaliteit van de Nederlandse export kunnen worden ondersteund.³⁰ De ondersteuning van de RvA, in het bijzonder bij de activiteiten ten behoeve van harmonisatie en wederzijdse erkenning in de internationale accreditatiestructuur, zou hieraan een bijdrage kunnen leveren.³¹ In dit licht kan de vraag worden gesteld of de borging van de kwaliteit van de Nederlandse keuring- en certificatiestructuur *als zodanig* een publiek belang vormt. Buiten de Nederlandse concurrentiepositie zou men dan met name moeten denken aan het argument dat betrouwbare certificatie de veiligheid en gezondheid van burgers ten goede komt of dat dit het maatschappelijk verkeer ten goede komt. Ook het feit dat in omringende landen de nationale accreditatieorganisatie tot de overheid behoort zou deze stelling ondersteunen. Indien men echter van mening is dat certificatie van en voor het bedrijfsleven is en derhalve ook volledig tot de verantwoordelijkheid van de private sector behoort dan dient men deze vraag ontkennend te beantwoorden. Uiteindelijk is het een politieke vraag die door de wetgever of het bestuur moet worden beantwoord. Mocht het antwoord positief zijn dan is de vervolgvraag in welke mate en welke vorm de overheidsbetrokkenheid moet worden vormgegeven.

9.3 De ontwikkeling van de publieke rol van de RvA vanaf het begin van de jaren negentig.

In het begin van de jaren negentig werd als gevolg van de nationale implementatie van de Europese richtlijnen van de Nieuwe Aanpak duidelijk dat er in het kader van de uitvoering van wetgeving een beoordeling zou moeten plaatsvinden van de betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en deskundigheid van keurings- en certificatie-instellingen. De ministerraad besloot tot stimulering van de erkenningen van desbetreffende instellingen door de toenmalige Raad voor Certificatie en STERLAB. Tot het aanwijzen van certificatie-instellingen, laboratoria en inspectie-instellingen zouden de ministers, waar mogelijk en efficiënt, eerst overgaan na erkenning van de desbetreffende instelling door de Raad voor Certificatie of STERLAB. De betreffende organisatie zouden tevens worden ingeschakeld voor activiteiten buiten het gebied van de EG-richtlijnen.³²

Vanaf 1994 bestaan er overeenkomsten tussen de Staat en de Raad voor Certificatie respectievelijk de Raad voor Accreditatie die de samenwerking tussen beide regelen. De overeenkomsten zouden moeten leiden tot eenduidigheid bij het

³⁰ Kamerstukken II 1990/91, 21800 XIII, nr. 41.

³¹ Normen, Certificaten en Open Grenzen, Ministerie van Economische Zaken, februari 1995, p. 32-33.

³² Kamerstukken II 1990/91, 21800 XIII, nr. 41.

aanwijzen van certificatie-instellingen en de taken van de accreditatie-instelling daarbij.³³

Uitgangspunt van het overheidsbeleid is sindsdien dat accreditatie voor aanwijzing van certificatie-instellingen niet wettelijk vereist is, maar dat het wordt beschouwd als een belangrijk hulpmiddel³⁴ of bewijsmiddel³⁵ bij het bepalen van de competentie van de certificatie-instelling. Dit uitgangspunt wordt in de tweede helft van de jaren negentig 'gemotiveerd' met de stelling dat accreditatie geen wettelijke voorwaarde voor aanwijzing mag vormen. In de nota 'Internationaal is de norm' wordt aangegeven dat dit uitgangspunt volgt uit het Europees recht en uit het beleid van de Europese Commissie. Keurings- en certificatie-instellingen moeten steeds in de gelegenheid worden gesteld om op andere wijze dan door accreditatie aan te tonen dat zij zich kwalificeren om te worden aangewezen.³⁶ Bovendien zou een wettelijke verplichting ertoe kunnen leiden dat de RvA in feite het (zelfstandig) bestuursorgaan is dat het aanwijzingsbesluit neemt. Het aanwijzingsbesluit behoort echter – zo luidt het in de nota - door de minister te worden genomen. Het ministerie van EZ staat in deze nota zowel op het niveau van certificatie als van accreditatie een open markt voor.³⁷ Toch wordt er eveneens vanuit gegaan dat uitspraken van de RvA een bestuursrechtelijk karakter kunnen krijgen. Het kabinet wilde voorshands echter niet de handelingen, die door de RvA in het kader van wettelijke regelingen worden verricht, als bestuurshandelingen beschouwen.³⁸ Het hier beschreven beleid is ook expliciet in de meest recente overeenkomst tussen de Staat en de RvA neergelegd. Inmiddels wordt – zo is ons tijdens het onderzoek gebleken - bij het Ministerie van Economische Zaken minder sterk vastgehouden aan dit idee van accreditatie onder concurrentie.

9.4 De huidige overeenkomst Staat-RvA.³⁹

In de overeenkomst tussen de Staat en de Raad voor Accreditatie wordt aangegeven dat de Staat bij de aanwijzing van instellingen die bevoegd zijn publiekrechtelijke geregelde conformiteitsbeoordelingen uit te voeren gebruik wil maken van door de RvA uitgevoerde accreditaties of beoordelingen en de uitkomsten daarvan wil aanwenden als belangrijk bewijsmiddel in het kader van een publiekrechtelijke aanwijzing. De Staat erkent in de activiteiten van de RvA een algemeen economisch belang en spreekt uit de RvA te beschouwen als accrediterende organisatie die Nederland als zodanig vertegenwoordigt in Europees- en internationaal verband. De RvA is op zijn beurt bereid een instelling ten behoeve van een aanwijzing op een bepaald wettelijk geregeld toepassingsgebied te beoordelen aan de hand van de EN

³³ Normen, Certificaten en Open Grenzen, Ministerie van Economische Zaken, februari 1995, p. 29.

³⁴ Normen, Certificaten en Open Grenzen, Ministerie van Economische Zaken, februari 1995, p. 24.

³⁵ Overeenkomst Staat-RvA 11 januari 2000, art. 4.

³⁶ Internationaal is de norm, Ministerie van Economische Zaken, juni 2000, p. 17. Hierbij wordt verwezen naar een arrest van het Hof van Justitie dat betrekking heeft op de plicht tot wederzijdse erkenning van productkeuringen (HvJEG 28 januari 1986, zaak 188/84 (Goedkeuring houtbewerkingsmachines).

³⁷ Internationaal is de norm, Ministerie van Economische Zaken, juni 2000, p. 22.

³⁸ Internationaal is de norm, Ministerie van Economische Zaken, juni 2000, p. 33. Uiteindelijk is het vanzelfsprekend de rechter die uitmaakt of er sprake is de uitoefening van openbaar gezag. Het regeringsbeleid is er tot op heden echter wel op gericht geweest om te voorkomen dat op basis van wettelijke regelingen bestuursbevoegdheden zouden kunnen worden herkend in de handelingen van de RvA.

³⁹ Overeenkomst Staat-RvA 11 januari 2000

45000 normen die voor de toepassingsgerichte aspecten van deze normen nader kunnen worden ingevuld. Deze beoordeling kan zowel de beoordeling ter uitvoering van een overeenkomst tot accreditatie betreffen, als een beoordeling die niet in het kader van een accreditatieovereenkomst plaatsvindt (maar dus in opdracht van de Staat ten aanzien van de desbetreffende instelling wordt verricht). Deze laatste mogelijkheid is vastgelegd, omdat de Staat een instelling niet zou mogen verplichten een accreditatieovereenkomst aan te gaan met de RvA. Indien de instelling dus geen overeenkomst met de RvA wil aangaan, dan heeft de Staat de mogelijkheid de RvA te vragen een beoordeling uit te voeren, die identiek is aan de initiële beoordeling die plaats zou vinden in het kader van een accreditatieovereenkomst. De RvA toetst niet op publiekrechtelijke eisen die geen deel uitmaken van de eisen die belicht worden in de EN 45000 normen. De minister beschouwt een beoordelingsrapport van de RvA als een belangrijk bewijsmiddel dat de instelling waarop het rapport betrekking heeft, terzake competent is. De verantwoordelijkheid voor de aanwijzing blijft echter volledig aan de minister. De minister en de RvA kunnen afspraken maken over de controle van de RvA met betrekking tot het blijvend voldoen aan de EN 45000 normen. De beoordelingsrapporten worden verstrekt aan de beoordeelde instelling. De aanwijzend minister zal de certificatie-instelling verplichten ermee in te stemmen dat de RvA de minister met redenen omkleed informeert over eventuele afwijkingen die bij de controles en herbeoordelingen geconstateerd worden ten opzichte van de oorspronkelijke accreditatie of beoordeling. De RvA zal deze informatie verstrekken mits de betrokken instelling daarmee heeft ingestemd. De Staat betaalt jaarlijks een tegemoetkoming in de kosten van internationale gerichte activiteiten van de RvA, alsmede voor algemene activiteiten op wettelijk geregelde terreinen, waarvoor niet redelijkerwijs op enige andere partij een beroep op vergoeding kan worden gedaan. Volgens de toelichting op de overeenkomst zijn RvA-accreditaties of -beoordelingen geenszins exclusief in het kader van het aanwijzingsproces. Ook soortgelijke rapporten afgegeven door andere Europese accreditatie-instellingen kunnen als belangrijk bewijsmiddel worden gekenmerkt. Bovendien kan een instelling ook op andere wijze dan door middel van een accreditatie of een EN 45000-beoordeling trachten zijn competentie aan te tonen. Dit laatste roept vervolgens wel weer de vraag op hoe de Staat deze 'andere' beoordelingen zou moeten waarderen (met welke waarborgen zijn deze omgeven?).

9.5 De beleidspraktijk van de verschillende departementen

De wijze waarop accreditatie een rol speelt in het aanwijzings- en toezichtsbeleid van de departementen is zeer divers. Hieronder is voor verschillende beleidsterreinen de algemene verhouding tussen een ministerie en de RvA weergegeven, de ervaringen van het betreffende departement met de RvA alsmede de visie van het departement op de toekomstige positie van de RvA. Departementen die hieronder niet vermeld zijn maken binnen hun beleidsveld niet gebruik van certificatie of zijn niet tegemoet gekomen aan ons verzoek om de uitgangspunten van hun beleid met betrekking tot accreditatie toe te lichten.

9.5.1 *Het ministerie van SZW*

Het streven van SZW is erop gericht enkel instellingen aan te wijzen die zijn geaccrediteerd door de RvA. Slechts indien er bijzondere omstandigheden zijn - bijvoorbeeld er wordt nog niet geaccrediteerd voor de betreffende scope - worden ook

niet-geaccrediteerde instellingen aangewezen. Het ministerie van SZW maakt gebruik van zogenaamde richtlijn specifieke en wetgeving specifieke accreditatie. Dit betekent dat eisen die in de EN 45000 normen staan nader worden ingevuld en bovendien dat ook nog additionele eisen worden gesteld aan de uitvoering van certificatieactiviteiten. In eerste instantie gaat het derhalve om de uitvoering van de overeenkomst Staat-RvA waarin is vermeld dat de toepassingsgerichte aspecten van de normen kunnen worden ingevuld door een groep waarin belanghebbende partijen zijn vertegenwoordigd of door de minister in overleg met de RvA. De Risa's en Wesa's blijken echter tevens andere eisen te omvatten dan de toepassingsgerichte aspecten van de accreditatienormen (zoals eisen met betrekking tot het object van certificatie). Met betrekking tot de beoordelingsactiviteiten die buiten de normale accreditatieovereenkomst tussen de RvA en certificatie-instellingen vallen wordt tussen de RvA en SZW een nadere overeenkomst gesloten. SZW koopt als het ware extra beoordelingen van de RvA in.

Het ministerie geeft aan dat de activiteiten die worden uitgevoerd op basis van de accreditatieovereenkomst tussen de RvA en de aangewezen certificatie-instellingen onvoldoende zijn om de noodzakelijke kwaliteit van de betreffende publieke taken te garanderen. Met name de beoordelingsfrequentie op specifieke werkterreinen is onvoldoende.

SZW wil zelf invloed uitoefenen op de inhoud van de beoordelingen van instellingen en de wijze van uitvoering daarvan.

9.5.2 Het ministerie van VROM

Accreditatie is voor DG-milieu een vereiste voor aanwijzing door de minister. Binnen de aanwijzing geldt accreditatie als een bewijs voor de technische competentie van de betreffende instelling. Daarnaast wordt door de minister een controle uitgevoerd op de integriteit van de certificatie-instelling. Deze controle is echter meer van belang voor de mogelijke intrekking van erkenningen dan voor de verlening daarvan. Het biedt de minister de mogelijkheid in te grijpen indien blijkt dat een instelling in de fout is gegaan.

Er bestaat zorg over de mate waarin de beoordelingen van de RvA de betrouwbaarheid van de CI's garanderen. Algemeen beeld is dat men van de RvA minder toezicht krijgt dan men ervan verwacht. De RvA zou onvoldoende het kwaliteitsverlies kunnen compenseren, dat als gevolg van concurrentie tussen de certificatie-instellingen optreedt. De correcte toepassing van de beoordelingsrichtlijnen wordt onvoldoende gegarandeerd.

DG-milieu wenst met name meer sturingsmogelijkheden daar waar het gaat om zwaardere toepassingen van keuring of certificatie (ofwel de meer wettelijke ingekaderde en tevens vaak risicovollere regelingen). Dit zou echter niet ten koste mogen gaan van de nu goedwerkende lichtere niet-wettelijke regelingen.

De activiteiten van de certificatie-instellingen en de RvA worden door DG-wonen gezien als 'privaat toezicht'. De CI's worden geacht geen wettelijke taken uit te voeren. Het ministerie maakt gebruik van een eigen overeenkomst met de Stichting Bouwkwiteit en de RvA, die reeds stamt uit 1988, en erkent certificaten die overeenkomstig de afspraken in deze overeenkomst zijn afgegeven. Alhoewel de Woningwet daarvan wel melding maakt, erkent de minister geen certificatie-instellingen in verband met de afgifte van erkende kwaliteitsverklaringen onder het Bouwbesluit. Een 'deskundig onafhankelijk instituut, aangewezen door Onze

minister' is met andere woorden een certificatie-instelling die is geaccrediteerd door de RvA voor de uitvoering van een beoordelingsrichtlijn die verband houdt met het Bouwbesluit.

De ervaringen met de RvA zijn goed. Soms duurt het even voordat de scope van accreditatie kan worden uitgebreid naar een bepaalde beoordelingsrichtlijn. Er was een conflict tussen de RvA en de Stichting Bouwkwiteit over de vraag wie nu waarvoor verantwoordelijk was, maar dit is inmiddels in der minne geschikt. Overigens heeft het ministerie geen beeld van de kwaliteit van de beoordelingen van de RvA. Het is immers 'privaat toezicht'.

De overeenkomst van 1988 wordt herzien, waar met name de bestaande verhoudingen worden geformaliseerd. DG-wonen wil bovendien periodieke rapportages van de RvA gaan ontvangen.

9.5.3 Het ministerie van V&W

Beoordeling door een accreditatie instantie maakt veelal deel uit van de aanwijzingsprocedure voor certificatie-instellingen. Twee voorbeelden van gevallen waarin het ministerie van V&W gebruik maakt van de overeenkomst tussen Staat en RvA: 1. de eis dat certificatie-instellingen de RvA machtigen om het ministerie inlichtingen te verschaffen over hun accreditatiestatus en de redenen die bijvoorbeeld tot een schorsing of intrekking van de accreditatie hebben geleid; 2. de mogelijkheid om de RvA een 'beoordeling' te laten verrichten, die niet uitmondt in een accreditatieovereenkomst.

Het door de RvA uit te oefenen toezicht is doorgaans beperkt tot toezicht op het (blijvend) voldoen aan de aanwijzingscriteria voor CI's. Op dat punt heeft de RvA immers specifieke kennis. Er bestaat terughoudendheid om de RvA ook te laten toezien op de technische aspecten van de certificering.

9.5.4 Het ministerie van VWS

Het ministerie van VWS verlangt geen accreditatie. Het ministerie van VWS neemt een accreditatie mee bij de aanwijzingsprocedure, maar de Keuringsdienst van Waren (KvW) voert daarnaast nog een volledige beoordeling uit van de certificatie-instelling in kwestie. Geaccrediteerd of niet, elke CI wordt door de KvW even grondig nagelopen in zijn functioneren.

VWS maakt zich zorgen over de kwaliteit van de werkzaamheden van de RvA. De KvW constateert problemen met betrekking tot de kwaliteit van de RvA. Eenmaal geaccrediteerde instellingen worden niet tijdig bezocht voor herbeoordeling, terwijl de verlenging wel wordt afgegeven. Beoordeling van de specifieke deskundigheid van een CI op het terrein waarvoor de CI wettelijk voorgeschreven keuringen wenst uit te voeren is vaak onvoldoende of niet aanwezig. Ook bij het zuiver nalopen van de eisen van EN 45000 laat de Raad steken vallen.

VWS heeft geen probleem met de huidige werkwijze en positionering van de RvA door accreditatie niet verplicht te stellen, maar slechts als een aanwijzing te zien. De relatie met de RvA is helder: RvA is privaatrechtelijk domein, VWS is publiekrechtelijk domein. VWS zou ook niet anders willen, gelet op de capaciteiten van de RvA, de gerichtheid op EN 45000, het ontbreken van bestuurlijk denken en niet-optimale kwaliteit van zijn functioneren. De Keuringsdienst van Waren doet het werk beter. Een mogelijke zbo-status voor de RvA zou VWS wel in de problemen brengen.

9.6 Wettelijke taken van conformiteitsbeoordelingsinstellingen

Indien de certificaten, keuringsbewijzen of rapporten een status hebben op grond van een wettelijke regeling, is met de wijze van taakbehartiging een publiek belang gemoeid. Doorgaans worden keurings- inspectie en certificatie-instellingen door de verantwoordelijk minister aangewezen om deze wettelijke taken te verrichten. Een voorbeeld biedt artikel 20 tweede lid Arbeidsomstandighedenwet:

Onze Minister dan wel een door Onze Minister op verzoek aangewezen instelling beslist op aanvraag over de afgifte van het certificaat en is tevens bevoegd een afgegeven certificaat in te trekken.

Deze erkenning wordt verleend indien de certificatie-instelling kan aantonen dat zij aan de wettelijke eisen voldoet. Dit toont zij doorgaans (grotendeels) aan door middel van een accreditatiecertificaat voor het betreffende werkterrein. In een aantal wettelijke regelingen wordt echter slechts melding gemaakt van een certificaat of een beoordelingsactiviteit van een *geaccrediteerde* instelling. Een voorbeeld biedt artikel 5 Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen:

Degene die voldoet aan de eisen ter zake van het bewerken van bouw- en sloopafval en residuen afkomstig van het bewerken van bouw- en sloopafval, zoals die zijn gesteld door een door de Raad voor Accreditatie erkende certificatie-instelling, is gemachtigd een merkteken te voeren dat daartoe door Onze Minister bij ministeriële regeling is vastgesteld.

In deze gevallen worden de certificatie-instellingen derhalve niet door de minister aangewezen maar is accreditatie voor het betreffende werkterrein voldoende om de wettelijke taak te kunnen vervullen. De beperking tot de vermelding dat het gaat om geaccrediteerde instellingen betekent dat er zowel vooraf als tijdens de wettelijke taakvervulling geen beoordeling van de certificatie-instelling door de departementen plaatsvindt. In weer andere gevallen worden verleende certificaten door de minister erkend. Een voorbeeld biedt de systematiek van het Bouwbesluit:

Indien bij of krachtens dit besluit een eis is gesteld ten aanzien van een bouw materiaal of bouwdeel en voor dat bouw materiaal of bouwdeel een op die eis toegesneden, door Onze Minister erkende kwaliteitsverklaring is afgegeven, is aan de betreffende eis voldaan, indien dat bouw materiaal of bouwdeel overeenkomstig die kwaliteitsverklaring is toegepast.

Dit kan tevens gepaard gaan met een erkenning van de certificatie-instellingen door de minister. Tot op heden blijken deze erkenningen van verleende certificaten onder het Bouwbesluit een sterk formele procedure waarbij door de overheid zelf geen beoordeling wordt uitgevoerd. Onder het Bouwstoffenbesluit gebruikt men deze erkenning van certificaten als middel om bij geconstateerde misstanden snel de wettelijk status aan een certificaat te ontnemen, zodat de betreffende bouwstoffen niet meer kunnen worden toegepast.⁴⁰ Bij de toelating voor wettelijke taakvervulling door aanwijzing en/of accreditatie is er doorgaans sprake van een open stelsel. In enkele uitzonderingsgevallen is een bepaalde certificatie-instelling – al dan niet exclusief - bij wettelijke regeling aangewezen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij SKAL en het Nederlands Centrum voor Preventie. Zie artikel 20 van de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus:

⁴⁰ De vraag is vooralsnog in welke mate deze systematiek juridisch houdbaar is. Uit een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak 31 juli 2002 blijkt vooralsnog dat tot een dergelijke intrekking niet lichtvaardig (zonder afdoende motivering) mag worden besloten.

1. Een beveiligingsorganisatie die werkzaamheden verricht als bedoeld in artikel 3 onder b, van de wet, is gecertificeerd door een door de Raad voor Accreditatie erkende certificeringsinstelling, die de toestemming heeft van de minister.
2. Van het bepaalde in het eerste lid kan door de minister ontheffing worden verleend.
3. Toestemming als bedoeld in het eerste lid heeft in ieder geval: het Nationaal Centrum voor Preventie (NCP).

Er zouden naar onze mening slechts expliciete wettelijke gevolgen aan conformiteitsverklaringen mogen worden verbonden, indien de totstandkoming van deze verklaringen aan bepaalde eisen voldoet, hetgeen vanwege de overheid dient te worden vastgesteld. Men zou de stelling kunnen verdedigen dat de controle van de kwaliteit van de certificatie-instellingen altijd een verantwoordelijkheid is van de klanten van de certificatie-instellingen. Deze stelling is gegrond op de gedachte dat certificatie - ook indien het in wettelijke regelingen wordt toegepast - een verschijnsel is van en voor het bedrijfsleven; de behoefte aan certificaten komt voort uit het bedrijfsleven en dus zal het bedrijfsleven ook voor de kwaliteit van certificatie dienen zorg te dragen. Mocht de overheid dit uitgangspunt in absolute zin hanteren dan zou in wetgeving aan de toepassing van certificaten geen gevolg kunnen worden gehecht. Het feit dat op grond van een wettelijke regeling rechtsgevolgen worden verbonden aan conformiteitsbeoordelingsactiviteiten of verklaringen die op grond deze activiteiten zijn afgegeven, maakt ons inziens dat vanwege de overheid toezicht⁴¹ dient te worden gehouden op de betrouwbaarheid van de betreffende beoordelingsactiviteiten. De wijze van uitvoering van de wettelijke regeling is in het geding. Ook in de systematiek van de Europese Nieuwe Aanpakrichtlijnen, waar een duidelijke scheiding is gemaakt tussen conformiteitsbeoordelingsprocedures die onder verantwoordelijkheid van de producent worden uitgevoerd en het markttoezicht dat door de publieke autoriteiten wordt uitgevoerd, is de lidstaat jegens de ander lidstaten en de Europese instellingen verantwoordelijk voor de competentie van de door hem aangewezen instellingen die in de diverse conformiteitsbeoordelingsprocedures taken behoren te vervullen.

9.7 Toezicht op conformiteitsbeoordelingsinstellingen

In de aanwijzing en de uitoefening van het toezicht op de certificatie-instellingen kan men twee aspecten onderscheiden. Het eerste aspect betreft de vraag *of de certificatie-instelling competent is* om de wettelijke taken te vervullen. Het competentieaspect komt reeds aan de orde bij de aanwijzing van de certificatie-instellingen, maar zal ook na aanwijzing herhaaldelijk moeten worden gecontroleerd. De beoordelingen van de competentie van certificatie-instellingen wordt doorgaans uitgevoerd door de RvA op basis van normen van de EN 45000 serie. Het tweede aspect behelst het verzamelen van informatie die relevant is voor *de beoordeling van de uitvoering van de wettelijke regeling*, zoals bijvoorbeeld gegevens met betrekking tot het aantal verschafte of ingetrokken certificaten en de mogelijke problemen waarop de certificatie-instelling bij de uitvoering van de beoordelingsactiviteiten zijn gestuit. Indien deze informatie wordt verzameld geschiedt dit op dit moment door de verantwoordelijke beleidsdepartementen. Deze aspecten zullen hierna allebei aan de orde komen. Eerst wordt echter aandacht besteed aan de vraagstelling of de RvA wel voldoende

⁴¹ Onder dit toezicht verstaan wij dan in navolging van o.a. de Algemene Rekenkamer 'het verzamelen van de 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'(Toezicht op uitvoering publieke taken, *Kamerstukken II* 1997/98, 25956, nrs. 1-2)

competent is om een ‘filterfunctie’ in het toezicht op certificatie-instellingen met een wettelijke taak te vervullen.

9.7.1 Dient de overheid van RvA-accreditatie gebruik te maken?

De RvA is mede door de inspanningen van de overheid het centrale nationale beoordelingsorgaan van conformiteitsbeoordelingsinstellingen geworden en de overheid heeft ook steeds een rol van de RvA voorzien in het kader van de aanwijzing en het toezicht op deze instellingen. Men behoeft echter de RvA niet per se een dergelijke rol te geven. Een belangrijk argument om de RvA niet een dergelijke rol te laten vervullen zou kunnen zijn dat de beoordelingsactiviteiten van de RvA kwalitatief onvoldoende zijn om de competentie van de conformiteitsbeoordelingsinstellingen te garanderen.

Over de kwaliteit van de RvA zullen in dit rapport gezien de aard van ons onderzoek geen definitieve conclusies worden getrokken. Wij hebben simpelweg niet de technische deskundigheid om een dergelijke beoordeling zelf uit te voeren. Wij dienen ons daarom te beperken tot informatie die wij van deskundigen aangereikt hebben gekregen.

Uit een klanttevredenheidsonderzoek door de Vereniging Overleg van Certificatie-instellingen uit 2001 komt geen positief beeld van de RvA naar voren. De RvA wordt onder andere ambtelijk, bureaucratisch, inefficiënt en ineffectief genoemd. Verder vinden de verschillende CI's dat het niveau van deskundigheid te wensen overlaat en de coördinatie en harmonisatie tussen teams, auditoren en normen gebrekkig verloopt.⁴² Uit de interviews met de RvA is naar voren gekomen dat als gevolg van verandering van financieringssystematiek duidelijk is geworden dat in het verleden ten aanzien van de individuele certificatie-instellingen niet steeds de beoordelingen werden verricht die volgens het accreditatiesysteem zouden moeten worden verricht.

Communicatieproblemen tussen de RvA en haar ‘stakeholders’ kwamen in de interviews als een steeds terugkerend punt naar voren. Voor veel personen is niet duidelijk wat de RvA nu precies beoordeelt, hoe hij dat beoordeelt (gaat het enkel om dossieronderzoek of ook om regelmatige bijwoningen?) en met name hoe vaak de beoordelingen van de RvA met betrekking tot de voor hen relevante activiteiten nu eigenlijk plaatsvinden. Bij een aantal departementen bestaat op zijn minst sterk wantrouwen met betrekking tot de omvang en frequentie van de beoordelingsactiviteiten van de RvA. Voor sommigen is dat reden om aan de activiteiten van de RvA geen waarde te hechten en zelf maar de beoordeling van certificatie-instellingen uit te voeren (VWS) en voor anderen om juist de sturing op de activiteiten van de RvA te versterken (SZW).

De onzekerheid omtrent de kwaliteit van de taakuitoefening van de RvA kan niet alleen op het conto van de RvA worden geschreven. Wij bemerken dat er bij de meeste departementen tot op heden betrekkelijk weinig pogingen zijn ondernomen om zelf op onderzoek uit te gaan en bijvoorbeeld eens mee te lopen met assessoren van de RvA of anderszins geruchten over tekortschietende beoordelingen te verifiëren c.q. te falsifiëren. Indien bij de departementen de indruk bestaat dat de kwaliteit van de RvA zodanig in het geding is dat dit een reden vormt om geen gebruik te maken van diens

⁴² Rapport klanttevredenheidsonderzoek RvA, Vereniging Overleg van Certificatie-instellingen, oktober 2001.

activiteiten, terwijl men dit wel graag zou willen doen, dan lijkt het ons verstandig dat hiernaar door de betreffende departementen zelf eens een onderzoek wordt ingesteld.

In het kader van dit onderzoek is meer van belang of accreditatie in de beoordeling van wettelijk relevante conformiteitsbeoordelingsactiviteiten een rol zou moeten spelen en zo ja, welke rol. Accreditatie op basis van EN 45000 normen heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld als een internationaal aanvaard instrument om de kwaliteit van certificatie-instellingen te garanderen dat zowel in het publieke als in het private domein een rol van betekenis speelt. Of de overheid een accreditatieorganisatie een centrale rol wil geven voor de wettelijke beoordeling van conformiteitsbeoordelingsinstellingen hangt af van verschillende vragen. De eerste vraag is of accreditatie zoals dat momenteel is ingericht voldoende is om de wettelijke vereiste competentie van certificatie-instellingen te garanderen. Daarbij is het enerzijds aan de orde welke criteria van overheidswege noodzakelijk worden geacht om de competentie van certificatie-instellingen te garanderen en of deze overeenkomen met de bij accreditatieactiviteiten gebruikelijke EN 45000 normen. Anderzijds is het de vraag welke inrichting (omvang, frequentie, et cetera) van de beoordelingsactiviteiten vanwege de overheid noodzakelijk wordt geacht en of de uitvoering van accreditatieactiviteiten aan deze beoordeling tegemoet komt.

9.7.2 EN 45000 versus wettelijke eisen

De EN 45000 normen die betrekking hebben op certificatieactiviteiten omvatten zoals hierboven reeds aangegeven vier soorten eisen: eisen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de CI, eisen met betrekking tot de deskundigheid, eisen met betrekking tot de inspraak van belanghebbende partijen en eisen met betrekking tot de betrouwbaarheid van de CI (die met name zien op het kwaliteitssysteem). In de Nieuwe Aanpak is overeenstemming met de eisen van de EN 45000 normen steeds gezien als een vermoeden van overeenstemming met eisen die in de richtlijnen aan de notified bodies zijn gesteld.⁴³ Afwijking van de eisen van deze normen is in het Europees kader ook niet wenselijk daar dit mogelijk leidt tot nieuwe belemmeringen van het vrije verkeer.

Indien men beide eisenpakketten naast elkaar legt blijkt dat er slechts een kleine discrepantie bestaat tussen de strekking van de eisen van EN 45000 en de strekking van de eisen die door de departementen als voorwaarde voor aanwijzing worden gehanteerd. Evenals de EN 45000 normen stellen wettelijke regelingen voorwaarden met betrekking tot de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, deskundigheid en betrouwbaarheid van de certificatie-instelling. Afwijkende eisen in de wettelijke regelingen hangen nauw samen met de wettelijke taakvervulling van de certificatie-instelling. Zo is de eis dat een aan te wijzen CI een zetel in Nederland heeft vanzelfsprekend geen eis van de EN 45000 normen. Deze eis wordt in wetgeving opgenomen om van overheidswege voor de competentie van deze instelling in te kunnen staan en de bevoegdheid om de CI te kunnen controleren te kunnen uitoefenen.

Wat echter in de aanwijzingspraktijk wel door departementen wordt gewenst is een nadere specificatie of inkleuring van de meer globale eisen van EN 45000 toegespitst op bepaalde werkerreinen.⁴⁴ Zo dient een certificatie-instellingen op basis

⁴³ The European Quality Assurance standards EN ISO 9000 and EN 45000 in the Community's New Approach Legislation Doc. Certif. 1997 nr. 4, p. 17.

⁴⁴ Zie ook het raadplegingsdocument van het directoraat-generaal Ondernemingen over de herziening van de nieuwe aanpak van 13 december 2001, p. 8 e.v.

van de EN 45000 normen in het algemeen te waarborgen dat zij over de noodzakelijke competentie beschikt, maar kan er van overheidswege behoefte zijn om nadere eisen te stellen aan de specifieke technische competentie van certificatie-instellingen op een bepaald werkterrein. De mogelijkheid van een concrete invulling van deze toepassingsgerichte aspecten van de EN 45000 normen is als zodanig in de geldende overeenkomst tussen de Staat en de RvA opgenomen. Voor de invulling van de toepassingsgerichte aspecten van de normen kan de minister zich op grond van artikel 2 conformeren aan een door private partijen voor het betreffende toepassingsgebied ontwikkeld specifiek accreditatieschema, dan wel in overleg met de RvA zelf daaraan invulling geven al dan niet na het inwinnen van advies van derden. In het licht van deze nadere invulling van EN 45000 normen zijn in Nederland de Richtlijn specifieke en Wetgeving specifieke accreditatieschema's (Risa/Wesa) tot ontwikkeling gekomen welke de RvA toepast bij de beoordeling van certificatie-instellingen met een wettelijke taak.

Gedurende het onderzoek is overigens de vraag gerezen of hetgeen dat departementen aan nadere eisen en controles willen onderwerpen wel steeds te maken heeft met eisen aan *accreditatie*activiteiten. Zaken als de deskundigheid van het personeel van een certificatie-instellingen of een speciale methode van beoordeling van het object van certificatie zien in feite op de wijze van uitvoering van *certificatie*activiteiten en kunnen derhalve in het certificatieschema worden opgenomen. Sturing vanuit de overheid kan en moet ons inziens dan ook meer nadrukkelijk op het niveau van de totstandkoming van certificatieschema's worden uitgeoefend. Zo kan de overheid specifieke (wettelijke) eisen formuleren met betrekking tot deze activiteiten of meer actief participeren in de totstandkoming van deze schema's in colleges van deskundigen. In beginsel zien eisen voor accreditatie op de algemene inrichting van de activiteiten van certificatie-instellingen. De accreditatieorganisatie zal vervolgens dan natuurlijk wel moeten beoordelen of een certificatie-instelling het vastgestelde certificatieschema bij haar activiteiten hanteert. De precieze inhoud van de beoordelingscriteria en beoordelingsmethoden zijn slechts dan een zaak van de RvA, wanneer het gerechtvaardigd vertrouwen dat een certificaat in een bepaalde branche zou moeten bieden in gevaar dreigt te komen. Zo zal een beoordelingsfrequentie van eens per twee jaar nauwelijks de garantie bieden dat een bepaalde bouwstof aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit voldoet. De RvA zal in een dergelijk geval dienen in te grijpen, omdat er nooit sprake kan zijn van een betrouwbaar certificaat.

9.7.3 *De inrichting van de beoordelingen*

Om de uitvoering van de wettelijke taken te garanderen wordt het noodzakelijk geacht dat met regelmaat beoordelingen worden uitgevoerd om de blijvende competentie voor de uitvoering van de taakvervulling te waarborgen.

Er blijkt bij diverse departementen onzekerheid te bestaan over de frequentie en de wijze van de uitvoering van beoordeling van certificatie-instellingen met een wettelijke taak door de RvA. De RvA voert in beginsel elke vier jaar een uitgebreide beoordeling van een geaccrediteerde instelling uit. Tussen deze beoordelingen vinden in beginsel jaarlijkse controles plaats. Met name daar waar het gaat om wettelijk relevante werkterreinen van een certificatie-instelling is echter onduidelijk in welke mate en hoe vaak deze werkzaamheden door de RvA in de beoordelingen en controles worden meegenomen. Dit kan samenhangen met het feit dat de RvA in haar jaarlijks terugkerende controles van de certificatie-instellingen niet steeds alle werkterreinen

van die instellingen meeneemt. Slechts van hoofdactiviteiten van de certificatie-instelling (bijv. ISO 9000 of HACCP) vindt de controle jaarlijks plaats. Van de 'bijactiviteiten' (bijvoorbeeld een bepaald wettelijk relevant product- en procescertificaat) worden er elke controle een aantal meegenomen. Het kan en zal op basis van de aanpak van de RvA derhalve gebeuren dat een bepaalde wettelijke activiteit van een certificatie-instelling buiten de jaarlijkse controle valt. Voor een overheidsinstantie die een jaarlijkse controle van de competentie van de certificatie-instelling verwacht is dit echter onbevredigend. Ook bestaat bij de departementen onduidelijkheid over de vraag of de beoordeling van een specifiek werkterrein zich beperkt tot het 'trekken' van een aantal dossiers of ook steeds de bijwoning van de betreffende conformiteitsbeoordelingsactiviteiten omvat.⁴⁵

Op basis van artikel 5 van de overeenkomst tussen de Staat en de RvA kunnen de minister en de RvA afspraken maken over de controle door de RvA van de aangewezen instelling met betrekking tot het blijvend voldoen aan de EN 45000 normen. Onduidelijk is wat deze bepaling eigenlijk precies inhoudt. Indien een instelling immers een accreditatieovereenkomst met de RvA is aangegaan worden reeds controles door de RvA verricht en hoeven hierover geen afspraken met de overheid te worden gemaakt. Indien men echter buiten deze vaste beoordelingssystematiek wil gaan dan biedt de overeenkomst tussen de certificatie-instelling en de RvA daar geen ruimte voor. Om zich van de jaarlijkse controles van de certificatie-instellingen in het licht van de wettelijke taken te verzekeren is het ministerie van SZW een additionele overeenkomst met de RvA aangegaan. Door middel van deze overeenkomst koopt het ministerie in feite extra beoordelingsactiviteiten van de RvA in. In plaats van accreditatie op grond van een accreditatieovereenkomst gaat men hier veeleer over naar een uitbesteding van beoordelingsactiviteiten door het ministerie aan de RvA.

9.7.4 Het toezicht op en de verantwoording over de vervulling van de wettelijke taak

In veel wettelijke regelingen worden aan de certificatie-instellingen verplichtingen opgelegd om aan de minister te rapporteren ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke taken. Tevens wordt de plicht opgelegd om op verzoek inlichtingen te verschaffen en medewerking te verlenen aan (andere) activiteiten van inspecties. Indien men de wettelijke regelingen beschouwt waarin van certificatieactiviteiten gewag wordt gemaakt, dan kan men constateren dat deze verplichtingen slechts in die gevallen zijn opgelegd waar de wettelijke taakvervulling door de certificatie-instelling het gevolg is van een nadrukkelijke aanwijzing (of erkenning) van de certificatie-instelling. Zowel de concrete aanwijzing van bepaalde certificatie-instellingen door de minister als het daaraan gekoppelde sturings- en toezichtsregime hangt nauw samen met de idee dat de betreffende instellingen ook een wettelijke taak verrichten. De uitvoering van wettelijke taken door rechtspersonen buiten de (centrale) overheid veronderstelt dat door de verantwoordelijk minister toezicht wordt gehouden op de uitvoering van deze wettelijke taken. Dit toezicht wordt uitgevoerd om de rechtmatigheid en doelmatigheid van de betreffende taakvervulling in het oog te houden en te interveniëren daar waar daartoe noodzaak bestaat. Dit toezicht wordt voor een groot deel uitgevoerd op basis van verantwoordingsinformatie, maar tevens op basis van informatie die de toezichthouder actief verzamelt.

⁴⁵ De RvA hecht overigens (ook) veel waarde aan de dossierbeoordelingen.

Het publiek karakter van de taakvervulling van de certificatie-instellingen wordt niet door elk departement onderschreven. Zo acht het ministerie van VROM de uitvoering van certificatieactiviteiten die relevant zijn voor de uitvoering van het Bouwbesluit een strikt private aangelegenheid. Een dergelijke opvatting leidt er ook toe dat men niet de certificatie-instellingen aanwijst voor de wettelijke taakvervulling, maar dat men in wetgeving refereert aan door een geaccrediteerde certificatie-instelling afgegeven en/of door de minister erkende certificaten. Door middel van een dergelijke constructie kunnen nog wel enige voorwaarden worden gesteld aan de certificatieactiviteiten, maar tracht men de controle op de taakvervulling van de certificatie-instellingen buiten het publieke domein te houden.

Wij zijn van mening dat wanneer certificaten en certificatieactiviteiten een expliciet onderdeel vormen van de uitvoering van de wettelijke regeling – bijvoorbeeld omdat de uitvoering van certificatieactiviteiten onderdeel vormt van wettelijke eisen of omdat er publiekrechtelijke gevolgen aan zijn verbonden – de overheid door middel van een sturings- en toezichtsregime de uitvoering van de wettelijke taak zou moeten bewaken. Dit sturings- en toezichtsregime dient te worden opgehangen aan een wettelijke bevoegdheid tot aanwijzing van certificatie-instellingen door de minister onder wiens competentie het beleidsterrein valt. De aanwijzing door de minister brengt met zich mee dat de overheid door verantwoordingsinformatie (waaronder de accreditatierapporten en rapportages van de certificatie-instelling) zelf nog enig zicht heeft op de wettelijke taakvervulling en bovendien extra informatie kan opvragen. Mogelijke interventies van de overheid zijn vervolgens het stellen van extra eisen omtrent de wijze van uitvoering van de certificatieactiviteiten als ook een (dreiging met) schorsing of intrekking van de aanwijzing.⁴⁶ Afhankelijk van het maatschappelijk risico dat gezien het onderwerp van de wettelijke regeling met onbetrouwbare certificatieactiviteiten gepaard gaat en de vragen of en zo ja, in welke mate de overheid nog een actief beleid voert om de betrouwbaarheid van de certificatieactiviteiten zelfstandig op basis haar eigen toezichtsactiviteiten ten aanzien van het object van certificatie bij *normadressaten* te beoordelen, kan het toezichtsregime op de certificatie-instelling zwaarder of lichter worden opgetuigd.

9.8 Toezicht, accreditatie en uitbesteding van competentiebeoordelingen

Accreditatie is in Nederland – ook waar het gaat om beoordeling van certificatie-instellingen met wettelijke taken - in het private domein georganiseerd. Dit heeft gevolgen voor de mogelijkheden van interne en externe beïnvloedingsmogelijkheden van de minister ten opzichte van de RvA, de kwalificatie van de activiteiten van de RvA – dienstverlening of toezicht - alsmede de mogelijke perceptie van accreditatie als vrije economische activiteit.

9.8.1 De beheerstructuur en financiering

Het feit dat de RvA een zelfstandige stichting is, betekent formeel dat de RvA eigen doelstellingen nastreeft die, hoewel mogelijk zeer wel vergelijkbaar met de

⁴⁶ Bij het ministerie van VROM (milieu) hanteert men zoals gezegd de aanwijzing bovendien als methode om een integriteitstoets van de betreffende conformiteitsbeoordelingsinstellingen mogelijk te maken. Dit biedt met name de mogelijkheid om snel in te grijpen indien de certificatie-instelling zich aan strafbare feiten schuldig zou maken.

doelstellingen van de overheid, niet identiek zijn aan het algemeen belang. Het bestuur van de Stichting dient dan ook de doelstellingen van de RvA en niet die van de overheid. De wijze van inrichting van de Stichting maakt dat de overheid een zeer beperkte interne beïnvloedingsmogelijkheid heeft op beleidsbeslissingen.

De recent gewijzigde statuten geven aan dat de vijf tot zeven bestuursleden zullen worden gekozen uit kringen van de overheid en het bedrijfsleven in brede zin. De bestuursleden worden door het bestuur zelf benoemd, nadat de Raad van Toezicht over het voornemen is geïnformeerd (RvT). De bestuursleden worden gekozen op grond van ervaring in het zakelijk professioneel besturen, affiniteit tot accreditatie en het beschikken over relevante nationale en internationale netwerken. Op basis van de Statuten bestaat de RvT uit een groep van tussen de negen en elf personen, die worden gekozen uit organisaties die het algemeen maatschappelijk belang dienen. De leden van de RvT worden benoemd door de RvT. Het bestuur benoemt de Statutair Directeur van de Stichting.⁴⁷

Sinds de oprichting van de RvA heeft een vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken in het bestuur zitting. EZ is immers tot op heden coördinerend ministerie geweest t.a.v. de onderwerpen certificatie en accreditatie. Het ministerie wil deze vertegenwoordiging overigens naar verluid beëindigen. Vertegenwoordigers van verschillende andere ministeries (o.a. de ministeries van VROM, VWS en V&W) hebben in de Raad van Toezicht zitting of zitting genomen. De RvA wil dat de overheid in zijn bestuur vertegenwoordigd blijft omdat zij een belangrijke contractspartner is. Een vertegenwoordiger van het ministerie VROM is onlangs aangezocht om in het bestuur zitting te nemen. Een heldere lijn in de beweegredenen voor de aanwezigheid van een vertegenwoordiging van de overheid binnen de organen van de RvA is ons op basis van de interviews niet duidelijk geworden.

De baten van de Stichting RvA zijn grotendeels (zo'n negentig procent) afkomstig van de activiteiten die worden uitgevoerd op basis van de accreditatieovereenkomsten. Slechts een beperkt deel van de baten is direct afkomstig van de overheid. Het gaat daarbij om financiering van de internationale activiteiten van de RvA in zijn hoedanigheid als de Nederlandse accreditatieorganisatie en daarnaast om op verzoek van de overheid uitgevoerde beoordelingen van inspectie- en certificatie-instellingen die vallen buiten de accreditatieovereenkomsten die de RvA met certificatie-instellingen is aangegaan.

De huidige positie van de RvA brengt tevens met zich mee dat de overheid extern betrekkelijk weinig beïnvloedingsmogelijkheden ten opzichte van de RvA heeft. De financiering van de publieke activiteiten van de RvA verloopt voornamelijk via de privaatrechtelijke overeenkomsten met certificatie-instellingen. De overheid is derhalve geen afnemer van accreditatieactiviteiten en heeft derhalve ook betrekkelijk weinig recht van spreken voor wat betreft de wijze van uitvoering van die activiteiten. Ook is er geen wettelijk kader dat een sturings- en toezichtsregime op de RvA van toepassing verklaart. De overheid kan met andere woorden geen eisen stellen aan de taakvervulling en heeft bovendien betrekkelijk weinig mogelijkheden om informatie over de taakvervulling van de RvA boven water te krijgen. Niet onwaarschijnlijk is dat de huidige onduidelijkheid omtrent het functioneren van de RvA met name te wijten is aan het feit dat de meeste departementen wel (willen) uitgaan van de competentiebeoordelingen van de RvA op de certificatie-instellingen met wettelijke taken, maar tegelijkertijd geen instrumenten ter beschikking hebben om hun eisen

⁴⁷ Statuten RvA d.d. 2 januari 2003.

daaromtrent te verwerkelijken en hun informatiebehoefte te bevredigen. De enige waarborg die de overheid momenteel heeft voor wat betreft de taakvervulling van de Raad voor Accreditatie is het functioneren van het institutionele borgingsstelsel van de RvA, oftewel de eigen interne kwaliteitsinstrumenten (zoals het kwaliteitssysteem) en de peer reviews die periodiek door vertegenwoordigers van buitenlandse accreditatie-instellingen bij de RvA worden verricht in het kader van de wederzijdse erkenning van accreditatieactiviteiten. Uit ons onderzoek komt overigens naar voren dat niet alleen bij de overheid, maar ook bij anderen (bijvoorbeeld Centrale Colleges van Deskundigen) een behoefte leeft aan meer verantwoordingsinformatie over de taakvervulling door de RvA.

De behoefte van departementen aan een andere wijze van beoordeling dan de RvA momenteel verricht ziet – indien aanwezig - naar onze mening meer op de wijze van uitvoering van de beoordelingen en controles door de RvA dan de inhoud van de eisen van de EN 45000 normen. Veel van de specifieke aspecten die de departementen beoordeeld willen zien kunnen binnen de toepassingsgerichte aspecten van EN 45000 worden geschaard.

Wil de overheid in de huidige situatie dat er door de RvA ten aanzien van conformiteitsbeoordelingsinstellingen die wettelijke taken behartigen beoordelingen worden uitgevoerd die buiten de normaal gehanteerde systematiek vallen, dan laten de overeenkomsten tussen de Staat en de RvA respectievelijk de RvA en de certificatie-instellingen daar slechts zeer beperkte ruimte voor. Wat betreft de aanvullende controles die door departementen noodzakelijk worden geacht kunnen zij wel hun toevlucht zoeken tot additionele overeenkomsten met de RvA. De RvA is zowel voor wat betreft additionele beoordelingseisen en additionele beoordelingen bereid overeenkomsten met ministeries aan te gaan. Deze beoordelingen zullen dan in opdracht (en op kosten) van het ministerie alsmede op basis van een zelfstandige verplichting tot medewerking van de betreffende certificatie-instellingen moeten worden uitgevoerd, nu de accreditatieovereenkomsten tussen de RvA en de certificatie-instellingen daar geen ruimte voor bieden.

9.8.2 Onafhankelijk dienstverlener

Certificatie-instellingen gaan in beginsel op vrijwillige basis overeenkomsten aan met de Raad voor Accreditatie om zich te laten accrediteren voor bepaalde werkterreinen. De Raad voor Accreditatie hanteert op basis van deze overeenkomsten en zijn reglement uitsluitend de internationale normen voor de uitvoering van certificatieactiviteiten, die mogelijk op aspecten nader zijn ingevuld door de internationale en Europese verbanden van accreditatieorganisaties of door groepen van belanghebbenden. Deze focus op de internationaal totstandgekomen criteria hangt samen met het streven naar wederzijdse erkenning van keuringen en certificaten in de verschillende landen. Beoordelingen die qua inhoud buiten de reikwijdte van deze eisen vallen zullen niet op basis van accreditatieovereenkomsten worden uitgevoerd. De beoordelingen in het kader van de accreditatieovereenkomst vinden plaats volgens een vaste door de RvA vastgestelde systematiek en frequentie.

De Raad van Accreditatie is in de huidige relatie tot certificatie-instellingen vooral een onafhankelijke dienstverlener. De RvA beoordeelt de certificatie-instellingen voor bepaalde werkterreinen en geeft met haar certificaat een bewijsmiddel af met betrekking tot hun deskundigheid en betrouwbaarheid. De status van leverancier van diensten gaat niet zover dat individuele certificatie-instellingen veel invloed kunnen uitoefenen op de beoordelingen. De RvA kan immers als feitelijk

monopolist bijna eenzijdig de inhoud en omvang van haar beoordelingen vaststellen.⁴⁸ Wel zal hij zich als uitvoerder aan de eenmaal vastgestelde omvang (en derhalve de kosten) van die beoordelingen moeten houden. Slechts indien slechte beoordelingsresultaten daar aanleiding toe geven kan de RvA een additionele beoordeling uitvoeren of de frequentie van beoordelingen verhogen. De RvA beperkt voorts de ‘publiciteit’ rond accreditatie tot de vermelding van geaccrediteerde instellingen en de lijsten van accreditaties die zijn geschorst of ingetrokken. Met betrekking tot de overige gegevens over de geaccrediteerde instelling betracht zij geheimhouding. Deze gegevens staan ook niet ter beschikking van overheidsorganen, tenzij wettelijke regels de RvA daartoe verplichten.

9.8.3 De RvA is geen tweedelijns toezichthouder

De RvA is in de huidige benadering geen tweedelijns toezichthouder. Aan de RvA zijn formeel geen wettelijke bevoegdheden toegekend. Accreditatie is in de officiële beleidslijn immers slechts een belangrijke indicatie of bewijsmiddel voor aanwijzing. De centrale overheid bezit dan ook geen wettelijke sturingsbevoegdheden ten aanzien van de RvA. Ministers zijn zelf verantwoordelijk voor de aanwijzing en het toezicht op de certificatie-instellingen met wettelijke taken. De overheid dient bovendien van certificatie-instellingen de instemming te verkrijgen om van door de RvA opgestelde accreditatierapporten gebruik te maken.

In de beleidspraktijk vertroebelt dit beeld echter. In de meeste wettelijke regelingen waarin certificatie voorkomt, is accreditatie door de RvA expliciet of impliciet (op basis van het beleid) een noodzakelijk vereiste voor aanwijzing. In de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid wordt accreditatie door de RvA als voorwaarde gesteld, worden certificaten slechts erkend indien zij van geaccrediteerde instellingen afkomstig zijn of wordt in de wettelijke regeling simpelweg melding gemaakt van door de RvA erkende certificatie-instellingen. In deze situaties hebben de accreditatieactiviteiten van de RvA in weerwil van de beleidslijn, zoals neergelegd in de overeenkomst Staat-RvA, formeel juridisch veel weg van bestuursbevoegdheden. Indien bovendien in die beleidspraktijk bij de aanwijzingsbeschikking certificatie-instellingen verplicht worden accreditatierapporten aan de minister te doen zenden en de RvA de minister direct informeert over mogelijke afwijkingen die bij de controles zijn aangetroffen lijkt ook materieel de RvA met toezichthoudende taken belast. Deze situatie lijkt in tegenstrijd met de normale rol die de RvA in de certificatiebranche vervult.

Deze nieuwe ‘quasi-publieke’ rol van accreditatie heeft ook gevolgen voor de inrichting van het overheidstoezicht op de betreffende certificatie-instellingen. Soms worden door de wetgever ten onrechte überhaupt geen toezichtsbevoegdheden voor de minister ten aanzien van betreffende instellingen voorbehouden en soms wordt door de minister – ondanks de aanwezigheid van eigen bevoegdheden - voor wat betreft de competentiebeoordeling van de certificatie-instellingen (welhaast) volledig vertrouwd op de accreditatierapporten van de RvA. Slechts een enkel ministerie (VWS) blijkt aan accreditatie geen waarde te hechten en blijft volledig een eigen beoordeling van de competentie van de certificatie-instellingen uitvoeren.

⁴⁸ Vertegenwoordigers van de certificatie-instellingen nemen geen zitting meer in het bestuur of de Raad van Toezicht, maar vormen gezamenlijk de gebruikersraad van de RvA.

9.8.4 Toekomstige concurrentie bij accreditatie?

In de huidige beleidslijn wordt steeds (theoretisch) de mogelijkheid open gehouden dat verschillende instanties accreditatieactiviteiten ten aanzien van certificatie-instellingen gaan ontplooiën.

Op dit moment is de RvA de enige instantie die in Nederland de betreffende beoordelingen ten aanzien van certificatie-instellingen uitvoert. Van concurrentie tussen de RvA en buitenlandse accreditatie-instellingen is op de Nederlandse markt niet of nauwelijks sprake.⁴⁹ Dit betekent echter niet dat dit noodzakelijkerwijs in de toekomst ook het geval zal zijn. In de huidige overeenkomst tussen de Staat en de RvA wordt reeds melding gemaakt van de mogelijkheid dat de accreditatierapporten worden geaccepteerd van andere accreditatie-instellingen in de EER of dat een instelling op andere wijze dan door middel van accreditatie of een beoordeling op grond van EN 45000 zijn competentie tracht aan te tonen.

Concurrentie zou – indien aanwezig - wel een bedreiging kunnen vormen voor de kwaliteit van de beoordelingen door de RvA. Evenals bij certificatie doorgaans het geval is worden de activiteiten van de RvA hoofdzakelijk gefinancierd door een individuele betaling per geleverde dienst (ofwel per controle of beoordeling). Indien accreditatie in concurrentie werd uitgevoerd, zou een zelfde risico ontstaan als nu bij certificatieactiviteiten aanwezig is: verlies van zorgvuldigheid en onpartijdigheid als gevolg van concurrentie. Een van de aspecten waarop certificatie-instellingen kunnen concurreren is de prijs van hun dienstverlening. Deze prijs kan worden verlaagd door middel van een verminderde omvang van de beoordelingen, een verlaging van de frequentie van de beoordelingen en het inhuren van minder deskundig personeel. Geen van deze drie mogelijkheden komt de betrouwbaarheid van de overeenstemmingsverklaringen ten goede. Tenslotte bestaat de mogelijkheid dat een certificatie-instelling die in een hevige slag om de klant verwickeld is geraakt en/of verschillende certificaten aan één bedrijf verleend minder streng met geconstateerde afwijkingen omgaat. Vooralsnog doen deze risico's zich bij accreditatie niet voor. Tegelijkertijd is onduidelijk wat de overheid zou doen, indien zich daadwerkelijk een concurrent van de RvA op de Nederlandse markt zou begeven.

Er zijn verschillende mogelijkheden om ook in de toekomst dergelijke risico's voor de beoordeling van conformiteitsbeoordelingsinstellingen in het publieke domein te voorkomen. De eerste is dat men gevolg geeft aan de feitelijke situatie en de monopoliepositie van een nationale accreditatieorganisatie institutionaliseert. Dit betekent dat men bij wettelijke regeling of bij overeenkomst de taken van de accreditatieorganisatie erkent als van algemeen economisch belang en daaraan ook gevolg geeft aan de hand van een concrete opdracht van een taakbehartiging met een daaraan gekoppeld stelsel van rechten en verplichtingen. Dit maakt dat geen concurrentie mogelijk is en voorkomt mogelijk kwaliteitsverlies op grond van prijsconcurrentie. Indien men de accreditatie-instelling geen beschermde positie wil verschaffen dan kan in beginsel elke instelling zich aanbieden voor de uitvoering van de beoordeling van certificatie-instellingen. Dit vraagt eigenlijk weer om een onafhankelijke beoordeling van het werk van de verschillende accreditatie-instellingen zoals dat ook bij certificatie geschiedt. Men zou derhalve een soort accreditatie-instelling voor accreditatie-instellingen moeten inrichten. Ten derde zou men de 'dienstverlener-klant' relatie tussen accreditatie-instelling en certificatie-

⁴⁹ Dat betekent niet dat er geen buitenlandse accreditaties in Nederland worden verricht. Het gaat hier echter om accreditaties die op buitenlandse markten worden verlangd.

instelling kunnen “doorknippen” door de overheid de beoordelingsactiviteiten ten aanzien van conformiteitsbeoordelingsinstellingen te laten inkopen op de markt. Hierbij is het derhalve de overheid die afnemer is en daardoor de kwaliteit mag bepalen van de diensten die zij inkoopt. Zij zou vervolgens de kosten weer kunnen doorberekenen aan certificatie-instellingen die voor de vervulling van de wettelijke taken worden toegelaten.

De inrichting van een nieuwe beoordelingslaag, alleen om een open stelsel van accreditatie mogelijk te maken, lijkt weinig doelmatig en breidt bovendien het probleem van borging van publieke taken uit naar een nieuw niveau van activiteiten. Een dergelijke organisatie is ook moeilijk voorstelbaar, tenzij deze instelling een Europees of internationaal karakter zou krijgen. Mocht er zich daadwerkelijk een concurrent van de RvA aandienen dan zou de overheid ervoor moeten kiezen om de accreditatieorganisatie een wettelijk monopolie te verschaffen of om zelf beoordelingsactiviteiten in te kopen welke namens de overheid bij de certificatie-instellingen zullen worden uitgevoerd. In het eerste geval is het mogelijk dat aan een accreditatieorganisatie de wettelijke bevoegdheden inzake de aanwijzing en het toezicht op de certificatie-instellingen wordt overgedragen. In het tweede geval blijven in elk geval de sturings- en toezichtsmogelijkheden in handen van de overheid. Aan een inkoop van beoordelingsactiviteiten kunnen echter ook risico's kleven. Niet ondenkbaar is dat daarmee de kosten van ‘publieke’ accreditatieactiviteiten dermate hoog worden dat geen enkele certificatie-instelling nog interesse heeft voor een bepaald werkterrein. De RvA weet momenteel de beoordelingen van verschillende werkterreinen te combineren. Een directe inkoop door de overheid van de accreditatieactiviteiten voor een specifiek werkterrein vermindert de synergievoordelen. Zolang de verhoogde kosten door de overheid op zich worden genomen is er geen probleem. Hoogstwaarschijnlijk echter zal van de certificatie-instellingen worden verwacht dat zij ook de meerkosten van de beoordelingen op zich nemen, hetgeen de animo om de betreffende taak te verrichten danig kan verminderen.

9.9 Mogelijkheden voor een toekomstig tweedelijns toezicht op certificatie-instellingen

9.9.1 *Accreditatie in het wettelijke en in het buitenwettelijke domein*

In dit rapport zijn vier bestuursvarianten van certificatie onderscheiden: de erkenningsvariant, de toelatingsvariant, de toezichtsvaariant en de marktordeningsvariant.

In de toelatings- en erkenningsvariant verrichten de certificatie-instellingen wettelijke taken en zal de uitvoering van deze wettelijke taakvervulling vanwege de overheid dienen te worden gewaarborgd. In de toezichtsvaariant en de marktordeningsvariant is de uitvoering van de certificatieactiviteiten geen deel van de wettelijke regeling. In de marktordeningsvariant ondersteunt de overheid enkel de ontwikkeling van certificatieregelingen in een bepaalde branche. In de toezichtsvaariant vormt een certificaat slechts een positieve indicatie in het toezichtsbeleid van een instantie belast met eerstelijns toezicht.

Met betrekking tot de twee buitenwettelijke toepassingen kan niet worden gezegd dat de overheid geen enkel belang heeft bij de kwaliteit van certificatie-instellingen, maar wel dat zij daarvoor in beginsel niet de verantwoordelijkheid draagt. Indien bijvoorbeeld in de toezichtsvaariant uit toezichtsactiviteiten blijkt dat

certificaten geen waarborgen bieden voor het nalevingsgedrag van bedrijven dan zal de toezichthouder in eerste instantie de betreffende gecertificeerde bedrijven daarop moeten aanspreken. Vervolgens zou men – zoals elke belanghebbende – een klacht bij de certificatie-instelling kunnen en misschien wel moeten indienen om daarmee extra waarborgen te scheppen ten dienste van de kwaliteit van certificatie in het algemeen. Accreditatie blijft in deze gevallen in beginsel een gelijke functie vervullen als in het zuiver private domein. Het vormt voor alle belanghebbenden een zekere waarborg voor wat betreft de competentie en betrouwbaarheid van certificatie-instellingen.

Het bovenstaande geeft aanleiding om publieke en private accreditatieactiviteiten vanuit de overheid op verschillende wijze te benaderen. Wel dient de vraag te worden beantwoord of er in Nederland ruimte is voor een organisatorische scheiding tussen de accreditaties die in het private domein en die welke in het publieke domein worden uitgevoerd. Gezien zijn beperkte omvang (zo'n 45 fte intern en 20 fte extern) acht de RvA een organisatorische scheiding van publieke en private taken niet goed denkbaar. Bovendien zou door een scheiding van de publieke en private accreditaties eventuele synergievoordelen verloren gaan (men denke aan beoordelingen van de onafhankelijkheid en de aanwezigheid van een functionerend kwaliteitssysteem). Dubbele kosten zouden door de overheid dan wel de conformiteitsbeoordelingsinstellingen kunnen worden bekostigd, maar in beide gevallen is het de vraag of daar wel steun voor te vinden is.

9.9.2 Onderscheid tussen de wettelijke bestuursvarianten van certificatie

In de erkenningsvariant en de toelatingsvariant is de kwaliteit van de certificatieactiviteiten in het belang van de overheid en kan accreditatie onderdeel vormen van de wettelijke noodzakelijke beoordeling van certificatie-instellingen. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat er een behoefte zou bestaan aan een andersoortige wijze van uitvoering van beoordelingen en controles op de certificatie-instellingen bij een erkenningsvariant dan bij een toelatingsvariant van certificatie.

Men zou van de ene kant kunnen stellen dat in een erkenningsvariant - meer dan in een toelatingsvariant - noodzaak bestaat om de betrouwbaarheid van de wettelijke certificatieactiviteiten te garanderen. In de erkenningsvariant is certificatie immers de enige beoordeling die op basis van de wet wordt uitgevoerd, terwijl bij de toelatingsvariant daarnaast ook nalevingstoezicht plaatsvindt. Van de andere kant is bij de uitleg over het onderscheid tussen deze bestuursvarianten ook aangegeven dat een erkenningsvariant zou moeten worden gehanteerd wanneer gezien de aard van het toezichtobject met een vaste systematische beoordeling van certificatie ook daadwerkelijk genoeg kan worden genomen. Indien dit niet het geval is, kan men dit moeilijk gaan compenseren met extra controle op de certificatie-instellingen zou men zich moeten afvragen of men toch niet voor een toelatingsvariant moet kiezen.

Uit ons onderzoek blijkt dat in de praktijk met name de aanwezigheid van grote risico's voor de veiligheid of gezondheid de belangrijkste reden is om (ook) ten aanzien van certificatie-instellingen een zwaarder beoordelingsregime te hanteren (denk aan de problematiek van het asbestverwijderingsbesluit of het vuurwerkbesluit).

9.9.3 Tweedelijns toezicht op de uitvoering van wettelijke taken

Zoals gezegd zijn wij van mening dat wanneer certificaten en certificatieactiviteiten een expliciet onderdeel vormen van de uitvoering van de wettelijke regeling – bijvoorbeeld omdat de uitvoering van certificatieactiviteiten onderdeel vormt van

wettelijke eisen of omdat er publiekrechtelijke gevolgen aan zijn verbonden – de overheid door middel van een tweedelijns toezichtsregime de uitvoering van de wettelijke taak zou moeten bewaken. Dit toezicht dient naar ons oordeel in handen te blijven van de ministers op wiens beleidsterrein de wettelijke conformiteitsbeoordelingsactiviteiten worden uitgevoerd. Deze ministers dienen immers de wettelijke taakbehartiging voor het specifieke beleidsterrein te kunnen waarborgen. Certificatie-instellingen dienen met andere worden te worden aangewezen door de minister die verantwoordelijk is voor het betreffende beleidsveld, waarbij de aanwijzing gepaard gaat met oplegging van eisen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de betreffende taak en waarbij rapportage en inlichtingenplichten aan de minister zijn opgenomen. Onderdeel van de wettelijke eisen is dat de certificatie-instelling zich schaaft onder het richtlijnspecifieke of wetgevingspecifieke accreditatieschema. De accreditatierapporten welke onder meer aandacht schenken aan de competentie op de wettelijk relevante individuele werkterreinen van de certificatie-instelling zullen ter beschikking moeten staan van de beleidsdepartementen omdat deze tevens van belang zijn voor het toezicht op de wettelijke taakuitoefening.

Een andere mogelijkheid zou zijn om het volledige toezicht op certificatie-instellingen met wettelijke taken door een (eventueel onafhankelijke) organisatie uit te laten uitvoeren. Hier zou met andere woorden het toezicht op de wettelijke taakbehartiging van de verschillende departementen worden overgeheveld naar een organisatie die belast is met de algemene competentiebeoordeling van de certificatie-instellingen. Wij denken echter dat het toezicht op de taakbehartiging van de aangewezen instellingen het beste in handen is van de vakminister op wiens beleidsterrein de specifieke certificatieactiviteiten worden uitgevoerd. Er dient immers ook afstemming plaats te vinden met andere afdelingen en instanties op het betrokken beleidsveld die informatie genereren over en betrokken zijn bij de wijze van uitvoering en de mate van naleving van de betreffende wettelijke regeling. Stel dat de RvA in de toekomst zou worden belast met de aanwijzing van en het toezicht op certificatie-instellingen, dan zou dit kunnen betekenen dat instanties die zich bezighouden met de handhaving en monitoring van arbeidsomstandigheden- of productveiligheidswetgeving voor informatie over hun beleidsveld te rade moeten gaan bij een ander departement of een andere organisatie. Omgekeerd is het bij de uitvoering van het toezicht noodzakelijk om zoveel mogelijk extra informatie vanuit andere bronnen ter beschikking te hebben.

Voor wat betreft de beoordeling van de wettelijk noodzakelijke competentie van de betreffende certificatie-instellingen is de huidige situatie in een ruime meerderheid van de gevallen dat deze door een door de overheid erkende instantie – de Raad voor Accreditatie – wordt uitgevoerd. De geaccrediteerde certificatie-instelling wordt veelal verplicht de beoordelingsrapportages van de RvA aan de aanwijzend minister te zenden. De beoordeling door de RvA is voor wat betreft de meeste wettelijke taakvervullingen van certificatie-instellingen de enige of in ieder geval de meest belangrijke indicatie of kennisbron voor de vaststelling en controle van de competentie van de certificatie-instellingen. De RvA vervult daarmee op dit moment materieel ook een publieke taak. De uitvoering van deze publieke taak wordt nu alleen gegarandeerd door diens eigen institutionele waarborgen, oftewel de interne en externe kwaliteitsbeoordelingsmechanismen waarmee de RvA zelf zijn competentie waarborgt. Alhoewel wij het belang van een kwaliteitszorgsysteem en peer reviews onderschrijven, denken wij dat de aanwezigheid daarvan alleen onvoldoende is om de wettelijk relevante taakvervulling in voldoende mate te

waarborgen. Er zouden additionele borgingsmethoden moeten worden ingericht die de publieke taakbeartiging van de RvA garanderen.

Wij denken ook dat de bestaande overeenkomst tussen de Staat en de RvA geen genoegzame basis vormt om de publieke taakuitvoering door de RvA in voldoende mate te waarborgen. De RvA en de Staat kunnen op basis van de overeenkomst nadere afspraken maken over de toepassing van Risa's en wesa's, over de uitvoering van (her)beoordelingen en over de controle van de RvA met betrekking tot het blijvend voldoen aan de EN 45000 normen. Het bestaande systeem van Richtlijn specifieke en Wetgeving specifieke accreditatie lijkt voldoende mogelijkheden te bieden om een invulling van de accreditatie-eisen te geven die in het bijzonder is toegespitst op de activiteiten die voortvloeien uit de desbetreffende Europese richtlijnen en nationale wettelijke regelingen. Waar vanuit de ministeries echter met name zorgen over bestaan is de wijze van uitvoering – en dan met name de omvang en frequentie - van accreditatiebeoordelingen met betrekking tot de wettelijk relevante werkterreinen van certificatie-instellingen.

Voor wat betreft de beoordeling van inhoudelijke eisen die daadwerkelijk buiten de eisen van de EN 45000 normen vallen (waar overigens naar onze mening gezien de strekking van deze eisen slechts beperkt noodzaak toe is) alsmede de minimeisen aan de omvang en frequentie van de uitvoeringsactiviteiten zouden nadere afspraken dienen te worden gemaakt in aanvulling op de huidige overeenkomst die uitgaat van een normale accreditatieovereenkomst tussen de RvA en de certificatie-instelling. In feite zouden deze extra afspraken dan neerkomen op een additionele methode van borging van de taakvervulling door middel van overeenkomsten.

Van belang is echter dat in de huidige situatie niet voorzien is in informatiemechanismen (zoals een rapportageplicht, inlichtingenplicht en het verlenen van toegang aan toezichthouders) die de vanuit het publieke belang noodzakelijke informatievoorziening over de taakvervulling van de RvA garanderen. De behoefte van departementen aan additionele beoordelingen en controles hangt immers nauw samen met de inhoud van de basisbeoordeling welke in beginsel volgens vaste systematiek door de RvA wordt uitgevoerd. De vraag of en in welke mate extra beoordelingen moeten worden uitgevoerd kan niet worden beantwoord indien men geen kennis heeft van de betrouwbaarheid van de bestaande (basis)beoordelingssystematiek. Met andere woorden indien men geen toezichtmechanismen heeft op de RvA voor wat betreft de basissystematiek kan men de noodzaak tot aanpassing of uitbreiding van deze beoordelingen niet goed inschatten. De RvA heeft aangegeven in de toekomst wel extra verantwoordingsinformatie te willen verschaffen over zijn algemene taakvervulling, maar verwacht wel dat daar een financiële vergoeding tegenover staat. Hierover zouden derhalve afspraken gemaakt kunnen worden tussen de overheid en de RvA.

9.10 Varianten voor de verbetering van het bestaande stelsel van tweedelijns toezicht en accreditatie.

9.10.1 Verscherpte overeenkomst Staat-RvA

Het bestaande stelsel kan derhalve in ieder geval worden verbeterd doordat 1) op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst de RvA aan de departementen verantwoordingsinformatie zal verschaffen over de inhoud van zijn basistaakvervulling die op basis van een normale accreditatieovereenkomst met de (in

het kader van de wettelijke taak aangewezen) instellingen wordt uitgevoerd en dat 2) indien wenselijk op basis van overeenkomsten in opdracht van de minister additionele beoordelingen zullen worden uitgevoerd voor zover dat door de minister noodzakelijk wordt geacht.

Het kan echter de voorkeur verdienen om de gebruikelijke accreditatieactiviteiten en andere additionele competentiebeoordelingen die relevant zijn in het publieke domein meer als één geheel te benaderen. Dit betekent dat de toepassing van de gebruikelijke accreditatieovereenkomsten tussen RvA en de certificatie-instellingen met betrekking tot de uitvoering van wettelijk relevante accreditaties wordt opgeheven. Dit sluit dan aan bij de wens aan de bestaande onduidelijke positie van de RvA een einde te maken. Er staan dan nog drie alternatieve mogelijkheden van borging van publieke accreditaties ter beschikking:

- De activiteiten noodzakelijk voor de beoordeling van certificatie-instellingen met wettelijke taken worden uitgevoerd onder directe verantwoordelijkheid van een minister;
- De activiteiten noodzakelijk voor de beoordeling van certificatie-instellingen met wettelijke taken worden opgedragen aan een overheidsinstantie buiten de departementale organisatie (ZBO);
- De activiteiten noodzakelijk voor de beoordeling van certificatie-instellingen met wettelijke taken worden aanbesteed aan een daartoe competente organisaties, die deze activiteit gedurende een bepaalde periode zal moeten vervullen (Concessie).

9.10.2 Accreditatie onder directe verantwoordelijkheid van een minister.

Dit betekent dat onder een ministerie een dienst wordt ingericht die wordt belast met de uitvoering van publieke accreditatieactiviteiten. De wijze van uitvoering van de accreditatieactiviteiten wordt dan bepaald door de verantwoordelijk minister. De minister is ook volledig verantwoordelijk voor de taakvervulling door de accreditatiedienst.

Alhoewel één ministerie (VWS) de beoordeling van de competentie van certificatie-instellingen zelf ter hand heeft genomen, denken wij dat op dit moment bij de departementen of andere overheden in zijn algemeenheid onvoldoende capaciteit en deskundigheid aanwezig is om de beoordeling van certificatie-instellingen zelf ter hand te nemen. Buiten de ministeries is de enige aanwezige infrastructuur die van de RvA. Een mogelijkheid is om – indien daartoe ook in het private domein de bereidheid bestaat - de organisatie van de RvA zelf onder de hiërarchie van de minister te brengen. Allereerst ontstaat hierbij de vraag onder welke minister de betreffende accreditatiedienst zou moeten komen te vallen. Vervolgens wordt onduidelijk wat nu gedaan dient te worden met accreditatieactiviteiten die volledig in het private domein worden uitgevoerd.

Kosten voor de accreditatieactiviteiten kunnen in deze variant overeenkomstig het rapport ‘Maat houden’ worden doorberekend aan de certificatie-instellingen voor zover ze kunnen worden gezien als toelatings- en posttoelatingskosten, hetgeen in beginsel geldt voor alle activiteiten die volgens een vaste systematiek per individuele CI worden uitgevoerd.

9.10.3 De accreditatieorganisatie als (zelfstandig) bestuursorgaan

Er zijn verschillende motieven om de accreditatieorganisatie belast met de beoordeling van certificatie-instellingen met wettelijke taken buiten de departementale hiërarchie te plaatsen. De eerste reden is zoals gezegd dat deze infrastructuur bij de departementen slechts zeer beperkt aanwezig is en er geen organisatie is die van deze activiteiten, waarvoor de nodige bijzondere deskundigheid vereist is, haar dagelijkse activiteit heeft gemaakt. Ook vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid kan het geen kwaad om accreditatie buiten de directe invloed van de minister te houden. Zo is het zeerwel denkbaar dat een aantal overheidsinstanties geaccrediteerd worden. Tenslotte is de noodzakelijke⁵⁰ aanwezigheid van vertegenwoordigers van belanghebbende partijen binnen een accreditatieorganisatie een belangrijk motief om tot een zelfstandige positie te besluiten.

Deze variant houdt in dat bij wet een accreditatieorganisatie de taak en bevoegdheden krijgen opgedragen om de accreditatie in het publieke domein te verzorgen. Deze wet biedt de mogelijkheid een helder sturings- en verantwoordingsregime in het leven te roepen. De minister is verantwoordelijk voor zover hem sturingsbevoegdheden in handen zijn gegeven. Bovendien kan helderheid worden geboden omtrent de publiekrechtelijke bevoegdheden van de accreditatieorganisatie.

Zoals gezegd omvat de RvA momenteel de enige infrastructuur voor de uitvoering van beoordelingen van certificatie-instellingen. In de aanwijzingen voor de regelgeving en de toekomstige kaderwet zbo's wordt de voorkeur gegeven aan de publiekrechtelijk vormgeving van zbo's. Bij wet zal dan ook een nieuwe organisatie worden ingericht en gestructureerd, waarin men vervolgens de bestaande organisatie van de RvA geheel of gedeeltelijk kan onderbrengen.

Kosten voor de accreditatieactiviteiten kunnen overeenkomstig het rapport 'Maat houden' worden doorberekend aan de certificatie-instellingen voor zover ze kunnen worden gezien als toelatings- en posttoelatingskosten.

9.10.4 De concessie aan een accreditatieorganisatie

De accreditatieactiviteiten die worden uitgevoerd in het publieke domein worden in concessie gegeven aan een accreditatieorganisatie. Krachtens een wettelijke regeling wordt dan een concessie verleend door de overheid aan een competente organisatie met betrekking tot de uitvoering van accreditatieactiviteiten ten aanzien van certificatie-instellingen met wettelijke taken.⁵¹ Daarbij is het mogelijk de accreditatieorganisaties recht toe te kennen op de inkomsten uit de dienstverlening ten aanzien van certificatie-instellingen al dan niet in combinatie met extra betaling door de overheid. De concessie heeft in beginsel een tweezijdig karakter. Bij de onderhandelingen over de concessieverlening kunnen de uitvoeringsaspecten van accreditatie worden overeengekomen, de verantwoordingsrapportages die aan de overheid worden geleverd, et cetera. Er kan bovendien een betere afstemming worden gevonden tussen de normale accreditatieactiviteiten die tot het private domein behoren en eventuele extra beoordelingen die vanwege de overheid moeten worden

⁵⁰ Zie ook ISO/IEC DIS 17011 (Algemene eisen voor instellingen die conformiteitsbeoordelingsinstellingen beoordelen en accrediteren), par. 4.3.2. 'The accreditation body shall ensure a balanced representation of interested parties with no single party predominating.'

⁵¹ Privaatrechtelijke concessies vinden uitsluitend plaats op basis van een eigendomsrecht van de overheid. Zoals bijvoorbeeld de concessie tot gaswinning. Vandaar de wettelijke regeling.

verricht. Voorts geldt dat de concessie tijdelijk is, zodat de kwaliteit van de taakvervulling periodiek geëvalueerd moet worden en eventueel een nieuwe aanbesteding kan plaatsvinden. Bovendien kan - althans in theorie - de concurrentie 'om de markt' leiden tot de beste prijs-kwaliteitverhouding.

9.10.5 De adviescollegevariant

Door een lid van de begeleidingscommissie is de mogelijkheid geopperd om de RvA als een adviescollege te positioneren. Wij gaan hier kort op in met de aantekening dat deze variant tijdens ons onderzoek verder niet is genoemd. Naar onze indruk is deze gedachte niet primair ingegeven vanuit de behoefte de kwaliteit van certificatie en accreditatieactiviteiten optimaal te waarborgen, maar veeleer vanuit het streven een specifieke juridische status van de RvA te voorkomen: de "adviescollege-variant" zou een alternatief zijn op de "zbo-variant". Wij menen evenwel dat het aanmerken van de werkzaamheden van de RvA als advisering (in de zin van de Kaderwet adviescolleges) zich (te) ver verwijderd van de realiteit. Een adviescollege in de zin van de Kaderwet is een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of het te voeren beleid van het Rijk. Dat is bepaald niet wat de RvA doet. Bovendien zien wij niet in wat een dergelijke "juridische constructie" aan problemen kan oplossen. Want ook bij advisering, ook als het niet gaat over beleid en regelgeving, maar over de uitvoering en toepassing daarvan, blijft er de plicht bij het bestuursorgaan dat de certificerende instelling zou moeten aanwijzen om te onderzoeken of het advies kan worden overgenomen. De onzekerheid omtrent de waarde van de activiteiten van de RvA wordt door deze variant geenszins verminderd. Al met al beschouwen wij daarom deze optie niet als een realistische.

9.11 Conclusie

Indien op basis van wettelijke voorschriften gevolgen zijn verbonden aan certificatieactiviteiten, dient de uitoefening van deze taken vanwege de overheid te worden gewaarborgd. Deze borging van de wettelijke taakvervulling omvat twee verschillende zaken. Ten eerste dienen de betreffende certificatie-instellingen te voldoen aan noodzakelijk geachte competentie-eisen. Ten tweede dient de minister voldoende verantwoordingsinformatie te (kunnen) verkrijgen omtrent de wijze van uitvoering van de wettelijke taak.

Op dit moment worden conformiteitsbeoordelingsinstellingen op verschillende manieren bij de wettelijke taakbehartiging betrokken. Veelal worden zij aangewezen, soms mogen krachtens wettelijke voorschriften alle geaccrediteerde certificatie-instellingen de taken verrichten en soms worden afgegeven certificaten door de minister erkend. Gezien de in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid bestaande noodzaak van sturing op en verantwoording over de wettelijke taakvervulling denken wij dat certificatie-instellingen altijd dienen te worden aangewezen met betrekking tot een wettelijke taakvervulling. Aan deze aanwijzing kan immers het noodzakelijke wettelijke sturings- en verantwoordingsregime worden opgehangen. Hoe dit regime moet worden ingericht hangt met name af van de maatschappelijke risico's die met de kwaliteit van de beoordelingsactiviteiten, of liever gezegd het gebrek daaraan, gezien het beleidsveld zijn verbonden. Daarbij speelt tevens de vraag mee of de overheid met betrekking tot de gecertificeerde producten, processen of organisaties zelf nog een actief handhavingsbeleid ontplooit.

Dit betekent echter niet dat de erkenningsvariant noodzakelijkerwijs een zwaarder tweedelijns toezichtsregime kent dan de toelatingsvariant. In beide gevallen is een zekere mate van tweedelijns toezicht op de wettelijke taakvervulling geboden.

Voor de borging van de competentie van certificatie-instellingen met wettelijke taken wordt door de meeste departementen in aanzienlijke mate gebruik gemaakt van de activiteiten van de RvA. De RvA beoordeelt certificatie-instellingen op basis van de normen van de EN 45000 serie. De eisen uit deze normen komen qua strekking grotendeels tegemoet aan de wensen van de diverse departementen. Wel bestaat er bij een aantal departementen behoefte aan een nadere concretisering van deze eisen. Hiertoe zijn in de praktijk richtlijn specifieke en wetgeving specifieke accreditatieschema's ontwikkeld. Meer onduidelijkheid bestaat over de vraag in welke mate de omvang, frequentie en wijze van uitvoering van de beoordelingen van de RvA tegemoet komen aan de wensen van de verschillende beleidsdepartementen. Uit de interviews kunnen wij afleiden dat de uitvoering van de beoordelingsactiviteiten van de RvA momenteel niet zodanig is dat elk specifiek werkterrein dat binnen de geaccrediteerde scope van een certificatie-instelling jaarlijks gecontroleerd wordt. Over de wijze van uitvoering van de beoordelingen door de RvA bestaat bij de departementen onvoldoende kennis. Enerzijds valt ons op dat de departementen betrekkelijk weinig moeite doen om deze kennis te verwerven. Anderzijds willen wij ook benadrukken dat, gezien zijn positie en taak, de RvA wel erg weinig verantwoordingsinformatie over het eigen functioneren (op eigen initiatief) naar buiten brengt. Zo blijven de resultaten van 'peer reviews' voor het publiek geheim, terwijl de RvA zich wel op dit externe borgingsinstrument beroept om derden te overtuigen van de kwaliteit van accreditatie in de praktijk.

Indien de overheid voor wat betreft de competentiebeoordeling van de activiteiten van de RvA gebruik wil maken, dan moeten wij constateren dat zij op dit moment onvoldoende in staat is de kwaliteit van de taakvervulling door de RvA te waarborgen. In de bestuursstructuur van de RvA heeft de overheid slechts invloed bij de gratie van de organen van de stichting zelf, de baten van de RvA zijn grotendeels afkomstig uit de betaling van certificatie-instellingen op basis van de accreditatieovereenkomsten en er bestaat geen wettelijke sturings- en toezichtsregime ten aanzien van de RvA. De huidige overeenkomst tussen de Staat en de RvA biedt weliswaar een kader voor de wederzijdse verhouding en de mogelijkheid om voor wat betreft publieke accreditaties specifieke accreditatieschema's te (doen) ontwikkelen, maar geeft onvoldoende waarborg voor de kwaliteit van de taakvervulling door de RvA. De aanwezigheid van institutionele borgingsmechanismen zoals een kwaliteitssysteem en regelmatig uitgevoerde peer reviews achten wij onvoldoende om de publieke taakvervulling van de RvA van overheidswege te kunnen garanderen. Sommige departementen zijn er dan ook toe overgegaan om via afzonderlijke overeenkomsten de publieke taakvervulling van de RvA zeker te stellen. Een enkel departement heeft de competentiebeoordeling van certificatie-instellingen in eigen beheer genomen.

De huidige positie van de RvA hangt nauw samen met de idee dat de RvA niet exclusief bevoegd is om de accreditatie van certificatie-instellingen met een wettelijke taak uit te voeren: RvA-accreditatie is slechts één van de middelen om de wettelijk noodzakelijke competentie aan te tonen. Wij moeten echter constateren dat er in de praktijk geen concrete alternatieven voor accreditatie door de RvA bestaan. Ook voor de nabije toekomst denken wij dat de idee van concurrerende accreditatie-instellingen niet levensvatbaar is. Bovendien zien wij hier niet de toegevoegde waarde van in, omdat concurrentie het huidige probleem van onvoldoende borgingsmiddelen ten

aanzien van de RvA niet oplost. Sterker nog: concurrentie tussen accreditatie-instellingen introduceert vooral nieuwe risico's (prijsconcurrentie) voor de kwaliteit van de taakbehartiging. Tenslotte zou in een open stelsel van accreditatie-instellingen behoefte bestaan aan een nieuwe overkoepelende organisatie die dan de kwaliteit van deze instellingen waarborgt.

Er bestaan in hoofdzaak vier mogelijkheden om de kwaliteit van de wettelijk noodzakelijke competentiebeoordelingen van certificatie-instellingen te waarborgen.

Allereerst kan worden gedacht aan een verscherpte en meer uitgebreide overeenkomst tussen de Staat en de RvA waarin wordt vastgelegd dat de RvA verantwoordingsinformatie levert over de uitvoering van de accreditatiebeoordelingen en controles voor wat betreft de wettelijke taakbehartiging van certificatie-instellingen. Dit betekent dat de huidige officiële systematiek qua positie en rol van de RvA wordt voortgezet, maar dat de overheid (hoogstwaarschijnlijk) tegen betaling informatie verkrijgt over de taakbehartiging van de RvA en daarmee ook noodzaak tot additioneel optreden. Indien noodzakelijk kan er door de departementen vervolgens voor gekozen worden om bij de RvA extra beoordelingen in te kopen dan wel zelf nog toezichtsactiviteiten bij de certificatie-instellingen uit te voeren. Voordeel van deze constructie is dat weinig gewijzigd hoeft te worden aan bestaande afspraken. Nadeel is dat de overheid nog steeds betrekkelijk weinig invloed heeft op de taakuitoefening van de RvA, er een mix blijft bestaan van private en publieke RvA-beoordelingen en –controles en bovendien dat er noodzaak zal ontstaan tot extra coördinatieactiviteiten om te voorkomen dat de RvA te veel wordt geconfronteerd met uiteenlopende wensen van en toezichtsrelaties met departementen.

De tweede mogelijkheid is de verlening van een concessie aan een accreditatieorganisatie. Hiervoor zal een wet in het leven geroepen moeten worden die hiertoe de mogelijkheid geeft. Op basis van de overeenkomst tot concessieverlening kunnen nauwgezet de wederzijdse rechten en verplichtingen met betrekking tot de wettelijke taakvervulling worden vastgelegd. Daarbij kan met name gedacht worden aan uitvoeringsaspecten en verantwoordingsrapportages. Ook kan worden vastgelegd in welke mate de organisatie de exploitatie voor eigen rekening kan nemen en/of in welke mate de overheid een deel van de kosten van de beoordelingen en controles op zich neemt. Nadeel van een concessie is met name dat – voor zover ons bekend – daartoe tot op heden buiten de sfeer van de openbare nutsvoorzieningen betrekkelijk weinig ervaring mee bestaat. Mede als gevolg hiervan zal de ontwikkeling van een concessiewet de nodige tijd vergen. Voordeel is de afgebakende duur van een concessie, die ertoe dwingt om periodiek de taakvervulling te evalueren en de mogelijkheid biedt in te spelen op mogelijke nieuwe ontwikkelingen in de accreditatiestructuur, zoals het verschijnen van nieuwe aanbieders op de Nederlandse markt.

Een derde mogelijkheid is om een accreditatieorganisatie nadrukkelijk bij wet tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan om te vormen en de benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden toe te delen. Hiertoe zal dan een bijzondere wet moeten worden gecreëerd waarin de accreditatieorganisatie juridisch vorm wordt gegeven en de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen het Rijk (in het bijzonder de verantwoordelijk minister) en het zelfstandig bestuursorgaan zal worden neergelegd. De optie van de accreditatieorganisatie als bestuursorgaan heeft de voorkeur indien de overheid nadrukkelijk in een voortdurende vaste relatie de algemene taakvervulling van de accreditatieorganisatie wil aansturen en niet de mogelijkheid wil openhouden om na verloop van tijd de positie van de accreditatieorganisatie te heroverwegen.

Nadeel van deze variant is dat de accreditatie van conformiteitsbeoordelingsactiviteiten in het publieke en private domein van elkaar gescheiden (moeten) worden. Dit doet aanwezige synergievoordelen teniet en brengt het risico met zich mee dat accreditatie – en daarmee indirect ook certificatieactiviteiten - in het publieke domein onnodig duurder worden.

Een laatste mogelijkheid is om de accreditatieactiviteiten te scharen onder de directe verantwoordelijkheid van een minister. De accreditatieorganisatie wordt dan een overheidsinspectie die onder volledige verantwoordelijkheid van de minister optreedt. Gezien de bijzondere deskundigheid die vereist is, de gewenste onafhankelijkheid van de organisatie (er kunnen wellicht ook overheidsorganisatie geaccrediteerd worden voor bijvoorbeeld inspectieactiviteiten) en het feit dat momenteel een infrastructuur voor deze activiteiten bij de ministeries welhaast volledig afwezig is denken wij dat deze optie weinig voor de hand ligt.

Welke van de genoemde varianten voor de toekomstige positionering van de Raad voor Accreditatie komen in aanmerking en welke verdient uiteindelijk de voorkeur? Zoals gezegd zien wij niets in de variant waarin de RvA als dienst van een ministerie onder de directe verantwoordelijkheid van een minister wordt ondergebracht. Voor de activiteiten van de RvA in het private domein ligt dat al helemaal niet in de rede. Dat zou dus een splitsing van de RvA moeten betekenen. Ook kunnen spanningen ontstaan met het vereiste van onafhankelijkheid bij de uitoefening van de accreditatieactiviteiten, zeker daar waar ook overheidsorganisaties geaccrediteerd willen worden. Ten slotte zijn de activiteiten waar het hier om gaat niet of nauwelijks aan te merken als kernactiviteiten van een (bepaald) ministerie; al snel zal een dergelijke dienst als “vreemde eend in de bijt”, gegeven het gebrek aan deskundigheid en infrastructuur bij de ministeries, in een geïsoleerde positie komen.

Vergelijkbare, maar minder uitgesproken, bezwaren zijn te geven bij de verzelfstandigingsvariant, opgevat in de zin van het omvormen van de stichting RvA tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Ook dan is de vraag hoe moet worden omgegaan met het (aanzienlijke) deel van de werkzaamheden van de RvA in het private domein. Het ligt niet in de rede om dat deel van de RvA te verzelfstandigen met als gevolg dat splitsing van de RvA in een publiek en een privaat deel onvermijdelijk lijkt. Gelet op de bestaande verwevenheid tussen de publieke en de private accreditatie-activiteiten van de (in omvang beperkte) RvA is dat bezwaarlijk en waarschijnlijk ook duurder.

Blijven over als de meest in aanmerking komende varianten de uitgebreide en verscherpte overeenkomst-variant en de concessievariant. Daarbij moet worden bedacht dat de invoering van een concessiestelsel vraagt om een wettelijke basis, tenminste indien exclusiviteit verzekerd moet zijn en handhaving van de randvoorwaarden van de zijde van de overheid in het geding is. In een dergelijk wettelijk kader kunnen ook hogere inhoudelijke en procedurele eisen worden gesteld aan het optreden door de overheid, bijvoorbeeld waar het gaat om de verplichte onderdelen van een concessie, bepalingen inzake de procedure van het verlenen, het wijzigen en het beëindigen van de concessie en eventuele bezwaar- en beroepsmogelijkheden.⁵²

Het voordeel van de verscherpte overeenkomstvariant is dat die – onder de voorwaarde dat de betrokken partijen elkaar kunnen vinden – snel gerealiseerd kan

⁵² Vgl. het voorstel voor een Concessiewet personenvervoer per trein, *Kamerstukken II*, 1999-2000, 27 216, nrs. 1-2 en 3.

worden. De vraag blijft echter of met deze variant uiteindelijk kan worden verzekerd dat de activiteiten van de RvA in het publieke domein een exclusief karakter houden en dat deze activiteiten op een goede wijze worden afgestemd en gecontroleerd. Daartoe biedt een op de wet gebaseerde concessie meer waarborgen. In een dergelijke wet kan dan worden bepaald voor welke activiteiten in het publieke domein accreditatie is aangewezen, welke verantwoordingsinformatie geleverd dient te worden, op grond van welke criteria en randvoorwaarden de concessie wordt verleend, welke procedure geldt (wel of geen aanbesteding) en voor welke termijn de concessie geldt, hoe de (maximum)tarieven voor accreditatie in het publieke domein worden vastgesteld en op welke wijze onder omstandigheden overheidswaarneming bij beoordelingen zou kunnen plaatsvinden.

Wij bevelen daarom aan om de voorbereiding van een dergelijke wettelijke regeling inzake de concessieverlening voor accreditatie in het publieke domein ter hand te nemen. Aangezien de totstandkoming van een dergelijke Concessiewet accreditatie de nodige tijd zal kosten, verdient het tevens aanbeveling om – vooruitlopend op die regeling – de bestaande overeenkomst tussen de Staat en de RvA uit te breiden op de door ons voorgestelde wijze.

Bijlage I: De bestaande toepassingen onder de bestuursvarianten.

Zoals in dit rapport is aangegeven zijn de ideaaltypen afgeleid van een door ons uitgevoerde categorisering van bestaande varianten van beleidstoepassingen van ‘certificatie’.⁵³ De casus die wij hebben onderzocht zijn de volgende:

- Erkende kwaliteitsverklaringen Bouwbesluit (VROM);
- Erkende kwaliteitsverklaringen Bouwstoffenbesluit (VROM);
- Certificatie van monsternemers (SIKB 1000) versus accreditatie van laboratoria en monsternemers (AP 04);
- Certificatie van asbestverwijderingsbedrijven (VROM);
- Certificatie op basis van ISO 14001 en EMAS (VROM);
- Certificatie van Zorginstellingen (VWS);
- Certificatie van de vakbekwaamheid van machinisten hijskranen en funderingsmachines (SZW);
- Certificatie van arbodiensten (SZW);
- Certificatie van scheepsuitrusting CE (V&W);
- Elektromagnetische compatibiliteit (EZ);
- Certificatie van alarmcentrales en alarmapparatuur (Just);
- Keurmerk biologische productiemethode (LNV);
- Certificatie van diervoederbedrijven (GMP+) (LNV);
- Warenwetbesluit elektrotechnische producten CE (VWS);
- Drukapparatuur (SZW).⁵⁴

Deze verschillende vormen van certificatie kunnen allemaal onder een bepaald type beleidstoepassing geschaard worden. Zij zijn immers allemaal bedoeld om als informatiemiddel de (markt)ordering in een bepaalde sector te beïnvloeden, worden als indicatie in het toezicht en handhavingsbeleid van bevoegde instanties gehanteerd, vormen een (onderdeel van een) voorwaardelijke methode om de overeenstemming met wettelijke eisen te garanderen of gelden als definitieve (onvoorwaardelijke) wettelijke vaststelling van de overeenstemming met wettelijke eisen.

Het feit dat deze vormen van certificatie onder een bepaald type beleidstoepassing geschaard kunnen worden betekent niet dat zij per se ook onder dezelfde ideaaltype zouden moeten vallen. Als voorbeeld hiervan kan de certificatie van asbestverwijderingsbedrijven dienen. In de praktijk blijkt vanwege de overheid niet of nauwelijks toezicht te zijn gehouden op de procesmatige verwijdering van asbest. Het certificaat dat zich uitspreekt over de overeenstemming met de wettelijke eisen, vormt daarmee het resultaat van de enige beoordelingsactiviteiten die vanwege de overheid is voorgeschreven dan wel wordt uitgevoerd. Ons inziens had de overheid niet kunnen afzien van nalevingstoezicht op betreffende activiteiten omdat de jaarlijkse certificatiebeoordeling van een asbestverwijderingsproces allerminst garandeert dat de alle verwijderingsactiviteiten naar behoren worden uitgevoerd.

⁵³ Certificatie is hier tussen aanhalingstekens geplaatst omdat van de vijftien meer diepgaand onderzochte toepassingen van certificatie een aantal niet of zeer waarschijnlijk niet onder de terminologie certificatie kunnen worden geschaard.

⁵⁴ Oorspronkelijk waren een vijftiental casus voorzien. Bij nader onderzoek bleken een aantal casus uit verschillende regelingen te bestaan.

Erkende kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit:

De erkende kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit betreft een wettelijk erkende vorm van certificatie. Een product waartoe een erkende kwaliteitsverklaring wordt afgegeven wordt – indien op de juiste wijze gehanteerd - geacht te voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Het bevoegd gezag neemt genoegen met de kwaliteitsverklaringen; met betrekking tot deze producten worden geen additionele bewijsmiddelen meer gevraagd, noch worden zij – althans zo lijkt het – aan beoordelingen onderworpen tijdens bouwwerkzaamheden. De vrijwillig hanteerbare erkende kwaliteitsverklaring onder het Bouwbesluit is daarmee van het erkenningstype. Men kan zich afvragen of deze certificaten voldoende garantie bieden voor de noodzakelijke kwaliteit van de gehanteerde bouwproducten voor toepassing in constructie die aan de wettelijke eisen voldoen. Bovendien is de borgingsstructuur van de erkende kwaliteitsverklaringen niet zodanig dat deze maar in de buurt komt van de structuur zoals deze in de erkenningsvariant wordt voorzien. Zo is er noch sprake van aanwijzing van de certificatie-instelling, noch van een goedkeuring van beoordelingsrichtlijnen en is de goedkeuring van lijsten van afgegeven kwaliteitsverklaringen niets meer dan een formaliteit.

Erkende kwaliteitsverklaringen onder het Bouwstoffenbesluit

Alhoewel afgeleid van de systematiek onder het Bouwbesluit zijn er aanzienlijke verschillen tussen de systematiek van de toepassing van erkende kwaliteitsverklaringen onder het Bouwstoffenbesluit en die van het Bouwbesluit. Het voor dit rapport meest belangrijke verschil is dat het bevoegd gezag zich geenszins van eigen beoordelingen behoeft te onthouden. Het is juist de bedoeling dat bij de toepassing van de bouwstoffen geregeld door het bevoegd gezag monsters genomen worden om te controleren of de bouwstoffen wel aan de verklaring van CI voldoet. De erkende kwaliteitsverklaring onder het Bouwstoffenbesluit zijn dan ook van het toelatingstype. Een bijzonderheid van deze erkende kwaliteitsverklaringen is de integriteitstoets die zowel bij de aanwijzing van certificatie-instellingen als bij de erkenning van certificaten wordt gehanteerd. Deze ‘toets’ omvat de mogelijkheid om bij strafrechtelijke procedures de erkenning van certificaten en certificatie-instellingen in te trekken.

SIKB 1000 Certificatie van monsternemers

Het gaat hier om een methode om de monsterneming van partijen van bouwstoffen aan bepaalde eisen te onderwerpen. We hebben hier te maken met een erkenningvariant daar de overheid zelf de wijze van monsterneming niet aan verdere beoordelingen onderwerpt. Het feit dat de monsternemers ook nog erkend worden door de minister alvorens zij tot de wettelijke taakbeartiging worden toegelaten doet vermoeden dat het hier om een toelatingsvariant gaat. De erkenning van de competentie van de betreffende monsternemer dient er echter toe om een zogenaamde integriteitstoets mogelijk te maken. Het gaat vooralsnog om een reactieve beoordeling met betrekking tot de vraag of gerezen ernstige bedenkingen tegen de betreffende monsternemer (bijvoorbeeld als gevolg van strafrechtelijke vervolging) noodzaken tot intrekking van de erkenning. De competentie van de betreffende monsternemer als zodanig waarover het certificaat zich uitsprekt wordt niet aan een beoordeling onderworpen.

Certificatie van asbestverwijderaars

Het certificaat vormt de wettelijke vaststelling dat asbestverwijderaars zich aan de voorgeschreven processen voor asbestverwijdering houden. In de wettelijke regeling is voorzien dat op de verwijdering van asbest door verschillende instanties, maar in het bijzonder door de gemeente nalevingstoezicht wordt gehouden. In de praktijk blijkt echter vanwege de overheid niet of nauwelijks toezicht te zijn gehouden op de procesmatige verwijdering van asbest. Het certificaat dat zich uitspreekt over de overeenstemming met de wettelijke eisen, vormt daarmee het resultaat van de enige beoordelingsactiviteiten die vanwege de overheid wordt uitgevoerd. In de praktijk komt deze regeling neer op een erkenningstype. Ons inziens kan de overheid niet afzien van nalevingstoezicht op betreffende activiteiten, omdat de jaarlijkse certificatiebeoordeling van een asbestverwijderingsproces allerm minst garandeert dat de alle verwijderingsactiviteiten naar behoren worden uitgevoerd. De certificatie van asbestverwijderingsbedrijven zou dan ook tot de toelatingsvariant moeten behoren.

Certificatie van de vakbekwaamheid van machinisten hijskranen en funderingsmachines

Het certificaat vormt de wettelijk voorgeschreven erkenning van de competentie van machinisten voor de betreffende machines. Naast deze beoordelingsactiviteit wordt vanwege de overheid geen toezicht meer gehouden op de competentie van de machinisten. Er wordt uitsluitend bekeken of de werkgever machinisten in dienst heeft die over de betreffende certificaten beschikken. We hebben hier te maken met een erkenningstype.

Certificatie van arbodiensten

Het certificaat vormt de wettelijk voorgeschreven erkenning van de competentie van de arbodienst. Naast deze beoordelingsactiviteit wordt vanwege de overheid geen toezicht meer gehouden op de competentie van de arbodiensten. Er wordt door de Arbeidsinspectie uitsluitend bekeken of de werkgever een overeenkomst heeft afgesloten met gecertificeerde arbodiensten. Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie afstemmingsbijeentkomsten hebben met de Inspectie Werk en Inkomen de toezichthouder op aangewezen CI's. Men mag echter stellen dat de competentievoorschriften voor arbodiensten zoals deze in de wettelijke voorschriften zijn geformuleerd niet door andere controleactiviteiten worden geverifieerd dan door certificatie. We hebben daarmee te maken met een erkenningstype.

Elektromagnetische compatibiliteit

Drukapparatuur

Elektrotechnische producten

Scheepsuitrusting

De eerste twee regelingen zijn afkomstig van Nieuwe Aanpakrichtlijnen. De laatste twee zijn nauw gerelateerd aan de systematiek van de Nieuwe Aanpak. In deze systematiek is het zoals reeds aangegeven de bedoeling een onderscheid te maken tussen de conformiteitsbeoordelingsprocedures welke door de producenten/importeurs moeten worden uitgevoerd en het markttoezicht dat de verantwoordelijkheid is van de bevoegde instanties. De competentie van de aangewezen instellingen behoort tot de verantwoordelijkheid van de autoriteiten van de lidstaat. De aangewezen instellingen treden echter op in dienst van de degene die de producten op de markt wil brengen. De doelstelling van de Europese wetgever is nadrukkelijk een toelatingstype.

Certificatie van alarmcentrales

De certificaten van het Nederlands Centrum voor Preventie zijn voor alarmcentrales een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een vergunning. Noch uit de Wet particuliere beveiligingsorganisaties noch uit de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus valt af te leiden dat een certificaat aanleiding geeft om af te zien van controles die vanwege de overheid worden verricht. De politie heeft ook nadrukkelijk een toezichthoudende taak in het kader van de Wet. Het gaat hier derhalve in beginsel om een toelatingsvariant. De toezichthoudende taak van de politie ten aanzien van de alarmcentrales beperkt zich in de praktijk echter tot een papieren controle: er wordt nagegaan of er een certificaat en een vergunning aanwezig is. Dit heeft materieel derhalve meer weg van een erkenningstype.

GMP+

GMP+ is een vrijwillig hanteerbare regeling die is vastgelegd in een verordening van het productschap diervoeder. GMP+ is met name bedoeld om afnemers van diervoeders garantie te geven omtrent de veiligheid van betreffende diervoeders. De regeling dient met andere woorden gegarandeerde informatie te verschaffen ten dienste van het aankoopgedrag op een bepaalde markt. GMP+ is derhalve in beginsel een marktordeningstype. Opvallend is echter dat tot op heden de toezichtsactiviteiten van het productschap met betrekking tot de naleving van wettelijke verplichtingen gecombineerd zijn met de GMP+ beoordelingen. Dit maakt deze regeling lastig te kwalificeren. In het wetsvoorstel voor de Kwaliteitswet diervoeders is tevens voorzien dat bij de controles inzake de naleving van wettelijke verplichtingen rekening gehouden kan worden met een samenhangend stelsel van voorzorgsmaatregelen en een erkend bedrijfscontrolesysteem. Mocht deze vertaling krijgen in wettelijke regelingen dan lijken we te maken hebben met een soort van toelatingsstelsel. Krijgt deze suggestie uitsluitend gevolg in het toezichtsbeleid van de bevoegde instanties dan zullen we te maken hebben met een toezichtsvariant.

Biologische productie

SKAL is een toezichthoudende instantie die bij wettelijke regeling is aangewezen voor uitvoering van de Europese Verordening inzake biologische productiemethoden. Deze verordening is vastgesteld om ten behoeve van het aanbod van gegarandeerd biologisch geproduceerde producten de aanduiding biologisch en daarbij noodzakelijk na te leven voorwaarden wettelijk te verankeren. Het gaat hier om een marktordeningsvariant daar de verordening is ingericht om de informatie van gegarandeerd biologisch geproduceerde producten aan wettelijke vereisten te onderwerpen en daarmee het vertrouwen van consumenten in deze informatie te verzekeren. Gezien de wettelijke verankering van dit marktordeningstype wijkt deze zeer sterk af van de juridisch-bestuurlijke inbedding zoals deze hierboven voor een marktordeningsvariant is voorgenomen.

Certificatie op basis van ISO 14001 en EMAS

De norm ISO 14001 omvat de voorwaarden voor inrichting van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem. De Europese 'Eco management and audit scheme' Verordening beschermt een Europese aanduiding van de inrichting van een systematische borging van bedrijfsinterne milieuzorg gericht op continue verbetering van milieuprestaties. Zowel deze private norm als de Europese verordening zijn gericht op versterking van de interne beheersing van de beheersing van milieuaspecten van de productie binnen bedrijven. Deze certificatie biedt bedrijven een externe beoordeling van hun interne

inspanningen en biedt bedrijven de mogelijkheid om aan belanghebbenden vertrouwen te bieden omtrent de naleving van hun milieudoelstellingen. Het certificaat is in eerste instantie een communicatiemiddel gericht op sociale ordening of marktordening. Tegelijkertijd zijn beide stelsels zodanig tot ontwikkeling gekomen dat de mogelijkheid van een afstemming van de in- en externe borging en het toezicht en handhavingsbeleid van overheden nadrukkelijk aan de orde is (zie bijvoorbeeld de vergunning op hoofdzaken). Vandaar dat deze certificatieactiviteiten onder de toezichtsvariant moeten worden geschaard.

HKZ-certificatie

De certificatieschema's van de Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de zorgsector zijn ontwikkeld parallel aan de totstandkoming van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Certificatie op grond van deze schema's dient de informatieverschaffing aan belanghebbenden (zoals verzekeraars en patiënten) over de capaciteit van een zorginstelling om verantwoorde zorg aan te bieden. In die zin hebben we hier te maken met een marktordeningsvariant. In de parlementaire geschiedenis van deze wet is tevens nadrukkelijk een afstemming van de interne en externe borgingsmechanismen en de uitoefening van nalevingstoezicht door de Inspectie aan de orde geweest. De doelstelling van de wetgever was met andere woorden om certificatie van de managementsystemen van de zorgaanbieders in een toezichtsvariant te hanteren. Tot op heden echter lijkt van een dergelijke afstemming nauwelijks sprake te zijn.

AP-04 Accreditatie laboratoria en monsternemers

Het betreft hier een vorm van accreditatie van conformiteitsbeoordelingsinstellingen. Deze vorm van accreditatie past dan ook niet in het hier ingerichte model voor beleidstoepassingen van certificatie.

Bijlage II Mededingingsaspecten accreditatie

Mocht een meer centrale positie van een accreditatieorganisatie in de rede liggen, zijn er dan beleidsmatige dan wel juridische motieven die er in ieder geval toe noodzakelijk maken de mogelijkheid open te laten dat ook andere instellingen de beoordeling van certificatie-instellingen uitvoeren?

In de huidige context is de RvA de enige accrediterende instelling in Nederland. RvA is een privaatrechtelijke stichting. In verschillende wettelijke regelingen is aan de RvA een taak toebedacht met betrekking tot de wettelijke beoordeling van conformiteitsbeoordelingsinstellingen. Tegelijkertijd geeft de regering vaak aangegeven dat accreditatie geen noodzakelijke voorwaarde voor erkenning is. De omstandigheid dat in verschillende documenten, waaronder de overeenkomst Staat-RvA, is aangegeven dat accreditatie door de RvA slechts gezien wordt als één methode om overeenstemming aan te tonen geeft ons inziens een aanwijzing dat aan de RvA geen bijzondere machtspositie is toegekend.

Wij menen dat de idee van concurrentie voor wat betreft de uitvoering van accreditatieactiviteiten met betrekking tot wettelijke taken – dit rapport ziet niet op andere accreditatieactiviteiten – niet in het publieke belang is. De aard van de taakvervulling - de competentie-beoordeling van instellingen met wettelijke taken - vormt ons inziens een belangrijke aanwijzing voor het noodzakelijke publieke karakter van de activiteit. Deze publieke taakvervulling vereist een relatie tussen de overheid en de accreditatieorganisatie die de overheid in staat stelt om de kwaliteit van de activiteiten overeenkomstig haar wensen te waarborgen. Zoals hierboven duidelijk geworden sluiten we daarbij geenszins uit dat de betreffende taakvervulling door rechtspersonen met een privaatrechtelijke grondslag wordt uitgevoerd. Wij menen echter dat concurrentie binnen de uitvoering van deze publieke taak niet wenselijk is.

De Europese mededingingsrechtelijke bepalingen zijn uitsluitend van toepassing op ondernemingen. Een onderneming is elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. De aanwezigheid van winstoogmerk is niet relevant voor de beantwoording van deze vraag.⁵⁵ De hoofdvraag is derhalve of accreditatie gezien kan worden als een economische activiteit. Een economische activiteit is ieder activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt.⁵⁶

Een economische activiteit is in ieder geval niet een activiteit die nauw samenhangt met overheidsprerogatieven of een activiteit met in essentie een sociaal karakter. Overheidsprerogatieven zien met name op de uitoefening van openbaar gezag. Zo werd in het arrest *Diego Cali* aangegeven dat de inspectiewerkzaamheden die op basis van een exclusieve concessie waren verleend aan de ‘*Servizi ecologici porto di Genova*’ (SEPG) een taak van algemeen belang behelsde die behoorde tot de kerntaken van de staat op het gebied van de bescherming van het milieu. ‘Wegens de aard en doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, komen dergelijke inspectiewerkzaamheden dan ook neer op het uitoefenen van prerogatieven inzake de

⁵⁵ HvJEG 23 april 1991, zaak C-41/90 (Höfner en Elser), *Jur.* 1991, I-1979, r.o. 21-24.

⁵⁶ Bijv. HvJEG 25 oktober 2001, zaak C-475/99 (Glöckner).

bescherming van het milieu, die typische overheidsprerogatieven zijn. Zij hebben geen economisch karakter dat de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen.⁵⁷ Overheidsprerogatieven zijn echter breder van de uitoefening van openbaar gezag. Het gaat ook om andere zaken die sterk aan het staatsgezag raken, zoals bijvoorbeeld het maken van paspoorten.⁵⁸

Onder de huidige situatie kan de RvA zich niet eenvoudig onttrekken aan de mededingingsregels. De beoordeling van certificatie-instellingen op basis van EN 45000 normen is inhoudelijk gezien niet anders dan een (bijzondere soort van) certificatieactiviteit, waarvan het Gerecht in eerste aanleg reeds heeft aangegeven dat het een economische activiteit behelst.⁵⁹ In het private domein is er geen relatie tussen de RvA en de Staat. Voor wat betreft het publieke domein is het regeringsbeleid dat naast accreditatie door de RvA ook op andere wijze kan worden aangetoond dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Formeel zijn aan de RvA geen publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend. Sterker nog het regeringsbeleid is er tot op heden op gericht geweest te voorkomen dat aan de RvA openbaar gezag wordt verleend.⁶⁰ Daarbij heeft men bij voortdurende volgehouden dat er voor certificatie-instellingen andere mogelijkheden waren dan accreditatie om de benodigde competentie voor de uitvoering van de wettelijke taken uit te voeren. Wij zijn in dit onderzoek niet op daadwerkelijke alternatieven gestuit, behalve dan een beoordeling door overheidsinstanties zelf.

In de overeenkomst tussen de Staat en de RvA worden de activiteiten van RvA gekwalificeerd als dienst van algemeen economisch belang. Dat lijkt erop te duiden dat de Staat hier gebruik heeft willen maken van de mogelijkheid die art. 86 lid 2 EG biedt om uitzonderingen op de mededingingsregels mogelijk te maken. De precieze reden voor deze vaststelling wordt echter niet duidelijk.

Artikel 86 lid 1 geeft aan dat de lidstaten met betrekking tot openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen geen enkele maatregel mogen nemen die in strijd is met het EG-verdrag. Artikel 86 verzet zich derhalve geenszins tegen het oprichten van staatsondernemingen of het toekennen van exclusieve rechten aan bestaande ondernemingen. Dit artikel geeft echter wel nadrukkelijk aan dat de lidstaten door dergelijke handelingen de werking van artikel 82 EG (verbod van misbruik van machtspositie) niet mogen omzeilen en dat het vrij verkeer van goederen en diensten (artikel 28 en 49 EG) tussen de lidstaten slechts mag worden belemmerd indien dwingende vereisten daartoe noodzaken.

Het verschil tussen de toekenning van de machtspositie en de misbruik daarvan is in de juridische praktijk een fragiel onderscheid. Een lidstaat handelt volgens het Hof van Justitie in strijd met artikel 86 lid 1 juncto artikel 82: 'wanneer de betrokken onderneming door de enkele uitoefening van het haar toegekende recht misbruik van haar machtspositie maakt, of indien deze rechten een situatie kunnen creëren waarin de onderneming tot een dergelijk misbruik wordt gebracht'. Dit komt erop neer dat

⁵⁷ Zaak C-343/95 (Diego Cali & Figli), *Jur.* 1997, p. I-1547.

⁵⁸ Zaak C-44/96 (Mannesmann), *Jur.* 1998 I-73.

⁵⁹ GvA EG 22 oktober 1997, Gevoegde zaken T-213/95 en T-18/96 (Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf), *Jur.* 1997, p. II-1739.

⁶⁰ *Internationaal is de norm*, Ministerie van Economische Zaken, juni 2000, p. 33. Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 27426. nr. 9, p.17.

het aannemelijk maken van potentieel misbruik voldoende is om strijd met het Europees recht aan te tonen. Misbruik is bij de verlening van bijzondere en uitsluitend rechten aan de overheid toe te rekenen indien zij geen waarborgen treft om dit misbruik te voorkomen.⁶¹

De toekenning van een exclusieve positie mag ook geen belemmering van het intracommunautair handelsverkeer (art. 49) opleveren, tenzij de dwingende vereisten hier daadwerkelijk toe noodzaken. Voor wat betreft belemmeringen op het vrij verkeer van diensten zijn onder andere als dwingende vereisten erkend: consumentenbescherming, de eerlijkheid van commerciële transacties, de naleving van professionele gedragsregels, het voorkomen van fraude, de bescherming van werknemers en de arbeidsmarkt alsmede de bescherming van het milieu. Voorwaarde voor een gerechtvaardigde belemmering van het vrije verkeer is de proportionaliteit van de gehanteerde maatregel. In het licht van het publieke belang dat met de beoordeling van de uitoefening van wettelijke conformiteitsbeoordelingstaken is gemoeid denken wij dat een belemmerende maatregel gerechtvaardigd is. Men zou dit dan moeten motiveren met een beroep op de borging van de naleving van professionele gedragsregels of de bescherming van de gezondheid van mensen en het milieu.

Een aanwijzing voor het feit dat de Commissie niet uitgaat van concurrentie tussen accreditatieorganisaties vinden wij in het volgende fragment van de Gids voor de Nieuwe Aanpak:

Lidstaten nemen jegens de andere lidstaten en instellingen van de Gemeenschap de eindverantwoordelijkheid voor de competentie van de aangemelde instanties. Daarom moeten zij de competentie van de instanties die willen worden aangemeld, verifiëren. (...) De vraag of de instantie die voor aanmelding in aanmerking wil komen, aan de eisen voldoet, wordt beantwoord door de beoordeling van deze instantie. Accreditering volgens de normen van de serie EN 45000 is een ondersteuning van het technische gedeelte van de aanmelding en blijft, hoewel zij niet verplicht is, een belangrijk en bevoorrecht instrument voor het beoordelen van de competentie, de onpartijdigheid en de integriteit van de aan te melden instanties. Daarnaast moet accreditering door de nationale aanmeldende instanties worden beschouwd als de technische basis die de voorkeur geniet voor de beoordeling, teneinde verschillen in de voor de aanmelding toegepaste criteria zoveel mogelijk te beperken. *De aanmeldende lidstaat kan naar eigen oordeel beslissen of de beoordeling door een bevoegde accrediteringsinstantie die in een andere lidstaat is gevestigd in overweging wordt genomen.*(...) Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om te waarborgen dat aangemelde instanties hun competentie te allen tijde behouden en de werkzaamheden kunnen verrichten waarvoor zij zijn aangemeld. De lidstaat kan zelf de middelen en methoden hiervoor kiezen. Wel moet de door de accrediteringsinstanties ontwikkelde werkwijze met betrekking tot toezicht en herbeoordeling worden gevolgd.⁶²

Volgens bovenstaand citaat behoeft een lidstaat in het kader van de aanwijzing geen accreditaties van andere lidstaten toe te staan. Met andere woorden het vrij verkeer van diensten kan hier gerechtvaardigd worden beperkt. Indien dit geldt voor de aanwijzing van certificatie-instellingen in de Nieuwe Aanpak, denken wij dat dit eveneens zou mogen gelden voor de beoordeling van certificatie-instellingen die een wettelijke taak verricht vanuit nationaal georiënteerde regelingen. Als dit al geldt in het kader van Europese regelgeving dan geldt dat des te meer voor de

⁶¹ M.B. Nijhof, *De concessie in Europeesrechtelijk perspectief*, Europese Monografieën, Deventer: Kluwer 2000, p. 104-105.

⁶² Gids voor de tenuitvoerlegging van de op basis van de nieuwe aanpak en de globale aanpak tot stand gekomen richtlijnen, Europese Commissie, Brussel 1999, par. 6.1.

competentiebeoordeling in het kader van nationale wettelijke regelingen. In beide gevallen zou derhalve aan een nationaal accreditatiebewijs een exclusieve status mogen worden toebedeeld.

Mocht accreditatie dienen te worden aangemerkt als een economische activiteit (en deze activiteit dus geen overheidsprerogatief behelst) en is er ook geen dwingend vereiste dat een belemmering van het vrij verkeer van diensten rechtvaardigt, dan komen we uit bij 86 lid 2 EG.

Artikel 86 lid 2 geeft aan dat diensten van algemeen economisch belang onder de regels van het Verdrag vallen voor zover de toepassing daarvan de vervulling in feite of in rechte van de hun toevertrouwde taak niet verhindert. De term ‘dienst van algemeen economische belang’ dient te worden geïnterpreteerd in het licht van de nationale situatie. Met andere woorden de lidstaten bepalen in beginsel zelf wat zij een dienst van algemeen economische belang achten. De Commissie grijpt slechts in indien de betrokken activiteit zich geheel niet door specifieke kenmerken onderscheidt van andere economische activiteiten, of wanneer die activiteiten reeds op bevredigende wijze worden verricht door ondernemingen die wel volgens de regels van de markt werken.⁶³ Voorwaarde voor de toepassing van 86 lid 2 is allereerste dat er sprake is van een nadrukkelijke opdracht tot de specifieke taakvervulling.⁶⁴ In het licht van deze publieke taakvervulling dient concurrentie niet wenselijk te zijn. De afwijking van de concurrentiebepalingen dient zowel noodzakelijk te zijn als evenredig. De concurrentiebelemmering die wordt gecreëerd dient tevens voorzien te zijn in de opdracht door het bevoegd gezag. De belemmerende gedraging dient noodzakelijk en evenredig te zijn in het kader van de specifieke taakvervulling en mag in geen geval concurrentie volledig uitsluiten waar het een aanzienlijk deel van de betreffende producten of diensten betreft.

Toepassing van mededingingsrechtelijke regels op de RvA kan worden voorkomen of beperkt, indien de overheid de RvA belast met een taak van algemeen economisch belang en dat ook duidelijker dan nu vastlegt. Dan zal de noodzaak van de opdracht van bevoegdheden of taken aan de RvA wel door de Nederlandse staat moeten worden aangetoond. Men zal met andere woorden moeten aantonen dat de betreffende taak niet onder normale marktcondities kan worden vervuld. Vervolgens dient de RvA bij eventuele mededingings-beperkende maatregelen aantoonbaar maken dat deze noodzakelijk zijn om de betreffende taak te verrichten. Bovendien mag de RvA vervolgens zelf niet misbruik maken van zijn economische machtspositie.

Dit betekent naar onze mening echter wel dat de overheid nu de noodzaak erkent van een verbeterde borging van de kwaliteit van conformiteitsbeoordelingen in het kader van wettelijke regelingen. Doet zij dit niet dan mag men ervan uitgaan dat gezien de nationale opstelling accreditatie niet als dienst van algemeen economisch belang kan worden gekenmerkt.

Wil men overgaan tot concessieverlening van de dienst dan zal men dat moeten doen bij openbare aanbesteding. Er is dus concurrentie ‘om de markt’ mogelijk.

⁶³ Non-paper, p. 9. Mededeling van de Commissie over diensten van algemeen belang in Europa, PB. EG 2001 C 17/4, punt 22.

⁶⁴ Het gelijksoortige artikel 11 van de Mededingingswet spreekt van het belasten met het beheer van diensten van algemeen economische belang bij wettelijk voorschrift of door een bestuursorgaan.

Buitenlandse accreditatie-instellingen en andere nieuwe aanbieders mogen dus op deze aanbesteding reageren.