

Vergaderjaar 2015–2016

29 304

Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2016

Met conformiteitsbeoordeling kan worden beoordeeld of een product, dienst, persoon, ontwerp of een systeem voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen. Het is een privaat instrument en een vorm van zelfregulering. Conformiteitsbeoordeling wordt echter zowel Europees als nationaal ook veel ingezet om publieke belangen te dienen. Er zijn verschillende vormen van conformiteitsbeoordeling, zoals bijvoorbeeld certificeren, testen, keuren en inspecteren. Een bekend voorbeeld is het ISO 9001 certificaat, een internationale norm voor kwaliteitsmanagementsystemen. Maar ook het keuren van een lift in de gebruiksfase is een voorbeeld van conformiteitsbeoordeling.

Gebruik van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument kan een goede manier zijn om aan te sluiten bij het zelfregulerende vermogen van een sector en daarmee bepaalde publieke belangen dienen. Het instrument kent echter ook beperkingen. Drie rijksinspecties (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Inspectie SZW (ISZW)) gaven eind 2014, gebaseerd op hun ervaringen, een kritisch signaal over één van de vormen van conformiteitsbeoordeling, namelijk certificatie. In de beleidsreactie op dat signaal¹ heb ik toegezegd het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid² te actualiseren. Met deze brief en het achterliggende rapport³ geef ik invulling aan die toezegging. Gezien het vrij technische karakter van dit beleidsterrein wordt met deze brief een toelichting gegeven bij het in het achterliggende rapport uitgewerkte kabinetsstandpunt.

¹ Kamerstuk 29 304, nr. 5.

² Kamerstuk 29 304, nr. 1.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Doelstelling en status van het nieuwe kabinetsstandpunt

Het achterliggende rapport dat door de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN)⁴ is opgesteld vervangt het kabinetsstandpunt uit 2003. De beschrijvingen, aandachtspunten, voorwaarden en uitgangspunten in het rapport dienen te worden gebruikt bij beleidskeuzen over het gebruik van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument in nieuw beleid en regelgeving. Ook dienen zij te worden betrokken bij evaluaties van bestaand beleid en bestaande regelgeving en bij aanpassingen daarvan. Afwijking van dit standpunt is mogelijk, maar dient te worden onderbouwd. Net als het standpunt uit 2003 wordt het rapport als verplicht onderdeel opgenomen in het integrale afwegingskader beleid en regelgeving (IAK).

Het kabinetsstandpunt heeft meerdere doelen. Ten eerste het ondersteunen van departementen in het toepassen van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument en daarmee samenhangend bijdragen aan goede en effectieve inzet van dit beleidsinstrument. Ten tweede is het doel om waar mogelijk het beleid en de regelgeving waarin conformiteitsbeoordeling wordt ingezet te uniformeren. Ten derde geeft het duidelijkheid aan de private partijen die bij conformiteitsbeoordeling betrokken zijn over de manieren waarop de overheid conformiteitsbeoordeling in kan zetten als beleidsinstrument.

Accreditatie en conformiteitsbeoordeling nader toegelicht

Met conformiteitsbeoordeling wordt beoordeeld of een product, dienst, persoon, ontwerp of een systeem voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen. Hiermee kunnen eigenschappen van bijvoorbeeld een product inzichtelijk gemaakt worden en kan de kwaliteit ervan worden geborgd. De beoordeling wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige instantie. Een dergelijke instantie wordt een conformiteitsbeoordelingsinstantie (CBI) genoemd. Dit zijn meestal bedrijven die conformiteitsbeoordeling als dienst aanbieden op de markt. De vooraf vastgestelde eisen kunnen een verschillende herkomst hebben. Meestal zijn het private normen van normalisatie-instellingen zoals nationale NEN-normen, Europese EN-normen, internationale ISO-normen of zogenoemde certificatieschema's van speciaal daarvoor opgerichte schemabeheerders.

Een bedrijf dat bijvoorbeeld wil laten zien dat het een goed kwaliteitsmanagementsysteem heeft kan ervoor kiezen om zich te laten certificeren op basis van de private norm ISO 9001. Het bedrijf geeft een CBI naar keuze dan de opdracht om het kwaliteitsmanagementsysteem te beoordelen op basis van de eisen die zijn opgenomen in de ISO 9001. Als het kwaliteitsmanagementsysteem aan de eisen voldoet krijgt het bedrijf een certificaat van de CBI. De CBI zal vervolgens gedurende de looptijd van het certificaat controles (audits) uitvoeren om na te gaan of het kwaliteitsmanagementsysteem nog steeds aan de eisen voldoet. De CBI kan, als dat niet het geval is, een certificaat schorsen of intrekken. Het bedrijf dat gecertificeerd wil worden betaalt de CBI voor het uitvoeren van de beoordelingen en verstrekken van het certificaat.

Voor vertrouwen in het werk van een CBI is het van belang dat die CBI onafhankelijk en deskundig is. Om dat aan te tonen kan een CBI zich laten accrediteren. Bij accreditatie wordt een CBI door een nationale accreditatie instantie, in Nederland de Raad voor Accreditatie (RvA), beoordeeld aan de hand van bepaalde ISO-normen. Voor de verschillende activiteiten die

⁴ De ICN is een interdepartementale werkgroep van alle departementen die in hun beleid en wetgeving gebruik maken van conformiteitsbeoordeling en/of normalisatie.

een CBI kan doen, zoals testen, inspecteren en certificeren, zijn er specifieke ISO-normen. Een CBI wordt voor een specifieke activiteit, bijvoorbeeld het keuren of speelgoed aan veiligheidseisen voldoet, geaccrediteerd. Bij een geaccrediteerde CBI mag je ervan uitgaan dat die CBI z'n werk onafhankelijk en deskundig zal doen. Als de CBI niet meer aan de eisen voldoet kan de RvA een accreditatie schorsen of intrekken.

In bijlage 1 bij deze brief is een vereenvoudigde schematische weergave opgenomen van de verschillende onderdelen van het systeem van conformiteitsbeoordeling en hoe die onderling samenhangen⁵. Daarnaast is in het achterliggende rapport een gedetailleerde beschrijving van conformiteitsbeoordeling en accreditatie opgenomen.

Kabinetsstandpunt over het gebruik van conformiteitsbeoordeling

Alvorens wordt overgegaan tot de inzet van conformiteitsbeoordeling als instrument om beleidsdoelstellingen door middel van zelfregulering te verwezenlijken, zal als eerste stap moeten worden beoordeeld of het instrument voor die situatie passend is. Aan conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument zitten diverse voordelen. Het is onder andere een geschikt instrument om aan te sluiten bij zelfregulerend vermogen in een sector en ook kan de overheid er expertise in een sector goed mee benutten. Maar het instrument kent ook beperkingen.

Het blijft een privaat instrument en het is dus niet per definitie geschikt voor inzet in het publieke domein. Conformiteitsbeoordeling kan bijvoorbeeld niet worden ingezet om overtredingen van de regelgeving op te sporen dan wel om naleving af te dwingen. Een CBI kan een certificaat schorsen of intrekken, indien niet aan de voorwaarden van het certificaat wordt voldaan. Een CBI heeft echter niet dezelfde bevoegdheden als een publieke toezichthouder en kan geen sancties opleggen zoals die bij wet aan een toezichthouder zijn toegekend. De CBI heeft een klantrelatie met het bedrijf en is om die reden ook niet geschikt voor inzet van verdergaande bevoegdheden. Hoe een bepaald stelsel van conformiteitsbeoordeling functioneert is voor een groot deel afhankelijk van de inzet van private betrokken partijen en of er bijvoorbeeld voldoende organisatiegraad aanwezig is. De kenmerken van de sector waar het instrument wordt ingezet zijn dus van belang bij de vraag of het een passend beleidsinstrument zal zijn.

Het is daarom nodig dat de overheid van geval tot geval een afweging maakt of inzet van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument passend is. In gevallen waarin Europese regelgeving het gebruik van conformiteitsbeoordeling voorschrijft, zoals bijvoorbeeld in veel Europese regelgeving voor producten, hoeft de overheid de afweging niet meer te maken. Ontwikkelingen in een sector zijn van invloed op de beantwoording van de vraag of het een passend instrument is en dat kan door de tijd heen dus veranderen. Het kabinet heeft bijvoorbeeld besloten om bepaalde keuringstaken in het voedseldomein naar het publieke domein terug te halen⁶. Andersom is het ook mogelijk dat wordt besloten juist (meer) gebruik te gaan maken van conformiteitsbeoordeling. In het achterliggende rapport zijn naast nadere uitleg ook criteria opgenomen voor de afweging of conformiteitsbeoordeling voor een bepaalde situatie geschikt is. Zo mag bijvoorbeeld de keuze voor het instrument niet uitsluitend ingegeven worden vanuit de wens om te besparen op de kosten van het overheidstoezicht en moet er bij de betrokken sector

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Kamerstuk 33 835, nr. 16.

sprake zijn van voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht om de conformiteitsbeoordelingsregeling vorm en inhoud te geven. Als de conclusie is dat inzet van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument wenselijk is, zal als tweede stap moeten worden bepaald op welke manier het instrument zal worden ingezet. Het kabinet onderscheidt, net als in het standpunt uit 2003, drie manieren waarop de overheid gebruik kan maken van conformiteitsbeoordeling⁷.

1) Bevordering van publieke doelen met conformiteitsbeoordeling zonder dat er een relatie is met regelgeving

Bedrijven zetten conformiteitsbeoordeling vrijwillig in om zich in de markt te onderscheiden. Het kan dat ze zich bijvoorbeeld laten certificeren om aan te tonen dat ze producten produceren die voldoen aan bepaalde duurzaamheidseisen die niet door regelgeving worden geëist. Een sector kan conformiteitsbeoordeling dus bijvoorbeeld zelf gebruiken om verduurzaming na te streven. De overheid zou de ontwikkeling van dergelijke type conformiteitsbeoordelingen kunnen stimuleren om zo meer transparantie in een bepaalde markt te creëren.

2) Bij het overheidstoezicht rekening houden met op vrijwillige basis uitgevoerde conformiteitsbeoordeling (toezichtsondersteuning)

Het komt voor dat een door bedrijven op vrijwillige basis uitgevoerde conformiteitsbeoordeling een relatie heeft met de regelgeving waar dat bedrijf aan moet voldoen. Hierdoor kan een gerechtvaardigd vertrouwen ontstaan dat het bedrijf bijvoorbeeld door het voldoen aan de eisen voor het certificaat tevens aan bepaalde (delen van) de regelgeving voldoet. In dat geval zou de publieke toezichthouder in het toezicht rekening kunnen houden met dergelijke certificaten. Conformiteitsbeoordeling kan voor toezichthouders een ondersteunende rol vervullen bij een efficiënte en effectieve invulling van het toezicht.

Toezichthouders zijn onafhankelijk in de manier waarop ze hun toezicht invullen en het is dus aan toezichthouders zelf om te besluiten in hoeverre ze private conformiteitsbeoordeling een rol laten spelen in de uitvoering van het toezicht. Wel roept het kabinet toezichthouders op om samen met betrokken private partijen in verschillende domeinen te onderzoeken welke kansen er liggen voor benutting van private conformiteitsbeoordeling ter ondersteuning van het overheidstoezicht. Dit gebeurt overigens al op diverse terreinen. Zo is de NVWA aan het beoordelen welke private certificaten een rol kunnen spelen bij het toezicht op de voedselketen⁸ en houdt de ISZW er in haar toezicht rekening mee wanneer bedrijven een certificaat hebben voor een arbomanagementsysteem⁹.

3) Conformiteitsbeoordeling opgenomen in regelgeving

Conformiteitsbeoordeling kan op verschillende manieren worden opgenomen in regelgeving. Zo kan bijvoorbeeld voor het borgen van de veiligheid van producten verplicht worden gesteld dat ze gecertificeerd zijn voordat ze in de handel mogen worden gebracht. Het in de inleiding genoemde voorbeeld van keuring van liften in de gebruiksfase is ook een voorbeeld van conformiteitsbeoordeling die in regelgeving is opgenomen.

⁷ De overheid kan ook bij haar inkoop en aanbestedingen gebruik maken van conformiteitsbeoordeling door bij voorbeeld aan te geven dat met een bepaald certificaat kan worden aangetoond dat aan bepaalde eisen wordt voldaan; dit valt buiten de reikwijdte van dit kabinetsstandpunt.

⁸ Kamerstuk 26 991, nr. 423.

⁹ Op basis van de norm OHSAS 18001.

Afhankelijk van het beleidsdoel en het betrokken publieke belang zal moeten worden besloten welke van deze drie manieren het meest passend is. Daarbij geldt dat er, conform staand beleid, eerst wordt bekeken of het beleidsdoel te bereiken is zonder inzet van regelgeving, dus met manier 1 of 2. Daarbij speelt de aard van het te beschermen publieke belang een belangrijke rol. Zo ligt het niet voor de hand om ernstige veiligheidsrisico's volledig over te laten aan een privaat vrijwillig initiatief. Per geval zal dus een afweging moeten worden gemaakt wat de beste manier is. In het bijgevoegde rapport is een uitgebreidere omschrijving van de drie manieren gegeven en zijn ook aandachtspunten en voorwaarden beschreven ter ondersteuning van de keuze voor de beste manier om in een bepaald geval conformiteitsbeoordeling in te zetten als beleidsinstrument.

Als besloten is om op één van de drie hierboven beschreven manieren gebruik te gaan maken van conformiteitsbeoordeling is het als derde stap van belang dat dit beleid en eventuele regelgeving goed worden vormgegeven. Dat is nodig om te zorgen dat een stelsel naar tevredenheid van alle betrokken partijen zal functioneren en publieke belangen effectief worden geborgd. Het belangrijkste aspect bij die vormgeving is dat er duidelijkheid is over rollen en verantwoordelijkheden van betrokken publieke en private partijen.

Bij manier 1 en 2, waarbij private partijen op eigen initiatief afspraken maken over conformiteitsbeoordeling, is een belangrijk aandachtspunt dat de conformiteitsbeoordeling zo wordt vormgegeven dat de afspraken voldoen aan de mededingingswet. Dit is de verantwoordelijkheid van de betrokken private partijen die de door de Autoriteit Consument en Markt opgestelde richtsnoeren¹⁰ daarbij kunnen gebruiken. Een ander belangrijk aandachtspunt is, zoals ook in de beleidsreactie op het signaal is opgenomen, dat conformiteitsbeoordeling en overheidstoezicht twee verschillende zaken zijn. Het overheidstoezicht kan niet worden vervangen door conformiteitsbeoordeling. Wel kan overheidstoezicht door inzet van conformiteitsbeoordeling anders worden ingericht. Het is daarom van belang om bij het voornemen om in regelgeving gebruik te gaan maken van conformiteitsbeoordeling, de toezichthouder vroegtijdig te betrekken. Ook relevant is het belang van het goed functioneren van CBI's. Het kabinet kiest daarom voor het uitgangspunt dat CBI's die wettelijke conformiteitsbeoordeling uitvoeren (manier 3) daarvoor moeten worden aangewezen op basis van accreditatie.

Het bijgevoegde rapport bevat voor de drie manieren waarop gebruik gemaakt kan worden van conformiteitsbeoordeling een uitgebreide beschrijving van aandachts- en uitgangspunten voor de vormgeving daarvan. Voor manier 2, waarin de publieke toezichthouder zelf kan besluiten om bijvoorbeeld certificaten een rol te laten spelen in het toezicht hebben de toezichthouders zelf ook criteria ontwikkeld, die in het eerder genoemde signaal zijn opgenomen.

Het kabinet hecht eraan dat bij de inzet van conformiteitsbeoordeling als laatste stap wordt gemonitord of dit tot de gewenste uitkomsten leidt. Indien er tekortkomingen zijn moeten er in eerste instantie in samenwerking met betrokken partijen, maatregelen worden genomen om de werking van een stelsel te verbeteren. Indien een stelsel structureel tekort schiet, zou moeten worden heroverwogen of inzet van conformiteitsbeoordeling nog wel het meest geschikte beleidsinstrument is. Overigens

¹⁰ Conformiteitsbeoordeling is een vorm erkenningsregeling zoals opgenomen in de richtsnoeren samenwerking ondernemingen.

is het hierbij van belang te beseffen dat geen enkel systeem een volledige garantie op het voorkomen van incidenten zal geven.

Tot slot

Ten opzichte van het kabinetsstandpunt uit 2003 zijn de belangrijkste wijzigingen zoals die zijn opgenomen in het bijgevoegde rapport:

- Als logisch gevolg op Europese regulering van accreditatie wordt accreditatie gezien als de meest voor de hand liggende methode voor CBI's om hun onafhankelijkheid en deskundigheid aan te tonen;
- Naar aanleiding van het signaal van de drie rijksinspecties is explicie-ter gemaakt dat inzet van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstru-ment het overheidstoezicht niet kan vervangen;
- Voor betere aansluiting bij het Europese kader wordt in plaats van certificatie nu de term conformiteitsbeoordeling gehanteerd. Certifica-tie komt terug als een van de vormen van conformiteitsbeoordeling naast o.a. testen, ijken en inspecteren.

Ik roep publieke en private partijen die bij conformiteitsbeoordeling zijn betrokken op om in voorkomende gevallen dit nieuwe standpunt te benutten in gesprekken over mogelijkheden om werking van een stelsel te verbeteren. Ik zal het bijgevoegde rapport daarom onder de aandacht brengen van vertegenwoordigers van alle betrokken partijen, zoals de Nederlandse Vereniging Certificatie-instellingen (NVCi), Fenelab, VNO-NCW, MKB Nederland, NEN, schemabeheerders en de inspectieraad.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp