

Publieke en private borging

Een botsing van benaderingen?

Binnen de overheid kijkt men met grote belangstelling naar de ontwikkeling van allerlei private vormen van kwaliteitsborging, zoals accreditatie, certificering en de verstrekking van keurmerken. De wetgever ziet er een alternatief in voor formele regelgeving en men kijkt er naar als een aanvullende manier voor toezicht en handhaving. Recent zijn er echter kritische geluiden gekomen over de meerwaarde van deze vormen van zelfbinding. In een bijeenkomst van de Vereniging voor Wetgeving is onderzoek naar voren gepresenteerd waarin stevige kritische conclusies worden getrokken. In dit artikel wordt de belangrijkste daarvan weergegeven. De effectiviteit van accreditatie, certificering, keurmerken e.d. is niet voldoende bewezen. Over en weer blijken er verkeerde verwachtingen te zijn. Na het bedrijfsleven zelf, lijkt daarmee ook de overheid op het punt de betrekkelijke waarde van een private vormen van kwaliteit in te zien. Wat zijn de gevolgen? Dit is een kritisch artikel over een gecompliceerd huwelijk tussen twee vreemden.

Afspraak en verwachting

In de samenleving hebben we - min of meer - met elkaar afgesproken om de normen van de wet te volgen¹. In onze bedrijven hebben we met elkaar afgesproken – weer: min of meer – de normen van een kwaliteitssysteem te volgen. Dat lijken gescheiden systemen, maar op allerlei manieren blijken de normen uit de systemen met elkaar verbonden te zijn of te worden. Daarbij valt op dat de publieke sector de laatste jaren een stuk positiever lijkt te staan tegenover allerlei vormen van kwaliteitsborging dan de private sector zelf. De verwachtingen zijn in ieder geval hoog. Zo hoog zelfs, dat het al lang standaard kabinetsbeleid is om als het even kan de voorkeur te geven aan kwaliteitsnormen boven wettelijke normen. Dat geldt ook voor de eigen organisaties. Per saldo grijpt men voor de aansturing en verantwoording van (op afstand geplaatste) overheidsdiensten minstens zo vaak naar kwaliteitsbenaderingen als naar meer rechtstatelijke benaderingen. Blijft dat zo? Laten we eerst naar de ervaringen in het bedrijfsleven zelf kijken.

Scepsis in het bedrijfsleven

Binnen het bedrijfsleven komt men steeds meer tot het inzicht dat het effect van kwaliteitssystemen vooral intern moet worden gezocht. De zeggingskracht van certificaten, keurmerken, e.d.² naar buiten toe is belangrijk, maar er moet niet teveel waarde aan worden gehecht. Er is ronduit scepsis over de waarde van veel bewijzen van borging, tot en met de certificaten zoals die worden verleend door via de Raad voor Accreditatie verleende instellingen. De scepsis hoor je in de wandelgangen en aan de borreltafel, maar blijkt ook als je de verspreidingsgraad van keurmerken en

¹ Dit artikel kan onleesbaar worden als bij elk woord een definitie wordt gegeven, maar eigenlijk is dat wel nodig. Spreken we bijvoorbeeld over ‘normen’ in het kader van de wet, dan doelen we hiermee op de inhoudelijke eisen zoals verwoord in regelingen en wetsartikelen. Spreken we over de ‘normen’ van een kwaliteitsstelsel verwijzen we zowel naar de eisen die worden geformuleerd in het kader van een procesbeschrijving in een handboek en de internationale (ISO) normen die gebruikt worden voor de inrichting van een kwaliteitssysteem.

² In dit artikel wordt vooral gesproken over bewijzen van kwaliteitsborging in de vorm van toekenning door een instelling van certificaten en keurmerken. De accreditatie die vooraf gaat aan het mogen certificeren door een instelling valt hier ook onder. Fenomenen als normalisatie en standaardisatie zijn hier natuurlijk nauw mee verbonden, maar blijven hier op de achtergrond omdat het hier primair om de botsing van publiek en privaat toezicht gaat.

certificaten vergelijkt tussen branches waarin ze verplicht zijn gesteld en branches waar het aan het eigen initiatief van de bedrijven wordt overgelaten. Dat scheelt vaak tientallen procenten. Overigens zegt dit niets over de intrinsieke waarde van dit soort stelsels en instrumenten. Met de gedachte er achter kan men doorgaans wel leven, maar de praktijk levert kennelijk nogal wat teleurstellingen op. Er is ook niets nieuws mee gezegd.

Bedacht moet worden dat procedures in de private sector door de leiding zelf worden geautoriseerd. Een bedrijf stelt haar eigen wetten. Er bestaat een sterk gevoel dat men zich, vooral als leiding, niet te zwaar wil binden. De leiding heeft dan ook niet zo'n behoefte aan extern toezicht. Zij zal daaraan voornamelijk toegeven als het de commerciële belangen dient. Dat betekent overigens niet dat de leiding afkerig staat tegenover een streven naar een hoog kwaliteitsniveau. Ze willen echter vooral zelf uitmaken hoe dat tot stand komen. De werking van een kwaliteitssysteem is dus bovenal primair intern gericht. Er zijn veel ontwikkeling in kwaliteitszorg, maar over het algemeen gaan ze niet in de richting van een zwaarder vasthouden aan certificering ('compliance'), maar vooral in de richting van systemen gericht op verbetering ('improvement').³

Enthousiasme in de publieke sector

Het is de vraag of het bij de leiding van de publieke sector nu zo veel anders redeneert dan in de private sector. De gemiddelde leiding van een publieke organisatie houdt ook niet van toezicht. Wel is er het belang dat de politiek heeft bij het waarborgen van maatschappelijke belangen. En dat belang moet op de een of andere manier gewaarborgd worden. Juist de wetgever is private vormen van kwaliteitsborging gaan beschouwen als een aantrekkelijk alternatief voor wet- en regelgeving. In de Aanwijzingen voor de Regelgeving⁴ staat nadrukkelijk vermeld dat geen wetgeving mag worden overwogen voordat eerst een vorm van kwaliteitssysteem is ingevoerd. De operaties gericht op deregulering uit de jaren tachtig is in de jaren negentig opgevolgd door de zgn. 'MDW-operaties' (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit). Uitkomst is een brede consensus dat het zelfregulerend vermogen van sectoren en branches moet worden bevorderd en dat normalisatie en certificering daarvoor bij uitstek geschikt voor zijn. Aandacht voor beiden behoort bij de standaard uitrusting van de wetgevingsjurist, of zo zou het moeten zijn⁵. Nieuw is dat men het ook als een alternatief voor toezicht en handhaving⁶ wil gaan beschouwen. Na de versterkte aandacht voor de uitvoering staan nu problemen van

³ De opkomst van benaderingen als het zgn. INK-model heeft voor een goed deel haar bestaansrecht te danken aan de tekortkomingen van de klassieke aanpak van de kwaliteitszorg en de borging die er bij hoort. De herformulering van de bekende ISO 9000 normen hebben hun aanpassing ook te danken aan de consistente kritiek op de dikke handboeken en het gevaar voor bureaucratie. Welbeschouwd is het een wonder dat er nog zoveel branches en bedrijven zijn die tot een vorm van kwaliteitszorg overgaan en de moeite nemen voor een borging met externe werking. Dat zou wel eens heel veel te maken kunnen hebben met de publieke werking. Vele vormen van 'zelfbinding' bevatten de boodschap: 'blijf van me af, iemand anders heeft de boel al voor je bekeken.'

⁴ Aanwijzingen voor de regelgeving. Praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen van de Rijksoverheid. Uitgave van het Ministerie van Justitie en SDU Uitgevers, 3^e druk, 2000. In het bijzonder zijn relevant de Aanwijzingen 7 en 8. Diverse ministeriële handreikingen sluiten hierbij aan.

⁵ Zie o.a. Philip Eijlander en Wim Voermans – Wetgevingsleer. Boom Juridische Uitgevers i.s.m. Schoordijk instituut, Centrum voor wetgeving, Tilburg, 2000.

⁶ De termen toezicht, inspectie en handhaving worden hier op één lijn gesteld, hoewel er belangrijke verschillen zijn. Zie 'De kaderstellende visie op toezicht'. Tevens Kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke commissie toezicht. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, augustus 2001.

toezicht en handhaving centraal. De vele incidenten en enquêtes zijn daar natuurlijk niet vreemd aan⁷. Veel inspecties benoemen zichzelf nadrukkelijk tot ‘tweedelijns toezichthouder’. De eerste lijn wordt dan gevormd door het private stelsel van kwaliteitsborging.

Van groot belang is dat de organisaties binnen de publieke sector massaal bezig zijn met de invoering van kwaliteitssystemen. Of het nu over certificering, keurmerken, benchmarking of het INK-model gaat: de overheid is er op dit moment veel actiever mee bezig dan het bedrijfsleven zelf. Waarbij direct gezegd moet worden dat er binnen de verschillende deelsectoren vaak uitgesproken rommelig en met een grote mate van vrijblijvendheid aan kwaliteitsborging wordt gewerkt. Doorgaans wordt aan de organisatie zelf de keuze overgelaten of en welk systeem men wenst te hanteren. Overigens: certificatiesystemen zijn niet bijster populair en komen eigenlijk alleen bij diensten voor met veel routinewerk. Het bredere INK-model lijkt beter de complexiteit van de overheid te vangen, maar het mist werking naar buiten toe. Verwacht mag worden dat de (kwaliteits)managers binnen de publieke sector de komende jaren met veel meer kennis van zaken over kwaliteitssystemen gaan spreken – en dan laten ze regelmatig hun blauwe plekken zien. Belangrijk is of deze kennis ook door zal dringen tot degenen die het beleid en de wetten moeten formuleren.

Transplantatie

De directe aanleiding voor dit artikel is de jaarvergadering van de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid over de relatie tussen wetgeving en certificatiestelsels. Deze jaarvergadering wordt altijd zeer degelijk voorbereid, een voorbeeld voor verenigingen in de kwaliteitssfeer. In de laatste bijeenkomst werd onder goede belangstelling in feite gesproken over de mate waarin wetgever en kwaliteitsmanager een boodschap aan elkaar hebben. In meerdere opzichten blijkt er sprake van een botsing te zijn, zowel op systeem- als op cultuurniveau. Netter gezegd: de transplantatie van private vormen van toezicht naar publieke vormen van toezicht blijkt niet zonder meer mogelijk.

Ter tafel kwam een zgn. pré-advies over certificering als alternatief voor toezicht op de naleving van milieuwetten⁸, het verslag van een onderzoek over certificering en handhaving⁹, een rapport over zgn. ketengarantiestelsels in de landbouw¹⁰ en commentaar op de status van accreditatie in het bestuursrecht en de rol van de Raad voor Accreditatie¹¹ daarbij. Elke auteur mocht zijn of haar schriftelijke inbreng toelichten. Geen van de auteurs mocht daarbij bij voorbaat van een kritische houding worden verdacht. In tegendeel, allen gaven ze er blijk van een grote belangstelling voor het thema te hebben en de potentie van kwaliteitsnormen als alternatief voor rechtsnormen te zien. Het kind mag niet met het badwater worden weggegooid. Tegelijk was er een onmiskenbaar kritische ondertoon in hun bijdragen.

⁷ Peter Noordhoek – Ontwikkelingen in toezicht en inspectie. Raakvlakken met nieuwe kwaliteitsbenaderingen. Sigma, nr. 5, oktober 1999, p. 44-48.

⁸ Mr. R.A.J. van Gestel – Certificering als alternatief voor toezicht op de naleving van milieuwetten? Over transplantatie van private kwaliteitssystemen naar een publieke context. Pré-advies KUB, april 2002.

⁹ Dr. J. van Erp en Drs. S. Verbeek – Certificering en handhaving. Kansen en risico's van certificering voor naleving van regelgeving. Paper geschreven naar aanleiding van een lopend onderzoek naar certificering en handhaving voor het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Tevens verschenen als artikel in het tijdschrift Openbaar Bestuur, Kluwer, april 2002.

¹⁰ Jerimi van Laar – Een goede keten, een zorg minder. Het rapport van de MDW-werkgroep Ketengarantiestelsels voor het voetlicht. Paper, 25 maart 2002.

¹¹ Mr. H.J.H.L. Kortjes – Een te grijs gebied. Accreditatie in het bestuursrecht. Paper, maart 2002.

Kritiek

Samenvattend kunnen de volgende conclusies worden getrokken uit de bijdragen over de rol van normalisatie en certificering:

1. de effectiviteit van certificering en vergelijkbare instrumenten is niet of nauwelijks onderzocht. Empirisch onderzoek is afwezig of zwak¹². Illustratief is de verbazing die door de juristen-onderzoekers werd uitgesproken over de enorme impact dat een enkel artikel, waarin de waarde van certificaten ter discussie werd gesteld, kon hebben op RvA en certificerende instellingen;
2. aan die effectiviteit mag worden getwijfeld. De werking van certificering e.d. lijkt meer een geloof te zijn dan een bewezen stelling. Dat is niet goed genoeg.
3. binnen de overheid, in het bijzonder bij degenen die zich met wet- en regelgeving bezighouden, ontbreekt het aan zicht op de grote verschillen tussen private manieren van zelfbinding en publieke vormen van sturing en toezicht;
4. de juridische (in het bijzonder de bestuursrechtelijke) status van certificering en vergelijkbare instrumenten is meer dan mistig. In hoeverre kan en mag er op de deugdelijkheid van de audits worden vertrouwd zoals die worden uitgevoerd door certificerende of keurende instellingen. Op z'n minst moet worden geconstateerd dat de ene audit de andere niet is. Er is een wereld van verschil tussen de aanpak in de wereld van de scheepvaart en die van de milieuzorg. Daar wordt veel te weinig rekening mee gehouden;
5. de overheid mag niet vertrouwen op het systeem van certificering zoals dat wordt bewaakt door de RvA. Het is niet onopgemerkt gebleven dat er ook in de wereld van ISO-certificering sprake is van grote verschillen in het bereik en de deugdelijkheid van de certificering.
6. de status van de RvA is niet voldoende helder, noch als zelfstandig bestuursorgaan, noch als 'toezichthouder' op het eigen stelsel. In principe moet accreditering worden gezien als 'uitoefening van openbaar gezag', maar in de praktijk moet dat principe zwaar worden genuanceerd;
7. wetgeving en certificering zijn twee verschillende werelden en dat wordt onvoldoende onderkent. Dat uit zich in ieder geval in een gebrek aan kennis en een gebrek aan dialoog.

Privaat toezicht en publieke handhaving

Belangrijk is dat ook nader werd ingegaan op de meerwaarde van certificering voor toezicht en handhaving. Waren de rampen van Volendam en Enschede bijvoorbeeld niet gebeurd als een certificerende instelling de vergunningverlening had geborgd in plaats van op basis van de wettelijke controlerende taken van bureaus van de gemeente of een ministerie? Het Expertisepunt Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie, een platform ten behoeve van alle ministeries waarin kennis ten aanzien van handhaving wordt gebundeld, heeft het in het hierboven genoemde onderzoek van Van Erp en Verbeek van de B&A Groep uit laten zoeken. De belangrijkste conclusies zijn:

1. de betrokkenheid van de branche is geen garantie voor de duidelijkheid of bekendheid van regels. Meer specifiek stelt men vraagtekens bij de mate en de manier waarop de zgn. Colleges van deskundigen gezag hebben bij de eigen

¹² Het lijkt er overigens op dat dit binnenkort (deels) verholpen zal zijn. Er is o.a. sprake van een inventariserend onderzoek bij de verschillende departementen, geïnitieerd door het ministerie van EZ. Onderzoek naar de juridische status van certificering komt op gang. Binnenkort zal bijvoorbeeld de heer Evers van de KUB promoveren op een onderzoek naar de betekenis van certificatie voor het algemeen wetgevingsbeleid.

achterban. De onderzoekers zeggen verder: “overheidsregels worden in de vertaling naar het certificatieschema onderwerp van onderhandeling en herinterpretatie”.

2. het concurrentievoordeel van certificering is lang niet altijd aanwezig. Scherper nog: “Zelfs als aan het hebben van een certificaat wel voordelen voor de ondernemer zijn verbonden, betekent dit niet automatisch dat de ondernemer de normen zal naleven. De baten van een overtreding zijn in veel gevallen hoog.”
3. bij verplichte certificering is de acceptatie van normen door de ondernemer niet gegarandeerd. Voorzichtig wordt gesteld: “De kans dat certificering bijdraagt aan normnaleving lijkt groter als certificering een marktinstrument is, dan wanneer het certificaat wordt opgelegd”. Met een leuke toevoeging: “In dat laatste geval kan certificering zelfs worden opgevat als een manier om de kosten van overheidstoezicht af te wentelen op de markt.”
4. certificering leidt niet altijd tot meer toezicht en de controle op het nalevinggedrag. Terecht stellen de onderzoekers dat er sprake is van tegengestelde uitgangspunten. Het gaat om georganiseerd wantrouwen versus georganiseerd vertrouwen. Dat heeft een aantal – deels onvermoed – gevolgen. In ieder geval worden vraagtekens gezet bij de kwaliteit van de certificerende instellingen, waarbij (weer) vraagtekens worden gezet bij de onafhankelijkheid van certificeerders die hun werk tegen betaling doen. In de tweede plaats wordt de vraag gesteld of certificeerders tekortkomingen, die met overtredingen van een wet te maken, hebben wel melden aan de publieke autoriteiten. Last but not least, meent men dat de consument geen rol van betekenis speelt als waakhond. Deze is horendol geworden van alle certificaten en keurmerken.
5. de reële dreiging van sancties kent beperkingen. Ook hier wordt het punt van de financiële afhankelijkheid genoemd, plus de mogelijkheid om van certificeerder te ‘switchen’ als men te streng mocht worden. Overigens is er geen beeld van hoe vaak certificeerders in feite tot sancties overgaan. De verwachtingen zijn laag.

De heldere conclusie van de onderzoekers luidt: privaat toezicht mag geen substituuat worden voor publieke handhaving. In het gunstigste geval kan certificering tot andere handhavingsprioriteiten leiden en kan overheidstoezicht meer op afstand plaatsvinden. De ondertoon van de conclusies is ook duidelijk: de overheid kan en mag niet vertrouwen op de keten van certificering en accreditatie.

Verweer

Na zo’n analyse rest alleen nog maar verbrande aarde. Of toch niet? Het belangrijkste verweer bestaat in feite uit het argument dat het in feite om ‘lood om oud ijzer’ gaat. Dezelfde analyse zou kunnen worden gemaakt ten aanzien van de effectiviteit van de reguliere wet- en regelgeving, inclusief het stelsel van toezicht, inspectie en handhaving dat er achter hoort. Dat is ook de reden waarom de deelnemers aan de bijeenkomst allesbehalve van plan leken om certificering als benadering maar af te schieten, hoewel ze daar argumenten genoeg voor hadden gekregen. Te lang al zijn de wettenmakers geconfronteerd met het eigen onvermogen om werkende en handhaafbare wetten te maken om zomaar af te zien van een mogelijk alternatief. Dapper werden dus de positieve kanten benoemd en werd gepleit voor meer onderzoek en kennisoverdracht. Goed was ook dat men vooral ook naar zichzelf wees en niet primair naar de beperkingen van de certificeerders zocht. Maar wie, net als deze auteur, de publieke sector kent en de kwaliteitswereld kent, was het allemaal reden genoeg om de alarmklok te willen luiden.

Afstotingsverschijnselen?

Er valt een stelling te formuleren dat de vraag naar vormen van certificering kunstmatig in stand is gehouden door de vraag vanuit de overheid. Als certificering alleen zou worden gewenst vanuit de behoeften van het bedrijfsleven zelf zou er slechts een fractie van het huidige aantal certificaten en keurmerken aan de wand hangen. De overheid sprong als het ware in het gat dat het bedrijfsleven liet ontstaan nadat men daar de beperkingen van certificering had leren onderkennen.

Je kunt spreken van een publiek geïnspireerde tweede certificeringsgolf, een golf waarvan vermoed moet worden dat deze nu ongeveer op z'n hoogtepunt is.

De bijeenkomst van de Vereniging voor Wetgeving mag gezien worden als een eerste maar serieuze indicatie dat de beperkingen van certificering nu ook voor de publieke sector echt zichtbaar gaan worden. Met dank aan alle sprekers die de boodschap gaven dat het kind niet met het badwater moet worden weggegooid: de overheid heeft er een handje van om dat wel te doen. Liever dan te investeren in kennis en kennisoverdracht, gaat men al snel op de volgende golf van instrumenten over of draait eenvoudig de klok terug. De meest waarschijnlijke reactie van de overheid op het inzicht dat certificering aan beperkingen onderhevig is, zal een terugval op oude technieken van wet- en regelgeving zijn, ondanks dat de beperkingen daarvan al eerder en overtuigend zijn aangetoond. Belangrijk in dat verband is het toenemende zelfbewustzijn van inspecties, toezichthouders en handhavingsdiensten. Er is sprake van een belangrijke concentratie en schaalvergroting op dit gebied, inclusief een herbezinning op de taken en bevoegdheden. Uitkomst van deze herbezinning zal waarschijnlijk zijn dat het tweedelijns toezicht de voorkeur zal houden, maar dat men veel kritischer zal kijken naar het private eerste lijnstoezicht en niet zal aarzelen om in te grijpen als dat nodig mocht zijn. als dat een verdubbeling van de toezichtlasten voor de betrokken bedrijven betekent, dan is dat jammer.

Positie Raad voor Accreditatie

Zoals gemeld is ook de positie van de Raad voor Accreditatie in het geding. Deze wordt tenminste geacht de keten van het op certificering gerichte systeem integer te houden. Anders is het ondenkbaar dat publiek toezicht zich er op enigerlei wijze op zou kunnen baseren.

In de afgelopen jaren zijn er vele kansen voor open doel geweest voor de Raad om zich te mengen in het publieke debat over kwaliteit en regelgeving. Helaas heeft de Raad zich veel te weinig in de buurt van het doel laten zien, druk als het bezig was om zich te verdedigen tegen de kritiek van de eigen achterban. De Raad heeft zich niet voldoende gerealiseerd dat de overheid haar een publieke taak aan het toedichten was. Een taak waar ze van oudsher niet op is toegerust. Ze heeft zich de warme belangstelling laten aanleunen zonder zich de consequenties te realiseren. Onder meer heeft men zich niet voldoende gerealiseerd dat dit een Rijksbreed fenomeen is en ver voorbij de wensen en positie van haar moederdepartement, het ministerie van EZ, strekt. Voor de duidelijkheid: dat is ook de schuld van de overheid zelf. Met haar zware betrokkenheid bij het bestuur van de Raad had iets anders mogen worden verwacht, maar de taakopvatting is smal gebleven. Als nu aan de Raad gevraagd zou worden – waar sprake van was tijdens de bijeenkomst van de Vereniging voor Wetgeving – om een visie te formuleren op de relatie tussen private en publieke handhaving en toezicht, dan ontbreekt het haar nu eenvoudig aan de kennis en positie. Een gemiste kans.

Voorbeelden

Een voorbeeld. De leden van de branchevereniging van gemeentelijke zwembaden hebben met elkaar afgesproken om over te gaan tot de invoering van een keurmerk. Titel: het Keurmerk Schoon en Veilig. De omschrijving lijkt helder en logisch genoeg.

Met de legionellabacterie en de krantenberichten over besmet water en vandalisme in het achterhoofd, zou de invulling van de normen niet zo moeilijk moeten zijn. Toch is binnen de vereniging alleen afgesproken dat er een keurmerk komt, niet wat er in het keurmerk staat. Het vaststellen van een gezamenlijke norm blijkt nog een brug te ver te zijn. Wat het vuile hoopje zand in de hoek van het zwembad voor de ene gemeente is, is het begin van het tropisch zwembad voor de andere. Het is duidelijk: in zo'n situatie moet je er niet aan denken dat de provincie zou stoppen met controleren omdat er nu een keurmerk is. De branche zelf snapt dat overigens prima. Het keurmerk is niet meer maar ook niet minder dan het symbool van de intentie om kwaliteit te leveren. Echter, met nog een paar incidenten als waar de afgelopen zomer sprake van was en dan hoeft het keurmerk ook niet meer. Dan wordt er gewoon naar het klassieke instrument van de regelgeving gegrepen.

Een ander voorbeeld. De mobiele telefoons die nu door een paar miljoen Nederlanders worden gebruikt, functioneren nagenoeg zonder dat er een publieke toezichthouder aan te pas hoeft te komen. In feite gaat het hier om allerlei kleine zendertjes. Het is nog niet zo lang geleden dat de Rijksdienst voor het Radioverkeer¹³ alle frequenties afspeurde en met wagentjes de radiopiraten uit de ether haalde. Die taak is nagenoeg weg of goeddeels verschoven. Daar kan de overheid in beginsel vertrouwen op het private toezicht, maar gaan de technische ontwikkelingen weer zo snel dat er hoogwaardige expertise nodig is om het private toezicht überhaupt te kunnen volgen. Met andere woorden: de ene vorm van private normering en borging is de andere niet en dat heeft steeds wisselende gevolgen voor de rol en taakopvatting van de publieke wettenmakers en toezichthouders. Het is een deskundigheid op zich om die verschillen goed in te kunnen schatten.

Wat is wijsheid?

Het begint dus bij professionalisering, maar daar kan het niet bij blijven. De discussie moet starten, kennis en inzicht moeten worden uitgewisseld. Mogelijk dat de verschillende beroepsverenigingen hier een rol in kunnen spelen. Dit zal tot relativering aanleiding geven, maar dat is beter dan scepsis.

De professionalisering en de discussie moeten bijdragen aan wat zo mooi een paradigmawisseling wordt genoemd. De verschillende aard van publieke en private vormen van borging moet worden onderkend. Van die verschillen moet gebruik worden gemaakt, in plaats van dat men het eenzelfde controlerende functie gaat toedichten.

Het zou pure winst zijn als men inziet dat de meest dominante vormen van certificering gericht is op het borgen van *verbetering*, vooral verbetering van de bedrijfsvoering. Het is procesgericht en heeft minstens zozeer te maken met cultuur als met structuur. Dat is ook de reden waarom onderzoekers er een hele klus aan zullen hebben om de effectiviteit van kwaliteitsstelsels te meten. Voor een belangrijk deel gaat het om het meten van houding en gedrag – en dat laat zich niet zo eenvoudig in kengetallen vangen.

Van een compliance naar een risicobenadering

Betekent dit dat alle vormen van certificering hiermee boterzacht zijn geworden? Als het goed is niet. Het element van kwaliteits*garantie* is wel van een andere orde. Wil certificering een betrouwbare indicatie zijn voor publieke handhaving, dan zal de benadering een andere moeten zijn. Met name gaat het dan om het kunnen aantonen dat bepaalde maatschappelijke risico's zijn afgedekt als een vorm van private waarborg is afgegeven. Het grote voordeel van private borging – branchekennis gekoppeld aan zelfbinding – wordt dan optimaal benut voor publieke

¹³ Nu de Divisie Telecom van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW/T)

doeleinden. Is de basis voor een betrouwbare zelfbinding onvoldoende aanwezig, dan is er altijd nog de compliance beschikbaar van de (publieke) inspecties en handhavers.

Institutionele opdracht

Ook institutioneel moet er wat gebeuren. Iets wat o.a. consequenties heeft voor de Raad voor Accreditatie. Er lijkt een institutionele tweeslag nodig. Aan de ene kant dient er vanuit de overheid zelf een institutioneel punt te zijn dat de relatieve waarde van certificeringsstelsels kan wegen (ook als het om certificering van semi-overheidslichamen zelf gaat). Aan de andere kant dient er een punt te zijn dat vanuit het bedrijfsleven mede helpt om richting te geven aan het debat over de meerwaarde van certificering als alternatief voor wet- en regelgeving. Of de Raad beide punten in zich kan verenigen is sterk de vraag. In ieder geval is zij daar tot op heden niet toe in staat geweest. Een herstart is nodig, na een herdefinitie van de verschillende rollen en wat private en publieke partijen van elkaar mogen verwachten als het gaat om het aantonen van kwaliteit. Pas dan worden letter en geest van de wet gediend.

Peter Noordhoek

Peter Noordhoek is directeur van Northedge BV. Het bureau is de actief op het terrein van kwaliteitszorg in de publieke sector en daarnaast ondersteunt het diverse opleidingen 'wetgevingsleer' in samenwerking met de Katholieke Universiteit Brabant.