





# Inhoudsopgave

1	<b>Inleiding</b>	5
1.1	Vraagstelling	6
2	<b>Begripsverheldering</b>	9
2.1	Definitie: Publieke certificering	9
2.2	Certificering en de publieke taak van de overheid	10
2.3	Betrokken actoren	11
2.4	Verschillende vormen van certificering	13
2.5	Tot slot	17
3	<b>Kansen en risico's: Tafel van Elf</b>	19
3.1	Wat is de Tafel van Elf?	19
3.2	Certificering en spontane naleving	20
3.2.1	Certificering en de kennis van regels	20
3.2.2	Certificering en de kosten-batenverhouding van naleving	22
3.2.3	Certificering en de acceptatie van normen	23
3.2.4	Certificering en normgetrouwheid bij de doelgroep	23
3.2.5	Certificering en de kans op informele controle en melding van overtredingen	24
3.3	Certificering en controle	25
3.3.1	Certificering en de kans op controle van een bedrijf	25
3.3.2	Certificering en de kans op ontdekking van een overtreding	26
3.4	Certificering en sancties	28
3.4.1	Certificering en de dreiging van sancties	28
3.5	Conclusie	29
4	<b>Reflectie</b>	31
4.1	Inleiding	31
4.2	De schakels	31
4.2.1	Het besluit om certificering als instrument in te zetten	31
4.2.2	Opstellen van certificatieschema's door het college van deskundigen	32
4.2.3	Accreditatie en controle door de Raad voor Accreditatie	32
4.2.4	Certificatie en controle door de certificerende instelling	32
4.2.5	De invloed van de markt	34
4.3	Publiek toezicht en certificering: meerwaarde of onmogelijke combinatie?	35
	<b>Literatuur</b>	37
	<b>Bijlage: twee voorbeelden van certificering</b>	38



# 1 Inleiding

## *Handhaving en certificering*

Reeds geruime tijd wordt een discussie gevoerd over de kwaliteit van de handhaving van regelgeving. Tot de handhaving behoren alle overheidsinspanningen die gericht zijn op het doen naleven van regelgeving. Steeds duidelijker wordt dat de naleving van regelgeving niet in voldoende mate kan worden afgedwongen met de klassieke dwangmiddelen die de overheid tot haar beschikking heeft. Er wordt gezocht naar manieren om de verantwoordelijkheid voor naleving meer in handen te leggen van de burgers en ondernemers die aan de regels zijn onderworpen. Zelfregulering lijkt daarom een aantrekkelijk alternatief voor publieke handhaving, bijvoorbeeld in de vorm van complianceprogramma's.<sup>1</sup> Een andere vorm van zelfregulering die de laatste jaren volop in de belangstelling staat, is certificering. Certificering is te beschouwen als een systeem van kwaliteitsborging door middel van zelfregulering, een werkwijze die in de private sector reeds een lange traditie kent. Ondernemers sluiten zich vrijwillig aan bij een certificaat en leggen zich daarmee vast om de bijbehorende regels na te leven.

Certificering wordt de laatste jaren steeds vaker ingezet om overheidsdoelen te realiseren in het publieke domein. Zo stimuleert de overheid certificering in het kader van de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). De MDW-werkgroep stelt: "Certificatie stelt de overheid in staat op een doelmatiger en slagvaardiger wijze toe te zien op de naleving van normen".<sup>2</sup> Dat betekent echter niet dat de overheid terugtreedt. Zo merkt minister Jorritsma in een overleg met de Kamer over de nota "Internationaal is de norm" het volgende op:

"Als wij naar het MDW-traject en überhaupt naar liberalisering en privatisering kijken, zien wij heel dikwijls dat, als de overheid een taak niet meer doet maar er wel vormen van publiek belang aan zitten — dat is eigenlijk het criterium — een en ander vraagt om regulering. Misschien is er dan zelfs wel meer regulering nodig, omdat er een veel striktere scheiding wordt aangebracht tussen verantwoordelijkheden. De overheid is daarbij vanuit het publieke belang verantwoordelijk voor de kwaliteitsregulering. De uitvoerders moeten hier op de een of andere manier op vastgepind worden. Daar zijn dikwijls regels en toezicht voor nodig."

Als certificering wordt ingezet in de context van handhaving en naleving van regelgeving, gebeurt dat veelal vanuit de verwachting dat regels die ontstaan op initiatief van de gebruikers beter worden nageleefd dan regels die door de overheid worden opgelegd. Bovendien zou de handhaving door de overheid kunnen aansluiten op de zelfregulering in een branche, of zou het toezicht door de overheid

---

<sup>1</sup> Een complianceprogramma is een weloverwogen ontwikkeld en geïmplementeerd (management)systeem dat erop gericht is om onrechtmatig handelen binnen een ondernemen tijdig op te sporen en te voorkomen.

<sup>2</sup> Ministerie van Economische Zaken/KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, 2000:5.

op sommige aspecten zelfs minder intensief hoeven te zijn. Op die manier kan de beperkte handhavingscapaciteit meer strategisch worden ingezet.

Inmiddels is enige ervaring opgedaan met certificering in de publieke sector. Daarbij rijzen vragen over de precieze bijdrage die certificering kan leveren aan de naleving van regels en de gevolgen voor publieke handhaving van regels. Bovendien blijken aan certificering ook risico's voor normnaleving en handhaving verbonden te zijn. Als de overheid meer vertrouwt op zelfregulering, is het denkbaar dat diezelfde overheid in een later stadium minder mogelijkheden heeft om in ongewenste situaties te interveniëren. Tevens rijzen meer algemene vragen over de relatie tussen publieke regelgeving en zelfregulering, en de status van private instellingen met een publieke taak op het terrein van certificering.

## 1.1 Vraagstelling

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie streeft naar het verbeteren van de kwaliteit van de rechtshandhaving en richt zich daarbij op gedragsaspecten van naleving van regels. Daartoe willen wij bevorderen dat de inzet van certificering in de handhavingspraktijk zorgvuldig wordt afgewogen; vandaar dit onderzoek naar de kansen en risico's die aan de inzet van certificering in de handhavingspraktijk zijn verbonden. Het doel van het onderzoek was allereerst een discussie en gedachten- en opinievorming bij beleidsmakers bij de overheid op gang te brengen over de kansen en risico's van certificering in het kader van handhaving en naleving van regelgeving. Ten tweede heeft het onderzoek geresulteerd in een handreiking voor de inzet van certificering in het publieke domein.<sup>3</sup> Op deze manier hopen wij de bewustwording van de kansen en risico's van certificering in de publieke sector onder beleidsmakers, handhavers en wetgevers te vergroten.

In deze discussienotitie is de weerslag van het onderzoek te vinden. Gezien de bovenstaande doelstelling, is dit onderzoek dus eerder exploratief van karakter dan dat het pasklare oplossingen biedt. De vraag of certificering bijdraagt aan normnaleving, kan in het kader van dit onderzoek niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Het doel is veeleer de dilemma's te schetsen die spelen bij de inzet van certificering in het publieke domein, en vragen op te werpen die bij deze inzet gesteld zouden moeten worden. Dit onderzoek beoogt niet een pleidooi voor of tegen certificering te leveren. Afhankelijk van de situatie zal certificering kansen bieden voor naleving, of juist teveel risico's in zich bergen om van nut te kunnen zijn. Deze notitie beoogt handvatten te bieden voor een zinvolle afweging tussen deze kansen en risico's.

### *Vraagstelling*

De *centrale vraag* in deze discussienotitie is: welke kansen en risico's biedt certificering voor normnaleving, en wat zijn de consequenties van deze kansen en risico's voor de handhavingsinspanningen van de overheid?

---

<sup>3</sup> Handhaving en Certificering. Een handreiking voor de beleids- en wetgevingspraktijk. Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, 2002.

Daarbij is met name aandacht besteed aan de volgende vragen:

- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen publiek toezicht en certificering?
- Welke mix van publiek toezicht en certificering is aantrekkelijk: wanneer versterken of verzwakken deze vormen elkaar?
- Welk belang hebben bedrijven bij een certificaat, en onder welke voorwaarden zullen marktpartijen die met een certificaat te maken krijgen, met name consumenten, druk uitoefenen?

### *Kanttekeningen*

Op deze plek willen we graag twee kanttekeningen plaatsen bij het onderzoek. Certificering is een onderwerp dat vanuit veel invalshoeken in de belangstelling staat. Zo worden in het kader van de MDW-operatie de mogelijkheden van certificering onderzocht en wordt een kabinetsstandpunt voorbereid. Dit onderzoek richt zich specifiek op de invalshoek van *naleving en handhaving* van publieke regelgeving. De focus ligt dus op de eventuele bijdrage van certificering aan naleving en publiek toezicht. De conclusies die vanuit deze invalshoek worden getrokken, zeggen niets over de voor- en nadelen van certificering op andere aspecten.

In de tweede plaats dient te worden opgemerkt dat publiek toezicht en certificering beide hun mogelijkheden en beperkingen hebben. Dat publiek toezicht niet altijd een garantie is voor naleving van de regelgeving, moge duidelijk zijn. De problemen waarmee de overheid als toezichthouder te maken heeft, en de vraag in hoeverre publieke verantwoordelijkheden door publiek toezicht kunnen worden waargemaakt, blijven in dit onderzoek echter nadrukkelijk buiten beschouwing. In dit onderzoek staat het systeem van certificering in het publieke domein centraal. We gaan dus alleen in op de kansen en risico's van certificering voor naleving van regelgeving. Daarmee ontstaat mogelijk een enigszins gekleurd beeld, waarin allerlei nadelen van certificering worden geschetst die net zo goed gelden voor publiek toezicht. We willen met de geschetste risico's niet impliceren dat de overheid het perse "beter" zou kunnen. De doelstelling van dit onderzoek is bewust beperkt gehouden; de vraag naar effectief publiek toezicht is niet aan de orde.

### *Het onderzoek*

Dit onderzoek is uitgevoerd door B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies bv. Een literatuurstudie en een aantal gesprekken met deskundigen op het terrein van certificering, zowel individueel als in expertsessies, hebben hun weerslag gekregen in voorliggende discussienota. Daarnaast heeft het onderzoek geresulteerd in een praktische handreiking voor beleidsmakers, wetgevers en handhavers die overwegen certificering toe te passen in de context van handhaving van publieke regelgeving.<sup>4</sup> Op die manier streeft het Expertisecentrum erna om bij deze groep het bewustzijn van de kansen en risico's van certificering in de publieke sector te vergroten.

---

<sup>4</sup> Handhaving en certificering. Een handreiking voor de beleids- en wetgevingspraktijk. Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2003.

### *Leeswijzer*

In het tweede hoofdstuk zullen we het begrip certificering verhelderen. In het derde hoofdstuk beschrijven we aan de hand van de Tafel van Elf de kansen en risico's die aan het instrument verbonden zijn voor zover het gaat om het nalevingsgedrag van de justitiabelen. Hoofdstuk vier bevat een reflectie. We besluiten met een meer algemene beschouwing over de mogelijkheden en onmogelijkheden van certificering als sturingsinstrument van de overheid. Tot slot zijn twee casebeschrijvingen opgenomen van publieke certificering in de arbowetgeving en de asbestverwijdering.



## 2 Begripsverheldering

### 2.1 Definitie: Publieke certificering

Een certificaat is een schriftelijke verklaring dat een product, proces of persoon aan bepaalde eisen voldoet. In sommige sectoren is certificering van oudsher een overheidstaak, bijvoorbeeld de certificering van zeeschepen. In veel gevallen is certificering echter een puur privaat initiatief - denk aan de iso-certificering. Bedrijven of sectoren formuleren zelf normen waaraan ze zich willen houden (het proces van normalisatie) en huren vervolgens een certificerende instelling (CI) in die toeziet op normnaleving. Voor bedrijven is het voordeel van certificering erin gelegen dat de kwaliteit van hun producten of diensten constanter wordt en het vertrouwen van afnemers en overheid toeneemt. Hierdoor worden bijvoorbeeld afzetmogelijkheden vergroot, kunnen productprijzen worden verhoogd, en kunnen risico's van aansprakelijkheid worden beperkt.

Certificering kan dus zowel publiek als privaat van karakter zijn. Dit onderzoek richt zich vooral op de mengvormen die de laatste jaren steeds meer in opkomst zijn. Certificering past binnen het denken over een terugtrekkende overheid. Het sluit aan bij beleid dat zich richt op de bevordering van marktwerking, het terugdringen van belemmerende regels en van administratieve lasten.<sup>5</sup> Voorts wordt de toepassing voor certificering bevorderd door ontwikkelingen in 'Europa', met name door de zogenaamde nieuwe aanpak richtlijnen. Deze richtlijnen betreffen algemene technische specificaties waaraan bepaalde producten moeten voldoen waarbij wordt verwezen naar geharmoniseerde Europese normen.<sup>6</sup>

Als certificering wordt ingezet als instrument van overheidsbeleid, spreken we van publieke certificering. Volledig private certificering blijft hier buiten beschouwing. In deze notitie maken we onderscheid tussen *certificering* - door private instellingen - en *toezicht*, dat is voorbehouden aan de overheid. We definiëren certificering als het geheel aan 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.<sup>7</sup> Een certificaat is niet gelijk aan een keurmerk. Een keurmerk kan door iedereen, ook door de producent zelf, worden toegekend. Certificering gebeurt door een onafhankelijke derde.

Een van de terreinen waarop publieke certificering als instrument wordt ingezet, is het terrein van naleving en handhaving van regelgeving. Certificering wordt dan als aanvulling op overheidstoezicht gebruikt. Vanuit het perspectief van de overheid zijn hiervoor verschillende argumenten.

---

<sup>5</sup> Het door het ministerie van Economische Zaken geïnitieerde plan 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' heeft in dit verband als belangrijke stimulans gefunctioneerd. MDW-werkgroep certificering, *Normalisatie en certificatie*, 1996; Ministerie van Economische Zaken, *Internationaal is de norm*, TK, 1999-2000, 21 670, nr. 10, p. 8.

<sup>6</sup> Vergelijk <http://www.euronorm.net>.

<sup>7</sup> MDW-werkgroep certificering, *Normalisatie en certificatie*, 1996, p. 13.

In de eerste plaats het argument van *effectiviteit*. De veronderstelling is dat zelfregulering effectiever is dan overheidsregulering, en dat certificering de naleving van regels zou bevorderen. Dit argument staat in deze notitie centraal. Het tweede argument is dat van *efficiëntie* voor de overheid. Certificering stelt de overheid in staat de kosten van handhaving deels af te wentelen op de markt. Ondernemers betalen immers zelf voor het certificaat en de controle op dat certificaat. Daar komt bij dat de handhavingscapaciteit van de overheid beperkt is. Men kan niet overal toezicht houden en aangezien gecertificeerde bedrijven al door private instellingen worden gecontroleerd, kan de overheid prioriteit geven aan toezicht elders.

## 2.2 Certificering en de publieke taak van de overheid

Uit het feit dat certificering wordt ingezet om de naleving van regelgeving te bevorderen, zou gemakkelijk het idee kunnen ontstaan dat certificering een substituut is voor publiek toezicht. Dat is echter geenszins het geval. In de eerste plaats kan certificering nooit voldoende recht doen aan de publieke verantwoordelijkheid van de overheid. Publiek toezicht wordt uitgeoefend vanwege een publiek belang. Vaak hangt dit belang samen met de veiligheid van een product en de risico's die aan de productie of het gebruik zijn verbonden. Als er een publiek belang is, is en blijft de betrokken minister verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regelgeving. Certificering doet daar niets aan af: de minister kan zich niet op een certificaat beroepen als een bedrijf publieke regels overtreedt. Certificering heeft dus geen consequenties voor de verantwoordelijkheid van de overheid en kan nooit een substituut zijn voor publiek toezicht.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat certificering en handhaving geen uitwisselbare activiteiten zijn. Beide activiteiten beogen weliswaar nalevingsgedrag te bevorderen, maar certificering en handhaving verschillen op essentiële punten van elkaar. Enigszins gechargeerd, gaat certificering uit van georganiseerd vertrouwen, terwijl het uitgangspunt voor handhaving georganiseerd wantrouwen is. Certificering biedt in het beste geval een gerechtvaardigd vertrouwen in de kwaliteit van een product. Dat is meestal niet voldoende wanneer het gaat om de wettelijke taak van de overheid.

Wat zijn de consequenties hiervan voor de handhaving? De keuze voor certificering begint net als elk beleidsproces met enkele fundamentele vragen: is er een publiek belang waarvoor de overheid verantwoordelijk is, welke beleidsdoelen zijn hieraan verbonden, en welke instrumenten zijn het meest geschikt om deze doelen te realiseren? Als de overheid kiest voor regelgeving als instrument, moet zij zich afvragen welk nalevingsniveau noodzakelijk is om de beleidsdoelstellingen te realiseren, en hoe dit nalevingsniveau het best kan worden bevorderd. Certificering kan daaraan, als systeem van kwaliteitsborging, een bijdrage aanleveren. In het meest gunstige geval, kan de overheid haar handhavingstaken hierop aanpassen. Daarbij moet een afweging worden gemaakt tussen de mogelijke bijdrage van certificering aan naleving van regelgeving, en het eventuele verlies aan mogelijkheden van de overheid om in ongewenste situaties te interveniëren.

## 2.3 Betrokken actoren

Bij het proces van certificering zijn verschillende partijen betrokken. We zetten hieronder de belangrijkste op een rij en geven daarbij aan wat hun taken op het terrein van certificering zijn.

### *De overheid*

De overheid is verantwoordelijk voor de vaststelling van publieke regelgeving en schept het kader voor certificering, al dan niet door de mogelijkheid van certificering expliciet in de regels te vermelden. In het geval van 'aanwijzing', wijst de overheid een of meerdere instellingen aan die belast zijn met de verstrekking van en controle op certificaten. Voorts is de overheid verantwoordelijk voor handhaving in het publieke domein.<sup>8</sup>

### *College van deskundigen*

Het college van deskundigen bestaat uit vertegenwoordigers van alle bij het certificaat betrokken partijen (de branche, certificerende instellingen, consumenten, milieuorganisaties). De normen die de overheid stelt, vereisen in veel gevallen nog uitwerking naar normen die zijn toegesneden op de (productie)processen in de betreffende branche, zoals fabricage- en beproevingsnormen. Daarom is vaak een vertaalslag nodig van publieke normen naar de concrete toetsbare normen die aan een certificaat zullen worden verbonden. Het college van deskundigen maakt deze vertaalslag van publieke regels naar het zogenaamde certificatieschema. Het college van deskundigen is bijvoorbeeld actief wanneer de overheid regels heeft gesteld op hoofdlijnen, of wanneer het certificatieschema méér omvat dan de publieke regels alleen.

Als zich meerdere certificerende instellingen aan het college van deskundigen hebben verbonden, spreekt men van een centraal college van deskundigen (CCvD). Een dergelijke constructie bevordert harmonisatie op technisch-inhoudelijk gebied. In totaal zijn er in Nederland ongeveer 25 (centrale) colleges van deskundigen.

### *Certificerende instelling (CI)*

De certificerende instelling ziet door middel van audits toe op naleving van de normen die aan het certificaat zijn verbonden en geeft certificaten uit als geen tekortkomingen zijn geconstateerd. Certificerende instellingen zijn commerciële bedrijven of stichtingen zonder winstoogmerk. Voor zover de CI betrokken is bij een certificaat waarin ook wettelijke normen zijn opgenomen, oefent de private CI echter een publieke taak uit. Voor deze taak krijgen de CI's in sommige gevallen dan ook een ZBO-status. Wat de consequenties zijn van de ZBO-status is niet geheel duidelijk. De verschillende bij certificering betrokken ministeries hebben daar verschillende beelden bij.

In vrijwel alle gevallen betaalt de certificaathouder voor de diensten van de CI. Vaak zijn er meerdere CI's die onderling concurreren voor de certificering van een bepaald product. Deze instellingen hoeven overigens niet hetzelfde certificatieschema te hanteren. Ondanks het commerciële karakter van certificering is cruciaal dat de CI's een "onafhankelijke derde" zijn. Onafhankelijkheid betekent in dit verband dat de CI

---

<sup>8</sup> Tot handhaving behoren alle overheidsinspanningen die gericht zijn op het doen naleven van regelgeving.

niet op dominante wijze wordt beïnvloed door de certificaathouder (de eerste partij) of de afnemer (de tweede partij).

Certificatie vindt vaak plaats op basis van een uitgebreid eerste onderzoek, gevolgd door minder diepgaande vervolgonderzoeken. Deze onderzoeken kunnen aangekondigd of onaangekondigd zijn, afhankelijk van de contractuele afspraken tussen CI en de gecertificeerde. Als de CI onregelmatigheden aantreft, wordt in veel gevallen een termijn gesteld voor herstel. In het uiterste geval kan een certificaat worden ingetrokken.

#### *De Raad voor Accreditatie (RvA)*

De Raad voor Accreditatie houdt toezicht op certificerende instellingen en laboratoria. Dit toezicht wordt uitgeoefend door middel van accreditatie (een vorm van erkenning). Op verzoek van de CI vindt een kwaliteitsbeoordeling van de CI plaats op basis van Europese of internationale accreditatiecriteria. Bij gebleken competentie verleent de RvA een accreditatie. Overigens zijn lang niet alle certificerende instellingen geaccrediteerd: certificatie is geen beschermde activiteit en iedereen mag een certificaat verlenen. Accreditatie garandeert dat hierbij aan minimale voorwaarden wordt voldaan.<sup>9</sup>

De Raad voor Accreditatie is een onafhankelijke stichting die opereert binnen een internationale markt van accrediterende instellingen. In Nederland is de RvA de enige accrediterende instantie. Wel is het zo dat de certificerende instelling in verschillende landen accreditatie kan aanvragen; in die zin vindt er internationale concurrentie plaats tussen accrediterende instellingen. De RvA werkt nauw samen met andere accrediterende instellingen in het Internationaal forum van accreditatie-organisaties (IAF).

De Nederlandse Raad voor Accreditatie is een private instelling zonder winstoogmerk. Daarmee is de RvA een uitzondering in de accreditatiewereld, die internationaal vooral uit publieke instellingen bestaat. In Nederland zijn de certificerende instellingen de klanten van de RvA.

Hoewel accreditatie in Nederland in principe een private aangelegenheid is, heeft de RvA ook een aantal publieke taken. Daarbij maakt de overheid als het ware gebruik van de private infrastructuur. Voor verplichte publieke certificering heeft de RvA ook de publieke status, op basis van de 'Overeenkomst Staat der Nederlanden - Raad voor Accreditatie'. De RvA stelt echter dat de rol van de RvA door verschillende departementen op verschillende wijze wordt geïnterpreteerd, hetgeen de overzichtelijkheid van de positie van de RvA bemoeilijkt. De RvA streeft daarom naar een duidelijker positiebepaling ten opzichte van de overheid.<sup>10</sup>

De accreditatie is gebaseerd op een toets van de betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en deskundigheid van de certificerende instelling. De RvA hanteert de volgende toetsen:

---

<sup>9</sup> De Graaff, 1995, p. 40.

<sup>10</sup> Bron: website RvA: [www.rva.nl](http://www.rva.nl). Zie ook het Reglement voor Accreditatie, 15 maart 2002.

- Zijn de auditors van de CI voldoende technisch competent, is het personeel en de organisatie voldoende deskundig, onafhankelijk en onpartijdig? Dat wordt getoetst door mee te gaan met de auditors en door de opleiding en andere randvoorwaarden te controleren.
- Is het college van deskundigen evenwichtig samengesteld uit vertegenwoordigers van alle betrokken partijen? Is de frequentie van vergaderingen toereikend en is gegarandeerd dat informatie van buiten door het College wordt meegenomen?
- Is het certificatieschema toetsbaar en voert de CI controles uit op basis van dit schema?

"Certificatie-instellingen die zijn erkend door de RvA hebben aangetoond dat ze deskundig en onpartijdig invulling geven aan hun activiteiten rondom het certificeren van kwaliteitssystemen, producten, diensten, processen en/of vakbekwaamheid", zo stelt de RvA.<sup>11</sup> De RvA accrediteert de CI steeds voor een periode van vier jaar. In de drie tussenliggende jaren vindt jaarlijks een controle plaats van dossiers. Indien noodzakelijk kan de RvA aangeven dat een CI zichzelf moet corrigeren. De inhoud van de maatregelen moet dan door het bedrijf zelf worden bepaald. In het zwaarste geval kan de RvA de accreditatie intrekken.

## 2.4 Verschillende vormen van certificering

Certificering kent veel verschillende verschijningsvormen. In deze paragraaf bespreken we enkele hoofdvormen. We maken daarbij een onderscheid naar de mate waarin de overheid is betrokken, de wijze van certificaatverstrekking, de mate waarin het certificaat verplicht is, het type normen en het type activiteiten waarvoor certificering in het leven wordt geroepen.

### *Mate van betrokkenheid overheid: vrijwillige en verplichte certificering*

Ten eerste kan onderscheiden worden naar de mate waarin de overheid betrokken is. Zo kan de overheid zich in meer of mindere mate actief opstellen afhankelijk van de vraag of er een publiek belang is. Wanneer er geen publiek belang is en de overheid in het geheel niet is betrokken, is er sprake van volledig private en vrijwillige certificering. Deze vorm van certificering laten we in deze discussienota buiten beschouwing. Ook als er wel een publiek belang is kan de overheid kiezen tussen vrijwillige en verplichte certificering. De keuze is afhankelijk van de vraag in hoeverre de overheid de realisatie van haar beleidsdoelen mede wil overlaten aan de markt. De overheid kan vrijwillige certificering stimuleren, en de primaire verantwoordelijkheid bij de markt laten. In een onderzoek van het ministerie van Economische Zaken wordt de certificatie van makelaars als voorbeeld genoemd: er is een publiek belang gediend met het goed functioneren van de markt voor makelaarsdiensten, maar de realisatie van dit belang kan aan de makelaarsbranche worden overgelaten.<sup>12</sup> Vrijwillige certificering is in dit geval een meer voor de hand liggende optie dan verplichte certificering.

<sup>11</sup> Bron: website RvA: [www.rva.nl](http://www.rva.nl)

<sup>12</sup> KPMG, MDW Normalisatie en Certificatie, de 64 deelprojecten, 2000, p. 19.

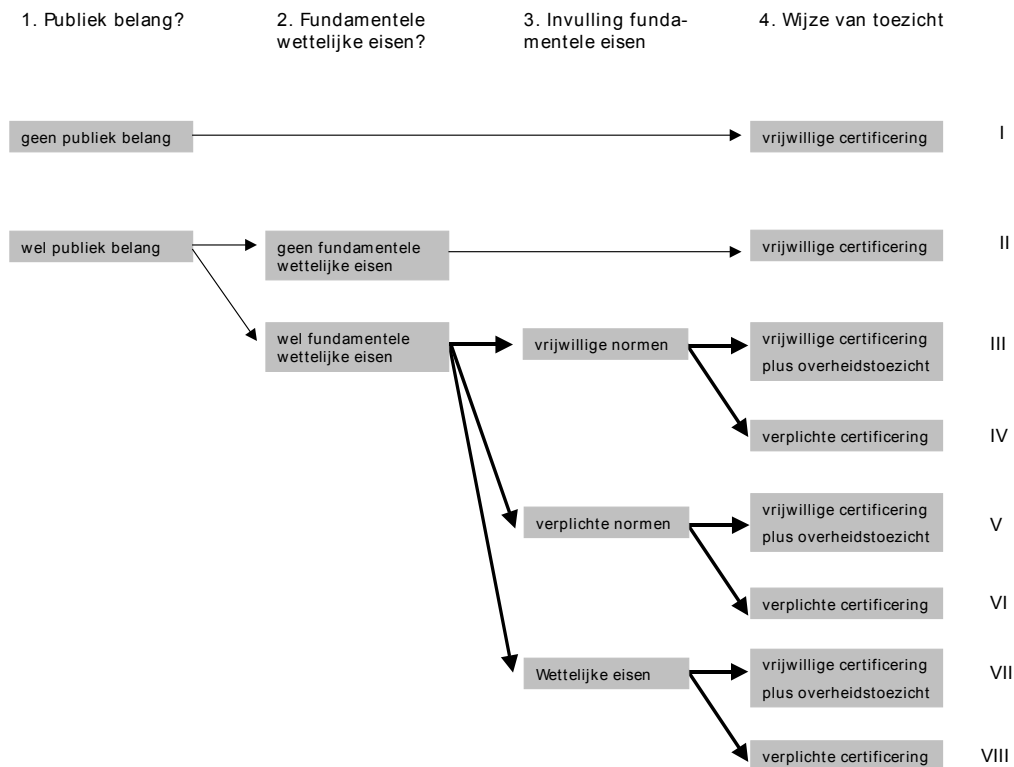
Verplichte certificering vinden we bijvoorbeeld in de arbowetgeving en de asbestverwijdering, waarover aan het eind van deze notitie twee casebeschrijvingen zijn opgenomen. Verplichte certificering leidt niet zozeer tot minder regelgeving, maar kan voordelen hebben boven wetgeving omdat het meer draagvlak heeft.

#### *Wettelijke en bovenwettelijke normen*

De eisen die aan een certificaat zijn verbonden, kunnen hun oorsprong vinden in zowel wettelijke als bovenwettelijke normen. In de eerste situatie valt de normstelling van het certificaat samen met de inhoud van de geldende wet- en regelgeving. Bij certificering van bovenwettelijke normen, worden aan het certificaat eisen verbonden die verstrekkender zijn dan hetgeen in wet- en regelgeving als minimumgrens is opgenomen. Deze vorm van certificering stimuleert gedrag dat wel gewenst is, maar waarvoor wettelijke regelgeving (nog) te ver voert. Een certificaat waaraan bovenwettelijke normen zijn verbonden, is uiteraard niet verplicht, maar kan voor de certificaathouder interessant zijn omdat de overheid hieraan speciale voordelen verbindt, zoals een belastingvoordeel, subsidies of verminderd toezicht. Een andere reden voor certificaathouders om zich te voegen naar bovenwettelijke normen, is de verbeterde concurrentiepositie op de markt.

De MDW-werkgroep Normalisatie en Certificatie heeft op basis van het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte certificering, en wettelijke en bovenwettelijke normen, het volgende schema opgesteld.

**Figuur 2.1** Typologie van normalisatie en certificatie



### *Modellen van verplichte certificering*

Certificering wordt door (en zelfs binnen) de verschillende departementen op zeer uiteenlopende wijze vormgegeven. Ten behoeve van het overzicht, bespreken wij hier twee modellen van verplichte certificering, die in praktijk evenwel op verschillende wijze nader worden ingevuld.

1. Verplichte certificering met als (enige) zwaarwegend criterium dat de certificerende instellingen worden geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. In dit geval krijgt de RvA een belangrijke taak als toezichthouder op de uitvoering van wettelijke taken. De RvA richt zich in haar beoordeling, evenals certificerende instellingen, op het systeem van kwaliteitsborging. Het is daarom sterk de vraag of accreditatie door de RvA aan de verwachtingen van de overheid kan voldoen.<sup>13</sup> Dit model zien we bij de asbestverwijdering en is beschreven in de casebeschrijving aan het eind van dit rapport.
2. Verplichte certificering door middel van aanwijzing: de overheid wijst door middel van een beschikking enkele certificerende instellingen aan die het certificaat exclusief mogen verlenen. Vaak is accreditatie door de Raad voor Accreditatie een zwaarwegend criterium voor de aanwijzing. In sommige gevallen is accreditatie de enige voorwaarde, en oefent de overheid zelf geen tweedelijns toezicht uit op de activiteiten van de certificerende instellingen. Vanzelfsprekend moet de overheid zich in zo'n geval bewust zijn van de beperkingen aan deze vorm van certificering. In andere gevallen stelt de overheid (naast accreditatie) meer voorwaarden, zoals een verklaring dat een bedrijf geen strafrechtelijk verleden heeft. In de Aanwijzing kan de overheid ook eisen stellen aan de CI omtrent informatieverstrekking, aantallen controles, opleidingseisen aan de auditors, et cetera.

### *Type certificaat*

Een certificaat kan zowel betrekking hebben op de kwaliteit van producten of diensten, op de kwaliteit van processen of systemen en op de vakbekwaamheid van personen. We spreken respectievelijk van produkt-, proces- en persoonscertificatie. Deze worden hieronder kort besproken en aan de hand van een voorbeeld geïllustreerd. Overigens komen in de praktijk vaak combinaties van verschillende vormen voor.

### *Productcertificatie: het KOMO-certificaat voor hout en verduurzaming*

Een productcertificaat geeft een kwaliteitswaarborg voor een product. De certificerende instelling verleent het certificaat als het product en het productieproces aan bepaalde normen voldoet. Bij het productieproces gaat het dan bijvoorbeeld om de kwaliteit van de grondstoffen en de opslag van het product. De normen kunnen zowel wettelijke normen als private normen zijn. Na de eerste beoordeling door de certificerende instelling, controleert de producent vaak zichzelf. De controle van de CI is dan een vorm van metacontrole.

Een voorbeeld van productcertificatie zijn de KOMO-certificaten voor hout en verduurzaming. Deze garanderen dat houtproducten voldoen aan vastgestelde kwaliteitseisen. Gecertificeerd hout is te herkennen aan een KOMO-label op de verpakking. Aan de hand van het certificatenummer op dit label kan worden nagegaan welk bedrijf het product heeft gemaakt, uit welke productie het hout afkomstig is, en voor welke toepassing het gecertificeerd is (bijvoorbeeld zoet- of

---

<sup>13</sup> Zie ook Eijlander en Evers, p. 8.

zeewater). Voor verschillende houtsoorten en toepassingen bestaan verschillende certificaten. Elk certificaat kent eigen beoordelingsrichtlijnen met de van toepassing zijnde normen en het keuringsregime. De normen zijn in de eerste plaats vastgelegd in NEN-normbladen die specifiek zijn toegesneden op kenmerken van de houtsoort en de toepassing (rondhoutpalen, heipalen, hout voor waterbouwkundige toepassing, etc.). Daarnaast gelden VROM-milieunormen. De certificaten worden verleend door de Stichting Keuringsbureau Hout. Deze voert voor elk certificaat zes maal per jaar een onaangekondigde inspectie op het bedrijf uit.

#### *Procescertificering: asbestverwijdering*

Voor veel diensten en processen is het moeilijk de kwaliteit van het eindresultaat objectief vast te stellen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de kwaliteit van de uitvoering afhankelijk is van wisselende omstandigheden, of wanneer bepaalde voorwaarden niet aan de hand van een eindproduct kunnen worden gemeten (bijvoorbeeld het gebruik van hormonen of de leefomstandigheden van dieren in de vleesindustrie). In zo'n geval is het verlenen van een productcertificaat problematisch en wordt het werkproces gecertificeerd. Een voorbeeld hiervan is het certificaat voor asbestverwijdering.

Bij het verwijderen van asbest kunnen grote risico's ontstaan voor mens en milieu als gevolg van het vrijkomen van asbestvezels. Vandaar dat in het Asbestverwijderingsbesluit wordt bepaald dat deze activiteit is voorbehouden aan erkende, gecertificeerde bedrijven. Ook voor asbestinventarisatiebedrijven geldt deze eis.

De certificerende instelling, die de asbestverwijderings- of —inventarisatiebedrijven certificeert, moet hiervoor door de Raad voor Accreditatie zijn geaccrediteerd. Deze certificerende instellingen worden door de minister aangewezen.

Om te bezien of de asbestinventarisatie en —verwijderingsbedrijven aan deze eisen voldoen, behoort de certificerende instelling een toelatingsonderzoek te verrichten. Uitgangspunt zijn de nationale beoordelingsrichtlijnen voor asbestinventarisatie en asbestverwerking.

#### *Persoonscertificering: lasser*

Een persoonscertificaat omvat een permanente kwaliteitsmeting van persoonlijke vakbekwaamheid aan de hand van een specifiek beroepsprofiel. Een persoonscertificaat wordt vaak vergeleken met een diploma. Een belangrijk verschil tussen beiden is dat een diploma een onbepaalde geldigheidsduur heeft, terwijl aan het bezit van een certificaat een limiet is gebonden. Dit omdat een persoonscertificaat niet alleen bepaalt dat een persoon op het tijdstip van overhandiging over bepaalde vaardigheden beschikt, maar ook dat hij gedurende de looptijd van het certificaat, actief zal zorgen dat hij kennis en vaardigheden op peil houdt. Een voorbeeld van een persoonscertificaat is het certificaat voor lassers.

Teneinde een goede kwaliteit van laswerkzaamheden te bewerkstelligen moeten lassers over de juiste kennis en vaardigheden beschikken. Certificering van lassers maakt daarbij onderdeel uit van de kwaliteitsborging. Het Nederlands Las Instituut (NIL) is een van de certificerende instellingen die certificaten verstrekt aan lassers en aan kaderpersoneel. Het NIL is hiervoor geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie op basis van de NEN-EN 45013, de Nederlandse versie van de Europese richtlijn voor persoonscertificering. Naast het NIL zijn ook andere instellingen actief die certificaten aan lassers verstrekken, doch deze zijn lang niet allemaal



geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. De certificaten van het NIL garanderen dat de lassers en het kaderpersoneel over de juiste kennis en vaardigheden beschikken. Het certificaat voor lassers kent een geldigheidsduur van twee jaar, die voor het kaderpersoneel drie jaar.

Niet alleen beoordeelt het NIL de aanvraag voor certificering, het controleert ook de certificaathouders. De certificaathouder verplicht zich door het ondertekenen van het certificaat om zijn kennis aantoonbaar op peil te houden. Bij verlenging van het certificaat, moet hij hiervoor bewijsmateriaal aan het NIL overleggen.

## 2.5 Tot slot

Publiek toezicht en certificering zijn verschillende dingen. Om recht te doen aan de publieke verantwoordelijkheid van de overheid blijft overheidstoezicht noodzakelijk. De vraag is echter of certificering en handhaving elkaar kunnen aanvullen. Certificering bevordert het nalevingsgedrag, zo is de veronderstelling. De overheid kan hier in haar handhavingsbeleid op inspelen, mits het vertrouwen dat met certificering normen beter worden nageleefd gerechtvaardigd is. In welke situaties dat zo is, wordt - explorerend - onderzocht in het volgende hoofdstuk.



## 3 Kansen en risico's: Tafel van Elf

### 3.1 Wat is de Tafel van Elf?

Een methode om zicht te krijgen op de vraag of certificering bijdraagt aan nalevingsgedrag is de Tafel van Elf.<sup>14</sup> Dit instrument brengt de motieven van de normadressant in kaart om regelgeving al dan niet na te leven. Het gaat om de percepties van de normadressant met betrekking tot de regels en de handhaving daarvan. Bijvoorbeeld: hoe groot schat een normadressant de kans op een sanctie als hij de regels overtreedt? De feitelijke handhavingsactiviteiten hoeven overigens niet in overeenstemming te zijn met deze percepties.

De Tafel van Elf kent drie dimensies die zijn gegroepeerd volgens het stramien van "dominee, koopman, soldaat": de dominee staat voor de normen en waarden die leiden tot de spontane naleving van regels zonder externe dwang, de koopman staat voor de kosten en baten van naleving en de soldaat staat voor de externe sancties. De handhavingsactiviteiten van de overheid — of beter gezegd de perceptie daarvan — vormen dus één aspect van de motieven voor naleving, maar daarnaast zijn ook andere aspecten van belang zoals het belang dat aan de regels wordt gehecht of de aantrekkelijkheid van een overtreding.

In de rest van dit hoofdstuk gaan we voor elk van de elementen van de Tafel van Elf in op kansen en risico's die verbonden zijn aan certificering. Hiertoe zijn (ervarings)deskundigen op het gebied van certificering geconsulteerd.

De bespreking van de elementen van de Tafel van Elf vindt plaats aan de hand van stellingen over certificering die aan dit instrument zijn ontleend. Zo kan op basis van de dimensie T1, de bekendheid van de regels bij de doelgroep, de stelling worden geformuleerd: "Certificering bevordert de bekendheid van de regels bij de doelgroep". Ten aanzien van deze stelling worden dan kansen en risico's geformuleerd die in theorie kunnen voorkomen. Of deze zich in de praktijk ook voordoen, zal per geval moeten worden beoordeeld.

**Tabel 3.1** De Tafel van Elf

	<i>Dimensies voor spontane naleving</i>
T1	de bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep
T2	de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite
T3	de mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk wordt gevonden door de doelgroep
T4	de mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid
T5	de gepercipieerde kans op positieve/negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door degenen die niet specifiek belast zijn met controle

<sup>14</sup> De Tafel van Elf is ontworpen door de Inspectie voor de Rechtshandhaving (nu: Expertisecentrum Rechtshandhaving) van het Ministerie van Justitie, het Sanders Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam en mr.dr. D. Ruimschotel.

<i>Controledimensies</i>	
T6	de gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding wordt gemeld aan de toezichthouder
T7	de gepercipieerde kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding
T8	de gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien door de toezichthouder wordt gecontroleerd
T9	de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van de controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden
<i>Sanctiedimensies</i>	
T10	de gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding is geconstateerd
T11	de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging

## 3.2 Certificering en spontane naleving

### 3.2.1 Certificering en de kennis van regels

Stelling: Certificering bevordert de kennis van regels

#### *Kansen*

De naleving van regels wordt in sterke mate bevordert als ondernemers de regels kennen en juist interpreteren. De eigen betrokkenheid van de branche, alsmede de voorlichtende activiteiten van de CI, kunnen bijdragen aan de bekendheid, duidelijkheid en toepasbaarheid van de normen. Een bedrijf dat zich laat certificeren, is gedwongen de normen te leren kennen en bedrijfsprocessen hierop aan te passen. In verband hiermee wordt wel gesteld dat de waarde van een certificaat niet zozeer ontstaat op het moment dat een bedrijf gecertificeerd is, maar gelegen is in de totstandkoming van het certificaat. Een proces van certificering is vaak ook een proces van interne kwaliteitsverbetering waarop de CI als deskundige toezicht houdt. De meerwaarde van certificering moet dus wellicht eerder worden gezocht in gedragsbeïnvloeding en preventie dan in het scheppen van waarborgen. Bovendien kan de CI een rol spelen bij de voorlichting over de regels, hetgeen naar verwachting eveneens bijdraagt aan normnaleving.<sup>15</sup>

Ook zijn de duidelijkheid en toepasbaarheid van de normen gebaat bij de betrokkenheid van de branche en de certificerende instelling. De kennis van de ondernemers zelf over productieprocessen dient immers als input bij het opstellen van de normen.

#### *Risico's*

Het certificaat vormt geen garantie dat kennis van de normen op alle relevante momenten in het productieproces aanwezig is. In grote bedrijven is het goed denkbaar dat certificering een zaak is van staffunctionarissen, terwijl men de regels op de werkvloer niet kent of anders interpreteert.

<sup>15</sup> R. van Gestel, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven; Naar eigen verantwoordelijkheid binnen kaders*, Tilburg, 2000, pp. 294-295.

Ten aanzien van de *duidelijkheid en toepasbaarheid van de normen* is de eventuele rol van het college van deskundigen van belang. Als een college van deskundigen actief is, vormt dit college de schakel tussen de branche en de gestelde normen, en bepaalt in welke mate de inzichten uit de branche daadwerkelijk tot hun recht komen in het certificatieschema. De vraag is dus of voldoende is gegarandeerd dat het college van deskundigen daadwerkelijk over kennis beschikt van de productieprocessen in de branche. De RvA houdt wel toezicht op de evenwichtige samenstelling van het college van deskundigen, maar niet op de mate waarin de leden daadwerkelijk over kennis beschikken van de productieprocessen in de branche. Ook de belangenafweging in het college van deskundigen kan de duidelijkheid van normen (negatief) beïnvloeden. In het college van deskundigen moeten vertegenwoordigers van "all parties concerned" zitting hebben. Enerzijds bevordert dit een evenwichtige belangenafweging, maar de keerzijde van belangentegenstellingen is dat compromissen worden gesloten en vage normen ontstaan. De betrokkenheid van de overheid bij de totstandkoming van het certificatieschema is gewenst om zeker te stellen dat de wet juist wordt geïnterpreteerd. Deze betrokkenheid wordt in de praktijk vaak gemist. Een lid van een college van deskundigen:

“De belangstelling van het ministerie bij het opstellen van het certificatieschema was nul. We hebben het departement wel uitgenodigd om deel te nemen aan het college van deskundigen, maar men gaf hieraan geen gehoor”.

Interessant is ook de volgende opmerking van een vertegenwoordiger van een college van deskundigen:

“Als de overheid al betrokken is bij certificering, kom je vaak alleen de wetgever tegen. Wil het systeem werken, dan zouden ook uitvoerders en de handhavende instellingen betrokken moeten worden.”

In de derde plaats is de duidelijkheid van de private normen afhankelijk van de kwaliteit van de publieke regelgeving. Als de overheid zelf vage of strijdige normen stelt, kan niet worden verwacht dat de private sector hieruit heldere en eenduidige normen destilleert. Een vertegenwoordiger van een certificerende instelling:

‘Strijdigheid van regelgeving wordt afgewenteld op certificering. De overheid gooit het probleem over de schutting en zegt tegen ons: lossen jullie het maar op. In zo’n situatie moet je niet kiezen voor certificering, maar een einde maken aan de strijdigheid van regelgeving.’

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

### 3.2.2 Certificering en de kosten-batenverhouding van naleving

Stelling: Certificering heeft een positief effect op de kosten-batenverhouding van naleving

#### *Kansen*

Naleving van regelgeving brengt voor ondernemers vaak hoge kosten met zich mee. Certificering kan de kosten-batenverhouding van naleving van regels gunstig beïnvloeden. Als aan de naleving van regels een certificaat is verbonden, levert dat de ondernemer ook voordeel op in de vorm van een betere concurrentiepositie. Daarnaast kan de overheid incentives verbinden aan het hebben van een certificaat, zoals een subsidie, belastingvoordeel, of verminderd toezicht. Uit onderzoek naar de naleving van milieuregels blijkt dat de financiële situatie van bedrijven mede bepalend is voor de naleving. Naarmate de financiële positie van bedrijven gunstiger is, is de naleving van preventieve milieuedragsnormen beter.<sup>16</sup> De normgetrouwheid van de doelgroep is dus niet alleen een kwestie van “ethiek”, maar ook van de financiële situatie in de branche.

#### *Risico's*

Het is de vraag of certificering de ondernemer inderdaad altijd concurrentievoordeel oplevert ten opzichte van bedrijven die geen certificaat hebben. Ingeval van verplichte certificering zullen alle ondernemers die onder een bepaalde regeling vallen een certificaat moeten hebben. Daarmee valt het concurrentievoordeel voor de ondernemer weg. Ook bij niet-verplichte certificering is het concurrentievoordeel niet altijd aanwezig. Een concurrentievoordeel is er immers uitsluitend als de consument of afnemer van het product in het certificaat een reden ziet om het product aan te schaffen. Dat is niet altijd het geval.<sup>17</sup> Bovendien kan een bedrijf kiezen uit meerdere certificaten met meer en minder strenge eisen. Het volgende voorbeeld illustreert dat deelname aan een “streng” certificaat niet altijd leidt tot concurrentievoordeel.

Er bestaan vele certificaten voor de vakbekwaamheid van lassers. Het certificaat van het Nederlands Las Instituut is een van de strengere certificaten, zo stelt een vertegenwoordiger van het Nederlands Las Instituut. Het NIL ondervindt concurrentie van andere certificerende instellingen, die volgens het NIL veel minder hoge eisen stellen. Zo test het NIL de vakbekwaamheid van lassers in aanwezigheid van een beoordelaar, zodat is gegarandeerd dat het geteste laswerk is verricht door de lasser die het certificaat aanvraagt, onder de vereiste omstandigheden. Andere certificerende instellingen accepteren echter dat een proeve van bekwaamheid naar het laboratorium wordt opgestuurd, waarbij fraude in de praktijk veel zou voorkomen. “De markt ziet het verschil tussen goede en slechte certificaten niet”, zo merkt deze certificeerder op.

Naast baten in de vorm van concurrentievoordeel, kunnen baten ook de vorm krijgen van positieve consequenties die de overheid aan een certificaat verbindt. In de praktijk blijkt daarbij echter vaak dat landelijk gemaakte afspraken niet, of pas na

---

<sup>16</sup> Van de Peppel, p. 305.

<sup>17</sup> Zo werd in een onderzoek naar certificering in de agrofood-sector geconcludeerd: ‘Het certificaat MPS bijvoorbeeld blijkt op dit moment weinig uitwerking te hebben op de productprijs of de afzetkansen voor ondernemers, terwijl certificering wel de nodige kosten met zich meebrengt. B&A Groep, 2000, p. 13.

enige tijd, door lagere overheden worden overgenomen.<sup>18</sup> Het kan vaak lange tijd duren voordat een overheidsinstantie daadwerkelijk minder gaat controleren doordat de bekendheid van het certificaat nog onvoldoende is.

### **3.2.3 Certificering en de acceptatie van normen**

Stelling: Certificering bevordert de acceptatie van normen

#### *Kansen*

De mate waarin ondernemers normen als zinvol en redelijk ervaren, bepaalt in sterke mate hun nalevingsgedrag. Zo blijkt uit onderzoek dat de kans op naleving van regels groter is naarmate de regels beter aansluiten op de bij de doelgroep levende normen en waarden.<sup>19</sup> Betrokkenheid van de branche bij de totstandkoming van de regels zal ertoe leiden dat normen eerder worden geaccepteerd<sup>20</sup>: het draagvlak is groter.

#### *Risico's*

Betrokkenheid van de branche, betekent nog niet altijd dat individuele ondernemers zich ook betrokken voelen. Het is een misvatting om te denken dat vertegenwoordiging ook betekent dat de vertegenwoordigde partijen weten wat hun vertegenwoordigers doen en begrijpen en instemmen met hetgeen is ontwikkeld.<sup>21</sup> In de tweede plaats valt het voordeel van betrokkenheid van de branche weg wanneer certificering een meer verplicht karakter heeft. Bij publieke certificering moet daarom altijd de vraag worden gesteld in hoeverre nog sprake is van vrijwillige deelname van ondernemers. De kansen dat certificering bijdraagt aan normnaleving, zijn groter wanneer de overheid "subtiel" aansluit bij initiatieven die in de markt ontstaan, dan wanneer het certificaat wordt opgelegd. In dat laatste geval kan certificering zelfs averechts werken, als het wordt opgevat als een manier om de kosten van overheidstoezicht af te wentelen op de markt. Toch kan certificering, zelfs als deze verplicht is, een groter draagvlak opleveren dan van bovenaf opgelegde wetgeving. Ervaringen met verplichte certificering van arbodiensten laten zien dat de arbodiensten niet met minder regelgeving worden geconfronteerd, maar wel dat certificering beter aansluit op het principe van de eigen verantwoordelijkheid en zorgplicht van werkgevers voor arbeidsomstandigheden dan wetgeving alléén.

### **3.2.4 Certificering en normgetrouwheid bij de doelgroep**

Stelling: Certificering is een teken van normgetrouwheid bij de doelgroep

#### *Kansen*

De Tafel van Elf stelt dat de gezagsgetrouwheid van de doelgroep mede bepaalt in hoeverre regels worden nageleefd. Certificering die voortkomt uit de doelgroep zelf, kan een teken van een zekere mate van "intrinsieke" normgetrouwheid zijn.

---

<sup>18</sup> De Graaff, p. 233.

<sup>19</sup> Van de Peppel, p. 305.

<sup>20</sup> MDW-werkgroep certificering, Normalisatie en Certificatie, 1996.

<sup>21</sup> De Graaff, p. 230.

### *Risico's*

De belangenconstellatie in de branche is een belangrijke succes- of faalfactor: is de branche daadwerkelijk normgetrouw? In de arbosector lijkt certificering een geschikt instrument omdat hier een overlegtraditie bestaat tussen werkgevers en werknemers die elkaar in evenwicht houden. Ook hebben overheid en branche voor een groot deel hetzelfde belang, omdat werkgevers een wettelijke zorgplicht hebben voor de arbeidsomstandigheden. Als de branche echter gekenmerkt wordt door tegengestelde belangen, is de normgetrouwheid minder vanzelfsprekend.

Bij vrijwillige certificering mag je ervan uitgaan dat de certificaathouder er zelf ook belang bij heeft om de normen na te leven. Wel dient men er alert op te zijn dat de normgetrouwheid in de loop van de tijd kan afnemen. Bij verplichte certificering kan niet op voorhand uit worden gegaan van normgetrouwheid bij de doelgroep. Het naleven van de normen wordt niet als optie aangeboden en vrijwillig aanvaard, maar mogelijk zelfs opgelegd tegen de wil van de doelgroep.

Bij wijze van "worst case scenario" kan nog het risico worden genoemd dat certificering uitsluitend een vorm van *windowdressing* is, waarbij in feite geen enkele sprake is van normgetrouwheid. Een officier van Justitie stelt in dit verband:

"Wie betaalt, bepaalt: zo werkt het in het bedrijfsleven. Als de financiële druk om de regels niet na te leven groot is, is certificering niet geschikt. Als bedrijven belang hebben bij het niet naleven van regels, moet je als overheid streng toezicht houden".

### **3.2.5 Certificering en de kans op informele controle en melding van overtredingen**

Stelling: Certificering bevordert de kans op Informele controle en informele melding van overtredingen

#### *Kansen*

De gepercipieerde kans op controle door personen of instanties buiten het "officiële controlecircuit", waaronder we in dit geval zowel de overheid als de CI scharen, bevordert de spontane naleving van regelgeving. Certificering verhoogt de kans op informele controle aanzienlijk, in de eerste plaats omdat kan worden verondersteld dat gecertificeerde bedrijven elkaar controleren. Een gecertificeerd bedrijf heeft er belang bij dat het aanzien van het certificaat in stand blijft en dat "rotte appels" worden geweerd.

Bovendien worden de mogelijkheden vergroot voor consumenten, afnemers, en media om het nalevingsgedrag van bedrijven kritisch te volgen. Met een certificaat verklaart een bedrijf publiekelijk zich aan bepaalde regels te willen houden. De markt zal willen nagaan of producten daadwerkelijk aan de verwachtingen voldoen. Als een bedrijf de regels overtreedt, kan de markt sancties opleggen waarbij boetes van de overheid in het niet vallen: een geschonden imago is voor een bedrijf vaak vele malen erger dan een sanctie van de overheid.

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van informele controle is controle op de naleving van het certificatieschema door verzekeraars en financiële instellingen. Als de bank of verzekeraar consequenties verbindt aan het hebben van een certificaat, verhoogt dit de kans op detectie van overtredingen aanzienlijk. Verzekeraars kunnen bijvoorbeeld betrokken raken in het geval van aansprakelijkheidsrisico's, door een



certificaat te eisen dat de risico's in het productieproces beperkt. In zo'n geval zal de verzekeraar enig inzicht willen hebben in de kwaliteit van een certificaat.

#### *Risico's*

De feitelijke mogelijkheden voor informele controle kunnen beperkt zijn. In de eerste plaats zijn overtredingen voor een buitenstaander niet altijd gemakkelijk zichtbaar. In de tweede plaats zijn de eisen die een certificaat met zich meebrengt voor consumenten lang niet altijd inzichtelijk, onder andere als gevolg van de veelheid aan certificaten die in sommige branches bestaat. Daadwerkelijke controle door de markt is daardoor in veel gevallen moeilijk. Bovendien blijken consumenten in de praktijk vaak wonderbaarlijk “merkentrouw”. Het is de vraag of zij een “sanctie” zullen opleggen in de vorm van verminderde omzet. Ten aanzien van het toezicht door verzekeraars is het natuurlijk de vraag of een verzekeraar een eventueel geconstateerde overtreding zal melden aan de overheid. Kortom, het is sterk de vraag in hoeverre de kansen voor informele controle zich in de realiteit zullen voordoen, en of hier geen sprake is van overschatting van de markt. Per geval zal moeten worden afgewogen of het realistisch is om hierop te rekenen.

### 3.3 Certificering en controle

#### **3.3.1 Certificering en de kans op controle van een bedrijf**

Stelling: Certificering bevordert de kans op controle van een bedrijf

#### *Kansen*

Het systeem van certificering is gericht op kwaliteitsborging, waarbij de CI haar diensten op basis van een vergoeding levert. De rolopvatting van de certificerende instelling is dus niet die van toezichthouder of handhaver, maar van een deskundige ‘borger’ van kwaliteit.

In sommige gevallen zal deze aandacht voor kwaliteitsborging bij een gecertificeerd bedrijf, de kans op normnaleving vergroten.

#### *Risico's*

Daar waar het de controledimensie betreft, is de daadwerkelijke, positieve invloed van certificering op normnaleving afhankelijk van twee zaken: de gepercipieerde kans op controle door de CI, en de gepercipieerde kans op controle door de overheid. Voor wat betreft de *certificerende instelling* is de vraag in hoeverre van deze controle daadwerkelijk een dreigende werking uitgaat. Dit is afhankelijk van de mogelijkheden voor onverwachte controles en de bevoegdheid van de controleur om “achter gesloten deuren” te kijken. In het contract tussen CI en ondernemer worden hierover afspraken gemaakt, maar vanwege de klantrelatie die tussen hen bestaat is het denkbaar dat de controles worden ingericht op de manier die voor de ondernemer gunstig is. Ook de capaciteit van de CI is een factor van belang, temeer in branches waar sterke concurrentie tussen CI's bestaat en de kosten van auditing hoog zijn. Daarbij dient men zich te realiseren, dat het niet de taak van de CI is om toe te zien op normnaleving, maar op het systeem van kwaliteitsborging.

In dit verband is van belang dat certificerende instellingen zelf ongelukkig zijn met het predikaat van controleur. Twee citaten van vertegenwoordigers van certificerende instellingen:

“Je hebt wel een klantrelatie met de certificaathouder. Je kan niet alles meteen bestraffen: de schoorsteen moet ook roken.”

"De overheid wil ons zien als toezichthouder, maar dat zijn wij helemaal niet. Dat kunnen, willen en mogen we niet. De departementen hebben hun eigen inspecties of toezichtsorganen. De controle door de CI's kan overheidstoezicht nooit vervangen. De CI toetst op naleving van private normen, de overheid op naleving van wetgeving.”

In het geval van specifieke accreditatie, ontstaat er enige spanning tussen dit onderscheid in publieke en private taken.

"Wanneer een CI door een ministerie wordt aangewezen, verkrijgt de certificerende instelling hiermee deels de ZBO-status. In dat geval bevindt de CI zich in een spagaat tussen het publieke en private domein."

De controle van de *overheid* op gecertificeerde bedrijven is soms minder intensief dan op ongecertificeerde bedrijven. Dit is gerechtvaardigd wanneer mag worden verwacht het systeem van kwaliteitsborging leidt tot normnaleving. In die situaties is het dus inderdaad mogelijk dat de overheid haar handhavingsinspanningen hierop aanpast.

In de praktijk weten veel overheidsinstanties echter niet precies wat de CI wel en niet controleert. Dat leidt er in sommige gevallen toe dat de overheid teveel verwacht van de CI en dat witte vlekken in het toezicht ontstaan.<sup>22</sup> De ondernemer die zich bewust is van de handhavingsstrategieën van de overheid zal de kans op controle — terecht — als minder groot percipiëren, en mogelijk de regels minder goed naleven.

De controle van de RvA op de CI is een extra garantie in het systeem. De rapporten van de RvA over de CI zijn echter vertrouwelijk. Wel staat in het contract met de CI dat deze rapportages van de RvA alleen in hun geheel naar buiten brengt.<sup>23</sup> In geval van specifieke accreditatie kan de overheid in de Aanwijzing eisen dat de CI inzage geeft in de RvA-rapporten.

### **3.3.2 Certificering en de kans op ontdekking van een overtreding**

Stelling: Certificering bevordert de kans op ontdekking van een overtreding

#### *Kansen*

Met de CI als “extra” controleur groeit de kans op ontdekking van overtredingen. De gepercipieerde detectiekans bepaalt in belangrijke mate of regels worden nageleefd. Bedrijven die hun bedrijfsvoering regelmatig laten doorlichten door een

---

<sup>22</sup> De MDW-werkgroep Normalisatie en Certificatie noemde al in 1996 het risico van een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en marktpartijen wanneer wetgeving verwijst naar normalisatie- en certificatiesystemen.

<sup>23</sup> Raad voor Accreditatie, Reglement voor Accreditatie, 15 maart 2002, artikel 5.2.2.

onafhankelijke derde, bieden een grotere kans dat overtredingen als gevolg van slordigheid, onwetendheid of gebrekkige organisatie of onkunde van personeel op de werkvloer worden ontdekt en verholpen.<sup>24</sup>

#### *Risico's*

De kans op ontdekking van een overtreding is afhankelijk van de aard van het productieproces en de zichtbaarheid van overtredingen daarin. Van Gestel wijst op het gevaar dat overtredingen minder makkelijk zichtbaar zijn als het product zelf moeilijk zichtbaar is, bijvoorbeeld omdat het aan het eind van een productieketen staat. Een voorbeeld is de afvalverwerking: het afval "verdwijnt", overtredingen komen pas na lange tijd aan het licht. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan het schandaal met Tank Cleaning Rotterdam (TCR), een gecertificeerd afvalverwerkingsbedrijf. In plaats van afvalstoffen te verwerken, loosde dit bedrijf illegaal afvalstoffen. Noch het certificaat, nog het bestuurlijk toezicht vormde voldoende garantie om dit crimineel gedrag te voorkomen. In het algemeen geldt dat als de overheid regels niet kan handhaven, het een certificerende instelling ook niet zal lukken.

In de tweede plaats is de kans op ontdekking afhankelijk van de kennis van zaken van de controleur. Zowel bij de overheid als bij de CI speelt het probleem van het up-to-date houden van deze kennis, met name wanneer het gaat om complexe technische productieprocessen. De kwaliteit van de auditing van de CI bepaalt enerzijds hun marktpositie, maar in branches waar sterke concurrentie tussen CI's bestaat en de kosten van auditing hoog zijn, bestaat het risico dat op de kwaliteit wordt bezuinigd. Twee vertegenwoordigers van verschillende certificerende instellingen:

“De concurrentie is moordend. Je wint de concurrentieslag op reputatie, maar er wordt ook meer en meer naar de prijs gekeken.”

“De producent zal geneigd zijn voor het certificaat te kiezen dat de minste kosten met zich meebrengt. CI's komen daarmee in de verleiding om onder de eisen te gaan zitten.”

Voor de publieke handhaver kan dit betekenen dat hij veronderstelt dat er meer toezicht wordt uitgeoefend dan feitelijk het geval is. Dit is met name van belang als hij zijn publieke handhavingsactiviteiten hierop afstemt.

Als een overtreding door de CI wordt ontdekt, kan deze verschillende maatregelen nemen. Bij onbewust overtredingen krijgt de ondernemer kans de fout te herstellen ("opvoeding"), bij bewuste overtreding is de uiterste sanctie dat het certificaat wordt ingetrokken. Het is de vraag of de overheid de beschikking krijgt over deze informatie. Het melden van overtredingen door de CI valt moeilijk te rijmen met het commerciële karakter van de dienstverlening.

---

<sup>24</sup> Van Gestel, p. 172.

## 3.4 Certificering en sancties

### 3.4.1 Certificering en de dreiging van sancties

Stelling: Certificering bevordert de dreigende werking van sancties

#### *Kansen*

De gepercipieerde sanctiekans zal in het geval van certificering meestal toenemen, omdat naast de overheid ook de CI sancties kan opleggen. Een sanctie van de CI bestaat in het uiterste geval uit het intrekken van het certificaat. Ondernemers die zich vrijwillig onderwerpen aan het certificatieregime omdat ze hieraan concurrentievoordelen denken te ontleen, zullen deze sanctie als ernstig opvatten: het concurrentievoordeel valt weg en het intrekken van het certificaat kan negatieve consequenties hebben voor het imago van het bedrijf.

#### *Risico's*

De kans dat een CI daadwerkelijk een sanctie oplegt (en daarmee — als dit bij de doelgroep bekend is - de gepercipieerde kans op sancties), heeft in de praktijk alles te maken met de mate waarin de CI zich onafhankelijk opstelt ten opzichte van de branche. De certificerende instelling ontvangt voor het verlenen van het certificaat een financiële vergoeding van de certificaathouder. In sommige gevallen zal in het belang van een goede relatie met de klant door de CI ondergeschikt worden beschouwd aan het belang van normnaleving. Dit kan er toe leiden dat niet in alle gevallen waarin dit wenselijk is, sancties worden opgelegd. De kans op sancties wordt bovendien beperkt wanneer de certificaathouder over de mogelijkheid beschikt om te 'switchen' tussen verschillende certificerende instellingen.

Uit de praktijk zijn diverse voorbeelden beschikbaar van de al dan niet onafhankelijke opstelling van de CI. Uit de asbestbranche is het voorbeeld bekend van strategisch gebruik van certificaten door ondernemers. Ondernemers hebben meerdere certificaten, waardoor ze bij het intrekken van het ene certificaat, altijd nog een "reserve" op de plank hebben liggen. In de SKAL-nieuwsbrief van september 2001 treffen we onder het kopje "veelgestelde vragen over controles" de vraag: "Waarom komt mijn vaste controleur niet meer?" SKAL legt uit dat bij vaste controleurs het risico ontstaat dat een controleur vergroeit raakt met het bedrijf en bedrijfsblind wordt, of zo vertrouwd raakt met de aangeslotenen dat het moeilijk wordt om een overtreding aan te zeggen. SKAL onderkent dus het probleem, en doet pogingen om de onafhankelijkheid te vergroten.

Certificering beïnvloedt niet alleen de kans op een sanctie door de CI, maar ook die door de overheid. Inzet van dit instrument kan ertoe leiden dat de overheid minder mogelijkheden heeft om dwangmiddelen in te zetten. Sommige normen zijn in de wet alleen in algemene termen vastgelegd. Voor sommige van die normen geldt dat zij, wanneer vertaald naar een certificatieschema's, zeer 'flexibel' zijn. Dit kan het voor de publieke handhaver lastig maken om overtredingen aan te pakken. Die kan zich immers alleen beroepen op de vage wettelijke norm, terwijl de (potentiële) overtreder zich zal beroepen op zijn interpretatie van de open norm. Een officier van justitie:

"Certificering zit handhaving in de weg. Open normen zijn moeilijk te handhaven. Dat geldt met name bij procescertificering, omdat er dan geen toetsbare wettelijke normen zijn voor een product."

Ook als de overheid van mening is dat het systeem van kwaliteitsborging dat aan certificering ten grondslag ligt, de kans op normnaleving positief beïnvloedt, moet zij kunnen terugvallen op publieke handhaving. Deze publieke verantwoordelijkheid moet tot uitdrukking komen in een handhaafbare overheidsregelgeving.

Een publiek normstelsel kan bijvoorbeeld de volgende opbouw hebben:

- Een aantal eisen waaraan een product (of proces of persoon) moet voldoen;
- Een verbod op het op de markt brengen van een product zonder certificaat;
- Eisen aan de CI (bijvoorbeeld ten aanzien van accreditatie en informatie-uitwisseling met de handhaver).

Bij de inrichting van het systeem moet dus rekening worden gehouden met de stappen die de overheid in de handhavingketen wil gaan zetten. Als de mogelijkheden tot handhaving door certificering worden ingeperkt, moet worden afgewogen in hoeverre dit wenselijk is in verband met de balans tussen publieke en private verantwoordelijkheid.

### 3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn op basis van de Tafel van Elf de mogelijke kansen en risico's geïnventariseerd van certificering voor naleving van regelgeving. Het is duidelijk dat zelfregulering kansen biedt om naleving van regels te bevorderen. Tegelijkertijd is aan certificering het risico verbonden dat te hoge verwachtingen worden gekoesterd van de invloed van het private systeem op de naleving.

In onderstaand schema worden de kansen en risico's kort samengevat.

**Tabel 3.2** Kansen en risico's van certificering voor nalevingsgedrag

Kans	Risico
Certificering bevordert de kennis van regels	Kennis van regels is niet op alle niveaus in het bedrijf van certificaathouder gegarandeerd  Duidelijkheid normen kan tekortschieten als gevolg van inadequate vertegenwoordiging in het college van deskundigen en door vage normen in het certificatieschema
Certificering heeft een positief effect op de kosten-batenverhouding van naleving door concurrentievoordeel en incentives	Concurrentievoordeel is afwezig bij verplichte certificering of als de markt geen verschil ziet tussen certificaten.  De markt ziet niet altijd het voordeel van een certificaat en ziet de kwaliteitsverschillen tussen certificaathouders niet.
Certificering bevordert de acceptatie van normen omdat ondernemers zelf betrokken zijn	Betrokkenheid van ondernemers is niet altijd gegarandeerd.

---

	Acceptatie van normen is niet hoger wanneer certificering verplicht is.
Certificering is een teken van normgetrouwheid bij de doelgroep	Het argument van normgetrouwheid valt weg bij verplichte certificering, normgetrouwheid kan afnemen in de tijd en certificering kan zelfs een vorm 'windowdressing' zijn.
Certificering bevordert de kans op informele controle en informele melding door collega-certificaathouders, consumenten, en verzekeraars/banken	De controlemogelijkheid is afhankelijk van zichtbaarheid overtredingen. De meldingskans is afhankelijk van afspraken met overheid en derden (zoals verzekeraars)
Certificering bevordert de kans op controle van een bedrijf door de CI	Een CI controleert niet altijd even intensief of streng en is bovendien gericht op het systeem van kwaliteitsborging. Gebrek aan afstemming tussen overheid en CI kan leiden tot afname van toezicht door de overheid en tot "witte vlekken" in het toezicht.
Certificering bevordert de kans op ontdekking van bewuste en onbewuste overtredingen	Overtredingen zijn niet altijd zichtbaar. De CI meldt de overtreding niet altijd aan de overheid.
Certificering bevordert de dreigende werking van sancties	De CI stelt zich niet altijd onafhankelijk op en deelt geen strenge sancties uit. De overheid kan geen sancties opleggen als er geen handhaafbare norm is.

---

De bovengenoemde kansen en risico's zijn theoretisch van karakter. De vraag of deze kansen en risico's zich ook in de praktijk voordoen, kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. De balans tussen de kansen en risico's van certificering zal in elke situatie verschillend uitvallen. Per geval zullen de kansen en risico's moeten worden afgewogen. Als certificering wordt overwogen als instrument om de naleving van regelgeving te bevorderen, is het verstandig een aantal vragen te stellen om de kansen en risico's te inventariseren. Met dit project wordt een afwegingskader ontworpen, waartoe het volgende hoofdstuk een aanzet biedt.

## 4 Reflectie

### 4.1 Inleiding

In deze notitie is betoogd dat aan publieke en private initiatieven om naleving te bevorderen verschillende premissen ten grondslag liggen. Publiek toezicht gaat uit van georganiseerd wantrouwen, certificering van georganiseerd vertrouwen. We hebben voorts beargumenteerd dat, in theorie, toezicht en certificering elkaar kunnen versterken. Daarvoor is wel nodig dat certificering daadwerkelijk vertrouwen biedt voor naleving. Dit aspect is in het derde hoofdstuk aan een kritische toets onderworpen door de kansen en risico's te beschrijven die aan certificering zijn verbonden. Het gaat daarbij om de kansen en risico's die betrekking hebben op het nalevingsgedrag van normadressanten en de consequenties hiervan voor de handavingsinspanningen van de overheid.

De bijdrage van certificering aan normnaleving hangt af van de mate waarin het systeem van certificering de beschreven kansen benut en risico's beperkt. De opstelling van de betrokken partijen en hun onderlinge relaties, de schakels in het systeem, is daarbij bepalend.

In dit hoofdstuk laten we de verschillende schakels van het systeem van certificering nogmaals de revue passeren. We verplaatsen ons daarbij in de situatie van een beleidsmaker of wetgever die overweegt certificering als instrument in te zetten.<sup>25</sup> Per schakel formuleren we één of meerderde vragen die in beschouwing genomen moeten worden bij de beslissing om certificering al dan niet in te zetten. Per vraag noemen we een aantal aandachtspunten dat voor beantwoording van de vraag relevant is.

De aandachtspunten maken duidelijk welke kansen en risico's certificering biedt uit het oogpunt van normnaleving en wat de mogelijke consequenties hiervan zouden (kunnen) zijn voor de handavingsinspanningen van de overheid. We besluiten dit hoofdstuk met een meer algemene beschouwing over de relatie tussen het publieke en private domein bij handhaving.

### 4.2 De schakels

#### 4.2.1 Het besluit om certificering als instrument in te zetten

*In hoeverre is de branche geschikt voor certificering?*

De belangrijkste vraag is of het reëel is te verwachten dat certificering bij zal dragen aan naleving van publieke normen. Daartoe moet een inschatting worden gemaakt van de mate waarin de branche geneigd zal zijn de aan het certificaat verbonden regels na te leven. De Tafel van Elf kan daarbij van nut zijn. Relevante aandachtspunten zijn de bekendheid van de doelgroep met de regels, de mate waarin de doelgroep als een bonafide branche kan worden omschreven en de financiële positie van de branche. Ook de mate waarin het voor de desbetreffende branche (financieel) aantrekkelijk is om de regels te overtreden en de mate van onderlinge binding in de branche en de daaruit voortvloeiende sociale controle, doen ter zake.

---

<sup>25</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van relevante vragen voor beleidsmakers en wetgevers die certificering overwegen, de Handreiking 'Handhaving en certificering'.

Voorts verdient het aanbeveling te kijken naar de mate van informele controle op de branche door bijvoorbeeld belangenorganisaties of verzekeringsmaatschappijen. Een belangrijke factor bij de inschatting van normgetrouwheid van de branche wordt gevormd door de mate waarin de branche zelf het belang van regelnaleving inziet. Indien het gaat om vrijwillige certificering waarbij de overheid aansluit bij reeds in de markt bestaand initiatief, is de kans het grootst dat met certificering inderdaad het gewenste gedrag wordt bereikt.

#### **4.2.2 Opstellen van certificatieschema's door het college van deskundigen**

*Zijn de branchevertegenwoordigers representatief?*

De branche is in het college van deskundigen mede vertegenwoordigd met de gedachte dat daarmee een zo groot mogelijk draagvlak voor de certificatieschema's wordt gecreëerd. Wil deze veronderstelling juist zijn dan moeten de branchevertegenwoordigers hun naam waar maken en inderdaad een adequate representatie van de branche zijn. Ze moeten kennis van zaken hebben (daadwerkelijk als deskundige kwalificeren) en een goede binding hebben met het 'veld'.

*Zijn de wettelijke normen op een goede manier 'vertaald' in private normen?*

In het college van deskundigen worden private normen die hun oorsprong vinden in publieke wetgeving, neergelegd in certificatieschema's. Daarbij is enerzijds van belang dat de wettelijke normen op een adequate wijze en in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever worden 'vertaald'. Anderzijds is het van belang dat de branche met het certificatieschema uit de voeten kan.

Deze goede 'vertaling' is des te belangrijker als de wettelijke regelgeving zeer algemene normen bevat. In dat geval wordt de verantwoordelijkheid voor de feitelijke invulling van de regels deels bij het college van deskundigen gelegd. Door als overheid in het college van deskundigen vertegenwoordigd te zijn, kan er zorg voor worden gedragen dat de private normen in overeenstemming zijn met de bedoelingen van de wetgever. De branchevertegenwoordigers zullen er vooral alert op moeten zijn de private normen werkbaar zijn voor de certificaathouders. Bij zowel publieke als private partijen rust de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat het certificatieschema niet te veel vrije interpretatieruimte overlaat, waardoor de kans toeneemt dat de inhoud die aan de regels wordt gegeven, afwijkt van normen zoals die in wet- en regelgeving zijn gesteld.

#### **4.2.3 Accreditatie en controle door de Raad voor Accreditatie**

*Wordt voldoende rekening gehouden met de grenzen aan het toezicht en controle door de Raad voor Accreditatie?*

De Raad heeft uitgebreide expertise in huis wanneer het gaat om de vormgeving van kwaliteitsprocessen. Het spreekt evenwel voor zich dat de Raad niet inhoudelijk deskundig kan zijn op al die terreinen waarop certificerende instellingen certificaten verstrekken. Bij het vormgeven van het systeem van certificering, dient met deze notie rekening te worden gehouden. Indien controle op de certificerende instellingen gewenst is die verder reikt dan de bevoegdheden van de Raad, dient hiervoor een oplossing gevonden te worden.

#### **4.2.4 Certificatie en controle door de certificerende instelling**

*Beschikt de certificerende instelling over voldoende capaciteit en kwaliteit?*



Certificerende instellingen kunnen hun werk alleen dan naar behoren vervullen als zij beschikken over voldoende capaciteit en kennis van zaken. Wanneer wordt overwogen het systeem van certificering in te zetten, moet worden nagedacht over de wijze waarop dit het beste gegarandeerd kan worden.

Daarbij is het relevant aandacht te schenken aan de concurrentie tussen certificerende instellingen onderling. Certificerende instellingen zijn in onderlinge concurrentie voor klanten. Deze concurrentiepositie wordt deels bepaald door de kosten. Naarmate het toezicht van de CI op de kwaliteitsborging door de certificaathouder minder is, zullen de kosten ook minder hoog zijn. Hiermee ontstaat het risico dat uit concurrentieoverwegingen het toezicht door certificerende instellingen minder intensief is dan wenselijk is.

*Wat kan worden verwacht van certificerende werkzaamheden van de CI?*

De wijze waarop de controle van de certificaathouder plaatsvindt, bepaalt voor een deel de detectiekans op overtredingen. Naarmate vaker en intensiever wordt gecontroleerd is de kans groter dat overtreders daadwerkelijk worden gesignaleerd. Ook maakt het nogal wat uit of de controles aangekondigd of onverwacht plaatsvinden. De overheid kan zich hierin actief mengen door in de Aanwijzing nadere eisen te stellen omtrent de aard van de controle-activiteiten door de CI.

Certificering is in de meeste gevallen een vorm van systeemcontrole: de normen zijn vaak procedureel en niet materieel. Een certificerende instelling controleert of een bedrijf beschikt over de juiste randvoorwaarden om regels te *kunnen* naleven. Een CI controleert in veel gevallen niet het *feitelijke* nalevingsgedrag van een bedrijf of persoon. Een certificaat wordt daarom ook wel vergeleken met een rijbewijs. Een rijbewijs vormt de garantie dat iemand de verkeersregels kent en in staat is om een auto te besturen. Er is echter geen enkele garantie dat de houder van een rijbewijs de maximumsnelheid niet zal overtreden. Controle op de verkeersregels is niet de taak van de examinerator, maar van de politieagent. Wanneer certificering wordt overwogen, dient men zich bewust te zijn van de grenzen aan deze vorm van systeemcontrole.

*Is voldoende onafhankelijkheid van de certificerende instelling ten opzichte van de certificaathouder gewaarborgd?*

De certificaathouder onderhoudt een commerciële relatie met de certificerende instelling. De certificerende instelling heeft daarmee een financieel belang bij een goede verstandhouding met de certificaathouder. Het te vriend willen houden van certificaathouder kan botsten met het belang van onafhankelijkheid. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat ook de certificerende instelling vaak gebaat is met een goede naam van het certificaat en dus doorgaans de rotte appels uit de mand zal willen verwijderen.

*Vindt er communicatie plaats tussen de certificerende instellingen?*

Een actieve en open uitwisseling van informatie tussen certificerende instellingen is om meerdere redenen gewenst. Overleg tussen certificerende instellingen over de door het college van deskundigen opgestelde normen, bevordert een eenduidige interpretatie hiervan. Afspraken tussen certificerende instellingen bevorderen een eenduidige vormgeving van controleactiviteiten en sanctiebeleid. Tevens kan met een

goede informatie-uitwisseling de situatie worden voorkomen dat bedrijven er 'reserve-certificaten' op nahouden. Tot slot, wanneer een CI het certificaat heeft ingetrokken, kan het in sommige gevallen wenselijk zijn dat er informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen deze CI en de CI waar de certificaathouder een nieuwe aanvraag doet.

*Vindt er communicatie plaats tussen de certificerende instelling en de overheid?*

Gelijktijdig publiek toezicht en certificering is vanuit handhavingsperspectief gebaat met informatie-uitwisseling tussen de publieke en private actor. 'Witte vlekken' in het toezicht kunnen worden voorkomen als de overheid zich op de hoogte stelt van de mogelijkheden en beperkingen van de activiteiten van de CI en de RvA.

Vanuit het handhavingsperspectief zou het goed zijn als de certificerende instelling de geconstateerde overtredingen van overheidsregels meldt aan de publieke handhaver. Zelfs als een CI de zwaarste sanctie oplegt en het certificaat intrekt, betekent dat niet dat het bedrijf ook stopt met produceren, terwijl dit in bepaalde gevallen wel noodzakelijk kan zijn. In dat geval is regulier overheidsoptreden in de vorm van bestuurs- of strafrechtelijke handhaving vereist.

Een goede mix van publiek toezicht en certificering is tevens gediend met informatieverstrekking van de overheid over haar toezicht- en handhavende activiteiten aan de desbetreffende certificerende instellingen - voor zover het belang van overheidshandhaving zich hier niet tegen verzet. Zeker wanneer daadwerkelijk straf- of bestuursrechtelijk is opgetreden tegen de certificaathouder, is het van belang dat de certificerende instelling hiervan op de hoogte is.

#### **4.2.5 De invloed van de markt**

*Biedt het certificaat de certificaathouder een verbeterde concurrentiepositie?*

Van verbetering in concurrentiepositie van de certificaathouder kan geen sprake zijn in het geval van verplichte certificering. Immers, als alle bedrijven verplicht zijn om bepaald proces of product te laten certificeren, kan een bedrijf met een certificaat zich niet meer van anderen onderscheiden.

*Ziet de markt de meerwaarde van een certificaat?*

Een verbeterde concurrentiepositie behoort alleen dan tot de mogelijkheden als de consumenten ook daadwerkelijk een meerwaarde toekent aan het certificaat.

Hiervoor is het van belang dat er een goede voorlichting over de inhoud van het certificaat plaatsvindt.

Bij publieke certificering gaat het doorgaans om verplichte certificering. In dat geval zal de markt een certificaat vaak als minimumeis hanteren. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan gemeenten die alleen werken met asbestverwijderingsbedrijven als die gecertificeerd zijn.

*Is de door de markt aan een certificaat toegekende meerwaarde gerechtvaardigd?*

Net als bij private keurmerken, schept een certificaat verwachtingen over de kwaliteit van de desbetreffende persoon, het desbetreffende product of proces. In lang niet alle situaties zal de markt kunnen beoordelen of positieve eigenschappen die aan het certificaat worden toegeschreven, daadwerkelijk gerechtvaardigd zijn; het verschil tussen brood dat op biologische wijze is vervaardigd en een brood dat op de reguliere wijze is vervaardigd, is moeilijk vast te stellen.

Wanneer de consument niet kan vaststellen of inderdaad is voldaan aan de private normen, kan er geen sprake zijn van controle door de markt op het product.

### 4.3 Publiek toezicht en certificering: meerwaarde of onmogelijke combinatie?

Bij publieke certificering zijn zowel private als publieke partijen betrokken om gewenst gedrag bij de doelgroep tot stand te brengen. In deze notitie is duidelijk geworden dat publieke certificering zeker mogelijkheden biedt om het nalevingsgedrag van normadressanten te bevorderen. Tevens is een aantal risico's gesignaleerd. De publieke en private "incentives" die in het systeem van certificering besloten liggen, versterken elkaar niet altijd, maar lijken soms zelfs tegengestelde invloeden uit te oefenen.

Eenzijds heeft het instrument van certificering alleen kans van slagen als de markt haar werk kan doen. Als het certificeringstraject aansluit bij een reeds in de markt bestaand initiatief en niet verplicht wordt opgelegd, is de kans het groots dat de certificaathouders zich daadwerkelijk gebonden voelen aan de eisen zoals die aan het certificaat zijn verbonden. In dat geval heeft een product; proces of persoon met een certificaat ook daadwerkelijk onderscheidend vermogen. Dit levert ook voor de consument, de afnemer, de meest gewenste situatie op.

Dezelfde marktprikkels leveren op andere onderdelen van het 'certificeringssysteem' echter mogelijke situaties op die uit het oogpunt van nalevingsgedrag onwenselijk zijn. Certificerende instellingen zijn elkaars concurrent. Zoals reeds betoogd, kan dit leiden tot een minimalistische interpretatie van de eisen die aan het certificaat zijn verbonden of tot bezuinigingen op controle-inspanningen. Een streng sanctiebeleid betekent mogelijk verlies van klanten. Ook lijkt uitgebreide informatie-uitwisseling tussen CI's - nodig om uniforme toepassing van regels te bewerkstelligen — zich slecht te verhouden tot het gegeven dat CI's concurrenten zijn. Tot slot is het feit dat de CI de certificaathouder als klant ziet, niet bevorderlijk voor het delen van toezichtsinformatie met de overheid.

Op andere plaatsen in het systeem van certificering is het niet zo dat de marktprikkels 'an sich' barrières opwerpen, maar vraagt het systeem om een sterke overheidsorganisatie. Zo moet de positie van de overheid in het college van deskundigen gewaarborgd worden. De overheid mag zich niet laten overstemmen door de branchevertegenwoordigers.

Ook is een stevige rol van de overheid in de toezichtssfeer gewenst. Dit geldt in de eerste plaats voor (parallel) toezicht op de certificaathouder, maar ook voor het toezicht op certificerende instellingen en de Raad voor Accreditatie.

Samenvattend is de aanwezigheid van marktprikkels vereist, wil certificering een levensvatbaar instrument zijn. In sommige andere opzichten werken de marktprikkels contraproductief of is eenvoudigweg meer overheidsbemoediging vereist. De wijze waarop publieke certificering wordt vormgegeven, toont tekortkomingen die zowel te wijten zijn aan een gebrek aan marktwerking ofwel te veel overheidsbemoediging als een te veel aan marktwerking ofwel te weinig overheidsbemoediging.

Het is maar de vraag of het systeem van certificering zodanig vorm gegeven kan worden dat zowel voldoende input van de overheid als de markt is gegarandeerd. In elk geval is het van belang de verantwoordelijkheden voor beide partijen duidelijk te maken en goed op elkaar af stemmen. De grenzen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de private en publieke sector, moeten eenduidig worden benoemd.

## Literatuur

- B&A Groep, *Certificering en handhaving. Een verkenning van de consequenties van het beleidskader 'Zicht op gezonde teelt' voor handhaving en normnaleving*. Den Haag, 2000.
- Eijlander, Ph., en G.J.M. Evers, Functioneren van arbodiensten: certificering, marktwerking en toezicht, in: Tijdschrift Privatisering, jaargang 6 no. 7.
- Gestel, R. van, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven, Naar eigen verantwoordelijkheid binnen kaders*, Tilburg, 2000.
- Graaff, V. de, *Private certification in a Governance Context, An assessment towards communicative governance*, Delft, 1995.
- Marcelissen, F.H.G., en Kerseboom, L., Verslag van een evaluatie *Certificering Arbodiensten*, IVA Tilburg, februari 2001.
- MDW-werkgroep certificering, *Normalisatie en certificatie*, 1996.
- Ministerie van Economische Zaken, *Internationaal is de norm*, TK, 1999-2000, 21 670, nr. 10.
- Peppel, R.A. van de, *Naleving van milieurecht. Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*. Deventer, 1995.
- Raad voor Accreditatie, *Reglement voor Accreditatie*, 15 maart 2002, zie ook de website [www.rva.nl](http://www.rva.nl).



# Bijlage: Twee voorbeelden van certificering

## 1. Certificering arbodiensten

### **Inleiding**

De arbeidsomstandighedenwet regelt de veiligheid op de werkplek. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de arbodiensten. In de wet is vastgelegd dat bedrijven bij de arbodiensten ondersteuning dienen te vragen bij het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en het terugdringen van het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Sinds de jaren negentig zijn bedrijven verplicht zich aan te sluiten bij een gecertificeerde Arbo-dienst. Tot september 1998 verstrekten het ministerie van SZW de certificaten. Sindsdien moeten de arbodiensten, ongeveer 100 in totaal, zijn gecertificeerd door een private CI. De achterliggende gedachte is het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever voor de arbeidsomstandigheden: arbowetgeving gaat uit van zelfwerkzaamheid van bedrijven, ze hebben een zorgplicht, en die dwingt je niet af door wetgeving.

In artikel 4 van de Arbeidsomstandighedenwet wordt duidelijk gemaakt welke vorm de bijstand door een Arbo-dienst dient aan te nemen. Overigens is en blijft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor handhaving van de arboregelgeving welke geschiedt door de Arbeidsinspectie (AI). Certificering is dus geen alternatief voor, maar een aanvulling op regelgeving.

### **Het systeem van certificering**

Met de verzelfstandiging van de certificering van arbodiensten is de Stichting Beheer Certificatie Arbo-diensten (SBCA) in het leven geroepen. Deze stichting heeft een bestuur en een Centraal College van Deskundigen (CCvD). Het bestuur stelt de eisen van certificering vast, terwijl de inhoudelijke discussies plaatsvinden binnen het CCvD. In de SBCA zijn onder meer werkgevers, werknemers, arbodiensten en certificerende instellingen vertegenwoordigd. De SBCA is verantwoordelijk voor de inhoud van de certificeringsregeling; met andere woorden voor de eisen die aan de arbodiensten worden gesteld en de procedures die bij certificering moeten worden gevolgd. Tevens heeft de SBCA tot taak de uniforme uitvoering van de certificering door verschillende certificerende instellingen te bevorderen.

De overheid is als volgt betrokken:

- De overheid participeert in de ontstaansgeschiedenis van het certificatieschema;
- Daarna is een apart moment ingebouwd om het schema te "echten" door de overheid;
- De minister wijst de CI's aan: specifieke accreditatie. Er zijn op dit moment zes aangewezen CI's;
- Accreditatie door de RvA is een zwaarwegend criterium;
- CI's hebben de ZBO-status zodat een vorm van tweedelijns toezicht mogelijk is.

De certificeringsregeling (zoals opgesteld en vastgelegd door de SBCA) bestaat uit de 'Richtlijn Arbo-diensten' en het 'Reglement Certificatie Arbo-diensten'. In de Richtlijn zijn de eisen — 47 in totaal - opgenomen waaraan de arbodiensten moeten voldoen. Deze eisen zijn uitgewerkt in de vorm van verificatiepunten — 250 in totaal - aan de hand waarvan de CI toetst of de arbodiensten aan de gestelde eisen voldoen. Het Reglement bepaalt de procedures die bij certificering moeten worden gevolgd en bevat de eisen die aan de certificerende instellingen worden gesteld.

### **Certificering arbodiensten: de praktijk**

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in 2001 door het Instituut voor Arbeidsmarktvoorwaarden een evaluatie verricht van certificering door arbodiensten (Zie: Certificering Arbo-diensten, Verslag van een evaluatie). Uit deze evaluatie komt een aantal knelpunten naar voren, waarvan wij de belangrijkste kort resumeren.

#### **Certificering garandeert geen naleving**

Bij de certificering van arbodiensten is sprake van systeemcertificering. Dat wil zeggen 'dat er gekeken wordt of de Arbo-dienst zijn organisatie zodanig heeft ingericht en over een zodanige deskundigheid beschikt dat een constant een goede kwaliteit geleverd *kan* worden. De Arbo-dienst moet ook beschikken over een eigen systeem van interne controle ten behoeve van de kwaliteit van de uitvoering.'<sup>26</sup>

De verantwoordelijkheid voor het naleven van de arbowetgeving ligt natuurlijk bij de bedrijven zelf en niet bij de Arbo-diensten. Als een bedrijf geen Arbo-dienst inschakelt, zijn niet de arbodiensten maar is het desbetreffende bedrijf verantwoordelijk. Of, zoals de toenmalige staatssecretaris Hoogervorst dit verwoordde: 'Uiteindelijk is de werkgever verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden in zijn bedrijf of instelling en voor een daarbij passende vraag naar arbodienstverlening.' Tevens is hier een rol voor de Arbeidsinspectie weggelegd; de AI moet er op toezien dat *bedrijven* zich houden aan de arboregelgeving.

Het voordeel van certificering ligt volgens een betrokkene bij het departement niet in de garantie dat regels worden nageleefd, maar in een groter draagvlak voor de regels. Daarom werkt het beter dan wetgeving van bovenlangs, hoewel het niet leidt tot minder regelgeving.

#### *Een voorbeeld: Toezicht van Arbo-dienst de Twaalf Provinciën op SE Fireworks in Enschede*

De Commissie Oosting heeft het toezicht van de Arbo-dienst op SE Fireworks onderzocht in het kader van het onderzoek naar de Vuurwerkcramp, onderdeel arbeidsveiligheid.

De zorg voor arbeidsveiligheid is voor een belangrijk deel de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers, die worden geadviseerd door gecertificeerde Arbo-diensten. Overheidstoezicht wordt uitgeoefend door de Arbeidsinspectie.

Art. vier van de Arbowet stelt dat elke werkgever verplicht is zich te laten bijstaan door een gecertificeerde Arbo-dienst bij de opstelling van een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) voor de arbeidsveiligheid. De

<sup>26</sup> Evaluatie certificering arbodiensten, Brief staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, d.d. 10 oktober 2001.



gecertificeerde Arbo-dienst moet onder andere controleren of de RI&E volledig en betrouwbaar is. Het certificaat vereist onder andere dat de Arbo-dienst de werkgever wijst op zijn wettelijke verplichtingen en deskundig is.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de Arbeidsinspectie onvoldoende invulling geeft aan haar eigen verantwoordelijkheid als toezichthouder. Het lijkt erop dat de AI teveel vertrouwt op het toezicht van de Arbo-diensten. In het geval van SE Fireworks is de betreffende Arbo-dienst echter tekort geschoten. De Commissie constateert dat, hoewel de Risico Inventarisatie en – Evaluatie is getoetst door de Arbo-dienst, de kwaliteit van de RI&E niet voldoet aan de eisen die daaraan in de Arbowet worden gesteld. Bovendien heeft de Arbo-dienst SE Fireworks onvoldoende gewezen op haar wettelijke plichten.<sup>27</sup>

*Bron: Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, deel A De Vuurwerkcramp, hoofdstuk vier, 2001.*

- Aantal en inhoud van regels

Het aantal eisen dat aan arbodiensten wordt gesteld is erg groot: 47 eisen die worden vertaald in 250 verificatiepunten. In de praktijk doen zich met deze eisen een aantal problemen voor:

- Het aantal eisen is zo groot dat het moeilijk is om aan alle eisen tegelijk te voldoen. De CI's zien zich daarom genoodzaakt om een zekere flexibiliteit te betrachten. Tegelijkertijd komen sommige belangrijke aangelegenheden, zoals reïntegratie, komen nauwelijks voor in de eisen.
- Ook al wordt aan de eisen voldaan (wordt gehandeld in overeenstemming met de letter van de 'wet') dan betekent dit nog niet dat ook wordt voldaan aan een effectieve en integrale dienstverlening (wordt gehandeld in overeenstemming met de geest van de 'wet'). Door de veelheid aan eisen en verificatiepunten kan de essentie van de achterliggende eis verloren gaan.

Meer inhoudelijk kan lang niet iedereen zich vinden in de eisen en verificatiepunten. Werkgevers vinden vooral dat de eisen geen goede afspiegeling zijn van wat zij als kwalitatief goede arbodienstverlening beschouwen. Werknemers willen meer controle op de onafhankelijkheid van de arbodiensten.

- Harmonisatiedagen

Tweemaal per jaar organiseert de SBCA zogenaamde 'Harmonisatiedagen'. Doel van deze dagen is om de wijze waarop de CI's omgaan met certificering te stroomlijnen en te harmoniseren. Aan bod komen praktische problemen die zich bij certificering voordoen en hoe om te gaan met de eisen en verificatiepunten. De volgende personen nemen deel aan de Harmonisatiedagen: auditors en coördinatoren van de CI's, vertegenwoordigers van de CCvD, vertegenwoordigers van Arbo-diensten en meestal vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers.

Tijdens de evaluatie bleken er een aantal bezwaren met betrekking tot deze Harmonisatiedagen te bestaan. Zo wordt de besluitvorming als bureaucratisch ervaren en richt men zich te veel op details en te weinig op hoofdlijnen. Tevens

---

<sup>27</sup> SE Fireworks maakte niet in voldoende mate gebruik van gecertificeerde Arbo-diensten. Er werd bij Twaalf Provinciën alleen verzuimbegeleiding afgenomen. Uit het dossier blijkt niet dat de Arbo-dienst SE Fireworks heeft gewezen op haar wettelijke verplichting om ook voor de andere taken een gecertificeerde Arbo-dienst in te schakelen. Bovendien oordeelt de Commissie dat de arbodeskundige die de RI&E beoordeelt onvoldoende deskundig is op het gebied van de gevaren van vuurwerk. Ook is de vragenlijst voor de RI&E niet toegesneden op de vuurwerkbranche. SE Fireworks vult de vragenlijst onvolledig en onjuist in. Deze omissies worden door de Arbo-dienst niet opgemerkt.

worden de dagen nogal als een grote belasting ervaren, zeker voor de kleinere CI's. Voorst zijn er klachten geuit over de deskundigheid bij de Harmonisatiedagen en zijn werkgevers en werknemers vaak afwezig.

In de evaluatie van het Instituut voor Arbeidsmarktvoorwaarden wordt nauwelijks aandacht besteed aan de controle en sanctiedimensie van het systeem van arbocertificering. Ook hier dienen zich evenwel een aantal knelpunten aan.

- Eerstelijns toezicht AI-werkgevers: De werkgever is klant en bepaalt dus welke diensten hij bij de Arbo-dienst wil inkopen. De controle op de arbodiensten ligt bij de CI. De AI lijkt nogal marginaal te toetsen, zo blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de Commissie Oosting (zie kader hoofdstuk 1 van deze notitie). De vraag is hoe intensief het toezicht van de AI op de werkgevers is.
- Tweedelijns toezicht op de CI's: Eijlander en Evers merken op dat voor het tweedelijns toezicht op de CI's in sterke mate geleund wordt op de RvA. "De certificeringsstructuur die bij vrije marktwerking de functie heeft een bepaald vertrouwen te verzorgen, heeft nu de facto in aanzienlijke mate een toezichtsfunctie op de uitvoering van wettelijke taken. Het is de vraag of deze structuur hier wel geschikt voor is. Het is de vraag of de RvA zorg kan dragen voor een genoegzame garantie van de kwaliteit van het werk van de certificerend instellingen en - belangrijker - achterliggend van het functioneren van arbodiensten."<sup>28</sup>

### **Arbocertificering en handhaving**

De beschreven knelpunten maken allereerst duidelijk dat certificering geen garanties biedt voor naleving van regelgeving. Ook al voldoen de arbodiensten aan alle relevante regels, dan nog is het de verantwoordelijkheid van het bedrijf om de arbeidsomstandighedenregelgeving goed na te leven. En voor het toezicht op de arbeidsomstandigheden in het bedrijf is niet de CI, maar in eerste instantie de Arbeidsinspectie verantwoordelijk. De meerwaarde van certificering ligt in het draagvlak en in het feit dat er meer controle is.

Wanneer de overige gesignaleerde knelpunten naast de drie dimensies van de Tafel van Elf worden gelegd (dimensie voor spontane naleving, controledimensie en sanctiedimensie), valt op dat de knelpunten vooral betrekking hebben op de dimensie voor spontane naleving. De grote hoeveelheid eisen en verificatie verminderen de kans op spontane naleving. Immers, de bekendheid met en duidelijkheid van de wet- en regelgeving bij de doelgroep neemt hierdoor af en daarmee ook de bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Idealiter vergroten de Harmonisatiedagen het draagvlak voor de regelgeving. Hiertoe is evenwel vereist dat alle relevante partijen aanwezig zijn en de afstemming en besluitvorming zich richt op de zaken die er echt toe doen. Na deze punten van kritiek past evenwel een belangrijke kanttekening, zoals die ook door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar voren is gebracht, namelijk dat met certificering is bereikt dat beunhazen op de markt van arbodienstverlening weinig of geen kans hebben gekregen. Betrokkenen op het

---

<sup>28</sup> Ph. Eijlander en G.J.M. Evers, Functioneren van arbodiensten: certificering, marktwerking en toezicht, in: Tijdschrift Privatisering, jrg. 6, no. 7.

departement erkennen dat de certificeringsregeling nadelen heeft, maar vinden toch dat de voordelen in termen van draagvlak en extra toezicht zwaarder wegen.

## 2. Certificering en asbestverwijdering

### Inleiding

In het verleden is op grote schaal asbest toegepast in de bouw. De aanwezige asbest levert gezondheids- en milieurisico's op wanneer gebouwen worden gesloopt: zonder adequate maatregelen te treffen komen bij sloopwerkzaamheden asbestvezels vrij. Vanaf 1993 gold voor deze werkzaamheden het Asbestverwijderingsbesluit. De regelgeving vanuit het Ministerie van SZW is vastgelegd in het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling.

Op verschillende manieren wordt beoogd naleving van de regelgeving te bevorderen. Ten eerste is er sprake van een klassiek, verticaal toezichtsarrangement. Het betreft hier toezicht door de VROM-Inspectie en door de Arbeidsinspectie. De VROM-Inspectie ziet er op toe dat het proces van asbestverwijdering op de juiste wijze geschiedt, de Arbeidsinspectie dat het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt nageleefd en de asbestverwijderaars niet aan onnodige risico's worden blootgesteld. Ook de gemeente heeft een toezichthoudende bevoegdheid op grond van de bouwverordening. Naast deze klassieke vorm van toezicht, wordt er gebruik gemaakt van een systeem van verplichte certificering.<sup>29</sup> Het idee voor certificering is afkomstig uit de sector zelf. Zij kwamen tot dit initiatief opdat de markt een beter onderscheid zou kunnen maken tussen betrouwbare en minder betrouwbare asbestverwijderaars. Het ministerie van VROM heeft aansluiting gezocht bij dit systeem.

### Het systeem van certificering

Bij asbestverwijdering past het ministerie van VROM *procescertificaten* toe: Het is verboden asbest te verwijderen tenzij dit gebeurt door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. De desbetreffende *procescertificaten* mogen alleen afgegeven worden door certificatie-instellingen die door de Raad voor Accreditatie (RvA) zijn geaccrediteerd. Het gaat hier kortom om verplichte certificering, maar er is geen sprake van aanwijzing van de CI's door het ministerie van VROM.

De Stichting Beheer Certificatieregelingen, met een bestuur en een Centraal College van Deskundigen, beheert de beoordelingsrichtlijnen: BRL 50.50 voor verwijdering van asbest en BRL 50.52 voor sloopwerkzaamheden. In het CCvD zijn de volgende actoren vertegenwoordigd: Vereniging Overleg Certificatie-instellingen (VOC); twee branche-organisaties van asbestverwijderaars (VAVB en VVTB); de branchevereniging van asbestinventarisatiebedrijven (VOAM); de branchevereniging van sloopbedrijven (Babex); de koepel van gemeenten (VNG); een koepel van woningbouwcorporaties (Aedes). Het ministerie van VROM was aanvankelijk wel actief lid van het CCvD maar heeft haar rol nu beperkt tot agendalid.

---

<sup>29</sup> We beperken ons bij deze casus tot certificering waarbij het ministerie van VROM is betrokken. Naast het ministerie van VROM is het ministerie van SZW betrokken bij certificering in de asbestverwijderingsbranche. Het gaat daarbij om het persooncertificaat voor deskundig toezichthouder. Dit certificaat mag alleen worden afgegeven door een door het ministerie van SZW bij beschikking aangewezen en door de Raad voor Accreditatie aangewezen CI.

Er zijn 14 certificerende instellingen actief die procescertificaten verlenen aan asbestverwijderingsbedrijven. In totaal zijn er ongeveer 400 gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven. Zij mogen overigens pas hun werk doen nadat een gecertificeerd asbestinventarisatiebedrijf een asbestinventarisatierapport heeft opgesteld.

### **Certificering van asbestverwijderingsbedrijven: de praktijk**

Het systeem van certificering in de asbestverwijdering stuit in praktijk op de nodige problemen. Deze problemen zijn zodanig groot dat het ministerie van VROM er een alternatieve vormgeving van certificering overweegt.<sup>30</sup> We bespreken kort enkele belangrijke knelpunten.

- **Functioneren van het Centraal College van Deskundigen**

Het CCvD is verantwoordelijk voor de actualisering van de beoordelingsrichtlijnen. Het College functioneert naar de mening van het departement niet naar behoren. Zo is het College al ongeveer anderhalf jaar niet meer bijeen geweest, zijn er in die periode geen nieuwsbrieven van haar hand verschenen en zijn de BRL's al drie jaar niet of nauwelijks meer aangepast. Dit betekent dat CI's en de asbestverwijderingsbedrijven in hoge mate zelf verantwoordelijk zijn voor de interpretatie van de richtlijnen. Dit komt de uniformiteit in het optreden van de CI's niet ten goede.

- **Geringe betrokkenheid overheid**

Sinds een aantal jaren is de overheid, i.c. het ministerie van VROM, geen volwaardig lid van het CCvD maar agendalid. Dit was een bewuste keuze van het ministerie. De reden hiervoor is dat het ministerie de mogelijkheid voorzag dat handhavers van de VROM-Inspectie zouden moeten optreden tegen overtredingen van publieke eisen terwijl hetzelfde ministerie betrokken en medeverantwoordelijk is bij het formuleren van private regels die mogelijk zouden afwijken van de publieke regels. Het agendalidmaatschap in plaats van een volwaardige deelname aan het CCvD stuitte overigens op verzet van de branche. Die redeneert: het college van deskundigen is een college van belanghebbenden en daarom zou het ministerie van VROM hierin ook vertegenwoordigd moeten zijn. Zij vinden dat het ministerie hiermee haar verantwoordelijkheid ontloopt. Inmiddels vindt ook het ministerie van VROM dat zij te veel bevoegdheden uit handen heeft gegeven.

- **Lastige positie certificerende instellingen**

Net als alle certificerende instellingen geldt ook voor CI's in de asbestverwijderingsbranche dat er een zekere spanning bestaat tussen de commerciële relatie met hun klanten en de onafhankelijkheid als certificeerder. In de asbestverwijderingsbranche is deze spanning misschien nog wel duidelijker voelbaar gezien de grote concurrentie tussen het relatief grote aantal CI's (14) en het feit dat de asbestverwijderingsbranche er om bekend staat dat zich hierbinnen ook malafide ondernemers bevinden. De concurrentie maakt dat CI's minder geneigd zullen zijn om hard op te treden tegen asbestverwijderaars die de regels overtreden. Anderzijds hebben de branche én de CI's er belang bij dat wordt opgetreden tegen malafide

---

<sup>30</sup> Op basis van het advies van diverse betrokkenen, lijkt het systeem van certificering door middel van aanwijzing op dit moment de meest voor de hand liggende optie te zijn.

ondernemers (die naar schatting 5-10% van de branche uitmaken). Gaan CI's daadwerkelijk over tot het schorsen of intrekken van het certificaat, dan worden zij doorgaans geconfronteerd met juridische stappen van de asbestverwijderaars en grote schadeclaims.

- Gebrek aan afstemming tussen publieke en private sector

De VROM-Inspectie moet er op toezien dat bij asbestverwijdering wordt gewerkt volgens de regels van het asbestverwijderingsbesluit. De VROM-Inspectie heeft, net als veel andere publieke handhavers, te kampen met een tekort in de handhavingscapaciteit. Tevens kampt de Inspectie met een kennisachterstand en moet eigenlijk blind varen op de kennis van de sector. Dit betekent dat de overheid niet of nauwelijks een vuist kan maken: De pet van kennisvrager laat zich niet makkelijk verenigen met de pet van een deskundige die strenge regels handhaaft. Deze situatie maakt het belang van afstemming tussen de VROM-Inspectie en de CI's des te groter. Publieke toezichthouders en CI's zouden dan elkaars handhavingsinformatie kunnen benutten. Er vindt echter geen informatie-uitwisseling plaats: niet van de CI's naar de VROM-Inspectie en niet van de VROM-Inspectie naar de CI's.

### **Certificering van asbestverwijdering en handhaving**

Wanneer we de casus van certificering in de asbestverwijderingsbranche vergelijken met de drie dimensies van de Tafel van Elf (dimensie voor spontane naleving, controledimensie en sanctiedimensie) dan wordt duidelijk dat de knelpunten risico's voor naleving door de normadressant inhouden.

Als we kijken naar de dimensie voor spontane naleving, dan valt ten eerste op de geringe bereidheid van een deel van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid of CI. Dit heeft er alles mee te maken dat zich onder de asbestverwijderaars een kleine doch harde kern van malafide ondernemers bevindt. Als gevolg van het tekortschieten van het CCvD is het bovendien waarschijnlijk dat er tussen de CI's onderling en onder de asbestverwijderaars verschillen in interpretatie van de regelgeving bestaan.

Voor de controle- en sanctiedimensie geldt dat de gesignaleerde knelpunten ook hier risico's opleveren. Asbestverwijderaars weten dat de CI's van hen afhankelijk zijn voor hun inkomsten. Zij maken hier gebruik van en dreigen bovendien met grote schadeclaims als de CI's maatregelen als schorsen of het intrekken van het certificaat aankondigt. Een CI moet dan juridisch wel heel zeker in z'n schoenen staan, wil het de aangekondigde sanctie ook doorzetten.

Tot slot is het ook in de branche bekend dat er weinig tot geen sprake is van samenwerking tussen de publieke handhavers en de certificerende instellingen.

Desondanks geloven de betrokkenen dat als gevolg van certificering, de regelnaleving op een hoger niveau is gebracht. Certificering heeft vooral een positief effect gehad op regelnaleving van de groep van goed bedoelende asbestverwijderaars die uit onwetendheid overtredingen begingen. Volgens een van de CI's maakte deze groep in het verleden 60% van de branche uit; nu zijn dit asbestverwijderaars die keurig de regels naleven.