

Vergaderjaar 2003–2004

29 304

Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 november 2003

Hierbij bied ik u namens het kabinet een nota aan over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid. Met deze nota kom ik de toezegging van mijn ambtsvoorganger na om de private certificatie en accreditatie infrastructuur te evalueren en over dit beleidsterrein een kabinetsstandpunt uit te brengen.

Naast een samenvatting bestaat de nota uit vier delen. Het eerste hoofdstuk behandelt de aanleiding en doelstelling van het kabinetsstandpunt. Voor de toegankelijkheid van het vrij technische beleidsterrein geeft het tweede hoofdstuk een nadere beschrijving van het instrumentarium van certificatie en accreditatie. De resultaten¹ van een extern onderzoek m.b.t. het certificatie- en accreditatiebeleid en de analyse worden vervolgens behandeld in het derde hoofdstuk. Het vierde hoofdstuk bevat de beleidsconclusies van het kabinet.

De conclusie is dat de overheid in de toekomst gebruik wil blijven maken van de private certificatie- en accreditatie infrastructuur voor de behartiging van publieke belangen. Om dit gebruik voor alle betrokken partijen meer bevredigend te laten verlopen, geeft de nota een beleidskader voor nieuwe certificatieregelingen, of te vernieuwen regelingen waar een publiek belang aan de orde is (uitwerking van drie certificatie «varianten»). Dit is van belang voor ministeries die bij de uitvoering van beleid overwegen gebruik te maken van certificatie.

Het kabinet geeft aan hoe het de relatie tussen de overheid en de Raad voor de Accreditatie wil vormgeven.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KABINETSTANDPUNT OVER HET GEBRUIK VAN CERTIFICATIE EN ACCREDITATIE IN HET KADER VAN OVERHEIDSBELEID

Hoofdstukken Kabinetsstandpunt

Samenvatting

1. Aanleiding en doelstelling kabinetsstandpunt
2. Het instrumentarium nader toegelicht
3. Resultaten van het onderzoek – Analyse
 - 3.1. Inventarisatie, evaluatie en indeling van certificatieregelingen met een publiek karakter
 - 3.2. Varianten voor het gebruik van accreditatie in het publieke domein
4. Kabinetsstandpunt
 - 4.1. De keus voor certificatie
 - 4.2. Algemene uitgangspunten bij het gebruik van certificatie
 - 4.3. Uitwerking van de bestuurlijke varianten voor certificatie
 - 4.4. De bestuurlijke positie van accreditatie bij aanwijzing

Bijlage 1: Verklarende woordenlijst

Bijlage 2: Lijst met afkortingen Bijlage 3: Lijst van geëvalueerde certificatieregelingen

Samenvatting

Het instrument certificatie wordt op Europees- en nationaal niveau al ruim 10 jaar ingezet om te voorzien in publieke belangen op het gebied van handel, veiligheid, gezondheid en milieu. Het kabinet heeft daarom de tijd rijp geacht om het gebruik van dit instrumentarium te laten inventariseren en evalueren.

Uit de inventarisatie is naar voren gekomen dat er in de publieke sfeer momenteel ruim 80 certificatieregelingen operationeel zijn. Daarmee zijn in diverse beleidsomgevingen goede ervaringen opgedaan, maar ook is gebleken dat aan het gebruik van het instrument beperkingen kleven. Uit het onderzoek komen als belangrijkste knelpunten naar voren:

- certificatie is niet geschikt voor alle beleidstoepassingen. De overheid maakt niet altijd vooraf een goede afweging
- publieke- en private verantwoordelijkheden zijn niet altijd helder gescheiden
- certificatie kan een rol spelen in de vormgeving van het overheidstoezicht, maar moet niet gebruikt worden om tekorten in de handhavingscapaciteit op te vangen
- de private certificatie infrastructuur beschikt niet over de middelen om fraude te voorkomen
- er zijn grote verschillen in de bestuurlijke en juridische vormgeving van certificatie in het kader van wetgeving
- de bestuurlijke positie van certificerende instellingen (CI's) is onduidelijk
- er bestaat binnen de overheid onduidelijkheid over de wijze waarop de Raad voor Accreditatie CI's beoordeelt en controleert, en de frequentie

waarmee dit gebeurt. Een gevolg daarvan is dat het verwachtingspatroon rond accreditatie van departement tot departement verschilt.

Het kabinet legt het accent op het duidelijk vastleggen van wederzijdse verantwoordelijkheden en een verdere structurering van het overheidsbeleid met betrekking tot certificatie en accreditatie. Het kabinet wil het volgende beleid voeren respectievelijk de volgende activiteiten ontwikkelen:

1. *afwegingskader voor certificatie*

Het is gewenst dat de betrokken minister in nieuwe situaties analyseert of certificatie zich wel leent voor dat nieuwe beleidsthema (de «of-vraag»). In hoofdstuk 4.1. wordt hiervoor een afwegingskader aangereikt.

2. *verantwoordelijkheden*

De overheid is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader, het overheidstoezicht en handhaving van de wettelijke regels. De private normstellende instanties ((Centrale) Colleges van Deskundigen of NEN) zijn belast met de uitwerking van de normstellende documenten. De private certificerende instellingen (CI's) certificeren op basis van de normen. Ten behoeve van de overheid beoordeelt of accrediteert de Raad voor Accreditatie (RvA) een CI, en de RvA ziet daarbij toe op het goed (blijven) functioneren van die CI.

3. *drie certificatievarianten*

Gelet op een goede ordening en transparantie maakt het kabinet een onderscheid tussen drie certificatievarianten waarmee naar haar mening in de publieke behoefte aan certificatie kan worden voorzien.

4. *overheidsbetrokkenheid bij de ontwikkeling van certificatieschema's*

Een wettelijke regeling die gebruik maakt van een certificatieschema zal voldoende duidelijk moeten zijn voor de marktpartijen. In een wettelijke regeling zal duidelijk vermeld moeten staan hoe de wettelijke eisen technisch zijn uit te werken in een certificatieschema. Vanuit de invalshoek van het heldere wettelijke kader lijkt een betrokkenheid van de overheid hierbij niet nodig. Het kabinet is van oordeel dat overheidsvertegenwoordiging bij normstelling van geval tot geval en afhankelijk van de motieven en de aard van de certificering moet worden bezien. Een overheidsdeelname bij de normstelling zal echter zich moeten beperken tot een waarnemerstatus met een informerende rol in breed samengestelde gremia.

5. *aanwijzing van certificerende instellingen en het toezicht op hun functioneren*

Teneinde bestuurlijk te kunnen ingrijpen ingeval een in wettelijk kader opererende CI niet goed functioneert, zullen CI's door de betrokken minister moeten worden aangewezen. Voor zover noodzakelijk zal wetgeving die daarin niet voorziet bij de eerstvolgende wetswijziging daarop worden aangepast. Een inventarisatie zal worden gemaakt. In beginsel zal een ministeriële aanwijzing voor een bepaalde periode geldig zijn. De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de CI's gedurende de aanwijzingsperiode, en kan besluiten om de uitvoering van controlewerkzaamheden op CI's uit te besteden aan de RvA.

6. *accreditatie als ondersteuning voor aanwijzingsbesluit*

Voor het kabinet is uitgangspunt dat er aan een aanwijzing van een CI in principe een toetsing (een accreditatie of een «beoordeling») ten grondslag ligt.

7. *certificerende instellingen bestuursorgaan*
Het kabinet is van mening dat nieuwe wetgeving waarvan een certificatieregeling deel uitmaakt duidelijkheid moet verschaffen over de vraag of een aangewezen CI al dan niet een bestuursorgaan is in de zin van de Awb.
8. *transparantie certificatie en accreditatie*
Alle maatschappelijk belanghebbende partijen hebben belang bij inzicht in de resultaten van certificatie. In samenspraak met CCvD's, CI's en de RvA wil het kabinet streven naar een zo groot mogelijke transparantie. Internet is het geëigende medium om daaraan inhoud te geven.
9. *Raad voor Accreditatie*
De communicatie tussen de RvA en de stakeholders (bedrijfsleven, overheid en CI's) kan worden verbeterd. De RvA moet meer inzicht geven over de inhoud, omvang en frequentie van de beoordelingen resp. accreditaties. Adequate rapportages kan bij opdrachtgevers het vertrouwen in de controle van de RvA vergroten. Zeker bij de uitvoering van wettelijke regelingen is het van belang dat de RvA kwalitatief in staat is om haar rol als «top van de certificatiepyramide» goed te vervullen.
10. *aanscherping nieuwe overeenkomst Staat – RvA*
Het kabinet zal het initiatief nemen om met de RvA tot een aanscherping van de bestaande overeenkomst te komen teneinde de gesignaleerde tekortkomingen op te heffen, de communicatie tussen overheidsdiensten en de RvA te verbeteren, de transparantie rond accreditatie te versterken en voldoende bestuurlijke zekerheden in te bouwen om verzekerd te zijn van een goed functionerende accreditatieorganisatie.
11. *exclusieve positie RvA*
In de nieuwe overeenkomst Staat – RvA zal worden opgenomen dat de RvA wordt belast met een taak van algemeen economisch belang met een voor het accrediteren of beoordelen van CI's in de publieke sfeer exclusieve positie. Het kabinet zal in overweging nemen deze privaatrechtelijke overeenkomst in de toekomst – afhankelijk van de uitkomsten van een toekomstige evaluatie van de nieuwe aangescherpte overeenkomst Staat – RvA zondig op basis van een concessiewet om te zetten in een overeenkomst op publiekrechtelijke basis. Daarnaast kunnen ministeries met de RvA individuele aanvullende overeenkomsten voor extra RvA taken sluiten. Dit betekent dan dat de betreffende ministeries – als klant van de RvA – daarvoor dan ook de kosten dragen.

1. Aanleiding en doelstelling kabinetsstandpunt

In de voortgangsbrief van 13 december 2001 (EZ0000000714) over de uitvoering van het beleid rond normalisatie, certificatie en accreditatie neergelegd in de nota «Internationaal is de norm» werd een kabinetsstandpunt aangekondigd over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid. In deze brief werd geschetst dat met het gebruik van certificatie goede ervaringen zijn opgedaan, maar dat tegelijkertijd ook is gebleken dat aan het gebruik ervan beperkingen kleven. Omdat het gebruik van het instrumentarium het afgelopen decennium een grote vlucht heeft genomen is er een diversiteit aan regelingen ontstaan die onderling qua systematiek verschillen. Om te komen tot een zekere ordening in regelingen met een publiek karakter heeft de interdepartementale Commissie voor Normalisatie en

Certificatie (ICN) Twijnstra & Gudde en de Universiteit van Tilburg (UT) opdracht gegeven het bestaande gebruik van certificatie in het publieke domein te inventariseren en te evalueren. Daarnaast hebben de onderzoekers van de UT gekeken naar de meest wenselijke positionering van accreditatie bij certificatieregelingen die functioneren in een wettelijk kader. Het resultaat van hun bevindingen is neergelegd in het rapport «De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving». Dit kabinetsstandpunt is mede gebaseerd op de resultaten en de conclusies van dit rapport.

In dit kabinetsstandpunt legt het kabinet het accent op het duidelijk vastleggen van de publieke en private verantwoordelijkheden en een verdere structurering van het overheidsbeleid met betrekking tot certificatie en accreditatie.

De systematiek zoals beschreven in dit kabinetsstandpunt zal worden ondersteund met een website. Verder zal het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken ministeries kunnen adviseren over de vormgeving van zelfreguleringsinstrumenten met een publiek karakter. Voordat tot invoering van nieuwe certificatieregelingen wordt overgegaan zullen deze in ICN-verband worden getoetst aan de uitgangspunten van dit Kabinetsstandpunt.

In hoofdstuk 2 wordt het instrumentarium accreditatie en certificatie nader toegelicht. De resultaten van het uitgevoerde onderzoek worden in hoofdstuk 3 behandeld. Hoofdstuk 4 bevat de beleidsconclusies van het kabinet met betrekking tot toepassing van certificatie en accreditatie in het publieke domein.

2. Het instrumentarium nader toegelicht

Certificatie omvat het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen. Certificatie wordt in het economisch verkeer veelal toegepast om transacties tussen producenten en afnemers zeker te stellen. Ook wordt het gebruikt om de uitwisselbaarheid van producten en diensten te verbeteren en de transparantie voor consumenten te vergroten. In de betekenis van dit kabinetsstandpunt omvat certificatie alle beoordelingsactiviteiten die al dan niet eenmalig worden uitgevoerd. Het omvat dus ook werkzaamheden als (type-) keuring, proefneming, testen, chemische analyse, inspectie, kalibratie¹, en het toetsen van systemen en de vakbekwaamheid van personen, mits uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij². In de internationale normen wordt zo'n onafhankelijke derde partij een conformiteitsverklarende instelling genoemd. In het vervolg van dit document wordt echter steeds gesproken over *certificerende instelling* (CI), ook daar waar het gaat om laboratoria en inspectie-instellingen.

De vooraf gestelde eisen waaraan getoetst wordt bestaan meestal uit Europese- of internationale (ISO)normen. Voor certificatieregelingen met een nationaal karakter wordt vaak een certificatieschema vastgesteld door een zogenaamd (Centraal) College van Deskundigen ((C)CvD) waarin belanghebbende partijen en technische deskundigheid zijn vertegenwoordigd. Een certificatieschema is meestal gebaseerd op normen zoals die onder meer door het NEN worden uitgegeven, waaraan voor de betreffende toepassing een praktische interpretatie wordt gegeven. Ook worden daarin aanvullende afspraken vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de frequentie waarmee gecontroleerd wordt. In de operationele fase blijft een (C)CvD verantwoordelijk voor de inhoud van het certificatieschema en behandelt

¹ het kalibreren is een activiteit waarmee de herleidbaarheid van meetresultaten wordt geborgd.

² nadrukkelijk wordt niet bedoeld op vormen van zelfcertificatie zoals de fabrikanten-eigenverklaring.

zij nieuw opgekomen interpretatieproblemen. Een (C)CvD is meestal ondergebracht in een zelfstandige rechtspersoon. Zij heeft met haar positie en contacten in het veld als eerste zicht op de vraag of een certificatieregeling inhoudelijk goed functioneert.

Certificatie vindt in de praktijk plaats in een open stelsel van onderling concurrerende CI's. Om de deskundigheid en betrouwbaarheid van CI's te verzekeren is in samenspraak tussen overheid en bedrijfsleven een organisatie in het leven geroepen die toeziet op deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van CI's, de accrediterende instelling. Accreditatie wordt in Nederland uitgevoerd door de Stichting Raad voor Accreditatie (RvA) gevestigd in Utrecht. De RvA is ontstaan in 1995 uit een fusie tussen de Raad voor Certificatie en de Stichting NSS. De overheid heeft een stimulerende rol gespeeld bij de totstandkoming van de fusie.

De RvA en andere nationale accrediterende organisaties hebben zich Europees verenigd in de European Co-operation for Accreditation (EA). In EA-verband hebben de Europese accreditatieorganisaties een systeem van onderlinge beoordeling ontwikkeld door middel van «peer-reviews». De Europese Commissie heeft met de EA een Memorandum Of Understanding (MOU) gesloten om te verzekeren dat accreditatie bijdraagt aan de ontwikkeling van de interne markt.

De werkwijze rond certificatie en accreditatie in Europa is vastgelegd in een aantal Europese normen, de zogenaamde EN45 000-normenreeks. De instrumenten krijgen echter in toenemende mate een internationaal karakter en dragen bij aan stroomlijning van de wereldhandel. Bij de totstandkoming van de interne markt in het begin van jaren negentig ging de Europese Unie gebruik maken van de certificatie-infrastructuur. De Europese normalisatieorganisaties kregen de opdracht veiligheidsnormen te ontwikkelen op basis waarvan producten konden voldoen aan de veiligheidseisen neergelegd in Europese richtlijnen (Nieuwe Aanpak). Aangewezen private keuringsinstellingen (notified bodies) hebben veelal de taak om de bijbehorende conformiteitsbeoordelingen uit te voeren.

De Europese Commissie heeft afgelopen voorjaar in een mededeling aan de Raad en het Europese Parlement aangegeven te willen overgaan tot stroomlijning van de nieuwe aanpak-systematiek¹. In deze mededeling stelt de Commissie dat deze richtlijnen inmiddels betrekking hebben op een groot deel van de producten die in Europa in de handel worden gebracht en een handelswaarde van meer dan € 1500 mld. omvatten. De Commissie merkt verder op dat de lidstaten in de meeste gevallen hebben gekozen voor het gebruik van accreditatie en dat het gebruik van de EN 45 000 normenreeks nuttig is gebleken, maar erkent tevens dat deze EN normen niet alle noodzakelijke criteria omvatten die voor aanmelding van een notified body noodzakelijk zijn. Zij acht het wenselijk om de in een aantal lidstaten – waaronder Nederland – gangbare praktijk om te accreditieren tegen zogenaamde richtlijnspecifieke accreditatieprogramma's (Risa's) een Europese aanpak te maken. De Commissie heeft in deze mededeling het voornemen geuit de rol van accreditatie in het kader van de Europese richtlijnen te willen verduidelijken en te versterken.

Ook de Nederlandse overheid maakt in het kader van nationale wetgeving gebruik van certificatie en accreditatie. Daarvoor bestaan diverse motieven, zoals de wens om te komen tot minder regelgeving. Voor het bereiken van doelstellingen op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu is verder de inbreng van technische expertise uit het bedrijfsleven vaak gewenst. Betrokkenheid van het bedrijfsleven leidt bovendien tot een groter draagvlak voor maatregelen in deze sfeer. Verder zou het gebruik maken van normalisatie en certificatie flexibeler kunnen zijn dan wetge-

¹ COM (2003) 240 definitief.

ving in combinatie met een daaraan gerelateerd stelsel van vergunningen en ontheffingen, op gebieden waar de maatschappelijke en technologische dynamiek door omstandigheden groot is.

De MDW nota «normalisatie en certificatie» van 1996 betekende een impuls voor het gebruik van certificatie in het kader van overheidsbeleid.

In een kabinetsbesluit van 1991 naar aanleiding van de nota «keuren in een Europese context» werd aangegeven dat de overheid waar mogelijk en nodig gebruik zou maken van accreditatie als zwaarwegend advies om tot formele aanwijzing van een CI over te gaan. Om accreditatie en de aanwijzing zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen werd een overeenkomst gesloten tussen de Staat en de RvA. Het aanwijzen van keurings- en certificatie-instellingen in het kader van een wettelijke taak valt onder de minister die verantwoordelijk is voor het betreffende taakgebied. In het kader van een aanwijzingsbesluit gebaseerd op een wettelijke regeling kan de betrokken minister voorwaarden stellen waaronder de aanwijzing plaatsvindt. Indien een CI zich bij een minister meldt zonder een accreditatiebewijs kan deze op grond van de overeenkomst met de RvA de assistentie van deze organisatie inroepen om de CI te evalueren op deskundigheid (een zogenaamde «beoordeling») op basis van door de minister aangelegde criteria.

Bijlage 1 en 2 bij deze brief bevat een overzicht van de in dit kabinetsstandpunt gehanteerde definities en afkortingen.

3. Resultaten van het onderzoek – Analyse

3.1 Inventarisatie, evaluatie en indeling van certificatieregelingen met een publiek karakter

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken samengevat. Deze onderzoeken vormen de analyse die aan het onderhavige kabinetsstandpunt (hoofdstuk 4) ten grondslag ligt. Twijnstra Gudde heeft samen met de Universiteit van Tilburg de bestaande certificatieregelingen met een publiek karakter zo goed mogelijk geïnventariseerd. Daaruit resulteerde een 80-tal (clusters van) certificatieregelingen met een publiek belang. Een representatieve steekproef van 15 van deze regelingen is geëvalueerd op de werking in de praktijk. Tevens werd gekeken naar de juridische en bestuurlijke vormgeving van elk van deze 15 regelingen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de onderzochte certificatieregelingen.

Op basis van het evaluatieonderzoek komen de onderzoekers tot de volgende bevindingen:

- 1 Niet altijd wordt vooraf voldoende onderzocht of er voor een certificatieregeling voldoende draagvlak is in een betrokken sector. De overheid mag er niet altijd van uit gaan dat de private partijen in de sector de publieke belangen in gelijke mate onderkent en draagt.
- 2 Certificatie is geen wondermiddel tegen allerlei kwalen, zoals overregulering en het opvangen van tekorten in handhavingscapaciteit. Certificatie kan een rol spelen bij het vormgeven van het toezichtsbeleid, maar kan geen alternatief zijn voor (onaangekondigde) overheidsinspecties.
- 3 Er zijn grote verschillen in de bestuurlijke en juridische vormgeving van certificatie in het kader van overheidsbeleid. Zo is in het kader van een wettelijke regeling in het ene geval accreditatie voldoende om

bepaalde certificatieactiviteiten te mogen verrichten, in een ander geval vindt aanwijzing van een CI door een minister plaats. Soms is certificatie de enige voorwaarde voor het uitvoeren van wettelijke taken, in andere gevallen is met certificatie een soort tweedelijns toezicht gecreëerd.

- 4 Ook de betrokkenheid van de overheid bij de totstandkoming van normatieve documenten vertoont verschillen. Sommige overheidsdiensten participeren in colleges van deskundigen of het bestuur van beheersstichtingen, andere weer niet. In een aantal gevallen bestaan er aarzelingen om actief te participeren uit vrees de branche achteraf niet meer te kunnen «afrekenen» op tekortkomingen.
- 5 Het belang dat de overheid hecht aan accreditatie verschilt van ministerie tot ministerie. Hetzelfde geldt voor het aanvullende overheidstoezicht op de CI's.
- 6 Betrokken partijen (overheid, CI's, RvA, beheersstichtingen) praten nog te veel over elkaar, en te weinig met elkaar waar het gaat om de toepassing van certificatie in het publieke domein. In de praktijk worden er nauwelijks afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling over gevolgde werkwijzen e.d.
- 7 Mede als gevolg van het gebrek aan transparantie van de bestaande certificatie- en accreditatiestructuur is het voor belanghebbenden (overheidsinspecties) lastig te achterhalen wat CI's precies doen en bij wie men terecht kan voor vragen of klachten.

Op grond van de evaluatie komen de onderzoekers tot de conclusie dat de beoogde *beleidstoepassing* een belangrijk aanknopingspunt biedt om de 80 bestaande regelingen te classificeren. Zij onderscheiden qua beleids-toepassing vier verschillende typen:

1 certificatie als wettelijk erkenningsinstrument (erkenningvariant)

Bij deze regelingen accepteert de overheid een certificaat als een bewijs van toelating zonder verdere toetsing. Een voorbeeld is de verplichte certificatie in het kader van de arbowetgeving op grond waarvan bepaalde activiteiten alleen verricht mogen worden met een verplicht certificaat van bekwaamheid.

2 certificatie als wettelijk toelatingsinstrument (toelatingvariant)

Bij deze regelingen verkrijgt een certificaathouder een wettelijke toegang tot de markt of tot bepaalde activiteiten. Voorbeeld zijn de keuringen op grond van de Europese harmonisatie richtlijnen op grond waarvan een fabrikant toestemming verkrijgt het product op de markt te brengen. De overheid voert toezichtactiviteiten uit om de naleving van wettelijke voorschriften te garanderen.

3 certificatie die betrokken wordt bij het vormgeven van toezicht (toezichtvariant)

Het gaat hier om vrijwillig uitgevoerde certificatieactiviteiten die door de overheid kunnen worden benut bij de uitvoering van haar toezicht en handhavingsbeleid in het kader van wettelijke regelingen, zonder dat in die regelingen expliciet een rol voor certificatie is voorzien.

Het gaat hier om buitenwettelijke certificatieregelingen met een publiek belang die worden ondersteund door de overheid.

Bij deze classificatie op basis van *beleidstoepassing* verlaat de overheid zich in afnemende mate (volgorde 1 t/m 4) op het resultaat van de certificatie.

3.2. Varianten voor de vormgeving van accreditatie in het publieke domein

Accreditatie wordt in Nederland uitgevoerd door de Stichting Raad voor Accreditatie (RvA) gevestigd in Utrecht. Ongeveer 50% van de activiteiten van de RvA betreffen de accreditaties in het publieke domein, waarvan 20% wettelijk geregeld. De overige accreditaties zijn privaat van aard.

De borging van de kwaliteit van de CI's met een wettelijke taak is een belangrijk motief voor de overheid om de bestuurlijke positionering van accreditatie te bezien.

Het onderzoek naar het gebruik van accreditaties in het publieke domein heeft geleid tot de volgende bevindingen:

Binnen de overheid is niet duidelijk wat de RvA nu precies beoordeelt, hoe zij dat beoordeelt (alleen dossieronderzoek of ook regelmatig het bijwonen van audits) en met name hoe vaak de voor hen relevante activiteiten plaatsvinden. Deze onzekerheid leidt tot een uiteenlopend gebruik van accreditatie binnen de overheid.

De rol die accreditatie speelt in het kader van wettelijke regelingen toont verschillen. In de meeste gevallen wordt een CI door een minister aangewezen, en wordt de beslissing tot aanwijzing voornamelijk gebaseerd op een accreditatie. Het komt echter ook voor dat de wettelijke regeling slechts melding maakt van de noodzaak te beschikken over een certificaat verstrekt door een «geaccrediteerde» instelling. In weer andere gevallen worden slechts de verstrekte certificaten door de minister erkend. De accreditatienormen zijn voldoende «open» om de wettelijke aanwijzingscriteria te kunnen dekken. De afspraken neergelegd in de overeenkomst tussen de Staat en de RvA zijn voldoende flexibel om die verschillen op te vangen. Meer onzekerheid bestaat er bij de overheid over de wijze van beoordeling in de praktijk en de frequentie waarmee dat gebeurt. Het private karakter van accreditatie heeft tot gevolg dat de overheid in het kader van wettelijke regelingen weinig mogelijkheden heeft de uitvoeringspraktijk van de RvA te beïnvloeden. De enige waarborg die de overheid heeft voor wat betreft de taakvervulling van de RvA is haar interne kwaliteitssysteem en de peer-review die periodiek door vertegenwoordigers van buitenlandse accreditatie instellingen wordt uitgevoerd. In het ene uiterste van de huidige aanwijzingspraktijk wordt de accreditatie soms aangestuurd door zogenaamde richtlijn specifieke- of wetgeving-specifieke accreditatie (Risa/Wesa). In het andere uiterste is er voorafgaand aan de introductie van een regeling zelfs geen enkel contact tussen de overheid en de RvA.

Op basis van deze bevindingen komen de onderzoekers tot de volgende aanbevelingen:

- 1 Wanneer op grond van een wettelijke regeling rechtsgevolgen worden verbonden aan conformiteitsbeoordelingen of -verklaringen die op grond daarvan worden afgegeven door CI's dan dient de overheid toezicht te houden op de betrouwbaarheid van de betreffende

beoordelingsactiviteiten. Om daaraan inhoud te kunnen geven dienen Cl's die werkzaam zijn in het kader van wettelijke regelingen altijd te worden aangewezen door een minister.

- 2 Ministers zijn zelf verantwoordelijk voor het aanwijzen en het toezicht op Cl's met wettelijke taken.
- 3 Wanneer de overheid de RvA een rol wil laten spelen bij het tweedelijns toezicht moet zij over meer sturingsmogelijkheden beschikken dan thans het geval is. Zo moeten er tenminste afspraken gemaakt kunnen worden over de frequentie van het toezicht en moet de RvA periodiek verantwoording afleggen over haar werkzaamheden.
- 4 De nadere eisen op het accreditatieproces (Risa/Wesa)¹ hebben bij nadere beschouwing vooral betrekking op de wijze van de uitvoering van de certificatieactiviteiten door de Cl's. De onderzoekers zijn daarom van mening dat publieke eisen bij voorkeur op het niveau van certificatie worden vastgelegd, dat wil zeggen dat zij dienen te worden opgenomen in de normen, het certificatieschema of de wettelijke normstelling.
- 5 Om het inzicht in de inhoud van accreditatie bij overheidsmedewerkers te vergroten zouden deze periodiek mee moeten lopen in een accreditatieproces. De RvA zou ook eigener beweging meer transparant kunnen zijn over de inhoud van haar werkzaamheden. Zij beperkt zich qua «publiciteit» tot de vermelding van geaccrediteerde instellingen en de lijsten van accreditaties die zijn geschorst of ingetrokken. De resultaten van een peer review over haar eigen functioneren worden niet openbaar gemaakt.
- 6 Het onder concurrentie laten plaatsvinden van accreditatie heeft naar de mening van de onderzoekers geen toegevoegde waarde. Zij zien concurrentie op dit gebied als een bedreiging voor de kwaliteit, met risico's voor de zorgvuldigheid en de onpartijdigheid waarmee de accreditatie wordt verricht.

Indien op basis van wettelijke voorschriften gevolgen zijn verbonden aan certificatieactiviteiten, dient de uitoefening van deze taken vanwege de overheid te worden gewaarborgd. Ten eerste dienen de betreffende Cl's te voldoen aan noodzakelijk geachte competentie-eisen. Ten tweede dient de minister voldoende verantwoordings-informatie te (kunnen) verkrijgen omtrent de wijze van uitvoering van de wettelijke taak. Onderzoekers van de UT zijn van mening dat in het huidige systeem de overheid onvoldoende in staat is de kwaliteit en taakvervulling door de RvA op zodanige wijze te waarborgen. Zij zien de volgende theoretische mogelijkheden om de bestuurlijke positie van accreditatie in het kader van overheidsbeleid te versterken:

- 1 Verscherpte overeenkomst Staat – RvA
Het verbeteren van het bestaande stelsel door aanscherping van de privaatrechtelijk geregelde verhouding. Zo zou onder meer geregeld kunnen worden dat de RvA de overheid periodiek verantwoordingsinformatie zal verschaffen, en dat de RvA in opdracht van de minister additionele beoordelingen uitvoert indien dat wenselijk wordt geacht.
- 2 Accreditatie onder directe verantwoordelijkheid van een minister
De overheid neemt het accrediteren zelf ter hand, hetzij in een centrale dienst onder één minister, hetzij gedecentraliseerd per ministerie.
- 3 De accreditatieorganisatie als (zelfstandig) bestuursorgaan

¹ Richtlijn specifieke accreditatie resp. Wettelijke specifieke accreditatie.

Een accreditatieorganisatie krijgt bij wet de taken en bevoegdheden opgedragen om de accreditatie in het publieke domein te verzorgen.

- 4 Verlening van een concessie aan een accreditatieorganisatie
De accreditatieactiviteiten voor het publieke domein worden krachtens een wettelijke regeling in concessie gegeven aan een accreditatieorganisatie.
- 5 De accrediterende organisatie als adviescollege
De accrediterende organisatie krijgt de taak van adviescollege bij de beoordeling van CI's in het kader van wettelijk geregelde certificatie.

Ten aanzien van deze mogelijkheden om de positie van accreditatie te versterken raden zij de overdracht van bevoegdheden door middel van een zbo-variant af. Zij beschouwen deze optie alleen zinvol als de overheid in een voortdurende en vaste relatie de accreditatieorganisatie wil aansturen en niet de mogelijkheid wil openhouden om na verloop van tijd de positie van de accreditatieorganisatie te heroverwegen. Als nadeel van de zbo-variant zien zij verder dat het publieke en private domein gescheiden moeten worden waardoor aanwezige synergievoordelen te niet gaan.

Ook het zelf ter hand nemen van accreditatie achten de onderzoekers geen wenselijk alternatief gezien de bijzondere deskundigheid die vereist is, de noodzakelijke infrastructuur voor deze activiteiten bij de ministeries welhaast volledig afwezig is, alsmede het feit dat langs deze weg de gewenste onafhankelijkheid niet bereikt kan worden. Ook deze variant leidt tot een scheiding tussen publieke en private accreditatie. De adviescollege variant heeft volgens onderzoekers – afgezien van een duidelijker bestuursrechtelijke positie – inhoudelijk weinig toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige constructie. Want ook bij advisering blijft er de plicht bij het bestuursorgaan dat de certificerende instelling moet aanwijzen om te onderzoeken of het advies moet worden overgenomen. De onzekerheid omtrent de waarde van de activiteiten van de RvA neemt daarmee niet af.

In het op basis van een wettelijke regeling verstrekken van een concessie aan een accreditatieorganisatie zien de onderzoekers een aantal voordelen. Zo kunnen nauwgezet de wederzijdse rechten en verplichtingen met betrekking tot de wettelijke taakvervulling worden vastgelegd. Daarbij kan met name gedacht worden aan uitvoeringsaspecten en verantwoordingsrapportages. Ook kan worden vastgelegd in welke mate de organisatie de exploitatie voor eigen rekening kan nemen en/of in welke mate de overheid een deel van de kosten van de beoordelingen en controles op zich neemt. De afgebakende duur van de concessie dwingt ertoe periodiek de taakvervulling te evalueren en desgewenst in te spelen op mogelijke nieuwe ontwikkelingen in de accreditatiestructuur. Als nadeel zien zij het feit dat er buiten de openbare nutsvoorzieningen weinig ervaring mee bestaat.

De verscherpte overeenkomst variant heeft het voordeel snel gerealiseerd te kunnen worden wanneer beide partijen het eens kunnen worden. Op de langere termijn zou een verscherpte overeenkomst echter minder waarborgen voor een goede afstemming en controle bieden dan een op een wet gebaseerde concessie.

Concluderend adviseren de onderzoekers van de UT op de korte termijn te streven naar een verscherpte overeenkomst met de RvA, en voor de langere termijn het verstrekken van een wettelijke concessie in overweging te nemen.

4. Kabinetsstandpunt

4.1 De keus voor certificatie (de «of»-vraag)

- 1 Het kabinet heeft in de aanwijzingen voor de regelgeving reeds aangegeven dat bij de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een beleidsdoelstelling te verwezenlijken zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector (aanwijzing 8). Certificatie is één van de belangrijke mogelijkheden om daar inhoud aan te geven. Uit het verrichtte onderzoek blijkt dat bij de bij publieke certificatie betrokken beleidsafdelingen en private partijen als zodanig niet ontevreden zijn over het gebruik van certificatie, en dat in veel gevallen een grote kwaliteitsslag is gemaakt. Echter ook moet geconstateerd worden dat het instrumentarium door de overheid voor gelijksoortige toepassingen op een verschillende manier wordt ingezet en dat een voldoende afstemming tussen betrokken partijen vaak ontbreekt. Mede gezien het feit dat ook aan klassieke regulering (wetgeving/toezicht) de nodige nadelen kleven blijft het kabinet van mening dat certificatie voor een aantal beleids-toepassingen een goed en nuttig instrument is. Door het zelf-regulerend vermogen van marktpartijen zoveel mogelijk te benutten kan bovendien nader vorm worden gegeven aan het centrale beleids-thema «meedoen» van het kabinet.
- 2 De bij certificatie en accreditatie in de publieke sfeer betrokken partijen hebben ieder een eigen rol. Zo is de overheid verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader, het overheidstoezicht en handhaving van de wettelijke regels. De private normstellende instanties ((Centrale) Colleges van Deskundigen of NEN) zijn belast met de uitwerking van de normstellende documenten. De CI's certificeren op basis van de normen. Ten behoeve van de overheid beoordeelt of accrediteert de Raad voor Accreditatie (RvA) een CI, en de RvA ziet daarbij toe op het goed (blijven) functioneren van die CI.
- 3 Het kabinet hecht er vanuit deze onderscheiden verantwoordelijkheden aan meer consistentie te krijgen in de toepassing van certificatie in het kader van overheidsbeleid. Nieuwe certificatieregelingen dienen qua bestuurlijke- en juridische vormgeving op een meer eenduidige manier te worden vorm gegeven. De benaderingswijze van de onderzoekers om daarbij aansluiting te zoeken bij de beoogde beleidstoepassing biedt naar de mening van het kabinet een goede invalshoek. Het kabinet acht echter het verschil tussen de erkennings- en de toelatings-variant gering en heeft besloten hiervoor één variant te benoemen onder de naam «Toelatingsvariant». De Toezichtsvariant van de onderzoekers wordt met de benaming «Toezichtondersteuningsvariant» meer recht gedaan. De «Zelfreguleringsvariant» is gelijk aan de «Marktordeningsvariant» uit het onderzoeksrapport. Aldus kunnen de volgende varianten onderscheiden worden:
 - a) Zelfreguleringsvariant
Certificatieregelingen waarmee een maatschappelijk belang of mede een publieke doelstelling wordt gerealiseerd.
 - b) Toezichtondersteuningsvariant
Certificatieregelingen op vrijwillige basis die door de overheid kunnen worden benut bij de uitvoering van haar toezicht en handhavingsbeleid in het kader van wettelijke regelingen, zonder dat in die regelingen expliciet een rol voor certificatie is voorzien.
 - c) Toelatingsvariant
Certificatieregelingen die deel uitmaken van wetgeving. De wettelijke certificatie kent in hoofdzaak twee verschijningsvormen: de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke toelatingsvariant¹. Bij elk

¹ Door de onderzoekers van de UT de «erkeningsvariant» en de «toelatingsvariant» genoemd.

van beiden valt een onderscheid te maken naar verplichte en niet-verplichte certificatie. Bij verplichte certificatie is de aanwezigheid van een certificaat een voorwaarde om een activiteit, dienst of prestatie te mogen verrichten. Bij vrijwillige certificatie biedt de wetgeving naast het bezit van het certificaat andere mogelijkheden om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. In paragraaf 4.3 van dit kabinetsstandpunt zal nader op de vormgeving van elk van deze varianten worden ingegaan.

- 4 Het kabinet acht de beantwoording van de vraag of de inzet van certificatie in een gegeven beleidssituatie het geëigende instrument is essentieel. Allereerst zal een analyse moeten worden gemaakt van de beleidsomgeving waarbinnen certificatie een rol zou kunnen spelen. Immers niet in alle gevallen is certificatie aan te bevelen. Dat certificatie een nuttige bijdrage kan leveren aan de borging van een bepaald publiek belang mag niet automatisch worden aangenomen, maar zal steeds van geval tot geval moeten worden onderzocht en gemotiveerd. Het kabinet is van mening dat het voorzien in een publiek belang zich leent voor zelfregulering of deregulering door middel van certificatie als aan de volgende voorwaarden kan worden voldaan:
- de aard en het gewicht van het betrokken publieke belang leent zich voor certificatie;
 - de certificatie-eisen zijn in voldoende mate gericht op objectieve kenmerken van een product of proces of de vaardigheid van een persoon;
 - de betrokken sector moet een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht hebben om de zelfregulering vorm en inhoud te geven;
 - er is voldoende parallelliteit tussen de belangen van de overheid en de sector zelf;
 - er bestaat voor het betreffende beleidsterrein voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de certificatie-infrastructuur.

In het algemeen leent certificatie zich minder goed voor het voldoen aan eisen die in de praktijk door gedrag van personen wordt bepaald. Weliswaar maakt het voldoen aan enige gedragsvoorschriften deel uit van de certificatienormen en kan daarmee onderdeel zijn van een certificatieregeling.

Ook de keus voor het gebruik van certificatie als onderdeel van een wettelijke regeling dient idealiter te voldoen aan bovengenoemde criteria. In een aantal gevallen heeft de overheid echter noch in kwalitatieve zin (de juiste kennis en vaardigheden) noch in kwantitatieve zin (personeel) voldoende capaciteit in huis om het publieke belang in voldoende mate zelf te waarborgen, en is zij aangewezen op inschakeling van certificatie. Certificatie als onderdeel van wetgeving verdient echter geen aanbeveling als:

- de certificatie zich uitsluitend richt op gedragstoezicht;
- de aard van het publieke belang en het private systeem van certificatie niet verenigbaar zijn;
- het zich niet houden aan de certificatie-eisen leidt tot een direct en aanzienlijk financieel gewin voor een certificaathouder;
- naar verwachting een onvoldoende groot deel van de betrokken sector wil deelnemen aan certificatie, en «free-rider» gedrag de overhand zal nemen;
- het motief om tot certificatie over te gaan uitsluitend wordt ingegeven door besparing op toezichtkosten;
- direct overheidsoptreden nodig is om voor acute of korte termijn problemen een oplossing te bieden;

- er niet voldoende sanctiedreiging is bij het niet naleven van de private norm.

Bij toepassing van de wettelijke variant wordt bij voorkeur gekozen voor een niet-verplicht certificaat ¹. Daarvan is sprake als certificatie slechts één van de mogelijkheden is om te laten zien dat aan wettelijke eisen wordt voldaan.

Een verplichting tot het bezit van een certificaat biedt de betreffende ondernemers geen onderscheidend vermogen meer op de markt. Zij zullen het certificaat dan tegen de laagst mogelijke kosten trachten te verwerven. De concurrentieslag tussen aangewezen CI's die daarvan het gevolg is, kan leiden tot kwaliteitsverlies².

Een eigen afweging hoeft niet te worden gemaakt als de certificatie gebruikelijk is in een internationale context of wordt voorgeschreven in Europese regelgeving. Certificatie moet passen in het interne marktbeleid van de EU en moet in overeenstemming gebracht kunnen worden met het beginsel van de wederzijdse erkenning³.

Naarmate de belangen van de overheid en private partijen meer overeenkomst vertonen nemen ook de mogelijkheden tot het inzetten van certificatie toe. De inzet van certificatie leent zich makkelijker voor de uitvoering van overheidsbeleid naarmate de relatie met wetgeving globaler is. Daarmee wordt ook het private karakter van certificatie het meest recht gedaan.

- 5 Het voorgaande houdt in dat de motieven om tot certificatie over te gaan helder moeten worden geformuleerd. Thans gangbare en geaccepteerde motieven zijn onder meer:
 - het stimuleren en bevorderen van publieke doelstellingen in het economisch en maatschappelijk verkeer;
 - het komen tot regels die beter aansluiten bij de handelspraktijk in een bepaalde sector;
 - het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen bij het verwerkkelijken van maatschappelijke belangen;
 - het gebruikmaken van de grote(re) flexibiliteit die certificatie biedt ten opzichte van wetgeving op gebieden die (nog) sterk in ontwikkeling zijn;
 - het benutten van de noodzakelijke expertise die de overheid zelf niet of onvoldoende in huis heeft;
 - het beter en gericht kunnen inzetten van de (schaarse) toezichtscapaciteit ten behoeve van de naleving van geldende regels;
 - het qua systematiek aansluiten bij gangbare Europese of internationale ontwikkelingen.

4.2 Algemene uitgangspunten bij het gebruik van certificatie

- 6 Betrokkenheid overheid bij totstandkoming certificatieschema's Gelet op communicatie- en adviseringsaspecten zijn de onderzoekers van mening dat de overheid bij certificatieregelingen die onderdeel uitmaken van een wettelijke regeling in principe moet participeren in de totstandkoming van certificatieschema's. Ook marktpartijen hebben deze wens duidelijk uitgesproken. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede communicatie tussen overheid en marktpartijen. Dat geldt in het bijzonder indien certificatieschema's door Centrale Colleges van Deskundigen worden opgesteld als onderdeel van wettelijke regelingen. Betrokkenheid van de overheid bij totstandkoming van certificatieschema's heeft echter voor- en nadelen. Een door de overheid opgestelde wettelijke regeling zal voldoende duidelijk moeten zijn

¹ Het gaat hier om staand beleid; zie MDW rapport Normalisatie en Certificatie (febr. 1996), pag 55.

² Onderzoek naar het systeem van accreditatie en certificatie voor SZW-doeleinden (Beren-schot, februari 2003).

³ Wederzijdse erkenning: het toelaten van een in een andere EU-lidstaat aldaar op de markt toegelaten product of dienst dat een nagenoeg gelijkwaardig beschermingsniveau biedt.

voor de marktpartijen om de wettelijke eisen technisch in te vullen. Vanuit de invalshoek van een duidelijk wettelijke kader lijkt een betrokkenheid van de overheid bij zelfregulering en deregulering echter niet nodig. Wat betreft overheidsparticipatie ligt er een relatie met het beleidsmotief van de overheid om het instrument certificatie in te zetten. Een overheidsbetrokkenheid ligt minder voor de hand indien de overheid het certificatieproces nadrukkelijk geheel aan de markt wil overlaten. Het kabinet is van oordeel dat overheidsvertegenwoordiging van geval tot geval en afhankelijk van de motieven en de aard van de certificering moet worden bezien. Een overheidsdeelname in bijvoorbeeld Centrale Colleges van Deskundigen zal echter zich moeten beperken tot een waarnemerstatus. In het «kenbaarheidsproject» (nota «Internationaal is de Norm») wordt momenteel de diverse aspecten van overheidsbetrokkenheid in de normalisatiecommissies van het NEN onderzocht. Na afronding van dit onderzoek zal het kabinet een nader standpunt met betrekking tot overheidsbetrokkenheid bij normontwikkeling formuleren.

7 Betrokkenheid overheid bij (C)CvD's

Ook in de operationele fase van een certificatieregeling is betrokkenheid van de overheid als waarnemer in principe aan te bevelen. Bij uitstek via dit College kan de overheid kennisnemen van de ontwikkelingen in de marktsector en het functioneren van de certificatieregeling en de rol van betrokken partijen daarbij. Bij CCvD's die opereren in een door wetgeving beheerst gebied kan zo voeling worden gehouden met de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de wettelijke norm.

8 Aanwijzing

Om bestuurlijk te kunnen ingrijpen bij niet goed functioneren zullen CI's die certificeren op basis van een wettelijke taak altijd moeten worden aangewezen. Voor zover noodzakelijk zal wetgeving die daarin niet voorziet bij de eerstvolgende wetwijziging daarop worden aangepast. In ICN verband zal een inventarisatie worden gemaakt. In beginsel zal een aanwijzing voor een bepaalde periode geldig zijn. Bij wettelijke certificatie is het van belang dat de CI's goed functioneren. Dit moet door de betrokken minister beoordeeld worden op het moment van de ministeriele aanwijzing van die CI. Ook is het van belang dat de aangewezen CI goed blijft functioneren nadat deze door de betrokken minister is aangewezen. Daarom dient de betrokken minister ook periodiek toezicht te houden op de aangewezen CI. Voor het kabinet is uitgangspunt dat er aan een aanwijzing van een CI in principe een toetsing (een «beoordeling» of een accreditatie) van de RvA ten grondslag ligt. Een dergelijke beoordeling of accreditatie door de RvA is een steun in de rug bij het aanwijzingsbesluit. Voorwaarde is dat er voldoende garanties zijn over de kwaliteit en snelheid van werken van de RvA. In hoofdstuk 4.4. wordt daar nader op ingegaan.

9 Certificatie-instellingen en RvA als bestuursorganen

Bij toepassing van de toelatingsvariant (zie hoofdstuk 4.3) kan het hebben van een bepaald certificaat worden voorgeschreven als voorwaarde om een bepaalde activiteit te mogen ondernemen. Ook wordt in sommige wettelijke regelingen wel accreditatie door de RvA verplicht gesteld. De beslissing om al dan niet tot certificering of accreditatie over te gaan is in deze gevallen van doorslaggevend belang voor wat de aanvrager van het certificaat of de accreditatie wettelijk gezien wel of niet mag. In een dergelijke situatie zal een rechter de vraag of de certificeerder of accrediteerder «in zoverre» optreedt als een bestuursorgaan dat een besluit neemt waarschijnlijk positief beantwoorden. Hij zal immers moeten nagaan of de CI of de RvA door

de certificatie of de accreditatie een orgaan wordt «met enig openbaar gezag bekleed» (artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb). Er wordt van uitgegaan dat dat het geval is als het gaat om een publiekrechtelijke bevoegdheid om rechten of verplichtingen van andere rechtssubjecten te bepalen¹. In de regel wordt dit vereenzelvigd met de bevoegdheid publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.²

Het zijn van bestuursorgaan is op zichzelf niet bezwaarlijk. Het gaat er vooral om dat duidelijk moet zijn of daarvan sprake is of niet. Als bestuursorgaan moet immers voldaan worden aan een groot aantal bijzondere voorschriften. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat «certificatie» en «accreditatie» in die gevallen vaak tevens «besluiten» zullen zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, met alle gevolgen voor de wijze van optreden, de afweging van belangen, toepasselijkheid van bezwaar en beroep e.d. van dien. Eerder gaf het kabinet reeds aan dat met de duidelijkheid hierover in de sfeer van normalisatie en certificatie een probleem bestaat.³

In nieuwe gevallen zal in het vervolg in de toelichting bij de desbetreffende wettelijke regeling aangegeven worden of de CI of de RvA in die gevallen geacht moet worden op te treden als bestuursorgaan of niet. Aan het besluit tot aanwijzing zullen voorschriften kunnen worden verbonden die waarborgen dat de voor bestuursorganen geldende voorschriften worden nageleefd.

Voor de bestaande gevallen gaat het kabinet er zekerheidshalve vanuit dat in ieder geval in de gevallen waarin het hebben van een bepaald certificaat of een bepaalde accreditatie van de RvA wettelijk verplicht is, de betrokken CI('s) respectievelijk de RvA beschouwd moeten worden als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Indien een certificaat of accreditatie slechts één van de mogelijkheden is om aan te tonen ergens aan te voldoen, of anderszins niet van doorslaggevende betekenis is, is een beoordeling per geval aangewezen. Uit jurisprudentie en uit de kamerstukken bij het wetsvoorstel voor een Kaderwet zbo's kan geconcludeerd worden dat de mate waarin alternatieven voor certificering door een bepaalde CI beschikbaar zijn en de plaats die afgifte van het betrokken certificaat inneemt in het takenpakket van de betrokken CI in die beoordeling een rol moeten spelen.

Voor wat betreft de vrijwillige varianten constateert het kabinet dat het op zichzelf niet wenselijk is om in situaties waarin uitdrukkelijk is gekozen voor aansluiting bij het zelfregulerend vermogen in een bepaalde sector, de mate waarin de sector tot zelfregulering bevoegd is vervolgens weer fors in te perken door niet alleen aan de uitkomsten van een certificatieregeling (het «certificaat») publiekrechtelijke consequenties te verbinden, maar ook het proces dat daartoe leidt en de daarbij betrokken actoren aan allerlei publiekrechtelijke vereisten te onderwerpen. Aansluiting bij het zelfregulerend vermogen van een sector vooronderstelt een bepaald vertrouwen in het vermogen van de sector om ook zelf in de benodigde waarborgen te voorzien. Dergelijke regelingen moeten derhalve zodanig worden vormgegeven dat de kans dat de betrokken CI's aangemerkt zullen worden als bestuursorgaan zo gering mogelijk is.

- 10 De positie van certificatie en accreditatie in relatie tot nalevingstoezicht
De overheid draagt in alle gevallen de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van wetgeving. Het bezit van een certificaat vrijwaart niet van enigerlei bestuurs- of strafrechtelijke verplichting. De overheid is dan ook gehouden een passende infrastructuur voor

¹ Artikelsgewijze toelichting op artikel 1:1 in de mvt bij de Awb (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3) Zie voor andere mogelijke omschrijvingen het overzicht bij S.E. Zijlstra *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, diss. Rotterdam 997, p. 12 ev.

² Zijlstra a.w. p. 12. Zie voor een verdere beschouwing van standpunten in de literatuur p. 13 ev.

³ Kamerstukken II 1999/2000, 21 670, nr. 10, p. 7. Zie ook advies RvS bij de Kaderwet ZBO's en bijv. de opvatting van de regering in de nota n.a.v. het verslag (resp. Kamerstukken II 2000/01, 27 426, A, p. 4 en Kamerstukken II 2000/01, 27 426 nr. 5, p. 20). Zie ook p. 45 van het MDW rapport Normalisatie en certificatie, Kamerstukken II 1995/96, 24 036 nr. 15.

nalevingstoezicht, opsporing en vervolging op het betreffende beleids-terrein te onderhouden en znodig deze te activeren. We spreken van 1e-lijns toezicht als het toezicht zich richt op het object of subject dat aan de wettelijke regels moet voldoen. Van 2e-lijns toezicht is sprake als het toezicht zich richt op de systematiek (in dit geval het certificatie-proces) dat er toe bijdraagt dat situaties in de praktijk aan de wettelijke verplichtingen voldoen. Uit doelmatigheidsoverwegingen is er de laatste decennia een verschuiving opgetreden van 1e-lijns naar 2e-lijnstoezicht. Bij een goed functionerend systeem kan certificatie zowel in de sfeer van het 1e lijns- als het 2e-lijns toezicht een rol van betekenis spelen¹. De overheid kan dan immers bij de prioritering van haar toezichtstaken rekening houden met resultaten van certificatie. Om bij wettelijk geregelde certificatie rolvermenging tussen de private en publieke sfeer te voorkomen acht het kabinet het van belang dat daarbij enige spelregels in acht worden genomen. Bij zowel markt-partijen (certificaathouders, CI's en RvA) als de betrokken toezichthou-ders van de overheid moet voldoende duidelijkheid bestaan over beider positie in deze. In hoofdstuk 4.3 wordt per certificatievariant aangegeven hoe certificatie en accreditatie enerzijds en nalevings-toezicht zich tot elkaar verhouden. Allereerst wil het kabinet enkele algemene opmerkingen over dit onderwerp:

- certificatie in zowel de publieke als private sfeer is een vorm van particuliere dienstverlening die wordt beheerst door een privaatrechtelijke overeenkomst. De verhouding tussen CI en certificaathouder draagt daarmee een horizontaal karakter. Een CI heeft uitsluitend de uitvoerende taak om het voldoen aan normen te beoordelen en znodig aangetroffen situaties te (laten) corrigeren op straffe van schorsing of intrekking van het certificaat. Het nalevingstoezicht is het (exclusieve) overheidstoezicht zoals bedoeld in Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat hier om toezichtsactiviteiten door personen (van overheidsinspecties) die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. De onder toezicht gestelde is verplicht alle medewerking te verlenen aan de toezichthouder op grond van diens bevoegdheden. Het niet voldoen aan bevelen of vorderingen van een toezichthouder is strafbaar.
- certificatie kan slechts in beperkte mate dienen als instrument voor toezicht op de naleving van gedragsvoorschriften. Met name voor de certificering van personen of (bedrijfs)processen geldt dat het vertrouwen dat men vooraf in een persoon of bedrijf uitspreekt, op zichzelf geen garantie biedt dat de betreffende persoon of dat bedrijf zich vervolgens ook daadwerkelijk «aan de regels houdt», net zomin als een rijbewijs een garantie is dat de houder van dat rijbewijs niet door rood licht zal rijden.
- zoals eerder gesteld moeten in de wettelijke variant de CI's door de betrokken minister worden aangewezen. Van de CI's mag weliswaar via de aanwijzingsvoorwaarden het nodige gevraagd worden ten behoeve van 2e-lijns toezicht, maar deze mag niet de positie van «handhaver» worden opgedrongen. Een systematische rapportage van individuele resultaten van certificatie is slechts mogelijk indien de CI als bestuursorgaan is aangewezen.
- bij wettelijk geregelde certificatie moet de informatieplicht zich beperken tot ernstige en incidentele zaken en deze mag niet leiden tot onnodige bureaucratie. Zo zal een CI die een ernstige onrecht-matigheid bij de certificaathouder bemerkt dit moeten melden aan de inspectiedienst. Ook zal de CI aan de overheid actief kenbaar maken of certificaten zijn afgegeven, geschorst of ingetrokken. In zeer uitzonderlijke situaties bijv. fraudegevallen kunnen toezicht-houders een CI vragen om medewerking. Bij de ministeriële aanwij-

¹ Zie: Handhaving en Certificering, een handreiking voor de beleids- en wetgevings-praktijk (4 september 2002).

zing van een CI mogen in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld als de overheid de benodigde kennis mist, en onder bepaalde voorwaarden worden gesteld over het actief en op systematische basis rapporteren over ervaringen van de CI met de certificaathouder. Omgekeerd geeft de handhavende overheid de CI ook inzicht in de activiteiten van het overheidstoezicht voor zover dat wettelijk toelaatbaar is, zodat de werkzaamheden van certificatie en overheidstoezicht elkaar kunnen versterken. Deze reciprociteit kan echter geen automatisme zijn.

- in het geval een certificatiestelsel structureel te kort schiet in de beoogde bijdrage aan de naleving, ligt het eerder in de rede voor een andere vorm van regelgeving – wellicht zonder inschakeling van CI's – te kiezen, dan de ruimte voor de CI's te beperken of het toezicht op de CI's te versterken.
- het is van belang dat de CI, nadat deze door de minister is aangegeven, in de praktijk goed blijft functioneren. De accreditatieprocedure van de RvA voorziet voor vier jaar in een jaarlijkse controle op hoofdlijnen, in het vijfde jaar vindt opnieuw een integraal accreditatieonderzoek plaats. Een «beoordeling» van een CI door de RvA dient op basis van door de overheid vastgestelde criteria plaats te kunnen vinden, zo dikwijls als noodzakelijk wordt geacht. De minister kan in dat geval besluiten om de uitvoering van de controlewerkzaamheden (voor zover daarvoor geen bevoegdheden op grond van de Awb nodig zijn) op de CI's uit te besteden aan de RvA. Daarvoor moet een separate maatwerkovereenkomst gesloten kunnen worden van de betrokken minister met de RvA waarin afspraken vastgelegd worden over frequentie en diepgang van de hercontroles op de CI's. In hoofdstuk 4.3 wordt daar nader op ingegaan. Alternatief is dat de betrokken minister zelf in eigen beheer het toezicht op de CI verricht. Hier zal de betrokken minister een keuze moeten maken. In ieder geval zal voorkomen moeten worden dat er dubbel toezicht (administratieve lasten) op de CI ontstaat. De aanwijzing van een CI dient als veiligheidsklep voor de minister om te kunnen ingrijpen als een CI niet adequaat blijkt te presteren.

11 Laboratoria en Inspectie instellingen

Een testresultaat of een analyserapport van een laboratorium alsmede een inspectieverslag van een inspectie-instelling wordt in dit kabinetsstandpunt beschouwd als een vorm van conformiteitsverklaring zoals een certificaat. Daarmee hebben laboratoria en private inspectiediensten in bestuurlijke zin een zelfde status als CI's. Ook hier beoordeelt de RvA de competentie van de betrokken instellingen. In de zelfreguleringsvariant kan een laboratorium of inspectie-instelling zich vrijwillig laten accrediteren door de RvA. Vanwege het kweken van vertrouwen willen veel laboratoria – naast de RvA accreditatie – tevens te beschikken over een ISO9001 certificaat. Omdat de aan het managementsysteem gestelde eisen in beide evaluaties nagenoeg gelijk is zal de RvA zich bij de accreditatie baseren op het werk van een geaccrediteerde CI in het kader van ISO9001.

In de toezichtondersteuningsvariant kan de overheid zich in het kader van «smart» toezicht mede baseren op een analyserapport van een laboratorium of een inspectierapport van een inspectiedienst. Zowel een laboratorium als een inspectiedienst kan als onafhankelijke derde partij betrokken zijn. Soms zijn zij echter zelfstandige dienstonderdelen van het te inspecteren bedrijf in kwestie. In het eerste geval is een accreditatie van het laboratorium of de inspectiedienst wenselijk, in het tweede geval essentieel. De accreditatie kijkt immers mede naar aspecten als onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Daar kan bij een

«in-house» laboratorium of -inspectiedienst niet op voorhand vanuit worden gegaan.

In de toelatingsvariant zal een laboratorium of een inspectiedienst door de minister moeten worden aangewezen. Aan deze aanwijzing ligt in principe een beoordeling door de RvA ten grondslag. De overheid baseert zich op een privaat uitgevoerde inspectie, maar zij kan met de eigen inspectiedienst nalevingstoezicht op de betreffende observaties uitoefenen.

Soms is het onderscheid tussen inspectie op basis van de EN45 004- en certificatie op basis van de EN45 012-norm niet eenduidig te interpreteren. Inspectie vereist de inzet van professionele vaardigheden en kennis van een inspecteur. Certificatie is het vergelijken van een aange troffen toestand met vooraf vastgestelde criteria. Indien er zo'n interpretatieprobleem is, zal het ministerie dat verantwoordelijk is voor de regelgeving, in overleg met het ministerie van Economische Zaken, een voor alle partijen bindend besluit nemen over de te gebruiken soort conformiteitsverklaring en dit vastleggen in de desbetreffende regelgeving. Aan de RvA zal ter voorbereiding van dit besluit advies worden gevraagd.

12 Stimulering van certificatie

Certificatie impliceert de betrokkenheid van marktpartijen om normen te stellen of om sectoraal uitwerking te geven aan een algemene wettelijke norm. Wanneer deze betrokkenheid voorziet in publieke doelstellingen dienen de inspanningen door de overheid zowel gewaardeerd als gestimuleerd worden. Stimulering van certificatie met een publiek karakter kan desgewenst plaatsvinden door middel van overheidsvoorlichting of door tijdelijke subsidiering van de ontwikkeling van een certificatieregeling.

13 Regiefunctie overheid

Bij certificatieregelingen die onderdeel uitmaken van een wettelijke regeling behoort de overheid verantwoordelijk te zijn voor een goede communicatie tussen en met de betrokken marktpartijen ((C)CvD's, Cl's en RvA). Zij moet daarvoor zelf de nodige initiatieven ondernemen.

14 Open stelsel

Het kabinet is van mening dat de overheid dient aan te sluiten bij de in het bedrijfsleven gangbare praktijk dat er een open markt is voor certificering. In principe moeten alle Cl's met een vestiging in de Europese Unie¹ die aan de wettelijke voorschriften voldoen in aanmerking kunnen komen voor een aanwijzing.

15 Het nastreven van transparantie

Het kabinet is van mening dat alle maatschappelijk belanghebbende partijen belang hebben bij inzicht in de resultaten van certificatie. In samenspraak met CCvD's, Cl's en de RvA wil het kabinet streven naar een zo groot mogelijke transparantie. De Internet-sites van CCvD's, Cl's en RvA zijn het geëigende medium om daaraan inhoud te geven. Bij transparantie kan gedacht worden aan de publicatie van formele documenten, werkwijze in de praktijk, procedures en klachtenregelingen, en wellicht ook aan het openbaar maken van de resultaten van individuele certificaties.

4.3 Uitwerking van de bestuurlijke varianten voor Certificatie

- 16 Als de «of»-vraag ten aanzien van certificatie positief is beantwoord dan bieden de in dit hoofdstuk aangegeven certificatievarianten beleids-

¹ Voor Europees geharmoniseerde wetgeving gaat het om Cl's met een vestiging in Nederland.

makers binnen de overheid enkele standaardmodellen voor de beantwoording van de «hoe»-vraag. De uitwerking van deze modellen is gebaseerd op de algemene uitgangspunten verwoord in hoofdstuk 4.2.

17 **De zelfreguleringsvariant**

Bij deze variant beogen bedrijven of maatschappelijke organisaties zich met een certificaat te onderscheiden op de markt van producten of diensten met betrekking tot een maatschappelijk relevant publiek belang. De overheid kan de certificatie via promotie of financiële ondersteuning stimuleren zodat transparantie ontstaat met betrekking tot het aanbod van bepaalde goederen of diensten in de markt waarvan de aanschaf (indirect) bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen als veiligheid, gezondheid of milieu. Deze variant is met name geschikt als de overheid kan en wil vertrouwen op zelfregulering of wil overgaan tot deregulering. Zij bezit dezelfde kenmerken als de volledig private certificatieregelingen die geen publieke doelstelling beogen, en daarom buiten het kader van dit kabinetsstandpunt vallen, zoals de meeste ISO9000 certificaten.

Vormgeving:

- deze variant heeft geen relatie met wetgeving.
- ter versterking van het vertrouwen in de certificatieregeling is een RvA-accreditatie van CI's wenselijk.
- aan het bezit van het certificaat zijn geen rechtsgevolgen verbonden.
- de overheid kan desgewenst deelnemen aan normstellende activiteiten en (voor zover van toepassing) zitting nemen in een (C)CvD.
- vanwege het publieke belang van de regeling dient de overheid zicht te houden op de ontwikkelingen in de markt (monitoren).
- de overheid kan de ontwikkeling van regelingen in deze sfeer desgewenst stimuleren.

18 **De Toezichtondersteuningsvariant**

Certificaten verstrekt onder de toezichtsvariant hebben geen wettelijke status, maar zijn primair gericht op afnemers van certificaten (burgers, bedrijven, overheid). De gevolgen die aan certificatie worden toegekend liggen in de sfeer van het uitvoeringsbeleid of de wijze van toezicht op de naleving van wettelijke regels. Het certificaat vormt een indicatie dat een bedrijf zich inzet om tegemoet te komen aan wettelijke regels of beleidsdoelstellingen, hetgeen aanleiding kan geven tot bijzondere bejegening in het kader van overheidstoezicht. Het motief voor het toepassen van deze variant zal in het algemeen zijn dat certificatie bijdraagt bij aan bewustwording van marktpartijen en efficiënt overheidstoezicht.

Vormgeving:

- er bestaat een relatie tussen de certificatieregeling en een wettelijk doelvoorschrift of een algemene wettelijke norm.
- in deze variant wordt de CI niet door de minister aangewezen.
- Aan het bezit van het certificaat zijn geen rechtsgevolgen verbonden.
- bij het nalevingstoezicht kan rekening gehouden worden met het bezit van een certificaat mits dit onder RvA-accreditatie is afgegeven.
- de overheid kan passief (zonder stemrecht) deelnemen aan normstellende activiteiten mits de doelvoorschriften voldoende helder zijn of de overheidsvertegenwoordiger zijn inbreng kan baseren op gepubliceerde beleidsregels ter verduidelijking op de algemene wettelijke norm.

- de overheid kan de ontwikkeling van regelingen in deze sfeer desgewenst stimuleren.

19 De Toelatingsvariant (wettelijke certificatie)

Indien een certificatieregeling deel uit maakt van een wettelijke regeling spreken we van de toelatingsvariant. Het bezit van een certificaat in deze sfeer levert een voorwaardelijk of onvoorwaardelijk bewijsvermoeden op dat een product, proces, dienst of persoon voldoet aan wettelijke vereisten.¹

Bij de onvoorwaardelijke toelatingsvariant controleert de overheid slechts het bezit van het certificaat. Het nalevingstoezicht is gericht op de manier waarop een certificaathouder in de praktijk met het certificaat omgaat (gedragstoezicht). Deze subvariant komt veel voor in de sfeer van persooncertificatie.

Bij de voorwaardelijke toelatingsvariant levert het certificaat niet meer dan een vermoeden van overeenstemming met de wettelijke eisen op. Met een certificaat mag de certificaathouder de markt op. Het nalevingstoezicht van de overheid richt zich mede op het voldoen aan de certificatie-eisen. Bij het niet voldoen daaraan kan toelating tot de markt alsnog worden geblokkeerd. Deze subvariant komt veel voor bij het toelaten van gecertificeerde producten tot de markt op basis van de Europese nieuwe aanpak-richtlijnen.

Bij zowel de voorwaardelijke- als de onvoorwaardelijke subvariant kan het bezit van het certificaat bij het wettelijke voorschrift al dan niet verplicht worden voorgeschreven. Van een verplicht certificaat is sprake als het bezit ervan een voorwaarde is om bepaalde economische handelingen te mogen verrichten, en er geen alternatieve mogelijkheden geboden worden om aan te tonen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Van een niet-verplicht certificaat is sprake als er naast het bezit van het certificaat andere wettelijke mogelijkheden geboden worden om aan te tonen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

Vormgeving:

- het certificaat maakt deel uit van een wettelijke regeling.
- op basis van de wettelijke regeling wijst een minister CI's aan.
- de aanwijzing is in principe mede gebaseerd op een accreditatie of beoordeling door de RvA.
- aan het bezit van het verplichte certificaat zijn rechtsgevolgen verbonden.
- bij de onvoorwaardelijke toelatingsvariant zijn de aangewezen CI's bestuursorganen in de zin van de Awb. Bij de voorwaardelijke toelatingsvariant is daarvan in ieder geval sprake als het voldoen aan de norm waarop het certificaat berust de enige manier is om aan het wettelijk voorschrift te voldoen of wanneer de werkzaamheden van de CI deels berusten op niet in normbladen vastgelegde eisen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij productkeuringen in het kader van de Europese richtlijnen en bij inspectiewerkzaamheden. De wettelijke regeling moet duidelijkheid verschaffen omtrent het BO-schap. In het aanwijzingsbesluit wordt medegedeeld welke formele consequenties daaraan verbonden zijn. De tariefstelling van de CI wordt in het aanwijzingsbesluit aan een maximum gebonden.
- de overheid kan passief (zonder stemrecht) deelnemen aan normstellende activiteiten. Indien de wettelijke regels onvoldoende specifiek zijn wordt alvorens daaraan deel te nemen een nadere specificatie in gepubliceerde beleidsregels vastgelegd. Wanneer de

¹ Door de onderzoekers van de UvT de «erkenningvariant» en de «toelatingsvariant» genoemd.

- risico's in verband met veiligheid of milieu daar aanleiding toe geven zal door de overheid zeker gesteld moeten worden dat certificatie goed functioneert.
- bij de onvoorwaardelijke variant beoordeelt de overheid het eindresultaat, en neemt deze over als onderdeel van de wettelijke regeling. Hetzelfde geldt voor de voorwaardelijke toelatingsvariant als de norm waarop het certificaat betrekking heeft de enige mogelijkheid is om aan de wettelijke eisen te voldoen (verplicht certificaat).
 - Nalevingstoezicht: Bij onvoorwaardelijke toelating wordt geen nalevingstoezicht uitgeoefend op het voldoen aan de certificatie-eisen zelf. Wel blijft de overheid verantwoordelijk voor 1e-lijns toezicht op de wijze waarop de certificaathouder in de praktijk met het certificaat omgaat. Bij de voorwaardelijke toelating kan nalevingstoezicht zich ook richten op het voldoen aan de certificatie-eisen zelf. Het kan er toe leiden dat producten of processen die niet aan de wettelijke eisen voldoen van de markt worden gehaald. Bij beide subvarianten kan onjuiste toepassing van de certificatie-procedures door de CI voor de minister een reden zijn om de aanwijzing van die CI te schorsen of in te trekken. Om toch in voldoende mate te kunnen vertrouwen op de uitkomst van certificatie dient de overheid zicht te houden op het goede functioneren van de aangewezen CI's. Daarbij dient «dubbel» toezicht op CI's vermeden te worden. Bij voorkeur worden daarvoor afspraken gemaakt met de RvA.

4.4 De bestuurlijke positie van accreditatie

- 20 In de kabinetsbrief van 1991 naar aanleiding van de nota «keuren in een Europese context» heeft het kabinet aangegeven waar nuttig en nodig gebruik te zullen maken van accreditatie bij het aanwijzen van keuringsinstellingen. Van die mogelijkheid is sedertdien in veel gevallen gebruik gemaakt. De afgelopen jaren heeft het denken over de overheidsverantwoordelijkheid met betrekking tot de vervulling van taken met een publiek karakter een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Zo dient de overheid wanneer zij van beoordelingen van een private organisatie gebruik wenst te maken voor de onderbouwing van een aanwijzingsbesluit en controle op de CI's meer waarborgen te hebben over de kwaliteit en de taakvervulling van de betrokken private organisaties dan thans het geval is. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat veel beleidsafdelingen van mening zijn over te weinig informatie te beschikken over wat accreditatie vermag te betekenen, en dat de RvA weinig feitelijke verantwoording aflegt over haar activiteiten. Deze conclusies brengen het kabinet er toe in de toekomst niettemin gebruik te willen maken van de diensten van de RvA bij het aanwijzen van CI's en het toezien op hun goede functioneren. Dat standpunt wordt mede ingegeven door het feit dat de Europese Commissie de rol van accreditatie sterker wil positioneren door deze op te nemen in de betreffende Europese richtlijnen. De Commissie is voorts van mening dat gestreefd moet worden naar hetzij meer uniforme aansturing van accreditatie door de overheden in de lidstaten, hetzij naar een verdere harmonisatie op vrijwillige basis door de Europese accreditatie organisaties zelf.
- 21 Het kabinet is verder van mening dat het in Nederland beschikken over een kwalitatief hoogwaardige certificatie infrastructuur – in het bijzonder in het publieke domein – van algemeen economisch belang is voor het internationale vertrouwen in Nederlandse producten. Om die reden dient de RvA, mits voldoende zekerheden over het functioneren van de RvA verkregen kunnen worden, aangemerkt te worden

als de nationale accreditatieorganisatie die Nederland in deze internationaal vertegenwoordigt.

- 22 In het huidige functioneren van de RvA worden echter de volgende tekortkomingen geconstateerd:
- de RvA heeft er moeite mee de CI's met voldoende voortgang te beoordelen. De wachttijden zijn vaak (te) lang. Audits vinden te weinig plaats of vallen soms uit. De hercontrole op specifieke certificatieactiviteiten van een CI vindt op basis van accreditatienormen slechts steekproefsgewijs plaats.
 - de RvA beoordelingen gebaseerd op de EN45 000-normen zijn tamelijk procedureel van aard. Er zou meer aandacht moeten zijn voor de beoordeling van de inhoudelijke deskundigheid van een CI om een specifiek soort conformiteitsbeoordelingen te verrichten. De hercontroles zouden beter moeten aansluiten bij de praktijk van alledag en inspelen op ontwikkelingen binnen specifieke sectoren/branches. Er is meer inhoudelijke en praktijkgerichte controle nodig om mogelijk kwaliteitsverlies bij de CI's als gevolg van hun onderlinge concurrentie het hoofd te bieden.
 - de RvA zou afhankelijk van de certificatieregeling in kwestie in overleg met beheersstichtingen/CCvD-en bereid moeten zijn tot het leveren van maatgericht werk, ook al zou dit leiden tot afwijkingen ten opzichte van de internationale normen (EN45 000-serie) en bijbehorende interpretatieve documenten.
- 23 In de publieke context is de controle van de RvA op certificerende instellingen niet goed geregeld. De RvA functioneert veelal niet goed en de overheid heeft dikwijls verschillende verwachtingen. Adequate rapportages over het resultaat van accreditaties of (her)beoordelingen kan bij opdrachtgevers in casu de overheid het vertrouwen in de RvA vergroten. Zeker bij de uitvoering van wettelijke regelingen is het van belang dat de RvA kwantitatief en kwalitatief in staat is om haar rol als «top van de certificatiepiramide» goed te vervullen. De overheid maakt gebruik van het systeem van accreditatie, maar heeft geen of nauwelijks mogelijkheden om te sturen. Een sterke en centrale positionering van de RvA als de nationale accreditatieorganisatie in de publieke context veronderstelt een adequaat functioneren en voldoende sturingsmogelijkheden voor de overheid. Onder leiding van het ministerie van EZ zullen de departementen met de RvA binnen een jaar concrete afspraken maken over inhoudelijke- en kwaliteitsaspecten van een beoordeling of accreditatie door de RvA, de concrete wensen van de overheid dienaangaande en het implementatietraject bij de RvA daarvan. Doel is om in het kader van de zogenaamde versterkte overeenkomst tussen de Staat en de RvA aldus voldoende garanties te verkrijgen. Vooruitlopend daarop kunnen departementen trachten in maatwerkovereenkomsten afspraken te maken met de RvA over de wijze waarop en de frequentie waarmee zij in het kader van aanwijzing en toezicht gebruik willen maken van accreditatie of beoordeling. De daarmee opgedane ervaringen kunnen worden meegenomen in de te herziene overeenkomst.
- 24 De vraag in welke mate het systeem van peer-reviews in voldoende mate de maatschappelijke behoefte aan kwaliteitsborging van accreditatie dekt is niet alleen een Nederlands probleem, maar speelt ook in EA en Unieverband. Op Europees niveau is voorgesteld om door of namens de Europese Commissie de overheid te laten vertegenwoordigen in het systeem van peer-reviews om daarmee de onafhankelijkheid van systeem te garanderen. Het kabinet ondersteunt zo'n oplossing in communautair verband. In afwachting van een dergelijke oplossing ziet het kabinet een mogelijkheid in deelname van een door

de overheid aangewezen waarnemer bij de peer-review van de RvA, zoals in diverse andere EU-lidstaten reeds het geval is. Voorts zou de RvA de conclusies van de door collega accreditatieorganisaties uitgevoerde peer review openbaar kunnen maken.

- 25 Ten behoeve van accreditaties en beoordelingen in de publieke sfeer wordt op dit moment soms gebruik gemaakt van specifieke accreditatie (Risa/Wesa). Het kabinet is het met de onderzoekers eens om het daarbij vooral moet gaan om het stellen van eisen op het niveau van Cl's. Om handelsbelemmeringen te voorkomen moeten specifiek aan Cl's te stellen nationale eisen zo goed mogelijk overeenstemmen met internationale normen.
- 26 Het kabinet zal het initiatief nemen om met de RvA tot een aanscherping van de bestaande overeenkomst te komen teneinde de gesignaleerde tekortkomingen op te heffen, de communicatie tussen overheidsdiensten en de RvA te verbeteren, de transparantie rond accreditatie te versterken en voldoende bestuurlijke zekerheden in te bouwen om verzekerd te zijn van een goed functionerende accreditatieorganisatie. Daarnaast kunnen ministeries met de RvA individuele aanvullende overeenkomsten voor extra RvA-taken sluiten. Dit betekent dan dat de betreffende ministeries – als klant van de RvA – daarvoor dan ook de kosten dragen.
- 27 Wederzijdse erkenning
Voor de intracommunautaire handel waarvoor de wettelijke eisen niet op Europees niveau geharmoniseerd zijn, geldt het principe van de «wederzijdse erkenning». Dit principe houdt in dat producten die in een ander lidstaat legaal op de markt zijn gebracht hier niet geweigerd mogen worden als zij voldoen aan een nagenoeg gelijk beschermingsniveau als het onze. Ook wettelijk geregelde certificatieregelingen vallen onder dit principe, evenals het verrichten van diensten als Cl. De RvA zal daarom bij haar werkzaamheden in het kader van autonome nationale wetgeving rekening moeten houden met door Cl's in andere lidstaten verkregen bewijzen van bekwaamheid, waardoor een accreditatie of beoordeling in het geheel niet of slechts gedeeltelijk hoeft plaats te vinden. In het kader van de herziening van de overeenkomst zal aandacht aan dit aspect worden besteed.
- 28 Daarnaast zal de overeenkomst zo worden geredigeerd dat de RvA wordt belast met een taak van algemeen economisch belang met een voor het accrediteren of beoordelen van Cl's in de publieke sfeer exclusieve positie. Omdat de werkzaamheden van de RvA in relatie tot wetgeving het karakter dragen van werkzaamheden die in principe behoren tot de verantwoordelijkheid van de overheid (overheidsprerogatief) kunnen deze werkzaamheden op grond van artikel 86 van het Verdrag in enige mate door de overheid financieel worden ondersteund zonder in strijd te komen met de Europese steunregels. Voorwaarde daarbij is dat geen kruissubsidiëring plaats kan vinden met de zuiver private activiteiten van de RvA. Op basis hiervan ondersteunt de overheid de RvA in de kosten die zij maakt voor het in internationaal verband verder ontwikkelen van het instrument accreditatie. Deze (beperkte) financiële ondersteuning zal worden voortgezet.
- 29 Tenslotte zal het kabinet in overweging nemen deze privaatrechtelijke overeenkomst in de toekomst – afhankelijk van de uitkomsten van een toekomstige evaluatie van de nieuwe aangescherpte overeenkomst Staat/RvA – zonodig op basis van een concessiewet om te zetten in een overeenkomst op publiekrechtelijke basis.

Accreditatie:

Het geheel van activiteiten op grond waarvan een gezaghebbend lichaam vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat een instelling of persoon competent is om bepaalde taken uit te voeren.

Certificatie:

Het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen.

Certificatieschema:

Een voor een certificatieregeling geldend set van specifieke normen, voorschriften en procedures. Een certificatieschema bevat i.h.a. de werkwijze, de (interpretatie van) de norm(en) waartegen beoordeeld wordt, de richtlijnen behorend bij de norm(en), de methodiek volgens welke wordt getoetst, de certificatiecriteria en sanctieregels en – indien nodig – additionele kwalificatiecriteria voor certificatiepersoneel, met name op het gebied van sectordeskundigheid.

Nalevingstoezicht:

Het overheidstoezicht zoals bedoeld in Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat hier om de controleactiviteiten uitgevoerd door personen die bij of krachtens wettelijke voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bij of krachtens enig wettelijke voorschrift bepaalde. Deze activiteiten worden verricht ten aanzien van de burgers en bedrijven tot wie de wettelijke voorschriften gericht zijn.

Tweedelijns toezicht:

De controleactiviteiten en de mogelijke interventies krachtens wettelijk voorschrift door of vanwege de bevoegde minister uitgevoerd ten aanzien van een organisatie die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met de uitvoering van een wettelijke taak. De controle dient ertoe de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de betreffende taak te waarborgen.

Handhaving:

Geheel van handhavingsmechanismen (toezicht, opsporing en andere vormen van handhaving tezamen).

Inspectie:

Het onderzoek van een ontwerp, product, dienst, proces of installatie en de verificatie of dit/deze voldoet aan specifieke of algemene eisen.

Norm:

Een norm is een document waarin regels zijn vastgelegd die in het algemeen betrekking hebben op de kwaliteit van producten en diensten (zoals kwaliteitsniveau, uitvoering, veiligheid, afmetingen), dat verkrijgbaar is voor het publiek en dat de belanghebbende groeperingen in gemeenschappelijk overleg is opgesteld en aanvaard.

CI	Certificerende instelling (daaronder mede begrepen laboratoria en inspectie-instellingen)
RvA	Raad voor Accreditatie
NSS	Voormalige combinatie NKO, Sterlab en Sterin
EA	Europea co-operation for Accreditation
ICN	Interdepartementale Commissie voor Normalisatie en certificatie
NEN	Nederlands Normalisatie Instituut
ISO	International Standards Organisation
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
UT	Universiteit van Tilburg
CvD	College van Deskundigen
CCvD	Centraal College van Deskundigen
MOU	Memorandum of Understanding
MDW	Operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Risa	Richtlijnspecifieke accreditatie
Wesa	Wetgevingsspecifieke accreditatie
Awb	Algemene wet bestuursrecht

1. Erkende kwaliteitsverklaringen in het kader van het Bouwstoffenbesluit
2. Accreditatie laboratoria en monsternemers (AP04) c.q. certificatie van monsternemers (SIKB 1000)
3. Certificatie van asbestverwijdering
4. Certificatie van milieumanagement (ISO 14001 en EMAS)
5. Certificatie in de zorgsector (HKZ certificatieregelingen)
6. Certificatie van de vakbekwaamheid van personen; machinisten hijskranen en funderingsmachines
7. Certificatie van arbodiensten
8. Certificatie van scheepsuitrusting
9. Keuring van elektrische apparatuur op elektromagnetische compatibiliteit (EMC)
10. Certificatie van alarmcentrales en alarmapparatuur
11. Certificatie van erkende kwaliteitsverklaringen in het kader van het Bouwbesluit
12. Certificatie van biologische producten (EKO-keurmerk)
13. Certificatie van diervoeder (GMP+ diervoeder)
14. CE-keuring op elektrische veiligheid (Warenwetbesluit elektrotechnische producten)
15. CE-keuring op grond van de richtlijn drukapparatuur