

Vergaderjaar 2003–2004

29 304

Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN NOTAOVERLEG

Vastgesteld 1 maart 2004

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 16 februari 2004 overleg gevoerd met minister Brinkhorst van Economische Zaken over **het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid (29 304)**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hofstra

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Veth

¹ Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), ondervoorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Slob (ChristenUnie), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Van Fessem (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Van der Laan (D66), Heemskerck (PvdA), Van Dam (PvdA) en Dezentjé Hamming (VVD).

Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GroenLinks), Weekers (VVD), Jan de Vries (CDA), Van der Vlies (SGP), Hermans (LPF), Van den Brand (GroenLinks), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Lazrak (Groep-Lazrak), De Ruiter (SP), Eerdmans (LPF), De Haan (CDA), Van Dijk (CDA), De Grave (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Giskes (D66), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA) en Szabó (VVD).

Beknopt verslag van een notaoverleg van de vaste commissie voor Economische Zaken

Maandag 16 februari 2004

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: De Krom

Aanwezig zijn 4 leden der Kamer, te weten:

Blok, Van Dijk, De Krom en Douma, en de heer Brinkhorst, minister van Economische Zaken.

Eerste termijn van de zijde van de commissie

De heer **Van Dijk** (CDA) wijst erop dat keurmerken de consument vertrouwen geven dat het desbetreffende product of de desbetreffende dienst voldoet aan de eisen die eraan worden gesteld. Dat vertrouwen is essentieel voor het goed functioneren van een sociale markteconomie. Een goede infrastructuur voor accreditatie en certificatie is daarom van groot belang.

De overheid stelt wettelijke kaders aan certificatie, die vervolgens door de certificatie-instellingen, in samenwerking met de branches, worden vertaald in normen en certificeringsschema's. Deze instellingen worden beoordeeld en geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). In de ogen van de heer Van Dijk blijft de overheid altijd verantwoordelijk voor de handhaving; zij kan zich niet verschuilen achter de certificatie-instellingen. Het is aan de overheid, te bepalen wanneer zij wil voorzien in het toezicht en wanneer zij dat aan de markt wil overlaten. In de nota wordt een aantal criteria genoemd voor de gevallen waarin de overheid de wettelijke kaders aan de markt wil overlaten. Het belangrijkste criterium lijkt te zijn of de overheid voldoende capaciteit beschikbaar heeft om het

toezicht handen en voeten te geven. Dat lijkt een weinig principiële keuze. Voor het bedrijfsleven is er een groot verschil tussen accreditatie en certificatie enerzijds en wettelijk toezicht door de overheid anderzijds. In het eerste geval worden de kosten in belangrijke mate afgewenteld op het bedrijfsleven, zowel die voor de accreditatie als die voor de ontwikkeling van de certificeringsschema's en de certificering. Het publieke deel van de accreditatie kost het bedrijfsleven zo'n 3 mln euro per jaar. Is het niet logischer dat de overheid een groter deel van de accreditatiekosten voor haar rekening neemt? De Centrale Colleges van Deskundigen (CCvD's) zetten de wettelijke kaders om in normen en certificatieschema's. De overheid vervult daarin een marginale rol; uit de nota blijkt dat daarin geen verandering komt. Is dat wel verstandig? De overheid heeft de wettelijke kaders opgesteld en weet dus wat daarmee wordt bedoeld. Aan de communicatie tussen de RvA en de overheid moet wat veranderen. Na het lezen van de nota bekrampde de heer Van Dijk het gevoel dat de overheid geen vertrouwen meer heeft in het functioneren van de RvA. Ook het rapport van de Universiteit van Tilburg (UvT) is streng in zijn oordeel: de RvA legt te weinig verantwoordelijkheid af over zijn activiteiten, er ligt te veel nadruk op de procedurele controle en te weinig op de inhoudelijke deskundigheid en er moeten meer waarborgen komen voor de kwaliteit van de certificeringsinstellingen. Dit alles wekt weinig vertrouwen. Valt dit alleen de RvA te verwijten of is de overheid hier ook verantwoordelijk? Moet de overheid niet helder aangeven op welke manier het

functioneren van een certificeringsinstelling kan worden gewaarborgd? Zijn daarover heldere afspraken gemaakt? Uit het rapport van de UvT blijkt ook dat binnen de overheid onduidelijkheid bestaat over wat accreditatie precies inhoudt. Zeker nu de minister stelt dat hij van dit instrument gebruik wil blijven maken, zal de overheid precies de impact en mogelijkheden van accreditatie moeten kennen. Hoe kan anders een betrouwbaar advies aan bewindspersonen en parlement worden gegeven over de vraag of toezicht door certificeringsinstellingen op zijn plaats is?

Er is ook wat aan te merken op de communicatie tussen de RvA en de certificeringsinstellingen. Laatstgenoemden hebben het gevoel dat de tarieven voor accreditatie worden gebruikt om het begrotingstekort van de RvA op te vullen. Zij wijzen erop dat de RvA omslachtig werkt: veel zaken worden dubbel gedaan, met name op het procedurele terrein, en er gebeurt te weinig op inhoudelijk gebied. Een aantal certificeringsinstellingen heeft haar conclusies al getrokken en heeft besloten om een Centrale Accreditatie Raad (CAR) op te richten, waarvan de activiteiten zich uitsluitend op het private domein richten. Is het verstandig dat er concurrentie komt op het terrein van accreditatie?

In andere EU-lidstaten hebben de raden voor accreditatie vaak de status van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De heer Van Dijk is voorstander van het handhaven van de huidige status, omdat de RvA zowel accreditaties in het publieke als in het private domein doet. Als de RvA een ZBO zou worden, moet een private organisatie worden opgericht voor de accreditatie in het

private domein. Wel moet worden bekeken hoe de samenwerking tussen de certificeringsinstellingen en de RvA precies moet worden vormgegeven, waarbij ook de tarieven moeten worden betrokken. In de nota staat dat de minister binnenkort wil komen met een concessiewet voor de accreditatie. Dat lijkt de heer Van Dijk een goed instrument, maar een dergelijke wet zou er dan zo snel mogelijk moeten komen, het liefste voor het einde van het jaar. Een concessiewet biedt de mogelijkheid om wederzijds gemaakte afspraken goed te bezien en na te leven. Periodiek kan worden beoordeeld of de goede weg wordt bewandeld.

De heer **Douma** (PvdA) constateert dat er een wildgroei heeft plaatsgevonden aan allerlei certificerende instellingen. In de nota wordt onderscheid gemaakt tussen drie varianten waarlangs certificering kan plaatsvinden: de zelfreguleringsvariant, de toezichtondersteuningsvariant en de toelatingsvariant. Bij de twee eerstgenoemde varianten staat in de nota dat "er geen rechtsgevolgen zijn". Wat wordt hiermee bedoeld? Bij de toezichtondersteuningsvariant speelt daarnaast de vraag of de certificerende instelling wel of niet door de minister moet worden aangewezen. De zelfreguleringsvariant heeft een privaat karakter; de wetgever bemoeit zich er alleen in stimulerende zin mee. De andere twee varianten hebben nadrukkelijk een publieke taak. In situaties waarin een publiek belang bestaat, dient de aanwijzing volgens de heer Douma door de minister te worden gedaan. Ook moeten de instellingen dan onder de Algemene wet bestuursrecht blijven vallen. Het ligt het meest voor de hand dat de RvA een publiekrechtelijke organisatie is, bij voorkeur een ZBO. Het nadeel daarvan is dat er dan problemen rijzen met de private taken van de RvA; er ontstaat oneerlijke concurrentie ten opzichte van private accreditatieorganisaties. De heer Douma kan zich daarom goed vinden in de oplossing van een concessiewet. Het besluit daartoe moet dan wel op korte termijn worden genomen; in de nota wordt dit in het midden gelaten. Uit de nota blijkt dat de overheid niet precies weet hoe het met de handhaving is gesteld. Het is

onduidelijk of er wel voldoende capaciteit is voor de handhaving van de verschillende regelingen. Dat geldt zowel voor het toezicht op de certificerende instellingen als voor de handhaving van de certificatieregels zelf. Er zijn drie mogelijkheden: of de RvA ontwikkelt een eigen handhavingsinstrumentarium, of de overheid zorgt dat zo'n instrumentarium voorhanden is, of de certificerende instellingen krijgen de verplichting om de eigen certificeringsregels te handhaven. In de nota staat dat er een afwegingskader wordt gemaakt waaraan nieuwe certificerende instellingen zullen worden getoetst. Daar waar andere departementen bij certificering zijn betrokken, wordt bij de eerstvolgende wetswijziging bezien wat de consequenties zijn van het handhavingskader. Is het niet logischer om de bestaande situaties tegen het licht te houden? Dat zou er ook toe kunnen leiden dat de overlap tussen bestaande regelingen verdwijnt. Met een doorlichting op basis van het nieuwe afwegingskader kan wat dor hout uit de certificeringsregelingen worden gekapt.

De heer **Blok** (VVD) vindt de huidige stichtingsconstructie een juiste vorm voor de RvA; hij zou de keuze voor een ZBO niet steunen, omdat ZBO's moeilijk bestuurbaar zijn. Het voordeel van de stichtingsconstructie is dat hieruit een zeer heldere prikkel voortvloeit om efficiënt met geld om te gaan. De servicegeneigdheid, een punt waarover in de evaluatie klachten zijn gemeld, is beter vorm te geven of te verbeteren in een private omgeving dan in een publieke omgeving. De minister moet de kwaliteit en serviceverlening van de RvA in het publieke domein in de gaten houden. Het is economisch zuiver dat organisaties zelf voor accreditatie betalen. Het voordeel van de huidige regeling is dat de kosten van certificatie zichtbaar worden in de prijzen van producten en zo een rol spelen in de afweging die consumenten maken. De heer Blok heeft geen behoefte aan concurrentie in het publieke deel van de certificatie. De overheid zou een positieve prikkel moeten geven aan organisaties die zelf kiezen voor het gebruik van logo's en dergelijke zaken. Organisaties die met een kwaliteitskeurmerk werken, moeten minder worden lastiggevallen door allerlei overheids-

keuringsinstanties. Te denken valt aan een soepeler behandeling bij belastingdienst of UWV. Certificatie leidt niet tot een vermindering van de administratieve lasten. Een door de overheid verplichte certificering is voor de heer Blok net zozeer een administratieve last als een rechtstreeks door de wet voorgeschreven certificering. Dit onderdeel dient dan ook te worden meegenomen in de berekening van de administratieve lasten en dus ook in de doelstelling van de vermindering daarvan. Op het terrein van certificering en accreditatie bestaan grote verschillen tussen de EU-landen. De accreditatieinstellingen berekenen verschillende kosten, mede omdat overheden verschillende subsidies geven. Het hoort bij een gelijk Europees speelveld dat de overheidssubsidiëring op hetzelfde niveau ligt. Daarnaast gebeurt het dat een bedrijf of product dat is erkend door een Nederlandse certificerende instelling, in de Frankrijken van deze wereld soms niet wordt geaccepteerd. De minister dient tijdens het komende Nederlandse EU-voorzitterschap werk te maken van een gelijk Europees speelveld op de genoemde twee terreinen. Wil hij de Kamer na afloop van het voorzitterschap rapporteren over wat er op dit vlak is bereikt?

Eerste termijn van de zijde van de minister

Ook de **minister** vindt dat er duidelijk sprake is van wildgroei, waardoor de noodzaak tot ordening wordt versterkt. Ook is er een aantal incidenten geweest, onder meer op milieugebied. Waar de overheid vertrouwen oproept, moet dat worden waargemaakt. Het gedogen van zaken die niet deugen werkt eroderend en ondergraaft de geloofwaardigheid van de politiek. Tegen die achtergrond was er al behoefte aan aanscherping; daarnaast zijn er Europese ontwikkelingen aan de orde. Het optreden van de RvA was wat te vrijblijvend. De discussie over certificatie en accreditatie in het publieke domein is ook een facet van het omslagpunt van de terugtrekkende overheid. Het is noodzakelijk om de rol van de overheid te herijken. De overheid moet niet alles overnemen wat in de markt gebeurt, maar moet wel haar verantwoordelijkheid nemen als er een sterke markt is. De centrale

verantwoordelijkheid van de overheid is het borgen van publieke belangen. Er moeten dan ook heldere kaders worden vastgesteld voor het certificeren en het keuren van de keuringsinstellingen. In het rapport van de Universiteit van Tilburg worden vier dingen benadrukt: certificatie en accreditatie vormen een bruikbaar instrument; certificatie mag het overheidstoezicht niet vervangen; de toepassingsvormen kunnen beter worden geordend en kunnen transparanter worden; er moet één accreditatieorganisatie zijn voor de publieke belangen. De hoofdlijn van het beleid is een brede toepassing van normalisatie en certificering in lijn met de Europese Unie. De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de regelgeving moet worden versterkt. Er moet een open markt zijn voor de keurings- en certificatieactiviteiten met een nationale accreditatieorganisatie aan het hoofd. Ook moet de infrastructuur worden versterkt. Er zit spanning tussen het streven naar efficiëntie en het borgen van het publieke belang. Het verbeteren van de structuur moet worden beoordeeld tegen die achtergrond. De RvA moet een monopoliefunctie hebben. Voor de private functie zou er een boekhoudkundige scheiding moeten zijn, zodat dit gedeelte zorgvuldig wordt afgeschermd van het publieke gedeelte. De rol van de RvA als keurder van de keurders moet dus zonder meer overeind blijven.

Het probleem dat er onvoldoende kennis is bij de overheid, moet worden onderkend. Het gaat daarbij alleen om de wettelijk verplichte certificatie. Op een aantal gebieden zijn er inderdaad te weinig vakdeskundigen aanwezig. De minister zegt toe, hierover met de verschillende inspectiediensten in gesprek te gaan. Dat heeft wel gevolgen voor de administratieve lasten. De marginale rol van de overheid bij de RvA en de CCvD's moet worden herbezien. De overheid zit in het bestuur van de RvA. Er is weleens gesuggereerd dat zij daaruit zou moeten in verband met de subsidiëring, maar dat is voor de minister geen doorslaggevend argument. De minister is geen voorstander van het omvormen van de RvA tot een ZBO, omdat een ZBO een organisatie is die op afstand wordt gezet. Als de minister niet meer kan worden aangesproken op het beleid, wie dan

wel? De stichtingsvorm is geschikt, mits er wettelijke functies worden vervuld. Een concessiewet is zeker een optie. Op dit punt spelen de Europese ontwikkelingen een rol. Voor het einde van het jaar komt de Europese Commissie met een voorstel voor een horizontale richtlijn voor accreditatie, waarbij de Europese ervaringen worden betrokken. Accreditatie is een dienst van algemeen economisch belang. De rol van de RvA moet dus in dat licht worden gezien. De minister zegt toe, aan het einde van het jaar met een rapportage te komen over de verschillende ontwikkelingen op dit gebied.

Op de vraag of de kosten voor accreditatie grotendeels bij het bedrijfsleven moeten liggen, antwoordt de minister dat accreditatie een intrinsiek onderdeel is van de markttoegang. Iemand krijgt alleen toegang tot de markt met een gecertificeerd product dat is geaccrediteerd volgens de geldende eisen. Dat is een belangrijke reden om de accreditatiekosten in beginsel ten laste van het bedrijfsleven te leggen. De verschillen tussen de EU-landen zijn in de ogen van de minister niet doorslaggevend. De dagtarieven variëren van € 700 tot € 1000. De minister zegt toe, in Europees verband zowel het criterium van de markttoegang als het "level playing field" aan de orde te stellen en de uitkomsten daarvan in eerdergenoemde rapportage aan de Kamer te melden.

De minister heeft vertrouwen in de RvA, omdat de Raad wel degelijk internationaal gezag heeft. Het kan echter beter, ook omdat de overheid in het verleden te veel aan de RvA heeft overgelaten. Als het gaat om het gebrek aan deskundigheid, heeft de overheid boter op haar hoofd. In de eerdergenoemde rapportage zal de minister scherp aangeven wat de rollen van de RvA en de overheid inhouden. Zo lang de situatie niet helder is, is de aanwezigheid van ambtenaren in de RvA zeer gewenst. De minister zal dit bespreken met zijn collega van VROM, die hiertoe ook een ambtenaar levert. De komende tijd moeten de interne processen worden verbeterd, zoals de planning, de behandelingsduren, de servicegerichte instelling en de transparantie. Er moet minder worden gelet op de procedure en meer op de competentie. Bij klachten uit de markt dient krachtiger te

worden opgetreden. De onduidelijke communicatie tussen RvA en overheid is een punt van aandacht voor beide partijen.

Aan het begin van 2005, nadat de notitie van de minister naar de Kamer is gestuurd, kan worden bezien welke vorm en inhoud een eventuele concessiewet kan krijgen. De minister streeft ernaar om ruimschoots voor het einde van deze kabinetsperiode te komen tot een veranderde Europese wetgeving die nationaal wordt omgezet in concrete zaken. Hij gaat er daarbij van uit dat de RvA een stichtingsvorm blijft houden, waarbij de criteria en de afbakening helder zijn voor andere ministeries. Daarbij moeten het publieke belang en de publieke borging goed worden gescheiden van de private functie. Het monopolie van de publieke belangen wordt dus niet doorbroken. De minister ziet hoe dan ook geen kans om aan het einde van dit jaar een ontwerpconcessiewet klaar te hebben, omdat hij de Europese dimensie daarbij wil betrekken.

De minister is het met de heer Blok eens dat certificatie die voortkomt uit wettelijke voorschriften, moet worden meegenomen in de sommen over de administratieve lasten en dus ook in de doelstelling over de vermindering daarvan. Hij staat niet afwijzend tegenover de door de heer Blok genoemde positieve prikkels. Op de vraag van de heer Douma over het gebrek aan rechtsgevolgen bij twee certificeringsvarianten, antwoordt de minister dat het hier gaat om publiekrechtelijke gevolgen en niet om privaatrechtelijke gevolgen. Bij de zelfreguleringsvariant zijn ondertekenaars van een convenant aan elkaar gebonden. Zo'n convenant heeft dus geen rechtsgevolg. De overheid kan de zelfregulering niet afdwingen, maar kan slechts met wetgeving komen als de ondertekenaars zich niet aan het eigen convenant houden. De zelfreguleringsvariant heeft dus een vrijblijvend karakter.

Nadere gedachteswisseling

De heer **Van Dijk** (CDA) vindt het argument van de minister overtuigend dat bij een mogelijke concessiewet de Europese ontwikkelingen moeten worden betrokken. De ervaring leert echter dat er lang over Europese richtlijnen kan worden gediscussieerd. Mocht dit te lang

duren, dan pleit de heer Van Dijk voor het eerder invoeren van een concessiewet.

In de tussentijd moet wel de servicegerichtheid van de RvA verbeteren. Welke instrumenten heeft de minister daartoe beschikbaar?

Ook de heer **Douma** (PvdA) lijkt het goed om een aantal problemen op te lossen in het verband van de Europese regels. Dat heeft dan wel invloed op het tempo waarin dingen voor elkaar kunnen worden gekregen.

Een aantal punten vragen op kortere termijn om een oplossing. Valt de toezichtondersteuningsvariant onder de werkingssfeer van de Algemene wet bestuursrecht? In de nota wordt op een aantal onderdelen een handhavingssgat geconstateerd. Wat doet de minister om dit op te lossen? Worden ook bestaande situaties nog eens tegen het licht gehouden?

De **minister** laat weten dat hij dit jaar niet stil zal zitten. Er zijn te weinig instrumenten, dus de bestaande overeenkomst zal worden aangescherpt. De bestaande situaties worden inderdaad meegenomen. Dat geldt ook, zo ver mogelijk, voor het handhavingssgat. Het belangrijkste punt is echter de concessiewet. Als de Europese Commissie met een voorstel komt, kan het inderdaad nog een tijd duren, zeker omdat er een nieuwe Commissie komt. Nederland probeert dit proces tijdens het voorzitterschap mede te sturen. De rapportage hoeft dan niet lang te duren. In het eerste kwartaal van volgend jaar zal de minister elementen van de concessiewet voorleggen. Het is geen uitsteloperatie, maar een operatie waarin de Europese dimensie zo veel mogelijk wordt meegenomen. Volgens de minister valt de toezichtondersteuningsvariant niet onder de Algemene wet bestuursrecht, maar dit moet nog worden nagekeken.

De **voorzitter** constateert dat de minister de Kamer begin volgend jaar een rapportage heeft toegezegd waarin de volgende onderwerpen terugkomen:

- de rollen van de Raad voor Accreditatie (RvA) en de Centrale Colleges van Deskundigen;
- de uitkomst van het bespreken van de vermindering van de administra-

tieve lasten met de inspecties en met de RvA;

- de infrastructuur van accreditatie in het licht van de Europese ontwikkelingen en in Europees verband;
- de tariefstelling, ook gelet op het Europese "level playing field";
- de relatie tussen de certificeringsvarianten en de Algemene wet bestuursrecht;
- enkele elementen van een mogelijke concessiewet.

Sluiting 11.45 uur.