

# ‘De toekomst van certificatie’

Outline van inleiding door prof. Philip Eijlander  
tijdens de VOC-Jaarborrel  
die plaats vond op 15 november 2011

---

1. Het is inmiddels zo’n drie en half jaar geleden dat ik sprak over “de groei en bloei van certificatie”. Het was bij gelegenheid van het afscheid van ing. Bob Kempink als directeur van SKW Certificatie BV. Ik gebruikte toen de ondertitel “*Haarlemmerolie voor het handhavingstekort?*”. Mij is gevraagd om vanmiddag aan de hand van enkele stellingen nader in te gaan op de “*toekomst van certificatie en certificatie-instellingen*”. Ik zal dat graag doen. Ik leg daarbij het accent op de betekenis van certificatie in het publieke domein. Dat is ook mijn terrein van expertise. Ik ga achtereenvolgens in op de volgende punten en stellingen:
  - a. De betekenis en toegevoegde waarde van certificatie in het publieke domein. De stelling hier is dat certificatie niet in de plaats kan treden van toezicht op de naleving en handhaving door de overheid.
  - b. Mijn tweede onderwerp en stelling gaat over de spelregels rond certificatie bij gebruik in het publieke domein. De stelling hier is dat om recht te doen aan de waarde van certificatie (en accreditatie) de typische kenmerken daarvan gerespecteerd moeten worden.
  - c. Vervolgens ga ik op het aspect van zelfregulering. De vraag is in welke omstandigheden het gebruik van zelfregulering kan bijdragen aan de borging van publieke belangen. En de stelling die daarbij hoort is dat “Certificatie een goed instrument is van zelfregulering”.
  - d. Ten slotte zal ik ingaan op de discussie over de ZBO-status van certificatie-instellingen en van de Raad voor Accreditatie. De stelling die ik zal verdedigen is dat die ZBO-status niet past bij certificatie-instellingen.
2. Ik begin echter met een meer algemeen punt. Ik sloot mijn essay “*Over de groei en bloei van certificatie*” af met de volgende conclusie: “Professionele oordeelsvorming kan niet in de plaats treden van bestuurlijk-politieke oordeelsvorming maar deze wel van een bepaalde basis voorzien. En daar valt zeker winst te behalen! De belangstelling in het openbaar bestuur voor feiten, voor onderzoek, voor hoe het in de praktijk werkelijk zit is tanend. Onder de noemer van het “primaat van de politiek” zijn tegenwoordig perceptie en beeldvorming dominant. In deze mediamaatschappij zal dat wel zo blijven. Maar een beetje tegengas tegen de “waan van de dag” en de grilligheid van de politiek kan zeker geen kwaad. En daaraan kan het gebruik van certificatie als een vorm van stelselmatige, onpartijdige beoordeling door deskundigen een bijdrage leveren” (einde citaat). Ik zou, vandaag de dag, deze conclusie allemaal kunnen onderstrepen. Het uitgangspunt van **vertrouwen** op deskundigheid en onpartijdigheid is nog verder onder druk komen te staan en derhalve nog sterker noodzakelijk.
3. Ik kom dan bij de eerste stelling die gaat over de waarde van certificatie in relatie tot toezicht op de naleving van normen en handhaving door de overheid. De essentie van certificatie is dat het gaat om een conformiteitsbeoordeling. Voldoet een product, een dienst of een proces aan de daaraan gestelde eisen? Het is dus een **informatiemiddel** om

meer vertrouwen en zekerheid te krijgen. De kenmerken van onafhankelijkheid, deskundigheid en van representatie van (uiteenlopende) belangen in de sector zijn kenmerkend voor certificatie. Certificatie past in een cyclus van voortdurende verbetering. En niet onbelangrijk, certificatie is een vorm van **dienstverlening** die in beginsel in concurrentieverhoudingen plaats vindt.

4. Bij certificatie gaat het dus niet om de uitoefening van publiek gezag. Dat is juist wel het geval bij de uitoefening van toezicht op de naleving en uiteraard ook bij de handhaving door het treffen van maatregelen en het opleggen van sancties. Dat geschiedt altijd in de gedaante van besluiten van functionarissen met openbaar gezag. We moeten deze verschillende activiteiten niet op een hoop gooien en met elkaar verwarren, maar juist scherp van elkaar onderscheiden. Juist dan kan mogelijk het een het ander versterken. In mijn aangehaalde essay heb ik de zogenaamde *toezichts(ondersteunings)variant* als een van de varianten van de toepassing van certificatie genoemd. Het beschikken over een gecertificeerd kwaliteitssysteem kan immers de toezichthouder het vertrouwen geven dat men in staat is om te voldoen aan de wettelijke regels. Van “blind vertrouwen” kan echter geen sprake zijn; men zal het immers in de praktijk ook moeten laten zien. Certificeren is dus geen toezicht houden!
5. Ik kom dan bij mijn tweede stelling. De onderscheidende kenmerken van certificatie zullen ook bij gebruik in het publieke domein gerespecteerd dienen te worden. Als dat niet gebeurt, dan wordt afbreuk gedaan om de kracht van certificatie. Dat betekent dat de elementen van onafhankelijkheid, beoordeling door deskundigen, van representatie en van heldere certificatieschema's in tact moeten blijven. We schieten er niets mee op om iets certificatie of accreditatie te noemen dat het in werkelijkheid niet is. Daar ontstaat alleen maar verwarring over en dat doet de zaak geen goed. Wel is het denkbaar dat er bepaalde aanpassingen of variaties mogelijk en wenselijk zijn om een goede inbedding van een stelsel van certificatie in het publieke domein te accommoderen, met behoud van de wezenskenmerken. Zo kunnen onder omstandigheden bepaalde wettelijke normen een plek krijgen in een certificatieschema of kan bij de beoordeling extra aandacht geschonken worden aan bepaalde risico's. Maar de conclusie moet zijn: de kern en kracht van certificatie behouden!
6. Ik kom dan bij mijn derde punt: de betekenis van zelfregulering. De stelling is dat certificatie een geschikt instrument voor zelfregulering kan zijn. Zelfregulering kan onder omstandigheden een goed alternatief zijn voor overheidsregulering om bepaalde publieke belangen te (waar)borgen. Vereist is dan dat de groepsbelangen en het algemeen en publiek belang niet te zeer uiteenlopend zijn. Het voordeel van zelfregulering is dat het relatief snel tot stand kan komen, dat het vaak beter aansluit bij de handelingspraktijk van de betrokken partijen en mede daarom ook op een grotere nalevingsbereidheid kan rekenen. Ik denk bijvoorbeeld aan het terrein van de borging van kwaliteit in de gezondheidszorg. Zorgverzekeraars kunnen daar vanuit hun rol een bijdrage aan leveren. Ik noem een keurmerk als TopZorg en ook de richtlijnen van het kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg CBO. Dit kan zich ontwikkelen tot een krachtig instrument van zelfregulering, dat dan wellicht ook nog kan worden geaccrediteerd. Het alternatief dat alles in detail in wetgeving wordt vastgelegd, bleek in de praktijk immers ook niet goed te werken. Wat kan dan de toegevoegde waarde zijn van certificering en accreditatie in dit verband? Dat zijn juist de vaste praktijken en spelregels van deskundigheid,

onafhankelijkheid, representatie en zo voorts en zo verder. Aldus kan het gebruik van certificatie zelfregulering op een verantwoorde en systematische wijze bevorderen. Dit behoeft overigens ook nog niet te betekenen dat de overheid en de wetgever geheel afzijdig blijven. Dat zou immers de noodzakelijke democratische legitimatie kunnen ondergraven. Ik heb in diverse publicaties laten zien dat wetgeving en zelfregulering elkaar in het geheel niet uitsluiten. Bepaalde zaken kun bij wet geregeld worden, terwijl andere juist invulling krijgen door zelfregulering in de betrokken sector. Daar is niks mis mee.

7. Ik kom dan bij mijn vierde en laatste onderwerp. Dat betreft de discussie over de status van zelfstandig bestuursorgaan. Dat is een echt “Haags thema”. Wat is eigenlijk precies een zelfstandig bestuursorgaan? Dat is een orgaan dat publieke taken uitoefent, maar niet (direct) onder de ministeriele verantwoordelijkheid valt. U kunt denken aan het Uitvoeringsorgaan voor de werknemersverzekeringen (UWV), het Kadaster en de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Er is een speciale wet voor de ordening en regulering van dergelijke zelfstandige bestuursorganen: de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze wet bevat bepalingen over de (bestuurlijke) inrichting van een ZBO, over de (financiële) verantwoording, de bevoegdheden van de minister ten opzichte van het ZBO etc. Het is al met al een organieke wet voor het zelfstandig (openbaar) bestuur.
8. Dan naar mijn stelling op dit vlak. Het is geen goed idee om certificatie-instellingen aan te merken als zelfstandige bestuursorganen in de zin van deze kaderwet. Dat sluit ook logisch aan bij wat ik hiervoor heb gezegd. Certificatie is immers geen publieke taakuitoefening, maar een vorm van dienstverlening gericht op het verkrijgen van (meer) zekerheid over de kwaliteit van bepaalde producten, diensten of processen. De bepalingen uit de kaderwet zijn in het geheel niet toegesneden op het werk van certificatie-instellingen.
9. Wat anders is dat het onder omstandigheden zo kan zijn dat een certificatie-instelling een besluit neemt met rechtsgevolgen voor de betrokkene en dat die instelling voor dat werk wordt aangemerkt als een bestuursorgaan in deze zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de APK-keuring door een garagebedrijf. Omdat aan deze keuring rechtsgevolgen verbonden zijn is het garagebedrijf voor die activiteit een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Maar dat betekent uiteraard niet dat een dergelijk bedrijf een ZBO is in de zin van de Kaderwet. Dat zou zelfs onzinnig zijn.
10. Inmiddels is, zo begrijp ik en lees ik in het jaarverslag, aan de Raad voor Accreditatie wel de ZBO-status verleend. Ik wil de heer Van der Poel daarmee geluk wensen. Ik weet niet zeker of dit wel de aangewezen weg is, maar er valt wel iets voor te zeggen. Gelet op de positie van de RvA aan de top van het stelsel. De vraag is echter wel of de bepalingen van de kaderwet wel zijn toegesneden op de RvA. Een convenant met de staat voor de wederzijdse verhoudingen en afspraken was ook heel wel denkbaar geweest.
11. Ik rond af om de ruimte te geven voor vragen en de discussie. Is er toekomst voor certificatie? Ik zou hier vanmiddag in uw kring uiteraard moeilijk “nee” kunnen zeggen. Dat zou ook niet goed zijn voor onze samenleving. Het ontbreekt ons immers in onze gepolariseerde samenleving juist aan ruimte en waardering voor professionaliteit, onpartijdigheid en een stelselmatige benadering van kwaliteit. Dat is waar uw branche voor moet blijven staan. Dank voor uw aandacht.