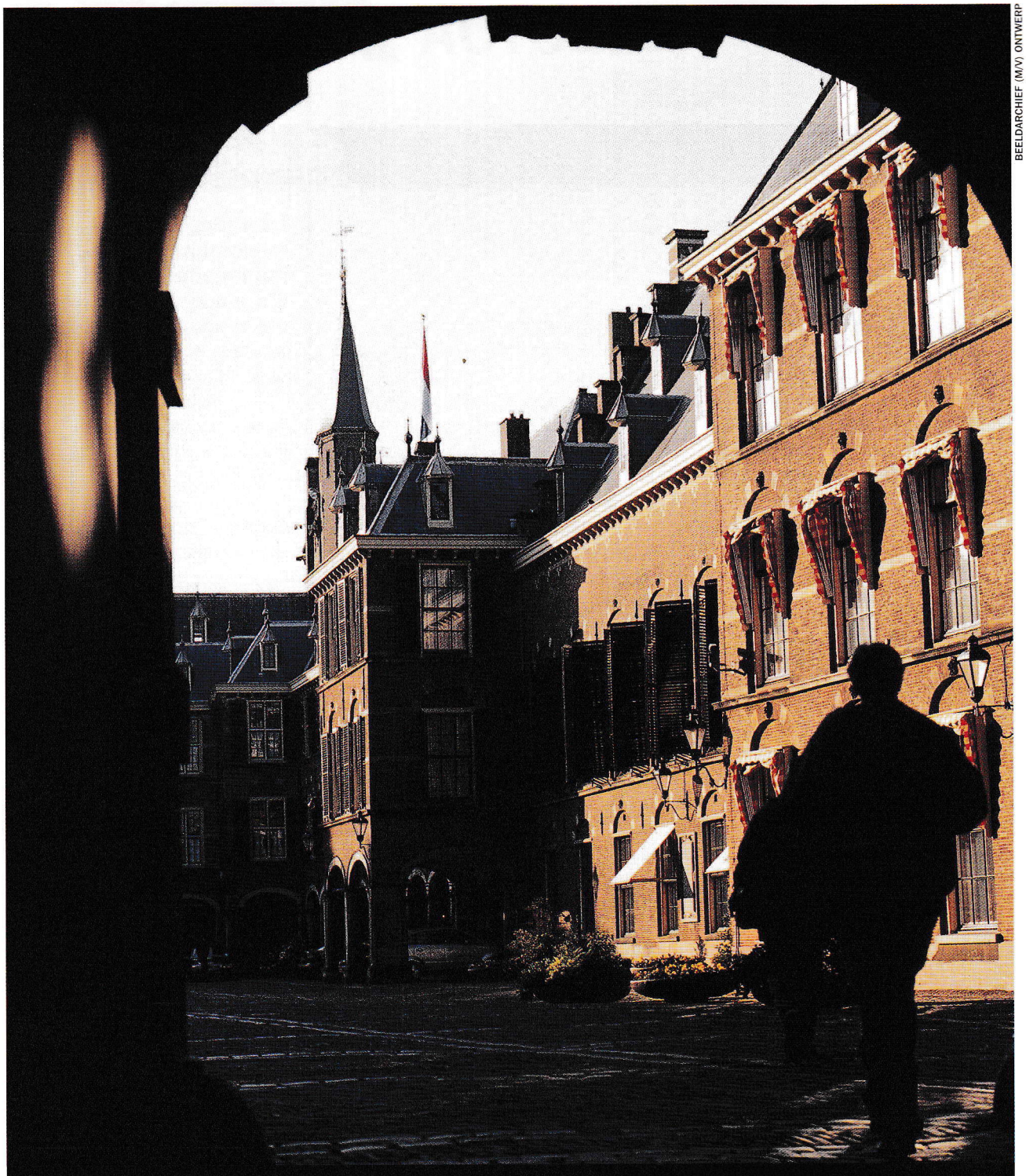
Trefwoorden
Proceskwaliteit
Certificatie
Wet- en regelgeving

Auteur
Peter Noordhoek



BEELDARCHIEF (M/V) ONTWERP

De effectiviteit van accreditatie, certificering, keurmerken en dergelijke in de publieke sector is niet voldoende bewezen. Over en weer blijken er verkeerde verwachtingen te zijn. Na het bedrijfsleven, lijkt daarmee ook de overheid op het punt de betrekkelijke waarde van private vormen van kwaliteit in te zien.

Private borging in publieke sector

Grenzen aan kwaliteit bij overheid

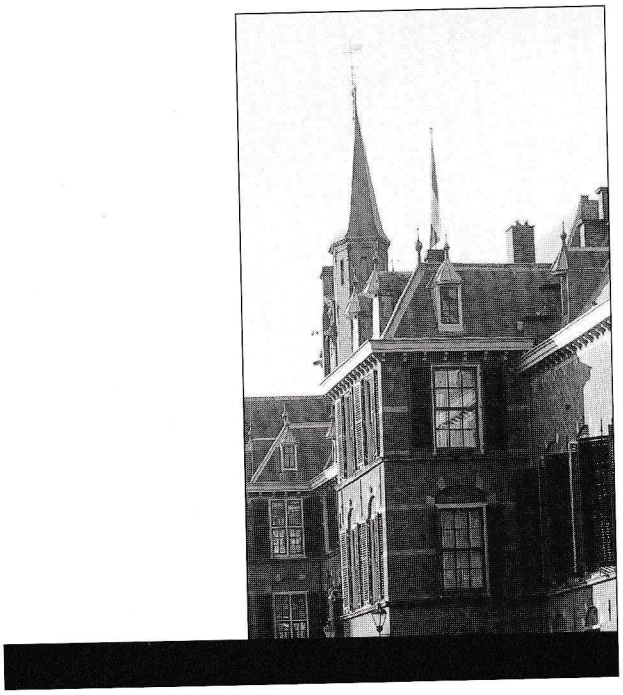
Desondanks kijkt men binnen de overheid nog steeds met grote belangstelling naar de ontwikkeling van allerlei private vormen van kwaliteitsborging, zoals accreditatie, certificering en de verstrekking van keurmerken. De wetgever ziet er een alternatief in voor formele regelgeving en men kijkt er naar als een aanvullende manier voor toezicht en handhaving. Recent zijn er echter kritische geluiden gekomen over de meerwaarde van deze vormen van zelfbinding. Zo is er onderzoek gepresenteerd waarin stevige kritische conclusies worden getrokken. In dit artikel wordt de belangrijkste daarvan weergegeven. 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 volgen. 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 staat 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.
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, en dergelijke[1] 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 certificaten vergelijkt tussen branches waarin ze verplicht zijn gesteld en branches waar het aan het eigen initiatief wordt overgelaten. Dat scheelt fors.
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. 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 primair intern gericht.

Enthousiasme in de publieke sector

Het is de vraag of de leiding van de publieke sector nu zo veel anders redeneert dan die 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 doelen. 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 Regelgeving'[2] staat bijvoorbeeld (in Aanw. 8) 'dat aangesloten moet worden bij het zelfregulerend vermogen', waarmee vooral vormen van normalisatie en certificering worden bedoeld. Er is een brede consensus dat het zelfregulerend vermogen van sectoren en branches moet worden bevorderd en dat vormen van kwaliteitszorg daar bij uitstek geschikt voor zijn. Aandacht voor beide behoort tot de standaarduitrusting van de wetgevingsjurist en beleidmakers.
Nieuw is dat men het ook als een alternatief voor toezicht en handhaving[3] wil gaan beschouwen. Na de versterkte aandacht voor de uitvoering staan nu problemen van toezicht en handhaving centraal. De vele incidenten en enquêtes zijn daar natuurlijk niet vreemd aan. Veel inspecties benoemen zichzelf nadrukkelijk tot 'tweedelijns toezichthouder'. De eerste lijn wordt dan gevormd door het private stelsel van kwaliteitszorg en -borging.
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-managementmodel 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 uitgesproken rommelig en met een grote mate van vrijblijvendheid aan kwaliteit wordt gewerkt. Overigens: certificatiesystemen zijn niet bijster populair en komen eigenlijk alleen voor bij diensten met veel routinewerk. Het bredere INK-managementmodel 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 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. In deze bijeenkomst werd 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 zogenaamd pré-advies over certificering als alternatief voor toezicht op de naleving van milieuwetten[4] het verslag van een onderzoek over certificering en handhaving[5] een rapport over zogenaamde ketengarantiestelsels in de landbouw[6] en commentaar op de status van accreditatie in het bestuursrecht en de rol van de Raad voor Accreditatie[7] daarbij.
Geen van de auteurs mag bij voorbaat van een kritische houding worden verdacht. Integendeel, allen gaven ze er blijk van 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.
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 zwak[8].
2. aan die effectiviteit mag worden getwijfeld. De werking van certificering en dergelijke 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.

'De transplantatie van private vormen van toezicht naar publieke vormen van toezicht blijkt niet zonder meer mogelijk.'

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?
5. de overheid mag niet vertrouwen op het systeem van certificering zoals dat wordt bewaakt door de Raad voor Accreditatie (RvA). Het is niet onopgemerkt gebleven dat er ook in de wereld van ISO-certificering sprake is van grote verschillen in bereik en deugdelijkheid van certificering.
6. de status van de RvA is niet voldoende helder, noch als zelfstandig bestuursorgaan, noch als 'toezichthouder' op het eigen stelsel.
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 ook hetgeen is gezegd over 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? Het Expertisepunt Rechtshandhaving heeft het in het hierboven genoemde onderzoek van Van Erp en Verbeek uit laten zoeken. De belangrijkste conclusies zijn:

1. de betrokkenheid van de branche is geen garantie voor de duidelijkheid of bekendheid van regels. Er zijn vooral vraagtekens bij de mate en de manier waarop de zogenaamde Colleges van Deskundigen gezag hebben bij de eigen 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. Er is sprake van tegengestelde uitgangspunten. Het gaat om georganiseerd wantrouwen versus georganiseerd vertrouwen. Er 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. 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. 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 substituut 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. Inmiddels lijken Kabinet en Algemene Rekenkamer tot dezelfde conclusie te zijn gekomen. In een rapport van de Rekenkamer over 'verantwoording en toezicht' van 6 november jl. wordt simpel gesteld dat dergelijke vormen van 'horizontaal toezicht' niet in de plaats kunnen komen van verticaal toezicht op basis van de wet. Er worden zelfs vraagtekens gezet bij de aanvullende werking van dergelijke 'managementtools'. Het badwater vliegt je om de oren.

Verweer

Na zo'n analyse rest alleen nog maar verbrande aarde. Of toch niet? Het belangrijkste verweer bestaat 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.

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. 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, geeft het allemaal reden genoeg om de alarmklok te willen luiden.

‘Certificering leidt niet altijd tot meer toezicht en de controle op het nalevinggedrag.’

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.
Het lijkt er op dat de beperkingen van certificering nu echter ook voor de publieke sector echt zichtbaar gaan worden. Met dank aan de onderzoekers die de boodschap geven dat het kind niet met het badwater moet worden weggegooid: de overheid heeft er een handje van om dat wel te doen, zie het Rekenkamerrapport. 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 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 handhavingdiensten. 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 tweedelijnstoezicht de voorkeur heeft en dat men veel kritischer zal kijken naar het private eerstelijnstoezicht. Men zal niet 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.

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. 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 bewijzen vangen.

Noten

1. 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 valt hier ook onder.
2. *Aanwijzingen voor de regelgeving. Praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen van de Rijksoverheid*. SDU Uitgevers, 3e druk, 2000. In het bijzonder zijn relevant de Aanwijzingen 7 en 8. Diverse ministeriële handreikingen sluiten hierbij aan.
3. De termen toezicht, inspectie en handhaving worden hier op één lijn gesteld, hoewel er belangrijke verschillen zijn. Zie ‘De kaderstellende visie op toezicht’. Ministerie van BZK, augustus 2001.
4. 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*. Pre-advies KUB, april 2002.
5. 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.
6. Jerimi van Laar - *Een goede keten, een zorg minder*. Het rapport van de MDW-werkgroep Ketengarantiestelsels voor het voetlicht. Paper, 25 maart 2002.
7. Mr. H.J.H. Kortes - *Een te grijs gebied. Accreditatie in het bestuursrecht*. Paper, maart 2002.
8. Onderzoek naar de juridische status van certificering komt op gang. Binnenkort zal de heer Evers van de KUB promoveren op een onderzoek naar de betekenis van certificatie voor het algemeen wetgevingsbeleid.

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