

Certificatie en publiek toezicht

*De rol van certificatie van managementsystemen
bij publiek toezicht in het omgevingsrecht*



Certificatie en publiek toezicht

*De rol van certificatie van managementsystemen
bij publiek toezicht in het omgevingsrecht*

Certificatie en publiek toezicht

*De rol van certificatie van managementsystemen
bij publiek toezicht in het omgevingsrecht*

Auteur:

Dr. Ing. M.A. de Bree MBA

Begeleidingscommissie:

Mr. J. Teekens, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ing. E. Ruwiel, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

M.A. du Maine, InfoMil

Drs. E. Ronteltap, Ministerie van Economische Zaken

Dit onderzoek is uitgevoerd door Next Step Management B.V.
in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

© 22 juni 2015, Ministerie van Infrastructuur en Milieu / auteursrechten voorbehouden

Correspondentie over het onderzoek:

Next Step Management B.V.

Marshalllaan 91

3223 HC Hellevoetsluis

www.nextstepmanagement.nl

info@nextstepmanagement.nl

Inhoud

Samenvatting.....	5
1. Inleiding en achtergrond.....	7
Vraag en doelstelling van het onderzoek.....	8
Opzet en verantwoording van het onderzoek	8
Leeswijzer	8
2. De relatie tussen certificatie en publiek toezicht	10
Toezicht, certificatie en accreditatie.....	10
Speelveld	11
Kabinetsbeleid	11
Onderzoek.....	13
Resumerend.....	14
3. Case studies.....	16
OHSAS 18001 en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.....	17
Kwalibo.....	21
Systeemgericht Toezicht Provincie Noord-Brabant.....	25
Odfjell Rotterdam	27
Samenvatting casussen	28
4. Discussie	30
Huidige relatie tussen certificatie en toezicht.....	30
Wat maakt dat een stelsel draagvlak heeft bij de betrokkenen?	34
Kansen voor verbetering.....	36
Resumerend.....	38
5. Conclusies en aanbevelingen	39
Conclusies.....	39
Aanbevelingen	40
Referenties	42
Bijlage 1 Begrippen	44
Bijlage 2 Gebruikte Afkortingen	45
Bijlage 3 Geïnterviewde personen	46

Samenvatting

In het kader van de stelselherziening omgevingsrecht wordt een groot aantal wetten geïntegreerd in de nieuwe Omgevingswet. De herziening moet leiden tot meer heldere en eenduidige juridische randvoorwaarden voor een duurzame en doelmatige ontwikkeling van de leefomgeving.

In 2013 is door de Erasmus Universiteit een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om antwoord te vinden op de vraag welke rol private partijen kunnen spelen bij het borgen van de naleving van het nieuwe omgevingsrecht (private borging van de regelnaleving). Een aanbeveling uit dit onderzoek was nader te onderzoeken onder welke voorwaarden certificaten een rol kunnen spelen bij private borging en meer in het bijzonder bij het zogenaamde metatoezicht. Metatoezicht is een door de overheid aangepast nalevingtoezicht waarbij verificatie van de goede werking van de private borging centraal staat. Dit was aanleiding om dit vervolgonderzoek uit te voeren. Een bijkomende aanleiding voor dit vervolgonderzoek is dat het kabinetsstandpunt inzake certificatie uit 2003 wordt geactualiseerd door het Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met andere departementen.

Dit vervolgonderzoek beperkt zich hoofdzakelijk tot de zogenoemde toezichtsondersteuningsvariant, waarbij certificatie niet wettelijk verplicht is gesteld, maar wel gebruikt wordt ter ondersteuning van publiek toezicht. Een andere afbakening betreft dat het onderzoek zich concentreert op certificatie van managementsystemen en niet op certificatie van diensten, producten of personen.

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase van het onderzoek zijn bestaande beleidsmatige en theoretische inzichten in de relatie tussen certificatie en toezicht geïnventariseerd. Hierbij zijn de begrippen certificatie en toezicht beschreven en is gekeken naar de voor- en nadelen om certificatie te gebruiken bij het publieke toezicht dat is afgestemd op private borging (dit toezicht wordt metatoezicht genoemd).

In de tweede fase is onderzoek uitgevoerd bij drie, in overleg met de begeleidingsgroep geselecteerde casussen, waarvan twee direct gerelateerd zijn aan het omgevingsdomein. Deze casussen zijn:

- het aangepaste toezicht van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verder Inspectie SZW) voor bepaalde bedrijven met een OHSAS 18001 certificaat
- De wettelijke regeling Kwalibo (KWAALiteitsborging BODembeheer) in het bodemdomein en het toezicht van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (verder ILT)¹
- De methode Stysteemgericht Toezicht van de Provincie Noord-Brabant

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van het bestuderen van relevante beleidsstukken en andere documenten en interviews met betrokkenen.

Certificatie lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk te zijn om invulling te geven aan metatoezicht, hoewel de harde bewijzen hiervoor niet overtuigend zijn. Certificatie is een proces dat al autonoom operationeel is in de private sector en dus kennelijk zonder bemoeienis van de overheid bestaansrecht heeft.

¹ Strikt genomen is er bij Kwalibo geen sprake van certificatie van managementsysteem en betreft het een toelatingsvariant maar gezien de ruime ervaring binnen dit stelsel is deze ook als casus geselecteerd.

De praktijkcasussen laten zien dat er op dit moment door de toezichtouders op verschillende wijze wordt omgegaan met de certificaten voor managementsystemen.

In het bodemdomein (Kwalibo) is de belangrijkste conclusie dat er op dit moment ten aanzien van het gebruik van certificatie door de ILT sprake is van een impasse. De ILT ziet in incidentele overtredingen bij gecertificeerde bedrijven een bewijs voor hun gebrek aan vertrouwen. Certificerende instellingen wijzen er op dat incidentele overtredingen geen bewijs vormen dat het certificatiestelsel niet goed functioneert. De directe interactie tussen publieke toezichthouders en private partijen die bij certificatie betrokken zijn, is op dit moment minimaal en nauwelijks constructief.

De Inspectie SZW heeft vertrouwen in certificatie. In het geval van OHSAS 18001 wordt bij incidenten nu begonnen met overleg om te beoordelen of deze afwijkingen zijn te herleiden tot het al dan niet goed functioneren van de OHSAS gecertificeerde systemen.

Bij Streeksysteemgericht Toezicht van de Provincie Noord-Brabant leidt het hebben van een certificaat voor een kwaliteitszorg- of milieuzorgsysteem conform ISO 9001 of ISO 14001 niet direct tot aangepast toezicht op deze bedrijven. Zij ziet in het certificaat wel een belangrijke indicatie dat er een reële kans is dat het bedrijf al een effectief nalevingsmanagementsysteem heeft of dit binnen redelijke termijn kan opzetten en implementeren.

De belangrijkste aanbeveling aan het Ministerie is om in het beleid pas een plaats in te ruimen voor het actief gebruik van certificatie in combinatie met metatoezicht als voldaan is aan een aantal randvoorwaarden ten aanzien van de transparantie en kwaliteit van het certificatieproces, het draagvlak en de competenties bij de betrokken publieke toezichthouders en de communicatie tussen private en publieke partijen over de werking van het gehele stelsel. Om dit te bereiken zullen alle betrokken partijen, zowel publiek als privaat de bereidheid moeten tonen om te investeren in een constructieve dialoog. Hierin kan vanuit zelfreflectie, transparantie en realisme worden gezocht naar een optimale inpassing van certificatie in het publieke toezicht.

Mocht aan deze randvoorwaarden niet kunnen worden voldaan en publiek toezicht wil optimaal gebruik maken van certificatie, dan ligt een combinatie van de aanpak van Inspectie SZW en die van de provincie Noord-Brabant voor de hand.

1. Inleiding en achtergrond

Met de totstandkoming van de Omgevingswet wordt het omgevingsrecht ingrijpend herzien. Met deze wet wordt een groot aantal regels uit verschillende sectorale wetten geïntegreerd tot één geheel. Bij het wetsvoorstel gaat de regering uit van vertrouwen: Vertrouwen van de overheid in burgers en bedrijven, van burgers en bedrijven in de overheid en tussen overheden onderling. Waar burgers en bedrijven zelf of door het inschakelen van derde private partijen actief zorgen voor een continue borging van de naleving van regels kan overheidstoezicht aanzienlijk worden teruggebracht. Het gaat er hierbij om meer verantwoordelijkheid bij de samenleving te leggen zonder dat deze vrijheid ongeclausuleerd is. In dit model formuleert de overheid de doelen. De burgers en bedrijven mogen zelf bepalen hoe zij die bereiken.² De overheid blijft wel controleren en handhaven.

In 2013 voerde de Erasmus Universiteit in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (verder 'het Ministerie') een onderzoek uit naar de mogelijkheden van private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht.³ Van private borging van de naleving is sprake als private partijen (onder toezicht staande en andere, derde private partijen gezamenlijk) de geldende regels bijhouden en deze kennen, maatregelen nemen om na te leven, controleren op naleving, correctieve acties uitvoeren om eventuele overtredingen op te heffen en preventieve acties uitvoeren om herhaling van overtredingen te voorkomen. Dit alles om een duurzame naleving te realiseren.

Het rapport van dit onderzoek geeft criteria voor de haalbaarheid van private borging die gelden ten aanzien van de betrokken private en publieke partijen en suggesties voor de inrichting van toezicht op private borging (metatoezicht). Bij metatoezicht toetst de overheid de private borging van de naleving op haar doeltreffendheid en voert het in het kader daarvan aangepast nalevingtoezicht uit dat bestaat uit het doen van reality checks op de naleving (steekproeven) ter verificatie van de goede werking van de private borging. Tevens bevat het rapport aanbevelingen voor de inzet van private borging van regelnaleving en voorstellen voor hulpmiddelen en eventuele wettelijke voorzieningen die deze inzet mogelijk maken en ondersteunen. Deze aanbevelingen en voorstellen hebben onder andere betrekking op het onderzoeken van de voorwaarden waaronder certificaten een rol kunnen spelen bij metatoezicht. Bij certificatie is sprake van de inzet van derde private partijen die toetsen of een product, persoon of systeem voldoet aan - doorgaans private - eisen. Bij certificatie wordt deels ook getoetst of deze zaken aan de wettelijke regels voldoen dan wel waarborgen dat aan de wettelijke regels wordt voldaan.

Bij onderzoek naar de rol van certificaten in relatie tot het borgen van de naleving van door de overheid gestelde regels spelen de volgende vragen:

1. Nu lijken certificatie en publiek toezicht nog vaak los van elkaar te staan. Is er sprake van een wisselwerking of informatie-uitwisseling tussen certificatiestelsels en publiek toezicht en zo ja, hoe ziet dit er uit?
2. Naar aanleiding van overtredingen worden regelmatig vraagtekens geplaatst bij de waarde van certificaten ten opzichte van de naleving van regels. Hoe functioneren certificatieschema's, normalisatieprocessen en schemabeheerders in het licht van de doelstellingen van publiek toezicht?

² Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet); Memorie van toelichting Tweede Kamer 2013-2014, 33962

³ Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht, Erasmus Universiteit i.o.v het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013

3. Niet alleen de inhoudelijke aspecten van certificatie zoals de normen en de wijze van beoordelen zijn van belang voor het slagen. Ook de mate van acceptatie door de partijen is een verondersteld relevant aspect. Wat maakt dat een stelsel draagvlak heeft bij de betrokkenen?
4. Hoe zou de wisselwerking tussen certificatie en publiek toezicht kunnen worden geoptimaliseerd? Met andere woorden: Kan certificatie een rol spelen bij de ondersteuning van publiek toezicht en zo ja, op welke wijze en wat zijn de succesfactoren?

Vraag en doelstelling van het onderzoek

Het Ministerie heeft behoefte aan een verdieping van het eerder genoemde onderzoek inzake private borging op het specifieke punt van de rol van certificaten. De reden hiervoor is dat hier de vraag speelt in welke mate aan certificaten het vertrouwen kan worden ontleend dat nodig wordt geacht om meer ruimte te laten aan bedrijven bij het zelf borgen van regelnaleving. Het Ministerie heeft Next Step Management verzocht om een advies inzake het gebruik van certificatie in relatie tot het borgen van de naleving van regels en daarmee als ondersteuning bij publiek toezicht.

Een bijkomende overweging hierbij is dat op dit moment door het Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met andere departementen wordt gewerkt aan de actualisering van het kabinetsstandpunt inzake certificatie.⁴ In verband met deze actualisering zijn bovengenoemde vragen eveneens relevant omdat certificatie ter ondersteuning van toezicht één van de varianten uit het kabinetsstandpunt (de zogenoemde toezichtsondersteuningsvariant) is waarvoor actualisatie gewenst lijkt.

Het doel van dit onderzoek is om antwoorden te vinden op bovengenoemde vragen inzake de rol die certificatie zou kunnen spelen bij publiek toezicht en te adviseren over implementatie. Met dit rapport wordt beoogd duidelijk te maken of en zo ja, in welke mate certificatie kan bijdragen aan publiek toezicht op de regelnaleving in het omgevingsrecht en welke maatregelen hiertoe noodzakelijk of wenselijk zijn. Tevens kan het rapport dienen als bron voor de actualisering van het kabinetsstandpunt inzake certificatie op het specifieke punt van de toezichtsondersteuningsvariant.

Opzet en verantwoording van het onderzoek

In de eerste fase van dit onderzoek zijn bestaande beleidsmatige en theoretische inzichten in de relatie tussen certificatie en toezicht geïnventariseerd.

In de tweede fase is onderzoek uitgevoerd bij drie in overleg met de begeleidingsgroep geselecteerde casussen. Bij de selectie van de casussen is een spreiding nagestreefd ten aanzien van gepercipieerd succes, verschillen in hoe door publieke toezichthouders met certificatie wordt omgegaan en specifieke deelsector. Voorwaarde was verder dat de casussen betrekking hebben op of gerelateerd zijn aan het omgevingsdomein.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van enkele relevante begrippen en de huidige relatie tussen certificatie en publiek toezicht vanuit onderzoek en beleid. Hoofdstuk 3 bevat drie case studies waarbij verschillende vormen van het gebruik van certificatie bij publiek toezicht aan bod komen. In hoofdstuk

⁴ Ministerie van Economische Zaken. 2003. Kabinetsstandpunt over het gebruik van Certificatie en Accreditatie in het kader van overheidsbeleid.

4 worden de bevindingen uit de twee eerdere hoofdstukken vergeleken met de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 5 zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2. De relatie tussen certificatie en publiek toezicht

In dit hoofdstuk worden de begrippen toezicht, certificatie en accreditatie behandeld en de verbanden tussen certificatie en publiek toezicht besproken, zowel vanuit beleidsmatige als theoretische invalshoek.

Toezicht, certificatie en accreditatie

Onder toezicht wordt verstaan het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.⁵ Als een persoon of bedrijf voldoet aan de wettelijke eisen wordt gesproken over het naleven van wettelijke eisen of regelnaleving.⁶

Private borging van regelnaleving houdt in dat private partijen zelfstandig de naleving door de onder toezicht staande van door de overheid gestelde regels duurzaam borgen. Zij doen dit door middel van een proces waarin zij bijhouden welke wettelijke regels van toepassing zijn, maatregelen nemen om te voldoen aan deze eisen, controleren of deze maatregelen daadwerkelijk tot naleving leiden en maatregelen nemen om afwijkingen op te heffen en herhaling van afwijkingen te voorkomen.

Bij certificatie⁷ wordt door een certificatie-instelling door middel van een certificaat verklaard, dat aan vastgestelde normen wordt voldaan.⁸ Voor verschillende zaken kan een certificaat worden behaald. Naast managementsystemen kunnen ook personen en producten of processen worden gecertificeerd. Examineren maakt doorgaans deel uit van het proces van certificatie van personen. Bij productcertificatie is gemiddeld genomen sprake van eisen die eenvoudiger meetbaar en objectiveerbaar zijn dan bij systeemcertificatie. Managementsystemen zijn lastiger eenduidig en kwantitatief te beoordelen dan personen en producten en dus wat 'grijzer'.

In het eerder genoemde onderzoek naar de mogelijkheden van private borging is de term metatoezicht geïntroduceerd. Zoals eerder toegelicht behelst metatoezicht het beoordelen van de effectiviteit van de private borging inclusief het in het kader hiervan uitvoeren van aangepast nalevingtoezicht bestaande uit reality checks op de naleving (steekproeven) ter verificatie van de goede werking van de private borging. De gedachte dat certificaten zouden kunnen bijdragen aan metatoezicht is niet onlogisch. Het begrip private borging zoals hierboven beschreven impliceert een verzameling van interne procedures, maatregelen en activiteiten van een onder toezicht staande organisatie. Dit begrip sluit nauw aan bij wat bedrijven⁹ een managementsysteem noemen. Vanwege de verwantschap tussen private borging en managementsystemen gaan we in dit onderzoek uitsluitend verder in op certificaten voor managementsystemen en zal de term certificatie alleen worden gebruikt in de betekenis van certificaat voor een managementsysteem.

Gangbare managementsysteem standaarden als ISO 9001, ISO 14001, EMAS¹⁰ en OHSAS 18001 vormen voor bedrijven modellen voor het opzetten en implementeren van een effectief

⁵ Kaderstellende Visie op Toezicht I (Tweede Kamer 2000-2001)

⁶ Voor het naleven van wettelijke eisen worden ook wel de Engelse termen compliance of regulatory compliance gebruikt

⁷ De termen certificatie en certificering zijn synoniemen in worden in dit rapport door elkaar gebruikt.

⁸ www.voc-certificatie.nl

⁹ Met de term bedrijven wordt in dit rapport bedoeld onder toezicht staande organisaties

¹⁰ Bij EMAS wordt niet gecertificeerd maar wordt het bedrijf geregistreerd. Wanneer de erkende verificateur het milieumanagementsysteem en de milieuverklaring heeft goedgekeurd kan de organisatie een registratie aanvragen bij de

managementsysteem. ISO 14001, EMAS en OHSAS 18001 bevatten een aantal expliciete eisen ten aanzien van regelgeving. EMAS bevat ten opzichte van ISO 14001 aanvullende eisen zoals voor interne audits om de mate van regelgeving te bepalen. Als bedrijven hun managementsysteem willen laten certificeren of als zij voor een EMAS registratie in aanmerking willen komen, laten zij een audit uitvoeren door een certificerende instelling. Bij een audit beoordeelt de certificerende instelling het managementsysteem tegen de standaard. De beoordeling van de managementsystemen ten behoeve van certificatie is aan strenge regels gebonden. Certificerende instellingen staan doorgaans (maar niet altijd) onder toezicht van de Raad voor Accreditatie (RvA) en mogen dan alleen certificaten verstrekken als zij door de RvA zijn geaccrediteerd en volgens strikte regels werken. Door middel van accreditatie wordt de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van de CI getoetst. Niet alleen certificerende instellingen kunnen worden geaccrediteerd. Ook andere zogenoemde conformiteitsverklarende instellingen als test- en kalibratielaboratoria en inspectieinstellingen kunnen worden geaccrediteerd.

Speelveld

In de wereld van certificatie en publiek toezicht spelen verschillende actoren een rol. Bedrijven hebben te maken met publieke en private eisen die zij geacht worden na te leven. Toezicht op de naleving van deze eisen gebeurt door certificerende instellingen voor wat betreft private certificatienormen en managementsysteem standaarden. Toezicht op de naleving van wettelijke eisen gebeurt doorgaans door publieke toezichthouders en inspecties zoals gemeenten, provincies, rijksinspecties en waterbeheerders en dergelijke. Een deel van het toezicht in het omgevingsrecht, met name in het milieurecht, wordt inmiddels uitgevoerd door omgevingsdiensten.

Verder zijn er partijen die toezicht houden op de toezichthouders zoals de rijksinspecties die vanuit een adviesrol toezicht uitvoeren op provincies. De provincies houden op hun beurt weer interbestuurlijk toezicht op de gemeenten. In veel provincies wordt dit echter sober en op afstand uitgevoerd met vertrouwen in de andere bestuurslaag. Het instrumentarium om daadwerkelijk in te grijpen is beperkt. In het private stelsel is er de eerder genoemde Raad voor Accreditatie (RvA) die certificerende instellingen accrediteert.

Dan zijn er de stellers van beleid en regels, zowel aan de private kant (ISO, NEN, SIKB) als de publieke kant (ministeries, gemeenten, provincies). Tenslotte zijn er partijen die een ondersteunende rol hebben bijvoorbeeld bij het interpreteren van regels zoals schemabeheerders¹¹ als de Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen (SCCM) die een nadere duiding geven van de certificatiestandaarden aan de private kant en bijvoorbeeld InfoMil en Agentschap NL aan de publieke kant.

Kabinetsbeleid

De vraag of en hoe certificatie zou kunnen bijdragen aan regelgeving is eerder onderwerp van beleidsmatige aandacht geweest. In 2003 bracht het kabinet haar standpunt uit over certificering. Dit standpunt is op dit moment nog formeel beleid en wordt geactualiseerd.¹² In dit standpunt stelt het kabinet dat certificering kan bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen door onder meer het (meer) betrekken van marktpartijen bij het stellen van regels en toezicht op regelgeving,

'competent body' in de betreffende lidstaat. In Nederland is SCCM door het ministerie van I en M daarvoor aangewezen (bron: www.SCCM.nl, geraadpleegd 27 november 2014)

¹¹ Met een schemabeheerder wordt bedoeld een door de RvA geaccepteerd Centraal College van Deskundigen (CCvD) dat regels stelt ter harmonisering en uitvoering van een certificatieactiviteit (RvA, Herziening beleid RvA schema's 22 maart 2010)

¹² Naar aanleiding van de in 2010 van kracht geworden verordening 765/2008 die eisen stelt aan accreditatie en markttoezicht voor het verhandelen van producten

het benutten van expertise buiten de overheid en het gericht inzetten van schaarse toezichtscapaciteit in die gevallen die hierom vragen. Ondanks deze voordelen signaleert het kabinet in haar standpunt ook knelpunten en doet aanbevelingen.

- Ten eerste wordt gesteld dat certificatie zich niet leent voor alle beleidstoepassingen.
- Een tweede punt is dat de overheid vooraf niet altijd een goede afweging maakt. Het beleid biedt hiertoe een afwegingskader. Certificatie mag niet worden gebruikt om tekorten in de handhaving capaciteit op te vangen.
- In de derde plaats kan certificatie overheidstoezicht niet (geheel) vervangen en is het ook niet in staat om fraude te voorkomen.
- Tenslotte wordt gesignaleerd dat de controle die in het kader van accreditatie op certificerende instellingen wordt uitgevoerd, in de publieke context niet goed geregeld is.

In het standpunt wordt onderscheid gemaakt in drie beleidsvarianten:

1. De *zelfreguleringsvariant* waarbij geen relatie met de wetgeving bestaat en waarbij certificatie geen rechtsgevolgen heeft. De overheid kan invloed uitoefenen door deelname aan normstellende activiteiten en stimulering van certificatie. Accreditatie van de certificerende instellingen door de RvA is wenselijk.
2. De *toezichtsondersteuningsvariant* waarbij een relatie bestaat tussen de certificatieregeling en een wettelijk doelvoorschrift of algemene wettelijke norm. Certificatie heeft geen rechtsgevolgen maar de publieke toezichthouder kan rekening houden bij het nalevingstoezicht mits certificatie onder accreditatie van de RvA staat.
3. De *toelatingsvariant* waarbij het certificaat wettelijke toestemming betekent om bepaalde activiteiten te mogen uitvoeren of een markt te betreden. Bij de voorwaardelijke variant betekent het certificaat een onderbouwd vermoeden dat aan de eisen wordt voldaan en controleert de overheid als onderdeel van haar nalevingstoezicht of aan de certificatie-eisen wordt voldaan. In deze variant wijst de minister de certificerende instelling aan op grond van een wettelijke regeling. De aanwijzing is in principe mede gebaseerd op een accreditatie of beoordeling door de RvA.

Vanwege het eerder genoemde ‘grijze’ karakter stel het kabinet dat certificaten die zijn gebaseerd op het beoordelen van gedrag zoals managementsysteem certificaten, minder geschikt zijn voor de wettelijke variant. Het kabinet stelt tenslotte dat de overheid te allen tijde eindverantwoordelijk blijft voor nalevingstoezicht en dat certificatie nooit het nalevingstoezicht volledig kan vervangen.

De notie die mede de aanleiding vormt voor dit onderzoek is dat certificatie in belangrijke mate zou kunnen bijdragen aan private borging van regelnaleving. In het model van metatoezicht zoals dit in het eerdere onderzoek naar private borging is uitgewerkt (De Bree 2013), betekent dit dat certificatie in substantiële mate zou kunnen voorzien in het beoordelen van de effectiviteit van private borging van regelnaleving door ook die delen van de managementsystemen van bedrijven te beoordelen die gericht zijn op regelnaleving. De certificatie audit geeft in dat geval niet alleen meer antwoord op de vraag of het bedrijf voldoet aan de certificatiernorm, maar ook of de private borging van regelnaleving effectief is.

De publieke toezichthouder zou hiervan gebruik kunnen maken door gecertificeerde bedrijven minder intensief te inspecteren en het toezicht bijvoorbeeld te beperken tot steekproeven of reality checks. Op deze manier kan certificatie bijdragen aan de doelstelling van effectief en efficiënt toezicht. Voor bedrijven zou dit kunnen betekenen dat de toezichtslast zou kunnen worden beperkt. Voor de

certificerende instellingen en schemabeheerders zou het betekenen dat de certificaten door de erkenning van de publieke toezichthouder meer waarde krijgen en daardoor aantrekkelijker worden.

In januari hebben de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit een signaal afgegeven over certificatie. Hierop heeft de minister van Economische Zaken namens het kabinet een reactie gegeven en aan de Tweede Kamer gestuurd.¹³ De inspectiediensten geven in hun signaal aan dat certificatie inderdaad een waardevolle bijdrage kan leveren. Ze constateren echter dat in de praktijk het bezit van certificaten of keurmerken niet in alle gevallen voldoende zekerheid biedt dat de desbetreffende bedrijven de wet- en regelgeving volledig naleven. Zij concluderen daarom dat zij zich steeds kritisch moeten afvragen of certificatie voldoende zekerheid biedt over de naleving van wet- en regelgeving en of ze terug kunnen treden in hun toezicht wanneer bedrijven beschikken over bepaalde certificaten. De drie inspecties sluiten het signaal af met een aantal criteria met betrekking tot kwaliteit en objectiviteit van certificatie en communicatie door certificerende instellingen aan inspectiediensten over bevindingen van audits en daarbij vastgestelde risico's.

Ook in het buitenland is er vanuit de publieke toezichthouders kritiek op het functioneren van certificatie. In een studie in het Verenigd Koninkrijk (Planet & Prosperity 2013) waarin werd gekeken naar ISO 14001 certificatie, werd geconcludeerd dat een hogere kwaliteit nodig is van certificatie en accreditatie. Daarnaast was er kritiek op de effectiviteit van de audits die door CI's worden uitgevoerd en werd geconcludeerd dat de communicatie tussen de CI's en de publieke toezichthouders verbetering behoeven. Als gevolg van dit onderzoek is een platform gevormd om verbeteringen te faciliteren.¹⁴

Onderzoek

Ook uit onderzoek komen aanwijzingen die relevant zijn voor de vraag of en op welke wijze certificatie ten dienste van publiek toezicht kan worden benut. Over de vraag of certificatie bij publiek toezicht een rol kan vervullen wordt door onderzoekers verschillend gedacht.

Eenzijds ligt een rol voor de hand omdat bij verschillende certificaten eisen aan de certificaathouder en diens systemen of producten worden gesteld die mede tot doel hebben publieke belangen als veiligheid en milieu te dienen. In sommige systeem- of productstandaarden die voor certificatie worden gebruikt, wordt naleving van wettelijke eisen zelfs expliciet verlangd.

In een project dat is uitgevoerd in het kader van het programma Vernieuwing Toezicht is vastgesteld dat de eisen die de ISO 14001 norm stelt aan het managementsysteem van het bedrijf in grote mate overlappen met de eisen die worden gesteld aan een compliance managementsysteem¹⁵ van een bedrijf.¹⁶ Dit impliceert dat de eisen van ISO 14001 en EMAS (die bestaat uit de eisen van ISO 14001 aangevuld met eisen zoals ten aanzien van interne compliance audits) goed bruikbaar kunnen zijn om de kwaliteit van de private borging te bepalen.

In onderzoek wordt vastgesteld dat van gecertificeerde managementsystemen een positieve invloed uit gaat. Zo wordt in verschillende studies een, zij het lichte, effectiviteit van gecertificeerde managementsystemen gevonden. De Vries (2012) concludeert bijvoorbeeld dat de meeste bedrijven

¹³ Brief aan de Tweede Kamer de dato 14 januari 2015 kenmerk DGETM-MC / 14171917

¹⁴ Persoonlijke communicatie D. Giddens, Environment Agency 8 januari 2015

¹⁵ Een compliance managementsysteem is (dat deel van) een managementsysteem dat specifiek gericht op borging van regelnaleving.

¹⁶ Eindrapport Pilot Compliance Management; Frontoffice Chemie, VROM Inspectie, juni 2008

die een managementsysteem conform de ISO 14001 standaard invoeren verbeteringen in de milieuprestatie realiseren.

Anderzijds staan tegenover de bijna intuïtieve logica om certificatie te benutten bij publiek toezicht ook bezwaren. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) stelt dat “certificatiesinstellingen doorgaans niet toetsen aan bredere publieke belangen”. Dit maakt dat “een kritische houding ten opzichte van certificaten door toezichthouders gerechtvaardigd is.”

De belangrijkste valkuilen in dit verband zijn dat ook bedrijven met zwakke systemen een certificaat kunnen krijgen (Tesla 2012) en dat de intrinsieke motivatie niet of nauwelijks wordt meegewogen bij certificatie (Brouwer 2008). Een specifiek probleem is dat bij certificatie de eventuele inconsistentie tussen papieren en fysieke werkelijkheid onvoldoende wordt onderkend (Sandholtz 2012, Christman 2006, Walgenbach 2001). Gabriël (2008) waarschuwt ervoor dat de onderlinge concurrentie tussen privaatrechtelijke instellingen ten koste kan gaan van de betrouwbaarheid van de vergaarde informatie over de regel naleving. Daarom beveelt zij aan dat de overheid zichzelf inzicht verschaft in het privaatrechtelijke systeem van kwaliteitsborging en dat de overheid toezicht houdt op de betreffende privaatrechtelijke instellingen.

Meer principiële bezwaren worden aangevoerd door Grabowsky (1995) die waarschuwt voor onwenselijke beïnvloeding van het beleidsproces als teveel reguleringsactiviteiten worden gedelegeerd naar private partijen en Eilander (2008) die opmerkt dat het overlaten van overheidstoezicht aan private partijen tot gevolg heeft dat het toezicht minder zichtbaar wordt en minder vatbaar wordt voor controle. De gevolgen kunnen zijn dat toezichtstaken ten prooi vallen aan private belangen en dat overheden de schuld afschuiven als het mis gaat. Een bijkomend risico is dat overheden verworden tot lege administratieve hulzen en door vervreemding kennis en inzicht verliezen.

STEM¹⁷ (2008) wijst er op dat certificatie gebaseerd is op een andere attitude dan traditioneel overheidstoezicht. Certificatie is vaak vrijwillig, gericht op verbetering en vraagt om een vertrouwensrelatie tussen certificeerder en gecertificeerde. Dit impliceert volgens de auteurs dat certificatie zich niet goed leent voor het leveren van een bijdrage aan die toezichtstaken waarin de verticale machtsuitoefening van de publieke toezichthouder zich het meest prominent manifesteert, te weten omgaan met calculerend en crimineel gedrag.

Resumerend

Certificatie lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk te zijn om invulling te geven aan metatoezicht, hoewel de harde bewijzen hiervoor niet overtuigend zijn. Certificatie is een proces dat al autonoom operationeel is in de private sector en dus kennelijk zonder bemoeienis van de overheid bestaansrecht heeft.¹⁸

Eenzijds zou certificatie mogelijk kunnen bijdragen aan de beoordeling van private borging. Immers, bij certificatie wordt de opzet en werking van managementsystemen beoordeeld. Dit kan relevante informatie opleveren over de mate van borging van regel naleving. De eisen van de private normen ISO 14001 en EMAS lijken bruikbaar te zijn om het niveau van private borging te bepalen en tussen certificatie en de milieuprestatie worden door onderzoekers aanwijzingen voor een positief verband gevonden.

¹⁷ STEM staat voor Structurele Evaluatie Milieuwetgeving en is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

¹⁸ Hierbij moet wel worden aangetekend dat niet alle certificaten even populair zijn. In Nederland zijn er 2338 bedrijven met een ISO 14001 certificaat maar slechts 6 bedrijven met een EMAS registratie (www.sccm.nl de dato 3 februari 2015)

Anderzijds kan certificatie mogelijk bijdragen aan de structurele verbetering van de private borging doordat het beoogt een proces van continue verbetering te ondersteunen waardoor de performance (en daarmee mogelijk de regel naleving) van het betreffende bedrijf steeds verder verbetert.

Tegenover deze voordelen staan verschillende nadelen en gevaren.

Ten eerste kan worden getwijfeld of certificatie daadwerkelijk een onderscheid maakt tussen goed en minder goed werkende systemen. Er blijkt een reële kans te bestaan op inconsistentie tussen papieren en fysieke werkelijkheid bij bedrijven die bij certificatie onvoldoende wordt onderkend. Ook lijkt bij certificatie onvoldoende kritisch onderscheid te worden gemaakt tussen bedrijven met een verschillend niveau van intrinsieke motivatie. Tenslotte is de beoordeling van de werkzaamheden van certificerende instellingen in het kader van accreditatie niet transparant waardoor het vertrouwen beperkt is.

Van belang is ook dat de aard van het op verbetering gerichte certificatieproces wezenlijk anders is dan dat van overheidstoezicht. Bij certificatie zijn fouten geaccepteerd als ze niet bewust worden begaan en worden geïdentificeerd, gecorrigeerd en aangewend voor verbetering. Bij publiek toezicht zijn fouten niet acceptabel, want er moet worden nageleefd. Met name als toezicht streng moet zijn uit dit verschil in aard zich als strijdigheid.

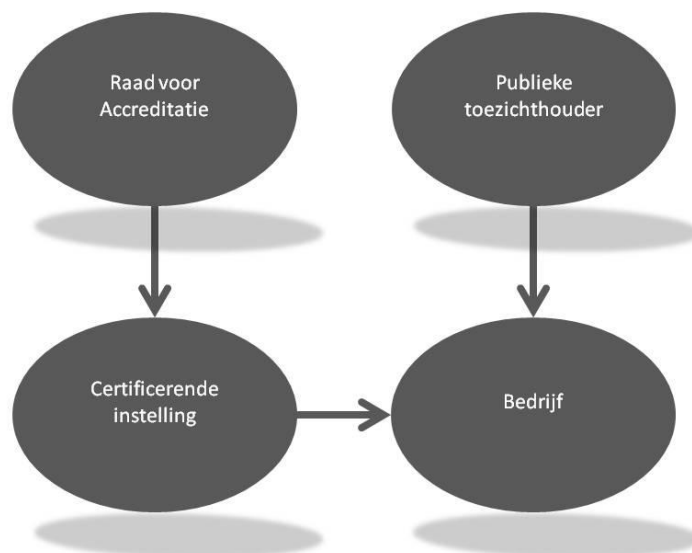
Tenslotte zijn er bezwaren van meer principiële aard. Het uitbesteden van publieke taken aan private partijen kan leiden tot belangenverstrengeling waarbij publieke belangen in het geding komen. Ook kan het uitbesteden leiden tot erosie van de kennis bij de overheid op het gebied van de processen die bij bedrijven tot (niet-)naleving leiden.

3. Case studies

In totaal zijn drie case studies uitgevoerd waarbij interviews zijn gehouden en documenten zijn bestudeerd. Hoewel het in de interviews besprokene zoveel mogelijk is geverifieerd kan niet worden uitgesloten dat de informatie soms gekleurd is door persoonlijke opvattingen. Daar waar mogelijk en haalbaar binnen de kaders van dit onderzoek zijn beweringen en uitspraken geverifieerd.

In regulier publiek toezicht is er doorgaans geen of nauwelijks interactie tussen het stelsel van certificatie en publiek toezicht. Dat wil zeggen, de certificerende instelling beoordeelt het managementsysteem van het bedrijf onder accreditatie van de Raad voor Accreditatie. De publieke toezichthouder beoordeelt of het bedrijf de wettelijke eisen naleeft. Deze situatie is weergegeven in figuur 3-1.

Figuur 3-1 In de meeste gevallen geen interactie tussen certificatie en publiek toezicht



Opgemerkt moet worden dat de situatie per geval aanzienlijk kan verschillen. De in dit hoofdstuk getoonde figuren beogen vooral de verschillen per casus te symboliseren.

De keuze voor het aangepaste toezicht van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verder Inspectie SZW) voor bepaalde bedrijven met een OHSAS 18001 certificaat is vooral ingegeven door het feit dat de Inspectie SZW relatief ver gaat in de consequenties die worden verbonden aan het certificaat. Zo stelt de Inspectie SZW de gecertificeerde bedrijven vrij van thema inspecties, hetgeen er op neer komt dat de inspectie het bedrijf alleen nog reactief, dus bij klachten of incidenten bezoekt. Tevens is interessant aan deze casus dat de Inspectie SZW nadrukkelijk contact heeft met de schemabeheerder, de SCCM.

In het bodemdomein is in het kader van Kwalibo sprake van een vergaande vorm van zelfregulering door het opstellen van gedetailleerde werkinstructies en protocollen die grotendeels bij wet zijn verankerd. Interessant in deze tweede casus is ook dat de certificerende instellingen zowel onder

publiek toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (verder ILT) vallen als te maken hebben met beoordelingen door de Raad van Accreditatie in het kader van de accreditatie.

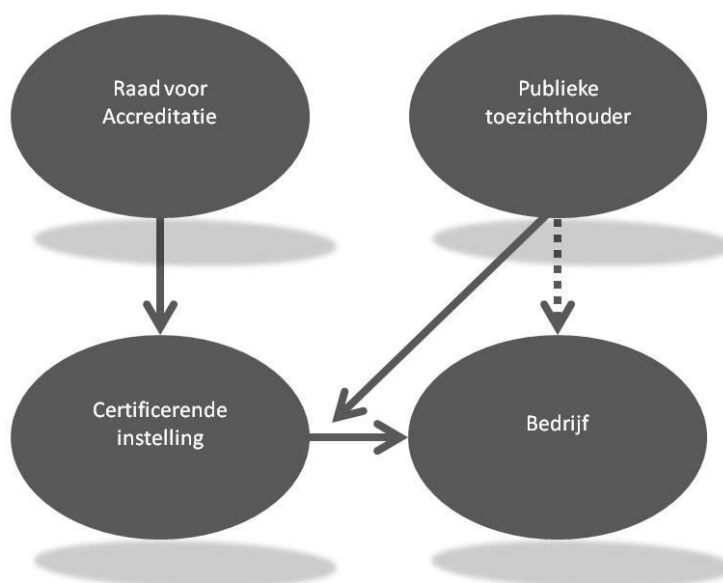
Tenslotte is gekozen voor de Provincie Noord-Brabant die een methode van systeemgericht toezicht (SGT) heeft ontwikkeld. Anders dan in de beide andere casussen beoordeelt de Provincie bij SGT zelf het managementsysteem van het vrijwillig deelnemende bedrijf op basis van een eigen standaard en werkwijze. Hierbij wordt bepaald in hoeverre het managementsysteem een effectieve waarborg vormt voor de naleving van wettelijke eisen. Bedrijven met een ISO 14001 certificaat worden beschouwd als bedrijven met potentie tot nalevingsmanagement, maar komen niet eerder in aanmerking voor aangepast toezicht dan nadat de Provincie zelf heeft vast gesteld dat aan de eisen van de eigen standaard is voldaan. In deze casus is ook op beknopte wijze de problematiek met Odfjell Rotterdam meegenomen vanwege de conclusies die naar aanleiding van deze gebeurtenissen zijn getrokken.

OHSAS 18001 en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inleiding

In deze casus houdt de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) in haar toezicht sterk rekening met de aanwezigheid van een certificaat (zie figuur 3-2).

Figuur 3-2 Relatie certificatie – publiek toezicht in de casus Inspectie SZW



De Inspectie SZW werkt risicogericht en betreft de resultaten van effectieve zelfregulering bij haar risicoanalyse. Hierbij is het OHSAS systeem vergeleken met de eigen eisen en daar kwam een voldoende mate van overlap uit. Bedrijven die beschikken over OHSAS (Occupational Health and Safety Assessment Series) 18001-certificaat voor hun arbozorgsysteem zijn onder voorwaarden sinds 2012 vrijgesteld van actief toezicht (inspectieprojecten) van de Inspectie SZW. Een voorwaarde is dat er bij het bedrijf geen sprake is van grote risico's op het gebied van de arbeidsomstandigheden, bijvoorbeeld omdat het bedrijf werkt met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Deze OHSAS gecertificeerde bedrijven ontvangen wel reactief toezicht, dat wil zeggen toezicht naar aanleiding van incidenten of klachten.

Het motief om met dit beleid te starten lag voor de Inspectie SZW in de oproep van het toenmalige kabinet om te komen tot een inspectievakantie. Er werden ook door het kabinet harde data voor invoering genoemd. Om hier aan tegemoet te komen heeft de Inspectie SZW onderzocht welke normenset in aanmerking zou kunnen komen. De Inspectie SZW heeft het voordeel van de twijfel gegeven aan bedrijven met een OHSAS 18001 certificaat omdat de accreditatie structuur alsmede de actieve betrokkenheid van de schemabeheerder SCCM als gunstig werden beoordeeld.

De standaard voor arbomanagementsystemen OHSAS 18001 bestaat uit internationaal overeengekomen normen die aansluiten op de EU-regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden.¹⁹ De certificaten worden afgegeven door onafhankelijke certificerende instellingen die door de Raad voor Accreditatie zijn geaccrediteerd.²⁰

De basis voor het arbomanagementsysteem is de 'plan-do-check-act' cyclus (PDCA). OHSAS 18001 stelt, naast deze uitvoeringscyclus ook eisen aan de resultaten van het managementsysteem:

- de continue verbetering van de arbeidsomstandigheden;
- de beheersing van de arborisico's als gevolg van de activiteiten van de organisatie;
- het voldoen aan de van toepassing zijnde wettelijke eisen.

De eisen in de OHSAS 18001 zijn gerubriceerd in vijf onderdelen²¹:

- arbobeleid
- planning
- implementatie en uitvoering
- controle en corrigerende maatregelen
- beoordeling door de directie

Aanpak en status

TNO (2013) heeft in opdracht van de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar de arbozorg bij bedrijven met en zonder OHSAS 18001 certificaat. De centrale vraag in dit onderzoek was of gecertificeerde bedrijven beter presteren op het gebied van arbozorg dan niet gecertificeerde bedrijven. Bij het onderzoek heeft TNO vijf indicatoren voor arbozorg beschouwd, waarbij twee resultaatindicatoren (trend ongevallen en trend ziekteverzuim) zijn vastgesteld en drie inspanningsindicatoren (nalevingsbereidheid, gebleken naleving en in gang gezette verbetertrajecten). Het verschil tussen de bedrijven in de onderzoeksgroep is niet voor alle onderwerpen groot. Uit het onderzoek bleek dat gecertificeerde bedrijven vooral beter scoren op zogeheten 'systeem' elementen zoals het met vaste regelmaat evalueren van het arbobeleid, de heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden en het uitvoeren van de verbetercyclus. Met betrekking tot de praktijk is er alleen een significant verschil voor de opgeruimde werkplek. TNO concludeert dat de verschillen tussen de bedrijven niet lijken te worden veroorzaakt door het al dan niet hebben van een OHSAS certificaat.

De Inspectie SZW maakt uit het onderzoek op dat de toegevoegde waarde van het OHSAS 18001 kleiner is dan verwacht. Eén van de knelpunten is dat de scope van het certificaat niet altijd overeen komt met de scope van de publieke toezichthouder. Een voorbeeld is dat het certificaat geldt voor het hele bedrijf terwijl bij de certificatie-audit maar een beperkt deel van het bedrijf wordt beoordeeld dat niet altijd representatief is voor het gehele bedrijf. De Inspectie SZW ervaart dit als een lastig punt

¹⁹ In december 2013 heeft ISO besloten om de ISO 45001 te ontwikkelen, de ISO analoog voor de OHSAS 18000 standaarden

²⁰ www.inspectieszw.nl geraadpleegd op 29 november 2014

²¹ www.sccm.nl geraadpleegd op 29 november 2014

omdat het aangepaste toezicht generiek geldt. Het zou volgens de Inspectie SZW beter zijn als het managementsysteem getoetst wordt in de volle breedte van de bedrijfsactiviteiten en een voldoende voorspellende waarde heeft.

De Inspectie SZW zag in de uitkomsten van het eerder genoemde TNO onderzoek ondanks de bedenkingen, toch voldoende perspectief om het project te continueren. Het afstemmen van verwachtingen wordt erg belangrijk gevonden door de Inspectie SZW. Het contact met de SCCM is innig. Klachten worden door de Inspectie SZW aan de SCCM doorgegeven en de SCCM wordt gevraagd actie te nemen. Hierbij gaat het niet zo zeer om actie richting het individuele bedrijf, maar om de terugkoppeling over certificatie in algemene zin waarbij er wel een duidelijke relatie moet zijn tussen het soort afwijkingen en het OHSAS certificaat. Bij bedrijven met een OHSAS certificaat zou het arbozorgsysteem in ieder geval goed moeten functioneren met inbegrip van een corrigerend mechanisme. Hierbij gaat het niet zo zeer om de overtredingen zoals de inspecteurs deze waarnemen, maar met name om de vraag hoe het bedrijf hierop reageert. Na verloop van tijd zou het aantal incidenten en ongevallen moeten afnemen. Echter, omdat het project pas kort loopt, is er nog te weinig historie om hierover conclusies te kunnen trekken.

De Inspectie SZW heeft verder een informatieprotocol met de RvA en heeft met de RvA reguliere overleggen waarin over ontwikkelingen en casussen wordt gesproken.

In deze fase van het project is de wijze van beoordelen van de Inspectie SZW en de certificerende instelling nog niet geheel afgestemd. De Inspectie SZW geeft vertrouwen hetgeen inhoudt dat er geen inspectie plaatsvindt tenzij door incidenten het vertrouwen wordt aangetast. Bij een reactie van de Inspectie SZW op incidenten kan een dilemma ontstaan. De Inspectie SZW is hierin voorzichtig omdat de directe relatie tussen incident en systeem niet altijd helder is. Aan de ene kant wil de Inspectie SZW er niet in sturen omdat het een zelfregulerend mechanisme zou moeten zijn dat ervoor zorgt dat een incident uit eigen beweging wordt opgelost en aangewend voor verbetering. Aan de andere kant kunnen incidenten niet (altijd) onbeantwoord blijven. De Inspectie SZW kiest er voor om alleen prikkels te geven zonder verdere betrokkenheid. Wel spreekt de Inspectie SZW de SCCM er op algemeen niveau op aan onder andere door middel van de klachtenregeling. De RvA is hierbij (vooralsnog) geen partij, in tegenstelling tot andere stelsels waarbij certificatie wettelijk verplicht is. De RvA toetst of de SCCM de klachten correct afhandelt.²² Tenslotte moet worden opgemerkt dat de Inspectie SZW bij een overtreding van een wettelijke eis te allen tijde handhaaft.

Het project bevindt zich nu in een fase waarbij zaken die mis gaan, worden overlegd. Hierbij wordt onderzocht of deze afwijkingen zijn te herleiden tot het al dan niet goed functioneren van de OHSAS gecertificeerde systemen. Een probleem dat zich heeft gemanifesteerd is dat de scope van hetgeen beoordeeld wordt, bij certificatie kleiner is dan de Inspectie SZW zou wensen. Een ander punt van zorg is dat een systeemcertificaat vooral iets zegt over *hoe* de dingen geregeld zijn, maar niet *wat* het resultaat is. Er kan dus een systeem zijn dat in opzet erg goed is, maar dat niet het gewenste resultaat oplevert. Dit is een probleem omdat de toezichthouder wel wordt afgerekend op het resultaat van het systeem. Het is dus van groot belang dat de beoordeling van het systeem een grote voorspellende waarde heeft ten aanzien van de regel naleving. Successen zijn lastig te meten en falen is doorgaans direct zichtbaar.

Ondanks het feit dat men nu heeft besloten het project te continueren, bestaat de kans dat de Inspectie SZW in de toekomst tot conclusie komt dat vertrouwen niet voldoende is en dat het beleid

²² Zie Handelwijze bij vragen, klachten en bezwaren bij een ISO 14001-, ISO 50001 of OHSAS 18001-certificaat, SCCM, 6 november 2012

wordt gewijzigd. Om beter te weten of certificatie werkelijk tot verbetering leidt denkt de Inspectie SZW er aan een langdurig onderzoek te starten waarbij ook de mogelijk bestaat om parameters te ontwikkelen zoals ziekteverzuim of andere indicatoren.

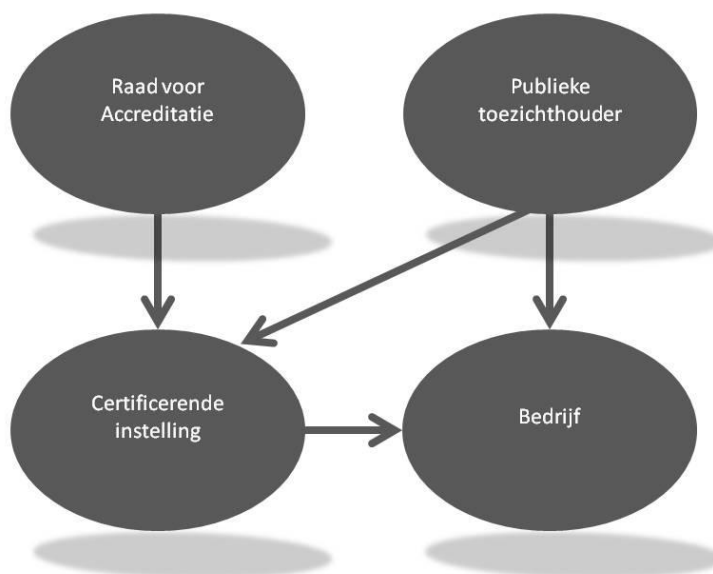
De Inspectie SZW heeft in algemene zin een constructieve houding ten aanzien van certificatie en gelooft dat certificatie hoe dan ook bij kan dragen aan verbetering. De Inspectie SZW is van opvatting dat certificatie en toezicht in samenhang moeten worden toegepast, dus complementair zijn in plaats van concurrerend. Dit impliceert dat er een goede afstemming en informatie-uitwisseling moet zijn om te kunnen bepalen wie welke toets op de borging doet en wat dit betekent.

Kwalibo

Inleiding

In deze casus staan zowel bedrijf als certificerende instelling onder formeel toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, figuur 3-3).

Figuur 3-2 Relatie certificatie – publiek toezicht in de casus Kwalibo



Vanaf 1 oktober 2006 is Kwalibo (KWAALiteitsborging BODembeheer), gefaseerd in werking getreden. Het doel van deze wettelijke regeling is zowel de kwaliteit van de uitvoering als de integriteit van de bodemintermediairs te verbeteren. De Kwalibo-regeling bevat verplichtingen voor bodemintermediairs, bestuursorganen en opdrachtgevers/eigenaren.

In eerste instantie was de Kwalibo-regeling opgenomen in een aparte AMvB en ministeriële regeling: het Besluit en de Regeling uitvoeringskwaliteit bodembeheer. Per 1 januari 2008 zijn deze AMvB en ministeriële regeling opgegaan in het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit.

Kwalibo is één van de maatregelen om het bodembeheer te verbeteren. Kwalibo kent drie speerpunten:

- Kwaliteitsverbetering bij de overheid
- Versterking van het toezicht en de handhaving
- Erkenningregeling bodemintermediairs

In deze casus is sprake van een vergaande vorm van zelfregulering. De kwaliteitseisen zijn vastgelegd in beoordelingsrichtlijnen (BRL-en), protocollen en andere documenten. De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) richt zich op accreditatie en certificering van marktpartijen en op overheden in hun verschillende rollen en stelt kwaliteitsrichtlijnen (accreditatieschema's en beoordelingsrichtlijnen met bijbehorende protocollen en normbladen) op. Voor het verkrijgen van een certificaat moeten bodemintermediairs (aannemers, inspectie-instellingen, milieukundige begeleiders e.d.) aantonen dat hun bedrijf aan de kwaliteitseisen voldoet. Met het certificaat kan de bodemintermediar een erkenning ontvangen van Bodem+. Naast certificatie geldt

als voorwaarde bij erkenning dat er geen problemen zijn met de integriteit van de betreffende bodemintermediair.

Een erkenning kan worden geweigerd, ingetrokken of geschorst als de erkende persoon of instelling een wettelijk voorschrift heeft overtreden dat verband houdt met het bodembeheer.

Het bevoegd gezag mag alleen gegevens accepteren van een erkende intermediair. Ook moeten de personen en instellingen die bepaalde functies in het bodembeheer vervullen (milieukundige begeleiding, monsterneming bij partijkeuringen, veldwerk, certificatie en inspectie) onafhankelijk zijn van hun opdrachtgever (eigenaar / initiatiefnemer). Voor de erkenning is het verplicht dat functies gescheiden zijn en dat de aangewezen werkzaamheden onder certificaat of accreditatie worden uitgevoerd.

Bijzonder aan de casus ten opzichte van de beide andere is dat de ILT – naast de RvA – ook toezicht houdt op de certificerende instellingen. Hierbij moet worden aangetekend dat de RvA en de ILT dit doen vanuit in de wet verankerde, maar *verschillende* beoordelingsgrondslagen, namelijk respectievelijk die met betrekking tot accreditatie en de wettelijke eisen waarin de BRL-en zijn opgenomen. Deze, ten opzichte van de andere casussen afwijkende situatie waarbij certificatie wettelijk verankerd is, is van belang omdat dit des te meer kan leiden tot verwarring over de rollen van publieke en private partijen.

Aanpak en status

De bovenbedoelde verwarring die met name de private sector ervaart komt vooral voort uit de stelling dat de BRL-en bedoeld zijn als werkinstructie en niet als wettelijke eis. De wettelijke status en het strikter geworden toezicht door de ILT op de naleving van deze BRL-en hebben de flexibiliteit bij de toepassing onder druk gezet. De betrokken private partijen stellen dat zij er nu aan gehouden worden om alle werkzaamheden exact volgens de letter van de BRL-en uit te voeren en dat de huidige verhoudingen geen ruimte meer laten voor situationele interpretatie. De ILT is van mening dat deze regels, die een wettelijke status hebben, moeten worden nageleefd.

De SIKB stelt normdocumenten op grond waarvan een bedrijf een certificaat kan halen. De CI geeft certificaat af na toetsing aan de norm en de RvA toetst de CI in het kader van accreditatie. Bodem+ geeft een erkenning af na een administratieve toets, waarbij het certificaat één van de voorwaarden is. Daarnaast toetst Bodem+ voordat een erkenning wordt gegeven of het bedrijf niet failliet is en of het bedrijf integer handelt. De erkenning is voor onbepaalde tijd geldig. Dit wordt wel soms als een nadeel gezien omdat dat tussentijds intrekken als niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan daarmee lastig is. De certificering is wel periodiek.

Men ervaart de erkenningsregeling als een onderscheidende factor: “Is er een erkenning, dan wordt er netjes gewerkt.” Bodem+ geeft ca. 14.000 erkenningen per jaar op werkzaamheden en personen. De toetsen werpen wel een drempel op. Iemand met een strafblad of die failliet is gegaan en op de hoogte is van de eisen, meldt zich doorgaans al niet aan. Hierdoor wordt de kwaliteit in algemene zin al verhoogd doordat deze personen worden geweerd. De erkenning wordt wel ervaren als een traag proces.

Rond 2013 is de discussie tussen de bodemintermediairs/CI's en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) opgeload. Sindsdien lijkt het vertrouwen tussen deze partijen geschaad te zijn. Daar waar de ILT stelt dat de eisen moeten worden nageleefd hebben verschillende private partijen het gevoel dat de samenwerking nu zeer stroef is en het toezicht te strikt.

Partijen hebben een verschillende opvatting over certificatie. De private partijen zien certificatie als een vorm van coaching van de bedrijven, waarbij men uit is op verbeteren. De publieke toezichthouder gaat ervan uit dat de regels moeten worden nageleefd, ook die met betrekking tot certificatie.

Het probleem speelt op twee vlakken. Enerzijds zijn er problemen vanwege verschillen in de interpretatie van normen die niet geheel duidelijk zijn. Er zijn wel interpretatiedocumenten voor de BRL-en opgesteld maar die gebruikt de ILT niet omdat deze geen deel uitmaken van de wettelijke regeling. Anderzijds zijn er ook problemen als op zichzelf duidelijke normen worden overtreden. Volgens de private partijen gaat het merendeel van de overtredingen om zaken die administratief zijn en niet erg relevant.

Momenteel werkt men aan het formuleren van essentiële eisen in de normdocumenten die als wettelijk kunnen worden gezien. De CI's zouden dan op essentiële en niet essentiële eisen moeten controleren en de ILT alleen op de essentiële. Daarmee hoopt men het conflict tussen privaat en publiek op te lossen. Er liggen ook plannen om een deel van de huidige proces- en productcertificaten om te bouwen tot een managementsysteem standaard. Dat zou moeten leiden tot een integratie van allerlei protocollen. Hiermee wordt vereenvoudiging beoogd en wil men op een hoger niveau van beheersing komen. De ontwikkeling kan alleen als men het met de overheid eens kan worden over het detailniveau waarop gekeken wordt.

De uitwisseling van informatie van RvA naar de ILT over de bevindingen van de RvA over een bepaalde CI gebeurt niet vanwege de vertrouwelijkheid van de informatie, tenzij de ILT deze informatie vordert. De metarapportages die de RvA opstelt zijn dermate geaggregeerd en dus weinig specifiek, dat de ILT aangeeft hiermee niet direct veel te kunnen doen. Wel zijn deze metarapportages voor de ILT relevant om risico's te bepalen en een algemeen beeld te krijgen over de werking van het stelsel. Uit de interviews komt naar voren dat informatie overdracht van RvA naar de ILT over CI's alleen gebeurt als er echt iets aan de hand is. De reden die hiervoor wordt genoemd is dat is dat met vorderen de verhoudingen vaak erg onvriendelijk worden, dus dat probeert de ILT zoveel mogelijk te beperken. Men gaat er van uit dat als de ILT informatie vordert, de partij van wie wordt gevorderd gevrijwaard is jegens de beoordeelde partij. Met andere woorden, de partij van wie wordt gevorderd is door de vordering ontslagen van zijn plicht tot vertrouwelijkheid. Dit geldt zowel voor informatie van de RvA over CI's, als voor informatie van de CI's over bodemintermediairs.

ILT informeert op haar beurt wel de RvA in geval van een last onder dwangsom die is opgelegd aan een CI. Ook informeert de ILT de CI over een last onder dwangsom die is opgelegd aan een door deze CI gecertificeerd bedrijf.

Inhoudelijk kijkt de ILT naar de wijze waarop de toets ten behoeve van certificatie wordt uitgevoerd. Er lijkt een verschil te zijn in de wijze van beoordelen. De ILT stelt dat certificerende instellingen bij bodemintermediairs met name beoordelen of zij in staat zijn om het werk conform de beoordelingsrichtlijnen (BRL-en) uit te voeren terwijl de ILT meer kijkt of zij het daadwerkelijk op een goede manier uitvoeren. Hoewel er soms wel overlap zal zijn, is de ILT van mening dat er geen dubbel toezicht is omdat de focus verschillend is. De ILT besluit regelmatig tot handhavingsacties. Volgens de ILT kan de naleving zeker beter. Bij een recente themacontrole op CI's trof de ILT diverse tekortkomingen aan die voor de werking van het stelsel belangrijk zijn.

Met de discussie heeft de ILT zich teruggetrokken uit informele overlegstructuren. De private partijen hebben hier veel moeite mee en geven aan dat het stelsel vastloopt. Een geïnterviewde zegt: "Het probleem is dat de ILT in beginsel niet praat met onder toezicht gestelden. De communicatie loopt via

I en M. Dat is lastig in het proces. Als je wilt verbeteren, vooruit wilt, dan moet je direct communiceren.”

Van een bijzondere situatie is sprake bij de laboratoria. Deze worden geaccrediteerd door de RvA. Een belangrijk verschil met certificatie is dat de RvA de partij is die de audit uitvoert. De audit die de RvA uitvoert is veel intensiever dan de certificeringsaudit. Het aantal uren dat voor een accreditatie audit staat is veel hoger dan voor een certificatie audit. Bij accreditatie is er geen alternatief voor de RvA. Omdat de RvA de enige partij is die een formele verklaring mag afgeven dat een CI aan de geharmoniseerde accreditatienorm voldoet, is er geen sprake van concurrentie in tegenstelling dat certificatie waar CI's met elkaar concurreren. Ook inhoudelijk zijn er verschillen. Bij accreditatie kijkt men sterk naar de uitvoering en meer naar de implementatie dan bij certificatie. De accreditatie audit is ook veel intensiever. Het accreditatiestelsel voor de laboratoria is geruime tijd geleden ingevoerd. Hoewel belangrijke verschillen bestaan tussen accreditatie en certificatie²³, speelde ten tijde van het invoeren van het certificatiestelsel rond 2000, de keuze voor ofwel accreditatie ofwel certificatie voor een aantal activiteiten waar er gekozen kon worden tussen certificatie en accreditatie zoals bijvoorbeeld het werk van bodemadviesbureaus. De keuze viel (in hoofdzaak) op certificatie en dit werd vanuit de markt opgezet. Volgens enkele geïnterviewden werd certificatie vooral beschouwd als drempel om slecht presterende partijen te weren. Ook speelde mogelijk mee dat de adviesbureaus als ISO 9001 gecertificeerd waren, waardoor certificering meer voor de hand lag dan accreditatie. Tevens is hierbij mogelijk ook een overweging geweest dat bij accreditatie dieper in de keuken wordt gekeken dan bij certificatie en dit laatste als lichter regime wordt beschouwd. De laboratoria hebben geen keuze maar hebben er geen moeite mee dat zij streng worden getoetst en zijn zich bewust van de waarde van het stelsel. Een geïnterviewde: “de waarde voor de laboratoria van het hele stelsel is enorm geweest.”

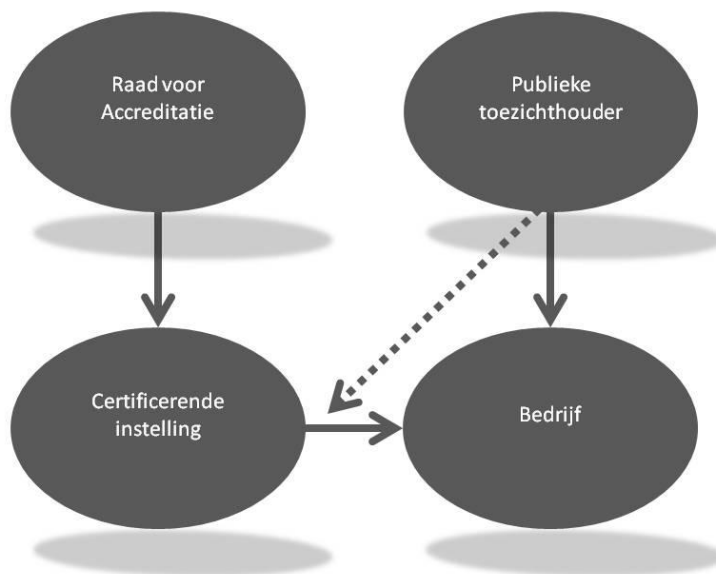
²³ Zo kunnen bv geen producten of personen of systemen worden geaccrediteerd maar wel gecertificeerd.

Systemgericht Toezicht Provincie Noord-Brabant

Inleiding

In deze casus houdt de Provincie Noord-Brabant beperkt rekening met het certificaat, namelijk alleen als indicatie dat het bedrijf potentie heeft tot private borging (figuur 3-4).

Figuur 3-4 Relatie certificatie – publiek toezicht in de casus Noord-Brabant



Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hebben op 29 januari 2008 het Handhavingplan 2008-2011 vastgesteld. In het plan is ondermeer opgenomen dat de provincie bij goede nalevers het toezicht beter wil afstemmen op dat goede naleefgedrag. Het toezicht werd niet langer gebaseerd op het credo: 'vertrouwen is goed, controleren is beter' omdat dit volgens de provincie geen recht doet aan ondernemers en personen die aandacht besteden aan het goed naleven van wet- en regelgeving. Ook in het op voorstel van Gedeputeerde Staten op 12 oktober 2012 vastgestelde kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016 heeft de werkwijze van het stimuleren van nalevingsmanagement en het hiermee rekening houden in het toezicht (systeemgericht toezicht) een belangrijke plaats gekregen. De handhavingskoers is de opvolger van het genoemde beleidsplan.

Het nieuwe uitgangspunt werd: 'vertrouwen geven daar waar het kan'. In het systeemgericht toezicht heeft de provincie een methode gevonden waarmee het geven van vertrouwen gestalte krijgt in de relatie tussen de provincie en een bedrijf dat op een systematische wijze de naleving van wet- en regelgeving borgt en verbetert. Om deze aanpak vorm te geven werd eind 2008 gestart met een project systeemgericht toezicht (SGT). Redenen om het project te starten waren:

- een beter zicht krijgen op de naleving en deze verbeteren,
- het toezicht effectiever en efficiënter maken en
- de wens van het bedrijfsleven dat de overheid rekening zou moeten houden met zelfregulering.

Aanpak en status

Uitgangspunt in de aanpak is dat een bedrijf en de toezichthouder samen werken aan toenemend vertrouwen in hun toezichrelatie. Het bedrijf zorgt ervoor dat de toezichthouder er op kan vertrouwen dat de naleving van wet- en regelgeving systematisch en continu wordt verbeterd en zeker gesteld. Hiertoe zet het bedrijf een nalevingsmanagementsysteem op. De toezichthouder geeft het bedrijf hiervoor de ruimte en verlegt de focus van het toezicht op de regelnaleving naar toezicht op het nalevingsmanagementsysteem.

Hiertoe is een beoordelingskader ontwikkeld waarmee de Provincie bedrijven kan indelen in vier 'compliance niveaus' die de Provincie als volgt karakteriseert:

1. Bedrijven die niet willen en/of niet kunnen naleven. Deze bedrijven zijn niet bereid tot regelnaleving dan wel niet in staat tot regelnaleving vanwege het ontbreken van de benodigde competenties; het kwaliteitsdenken is bij deze bedrijven niet of nauwelijks ontwikkeld.
2. Bedrijven met een gecertificeerd of certificeerbaar managementsysteem zoals bijvoorbeeld op basis van de norm ISO 9001 of 14001. Deze bedrijven hebben het kwaliteitsdenken in bepaalde mate aantoonbaar in de vingers maar dit is niet specifiek gericht op het borgen van de regelnaleving.
3. Bedrijven met effectief nalevingsmanagement. Deze bedrijven hebben een managementsysteem dat specifiek gericht is op het borgen van regelnaleving.
4. Bedrijven met bewezen nalevingsmanagement. Deze bedrijven hebben een managementsysteem dat specifiek gericht is op het borgen van regelnaleving dat zich meerdere jaren heeft bewezen door goede resultaten en continue verbetering.

Bij elk van de vier niveaus past een handhavingsniveau. Dat betekent dat de Provincie haar handhaving en toezicht aanpast aan de mate waarin het bedrijf haar nalevingsmanagement op orde heeft. De Provincie heeft zich in grote mate ingespannen om SGT goed te implementeren door opleiding van inspecteurs, bijeenkomsten met de bedrijven, onderzoek naar de organisatorische, juridische en beleidsmatige aspecten, het organiseren van conferenties en intervisiebijeenkomsten en het internationaal onder de aandacht brengen van de aanpak.

In 2008 werd het project gestart met de vrijwillige deelname van 14 bedrijfsvestigingen. In september 2010 namen 32 bedrijfsvestigingen deel. Bij deze bedrijven zijn systeemgerichte audits uitgevoerd waarbij de nalevingsmanagementsystemen zijn beoordeeld door de provincie.²⁴ De Provincie heeft zich bij het ontwikkelen van de aanpak gebaseerd op de eerdere ervaringen die waren opgedaan in de pilot die door de Provincie Zeeland en de VROM Inspectie was uitgevoerd in het kader van het programma Vernieuwing Toezicht (VROM Inspectie 2008).

Relatie met certificatie

Bij de vraag of certificatie kan bijdragen aan SGT spelen meerdere overwegingen. De provincie heeft zelf onderzoek gedaan naar het nalevingsgedrag van bedrijven met en zonder ISO 14001 certificaat. Hieruit kwam naar voren dat gecertificeerde bedrijven niet beter scoren op naleving dan niet gecertificeerde bedrijven. Een tweede punt is dat onduidelijk is hoe het proces van certificatie verloopt en wat er precies bij dat bedrijf wordt beoordeeld en vastgesteld aan de werking van het systeem. De provincie ziet dan ook geen reden om het toezicht op bedrijven met een certificaat voor een kwaliteitszorg- of milieuzorgsysteem conform ISO 9001 of ISO 14001 direct al aan te passen. Zij ziet in het certificaat wel een belangrijke indicatie dat er een reële kans is dat het bedrijf al een effectief nalevingsmanagementsysteem heeft of dit binnen redelijke termijn kan opzetten en implementeren.

²⁴ Doorgaans door inspecteurs die bij de publieke milieudiensten werken die in opdracht van de provincie het toezicht uitvoerden totdat de huidige Omgevingsdiensten werden gevormd.

Daarom zijn gecertificeerde bedrijven in het model van vier niveaus ingedeeld in niveau 2. Dit houdt in dat de provincie deze bedrijven ziet als kansrijk en bereid is om een traject in te gaan dat moet leiden tot een hoger niveau in het model en dus aangepast toezicht.

Een belemmering om aan certificatie nog meer waarde toe te kennen is voor de provincie met name het gebrek aan transparantie in het certificatieproces. Een nieuwe ISO norm of de ISO19600 guidance waarin regel naleving explicieter is uitgewerkt, maakt het voor bedrijven wel duidelijker, maar lost het punt van de transparantie niet op.

De provincie heeft tijdens het project overleg gevoerd met de schemabeheerder van ISO 14001, de SCCM. In deze gesprekken kwam naar voren dat de certificerende instellingen niet echt ingesteld zijn om naar regel naleving te kijken. De provincie heeft getracht een gelijktijdige SGT audit²⁵ te organiseren met een ISO 14001 audit om te leren van elkaar. Dit werd echter door het betreffende bedrijf afgeblazen om onduidelijke redenen. De in het kader hiervan opgeroepen gelegenheidsoverleg met SCCM en enkele andere provincies, is na enkele bijeenkomsten niet verder gecontinueerd.

Odfjell Rotterdam

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV, 2013) deed onderzoek naar de situatie bij Odfjell Rotterdam en concludeerde dat er sprake was van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie en dat niet werd voldaan aan wet- en regelgeving, waardoor werknemers en omgeving een verhoogd risico liepen. Een geïnterviewde: "De wereld van de certificering heeft een enorme knauw gekregen met het Odfjell schandaal en ook daarna. Men is te kijk gezet." Betrokkenen merken verder op dat er wonderlijke prikkels in het stelsel zitten zoals de combinatie van certificatie en advies. Een ander punt is dat een certificaat snel de indruk wekt dat het hele bedrijf is gecontroleerd terwijl dit soms maar een deel van de installatie is. Odfjell Rotterdam had een ISO 14001 certificaat. De OVV concludeert hierover: "Het feit dat Odfjell Rotterdam over een ISO 14001 certificaat beschikte suggereerde dat Odfjell Rotterdam een werkend milieumanagementsysteem had. Op een belangrijk onderdeel, het voldoen aan wet- en regelgeving, voldeed Odfjell Rotterdam regelmatig niet aan de eisen. Deze discrepantie schaadt het vertrouwen in certificatie."

De OVV beveelt aan dat de toezichthouders meer gebruik moeten maken van informatie van certificerende instellingen. De OVV geeft echter niet aan hoe men zich dat praktisch voorstelt. Deze informatie is voor de toezichthouders in principe niet beschikbaar, want eigendom van het bedrijf. In haar rapport over Odfjell Rotterdam concludeert de OVV dat voor bedrijven die hiertoe niet in staat zijn, de nadruk op systeemtoezicht niet geschikt is.

Opvallend is dat de OVV de termen systeemtoezicht en systeemgericht toezicht (SGT) door elkaar lijkt te gebruiken. Dit onderscheid is van belang omdat bij sommige toezichthouders, waaronder de provincie Noord-Brabant systeemtoezicht wordt gezien als alleen het toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen. Omdat geacht wordt dat ook toezicht op output of reality checks noodzakelijk zijn, gebruikt Noord-Brabant voor de combinatie van systeemtoezicht en toezicht op output de term systeemgericht toezicht.²⁶ Tevens is het van belang op te merken dat het door de OVV als SGT aangeduide toezicht dat op Odfjell werd toegepast wezenlijk anders van aard en uitvoering is dan de vorm van SGT die de provincie Noord-Brabant heeft ontwikkeld. Bij Odfjell werd met de term SGT bedoeld het toezicht dat in het kader van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) werd uitgevoerd. Dit verschilt op belangrijke punten van

²⁵ Dit is geen certificatie audit, maar een audit bedoeld om het nalevingsmanagementsysteem van het bedrijf te beoordelen.

²⁶ Beleidskader systeemgericht toezicht, Provincie Noord-Brabant, 15 december 2011

het SGT dat door de Provincie Noord-Brabant in het kader van Wabo toezicht wordt uitgevoerd. Zo is er bij Brzo toezicht geen sprake van meerdere niveaus, zijn de eisen die worden gesteld aan het systeem dat hier object van toezicht is, het veiligheidsbeheerssysteem (VBS), wettelijk vastgelegd in het besluit en is de wijze van beoordeling van het systeem anders.

De vraag die in het OVV rapport aan de orde komt of de toezichthouder zich of op de fysieke wereld moet richten of op de papieren wereld is vanuit het concept van metatoezicht eenvoudig te beantwoorden. Bij zowel metatoezicht als systeemgericht toezicht naar het Brabantse model gaat het er om beide kanten mee te nemen zodat de mate van consistentie tussen papieren en fysieke werkelijkheid wordt vastgesteld. Daarnaast is het zo dat het model van vier niveaus van de Brabantse aanpak - evenals de in het rapport private Borging voorgestelde aanpak - er in voorziet dat achterblijvers in een laag niveau ingedeeld kunnen worden en traditioneel toezicht ontvangen. Een model met meer dan twee niveaus (goed/fout) geeft de mogelijkheid om het toezicht preciezer af te stemmen op de kwaliteit van de private borging van het individuele bedrijf en doet hiermee meer recht aan de verschillen die per bedrijf kunnen optreden. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat in een bepaalde deelsector nu eenmaal te allen tijde achterblijvers, middenmoters en koplopers zullen voorkomen.

Bij Odjell stond het ISO 14001 certificaat als eis in de vergunning. DCMR heeft naar aanleiding van deze eis voordat bleek dat er problemen waren met de veiligheid niet actief contact gezocht met de certificerende instelling of het bedrijf om zich nader te verdiepen in de auditrapportages van de CI.

De SCCM heeft de bevindingen van de casus opgepakt en werkt nu aan een specificering van het ISO 14001 certificatieschema speciaal voor Brzo bedrijven ten aanzien van:

- de competenties van de auditors,
- de registratie van correspondentie van het bedrijf met de publieke toezichthouders,
- de specificatie van de audit naar onderwerpen en
- verdergaande rapportage (zodat de overheid er iets aan heeft).²⁷

Ten tijde van dit onderzoek was nog niet duidelijk hoe deze specificering er exact uit gaat zien.

Samenvatting casussen

Uit de beschreven casussen komen de volgende noties naar voren:

De publieke toezichthouders van de drie casussen hebben een verschillende benadering.

De Inspectie SZW is het project gestart als reactie op de politieke oproep om een inspectievakantie in te stellen. De Inspectie SZW heeft vervolgens gezocht naar de beste optie om dit te doen en kwam uit bij het OHSAS 18001 certificaat en bedrijven zonder grote risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden. De Inspectie SZW zet vanuit een positieve grondhouding in op intensieve interactie met de schemabeheerder SCCM maar worstelt nog wel met de vraag hoe de effectiviteit van de private borging moet worden geduïd.

In de bodemcasus is de situatie anders. In het kader van Kwalibo is er sinds lange tijd sprake van private regulering vanuit het SIKB. Waar de voormalige VROM Inspectie hierin in het verleden actief participeerde heeft de ILT (waarin de VROM Inspectie is opgegaan) ervoor gekozen zich terug te trekken uit het overleg met de sector en dit over te laten aan het ministerie. De ILT houdt zich relatief strikt aan de toets of aan de wettelijke eisen is voldaan. Hierbij is ook bijzonder ten opzichte van de andere casussen dat de certificerende instellingen niet alleen vallen onder de controle van de RvA in

²⁷ Hier is wel de vraag hoe deze informatie bij de overheid terecht komt. Immers, de rapportage is in de huidige opzet eigendom van het bedrijf. De CI is niet vrij om deze aan de overheid beschikbaar te stellen.

het kader van accreditatie, maar ook onder wettelijk toezicht van de ILT. Opgemerkt wordt dat het feit dat de minister een toezichtsbevoegdheid heeft ten aanzien van de aangewezen CI's op zichzelf wel normaal is in wettelijke stelsels. Het toezicht van de minister (door ILT uitgevoerd) zal echter wel aanvullend moeten zijn op accreditatie en geen herhaling hiervan moeten zijn.

In de bodemcasus valt op dat zowel publieke als een aantal private partijen niet tevreden zijn met de huidige gang van zaken. De private partijen ervaren het toezicht van de ILT als te star en te weinig interactief. De ILT constateert relatief veel overtredingen van eisen die de sector zelf heeft opgesteld. In de casus systeemgericht toezicht is de provincie Noord-Brabant gestart met het ontwikkelen van een eigen visie op hoe de private borging er uit zou moeten zien en hoe het toezicht hierop zou moeten worden aangepast. Vervolgens heeft de provincie een beleidsinstrumentarium ontwikkeld om hieraan concreet invulling te geven en dit toegepast op een aantal bedrijven. In dit beleid beschouwt de provincie bedrijven met een ISO 9001 of ISO 14001 certificaat als bedrijven met *potentie* tot het ontwikkelen van een effectief nalevingsmanagementsysteem zonder dan al het toezicht hier op aan te passen. De provincie heeft naar aanleiding van de ervaringen met SGT wel de dialoog gezocht met de schemabeheerder, de SCCM, om te verkennen in hoeverre deze overeen komen en hieruit eventueel lering te trekken, maar deze dialoog is niet verder gekomen dan enkele gesprekken.

In de Odfjell casus – hoewel deze marginaal is onderzocht – lijkt de situatie weer anders te zijn. Het feit dat Odfjell ondanks de problemen op het gebied van veiligheid en regelnaleving beschikte over een ISO 14001 certificaat, heeft het vertrouwen in certificatie geschaad. In de vergunning van het bedrijf was de eis opgenomen tot certificatie conform ISO 14001. De interactie tussen bevoegd gezag enerzijds en bedrijf en certificeringspartners anderzijds over de relatie tussen toezicht en certificering was minimaal.

4. Discussie

Publieke toezichthouders realiseren zich in toenemende mate dat klassiek toezicht tekort schiet. Enerzijds komt dit door de beperkte capaciteit in verhouding tot de complexiteit en de veelheid van zaken waarop toezicht moet worden gehouden. Een geïnterviewde: “Het is een illusie om te denken dat wij als overheid de naleving volledig in de smiezen kunnen houden.” Anderzijds ziet men in dat je het met traditioneel toezicht vanuit wantrouwen niet meer redt. Een geïnterviewde: “Als overheid kun je niet vanuit wantrouwen blijven werken.” Het denken in risico’s wint bij de toezichthouders terrein. Regelnaleving moet niet altijd prioriteit krijgen, zoals een geïnterviewde aangeeft: “Rationeel blijven werkt twee kanten op: geen dure maatregelen nemen als er geen noemenswaardige risico’s zijn maar ook niet alles zo maar accepteren omdat aan de regels wordt voldaan.”

Aan de hand van de theoretische noties en de case studies worden in dit hoofdstuk de aspecten behandeld die van belang zijn bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Eerst wordt de huidige relatie tussen certificatie en toezicht behandeld. Hierbij wordt gekeken naar de interactie tussen spelers in de certificatiwereld en publieke toezichthouder, de commerciële belangen, de voor- en nadelen van het wettelijk verplicht stellen van certificatie en de neiging om regels als doel te beschouwen. Daarna wordt stil gestaan bij de vraag wat bepalend is voor het draagvlak om gebruik te maken van certificatie. Besproken wordt onder andere welke motieven er zijn voor het bedrijfsleven om over te gaan tot certificatie en welke argumenten er kunnen zijn voor de toezichthouder om hier gebruik van te maken. Tenslotte worden kansen voor verbetering besproken.

Huidige relatie tussen certificatie en toezicht

Als het gaat om certificatie valt op dat verschillend wordt gedacht over certificatie als toezichtsondersteunende variant. Het huidige kabinetsstandpunt beschrijft deze variant als een mogelijkheid met een genuanceerde visie op de relatie tussen certificatie en toezicht. Volgens dit standpunt kan certificatie publiek toezicht nooit volledig vervangen, maar dit wel ondersteunen. De publieke toezichthouders daarentegen zien certificatie en publiek toezicht, gemiddeld genomen, meer als elkaar uitsluitende opties. In dit “of-of” denken bestaat soms de neiging het toezicht ‘over de muur’ te gooien naar de certificatiwereld. Een gevaar dat eerder door Grabowsky (1995) en Eilander (2008) werd gesignaleerd.²⁸ Een dergelijke notie roept vragen op over de relatie tussen beleid en uitvoering in het algemeen zoals:

- Hoe worden deze – kennelijk optredende - inconsistentie tussen beleid en uitvoering veroorzaakt?
- Is dit een meer algemeen optredend probleem en zo ja,
- welke mogelijkheden zijn er om deze inconsistenties structureel te voorkomen?

Uit de casussen komt het beeld naar voren dat in de toezichtswereld en de certificatiwereld verschillende denkbare kramen gelden. In het publieke toezicht is het digitale (‘zwart-wit’, ‘goed-fout’) denken dominant. Certificatie garandeert net zo min als welke vorm van toezicht dan ook dat geen overtredingen meer plaats vinden. Nu wordt door de publieke toezichthouders vooral gewezen op overtredingen die door gecertificeerde bedrijven worden gepleegd. Of zoals een geïnterviewde verwoordde: “Twijfels aan certificatie worden opgehangen aan incidenten en niet aan structureel falen van systemen of certificatie.” En: “Nu zijn toezichthouders en CI’s vooral vanuit wantrouwen naar elkaar aan het wijzen.” De eerder aangehaalde brief over het signaal van de drie inspecties ademt een absolute kijk als wordt gesteld “dat in de praktijk het bezit van aan de naleving van wet- en certificaten of keurmerken niet in alle gevallen voldoende zekerheid biedt dat de desbetreffende bedrijven de wet-

²⁸ Zie hoofdstuk 2.

en regelgeving volledig naleven". Aangetekend hierbij wordt wel dat deze brief niet alleen betrekking heeft op de toezichtsondersteuningsvariant, maar ook op wettelijke verplichte certificaten.

Opgemerkt moet worden dat de Provincie Noord-Brabant de naleefprestaties zoals verkregen uit het publieke toezicht heeft geanalyseerd. Uit deze analyse bleek dat de verwachting van de provincie dat gecertificeerde bedrijven een significant beter naleefgedrag zouden hebben dan de niet-gecertificeerde bedrijven, niet uitkwam. Beide groepen bedrijven scoorden ongeveer gelijk.

Interactie certificatiwereld en publieke toezichthouders

De communicatie tussen overheidstoezichthouders en partijen in de certificatiwereld is wisselend. De Inspectie SZW heeft vanuit haar positieve grondhouding in haar project wel een overleg opgezet met de schemabeheerder, maar hiermee is nog niet veel ervaring. Ook heeft de Inspectie SZW haar interactie met de RvA geborgd in een protocol.

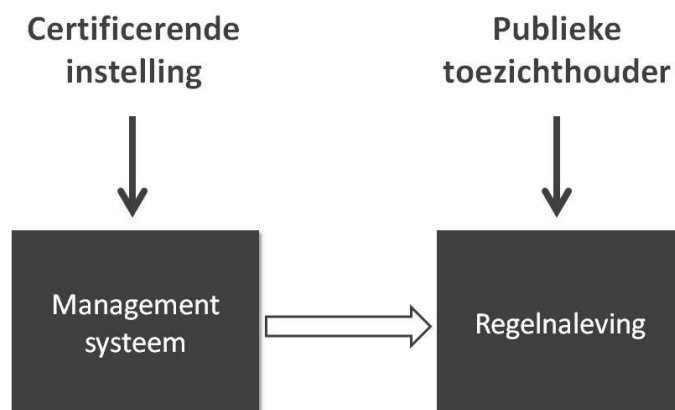
In de beide andere casussen is er geen sprake van structureel overleg over verwachtingen en ervaringen. Een geïnterviewde: "Er is nu op systeemniveau geen terugkoppeling vanuit toezicht richting private wereld." Ook gebruiken toezichthouders niet of nauwelijks de al bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het certificatieproces. Zo worden hoegenaamd geen klachten door toezichthouders bij de Raad van Accreditatie ingediend over gecertificeerde bedrijven. De ILT informeert wel RvA en CI over dwangsommen opgelegd aan respectievelijk een CI of een gecertificeerd bedrijf.

Van de kant van de private partijen geldt hetzelfde beeld; er is nauwelijks terugkoppeling naar de overheid. Certificerende instellingen worden hierin ernstig belemmerd door de vertrouwelijkheid die zij de gecertificeerde bedrijven moeten garanderen. Hetzelfde geldt voor de RvA ten opzichte van de CI's. De gecertificeerde bedrijven hebben niet de neiging om openheid te betrachten over auditresultaten als niet duidelijk is of de overheid de openbaar gemaakte afwijkingen zal beantwoorden met sancties.²⁹ Dit dilemma, ook wel de transparantie paradox genoemd, werd onder andere beschreven door Gabriël (2008). Hoewel verklaarbaar, is dit een probleem omdat vertrouwen bij de publieke toezichthouders in het certificatieproces zeer gebaat zou zijn bij meer openheid.

Hoewel dit niet in absolute zin het geval is, kan worden gesteld dat certificerende instellingen en publieke toezichthouders hun blik op verschillende zaken richten (zie figuur 4-1). Doordat zij naar verschillende zaken kijken, wordt de communicatie tussen deze partijen nog eens extra bemoeilijkt.

²⁹ In de casus Noord-Brabant heeft een bedrijf verzocht om niet in het hoogste niveau te worden geplaatst uit angst voor negatieve publiciteit en/of om extra te worden aangepakt bij een incident. Dit is des te opvallender omdat in het beleid van Noord-Brabant expliciet is opgenomen dat de Provincie terughoudend zal zijn met sancties bij bedrijven in deze hoogste categorie. Kennelijk is dit voor het bedrijf onvoldoende waarborg dat de Provincie (of de overheid in het algemeen) zich hieraan zal houden. Hoewel dit slechts een voorbeeld is, is het wel illustratief voor de breekbaarheid van het vertrouwen van bedrijven in overheden.

Figuur 4-1 Certificerende instelling en publieke toezichthouder kijken naar verschillende zaken



Publieke toezichthouder en private partijen zijn soms sterk van elkaar vervreemd. Een observatie die al eerder werd gedaan (STEM 2008, Erp 2003). Een zich abrupt uit overleg terugtrekkende overheid zoals in de casus bodem, leidt er niet alleen toe dat de dialoog stopt en men niet verder komt in de ontwikkeling. Voor een vruchtbare samenwerking is het noodzakelijk dat toezichthouders begrijpen hoe managementsystemen kunnen bijdragen aan risicobeheersing en private partijen begrijpen welke prioriteiten de overheid stelt. Een geïnterviewde: “De overheid verliest in rap tempo aan uitvoerings- en technische kennis. Men kan het niet bijbenen en wordt steeds afhankelijker van kennis buiten de overheid.” Deze stelling doet denken aan de waarschuwing van Grabowsky (1995) dat overheidsinstellingen kunnen verworden tot lege hulzen. De casus Inspectie SZW onderstreept het belang van een constructieve dialoog tussen certificeringswereld en publieke toezichthouders.

Bij de overheden heerst het beeld dat als er een keer stevig moet worden opgetreden, dit niet van de certificerende instelling hoeft te worden verwacht. Zoals een geïnterviewde aangaf: “Heel banaal is dat er dan soms een gedeputeerde nodig die met de vuist op tafel slaat. Dat krijg je niet met certificatie afgedwongen.” Enerzijds ligt een deel van de oorzaak hiervan wellicht in de aard van certificatie, die gericht is op verbeteren en niet primair op het bestraffen van tekortkomingen. Anderzijds kan men zich wel afvragen of certificerende instellingen kritisch genoeg zijn op de effectiviteit van het te certificeren managementsysteem. Een aanwijzing voor de wel erg weinig strenge opstelling jegens de bedrijven is dat het aantal ingetrokken certificaten minimaal is. De breed heersende opvatting is dat ook zwakke broeders eenvoudig aan een certificaat komen en het bij hoge uitzondering kwijt raken.

Commerciële belangen

Een terugkerend thema in alle casussen is de commerciële relatie tussen CI's en bedrijven. Enerzijds bevat het accreditatie-/certificatiestelsel tal van waarborgen voor een goede kwaliteit. Aan de andere kant heerst de opvatting dat deze commerciële relatie ondermijnend werkt voor een kritische

beoordeling door de CI.³⁰ Een geïnterviewde: “De commerciële relatie tussen gecertificeerde en CI betekent dat het heel gevaarlijk is om het over te laten aan de CI’s.” En een andere geïnterviewde: “Dat zou bijvoorbeeld één van de voorwaarden kunnen zijn, dat aan de commerciële relatie wordt gesleuteld.” Niet alleen het feit dat de CI moet concurreren om opdrachten te verwerven vormt hierbij een zorgpunt. Ook de vermenging van advies en auditeren wordt gezien als een risico.

De private partijen brengen hier tegen in dat in het stelsel maatregelen zijn genomen om te komen tot een goede kwaliteit, zoals eisen aan de kwaliteit en de duur het auditproces en de competenties van de auditoren. Wel constateert men dat er in het certificatiestelsel onvoldoende wordt geleerd. Ironisch genoeg is continue verbetering van de prestaties een belangrijke eis die aan te certificeren bedrijven wordt gesteld in het kader van certificatie. Een geïnterviewde: “CI’s zien certificatie soms wel als een gemakkelijke business waarbij zij zelf gebruiker zijn in plaats van mede verantwoordelijk voor de effectiviteit en verdere verbetering”. Een andere geïnterviewde: “Winstmaximalisatie en kwaliteit kunnen bij CI’s op gespannen voet staan.”

Wettelijke verplichting

Hoewel dit onderzoek zich vooral richt op de niet wettelijk verankerde, toezichtsondersteuningsvariant, staan we toch stil bij de voor- en nadelen van wettelijke verankering. Een belangrijk voordeel is dat de overheid formeel kan ingrijpen als niet aan de eisen wordt voldaan. Maar er zijn ook belangrijke nadelen aan wettelijke verankering.

Ten eerste wordt hiermee het doel van certificatie gewijzigd. Certificatie wordt dan ingezet als middel voor een publiek doel in plaats van alleen voor het bedrijfsdoel. Dit kan tot gevolg hebben dat een deel van de gebruikers van het certificaat minder open is ten overstaan van de certificerende instelling waardoor het lerende effect van de certificatie-audit wordt ondergraven.

Ten tweede wordt hiermee het motief om te certificeren (sterker) verlegd naar een extrinsieke factor. Het risico bestaat dan dat bedrijven voornamelijk voor certificatie kiezen vanwege de extrinsieke factor, terwijl intrinsieke motivatie belangrijk is voor de effectiviteit van het managementsysteem.

Ten derde ontstaat het gevaar dat de rollen van certificerende instelling en publieke toezichthouder door elkaar gaan lopen als de publieke toezichthouder niet op een hoger abstractieniveau gaat opereren. De mogelijke gevolgen zijn frustratie en inefficiëntie. Als de regels zich opstapelen en het publieke toezicht gaat hierop handhaven vormen de gedetailleerde regels een regelwoud waardoor achterliggende doelen gemakkelijk uit zicht raken. Zoals enkele geïnterviewden in de bodemcasus aangeven: “Het systeem is volledig vast gelopen.” En: “De huidige neiging tot sanctioneren belemmert het leren.”

Formele opstelling: middel wordt doel

Zowel overheidstoezichthouders als certificerende instellingen volgen in sterke mate ieder hun eigen regels. Deze benadering kan er toe leiden dat regel naleving tot doel op zich wordt verheven met bureaucratie tot gevolg. Het star toepassen van algemene regels zorgt niet in elke situatie voor maximale doelrealisatie. Een geïnterviewde: “Het vakmanschap verdwijnt uit het zicht ten gunste van de letter van de wet. Het gezond verstand komt op de achtergrond, ten nadele van het publieke belang.” “Vanwege de complexiteit van deze discussie vlucht men vaak in het volgen van regels als proxy van het achterliggende belang, dus een hele instrumentele benadering. Dit zie je zowel bij overheid als CI’s.”, aldus een andere geïnterviewde.

³⁰ Zie onder andere ook de brief van de Minister van Economische Zaken over Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 304, nr. 5

Een te eenzijdige nadruk op de regels is problematisch. Het is niet de vraag of de toezichthouder zich of op de fysieke wereld moet richten of op de papieren wereld. Bij metatoezicht en systeemgericht toezicht gaat het er om zowel de papieren als de fysieke werkelijkheid te beschouwen zodat een indruk wordt verkregen van de mate van consistentie tussen deze beide.

Wat maakt dat een stelsel draagvlak heeft bij de betrokkenen?

Verwachtingen

In dit stuk wordt stil gestaan bij de verwachtingen die de verschillende partijen hebben ten aanzien van het onderwerp. Een geïnterviewde stelt: "100% foutloos is een utopie in welke systeem of stelsel dan ook. Maar bewust fouten maken of niet leren van fouten, moet niet kunnen." De overheid heeft nogal eens onrealistische verwachtingen van certificatie. Van de Voort (2013) stelt dat co-regulering nog vaak door de roze bril van perfect traditioneel overheidstoezicht wordt bekeken.

Wat mag de overheid dan wel verwachten van certificatie? De overheid mag van certificatie verwachten dat er op vertrouwd kan worden dat gecertificeerde bedrijven aan de eisen voldoen die in het kader van de certificatie worden gesteld. Dit impliceert dat men er op moet kunnen vertrouwen dat bedrijven met een managementsysteem certificaat borgen dat aan deze eisen wordt voldaan, zichzelf corrigeren bij afwijkingen en verbeteren. Ten aanzien van regel naleving stelt de SCCM: "Een certificaat betekent dat de certificatie-instelling een gerechtvaardigd vertrouwen heeft dat het managementsysteem aan de eisen uit de norm voldoet en de organisatorische maatregelen zijn genomen om onder meer te voldoen aan wet- en regelgeving."³¹ Hierbij moet worden aangetekend dat, aangezien er vanuit mag worden gegaan dat ook het certificatiestelsel niet volledig foutloos is, er te allen tijde bedrijven zullen zijn die ten onrechte het certificaat hebben ontvangen.

Van de betrokkenen in het certificatiestelsel, de Raad van Accreditatie, de schemabeheerders en de certificerende instellingen, mag worden verwacht dat men een juiste werkwijze borgt, corrigeert waar nodig en al lerend het stelsel steeds verder verbetert. Van publieke toezichthouders mag worden verwacht dat zij constructieve feedback geven op het certificatiestelsel om bij te dragen aan de kwaliteit ervan en dat zij certificatie erkennen als systeembeoordeling als gebleken is dat het certificatieproces adequaat is.

Motieven bij private partijen

Hoe zit het met het draagvlak bij bedrijven en certificerende instellingen om certificatie te gebruiken bij publiek toezicht?

De bedrijven blijven in de discussie over certificatie en publiek toezicht nogal eens buiten beeld. Dit lijkt onterecht. De bedrijven hebben een sleutelrol in de discussie omdat zij opdrachtgevers zijn voor certificatie en eigenaar van de door de CI opgestelde auditrapportage. Het ligt daarom voor de hand de bedrijven nadrukkelijk in de discussie te betrekken. Bedrijven kunnen intrinsieke en extrinsieke motieven hebben om zich te laten certificeren. Een goed verdedigbare stelling is dat een certificaat meer waarde heeft als het bedrijf intrinsiek gemotiveerd is, dus werkelijk ziet als hulpmiddel om te verbeteren. Het probleem is dat een certificaat op zichzelf niet veel zegt over de motivatie. Een geïnterviewde: "De certificeringswereld vraagt zich helemaal niet af of het bedrijf intrinsiek gemotiveerd is, want dat is geen duidelijke eis in de norm." Bij extrinsieke motivatie hebben bedrijven soms de neiging om beleid wel formeel in te voeren, maar niet te implementeren (decoupling). Dit gedrag is vooral aan de orde als met de formele invoer legitimiteit kan worden verworven terwijl aan

³¹ Handelwijze bij vragen, klachten en bezwaren bij een ISO 14001-, ISO 50001 of OHSAS 18001-certificaat, SCCM, 6 november 2012

de implementatie belangrijk nadelen kleven (bv. kosten, inspanning). Bij certificaten voor managementsystemen is dit punt nog meer van belang dan bij productcertificaten omdat motivatie en (hieraan gerelateerd) gedrag van de gebruikers sterk bepalend zijn voor de effectiviteit.

Als certificatie al te nadrukkelijk wordt ingezet door de overheid, voelen de certificerende instellingen dat "certificatie wordt gekaapt door de publieke zaak", aldus twee geïnterviewden. Voor certificerende instellingen geldt dat certificatie een commerciële markt is. Dit gegeven wordt door de publieke toezichthouders als nadeel beschouwd. Net zo min als de belangen van (al dan niet gecertificeerd) bedrijfsleven en overheid geheel parallel lopen, geldt dit ook voor de belangen van CI's en de overheid. De CI's zijn er geen onverdeeld voorstander van dat certificatie een verlengstuk wordt van publieke handhaving omdat zij hun rol niet zien als formele handhaver van wettelijke eisen. Wel is er bij de CI's steun voor dat certificatie op enigerlei wijze een hulpmiddel vormt voor de publieke toezichthouder om beter met de schaarse capaciteit om te gaan.

Om het gebruik van certificatie door de publieke zaak aantrekkelijker te maken kunnen aanvullende eisen worden gesteld aan de kwaliteit van certificatie. Deze aanvullende eisen zouden met name moeten leiden tot een onderscheid tussen bedrijven met verschillende niveaus van effectiviteit van het systeem. Hierbij zijn vooral de implementatie en intrinsieke motivatie van het bedrijf van belang. Enerzijds stijgt daarmee de waarde van certificaten, maar anderzijds wordt het door de strengere eisen lastiger om deze te behalen. Het te certificeren bedrijf zal zich dus meer moeten inspannen om het certificaat te behalen en zal dat alleen doen als de inspanning opweegt tegen de gepercipieerde meerwaarde die dit oplevert. Deze meerwaarde zou bijvoorbeeld kunnen liggen in de (extra) erkenning door de overheid of in het verkrijgen van een beter werkend systeem. In de casus bodem kwam aan de orde dat de laboratoria in het verleden hebben gekozen voor het strenge regime van accreditatie, maar dat andere delen van de sector de voorkeur gaven aan het als milder te boek staande regime van certificatie. Het is voor de legitimiteit van certificaten van belang dat de waarde van certificaten op niveau blijft. Bij al te grote kritiek op de kwaliteit zou deze waarde kunnen eroderen met als gevolg dat het certificaat minder aantrekkelijk wordt voor bedrijven.

Motieven bij publiek toezicht om gebruik te maken van certificatie

De publieke toezichthouder kan verschillende motieven hebben om gebruik te maken van certificatie van managementsystemen in de toezichtsondersteunende variant. Als de CI voldoende kritisch nagaat of het bedrijf zelf de naleving toetst en zichzelf adequaat corrigeert bij overtredingen of afwijkingen, betekent het de facto dat de CI een deel van het werk van de publieke toezichthouder kan overnemen. Dit betekent dat er kansen liggen voor een grotere efficiency en effectiviteit van het toezicht. De toezichthouder hoeft zelf niet meer (in het kader van metatoezicht) de volledige beoordeling van het systeem uit te voeren, maar kan er dan op vertrouwen dat de certificatie audit een getrouw beeld geeft van de opzet en werking van het systeem.

Draagvlak voor certificatie bij de overheid hangt af van de vraag in hoeverre certificatie daadwerkelijk bijdraagt aan de doelrealisatie van de toezichthouder. Dit impliceert dat dit draagvlak toe zal nemen naarmate:

- (a) het certificaat een grote voorspellende waarde heeft voor de output, zodat de toezichthouder meer zekerheid heeft over de positieve relatie tussen certificaat en naleving,
- (b) het private stelsel autonoom zorgt voor zelfcorrectie zonder inmenging van de publieke toezichthouder zodat het stelsel zichzelf voortdurend verbetert en

- (c) certificatie betrouwbaar onderscheid maakt tussen intrinsieke en extrinsiek gemotiveerde bedrijven.

Er kunnen ook andere motieven bij de publieke toezichthouder spelen dan op het vlak van efficiency of effectiviteit. Strategische motieven voor het gebruik van certificatie kunnen te maken hebben met de neiging tot het afwentelen van de verantwoordelijkheid door de publieke toezichthouder op het certificatiestelsel of het reactief tegemoet komen aan politieke druk.³² Problematisch hierbij is dat niet (uitsluitend) de kwaliteit van het toezicht centraal staat. Op politiek niveau lijkt men certificatie nu maar al te vaak te zien als 'gemakkelijk' alternatief voor publiek toezicht.³³ De verleiding kan groot zijn om zich rijk te rekenen op grond van de veronderstelling dat certificatie voldoende is voor het waarborgen van publieke belangen en om bezuinigingen op toezicht in te boeken. Omgekeerd kunnen oneigenlijke motieven tegen het gebruik van certificatie juist belemmerend werken. Weerstand tegen zelfregulering in het algemeen en het gebruik van certificatie in het bijzonder kan voortkomen uit angst voor aantasting van de eigen positie en de werkgelegenheid bij de publieke toezichthouder.

Kansen voor verbetering

Voor het bepalen van de kansen voor het gebruik van certificatie bij publiek toezicht kijken we naar de condities die verbonden zijn aan de haalbaarheid. Het rapport over private borging³⁴ geeft criteria voor de haalbaarheid van private borging en het hierop toegesneden toezicht (metatoezicht). Als indicatoren ten aanzien van de private partijen werden onder andere genoemd:

- niveau managementsystemen en risicobeheersing en
- commitment voor private borging

Ook doet het rapport aanbevelingen ten aanzien van het beoordelen van private borging in het kader van metatoezicht, zoals:

- Leg de nadruk bij de beoordeling op het doorgronden van systeem achter (niet)naleving;
- Toets nadrukkelijk de check en act functie van de private borging, dat wil zeggen de mate waarin de private partijen controleren op daadwerkelijke naleving, correctieve acties nemen om eventuele overtredingen adequaat te beëindigen en preventieve maatregelen nemen om herhaling van overtredingen te voorkomen;
- Maak praktische controles / reality checks een integraal onderdeel van de beoordeling van de private borging om te verifiëren of de private controles die in het kader van de private borging worden uitgevoerd een goed beeld geven van de mate van naleving. Hoe goed de private borging er op papier ook uit mag zien, de mogelijkheid van fouten of fraude blijft aanwezig;

De vraag is nu of en hoe certificatie kan bijdragen aan de kwaliteit van private borging en aan de adequate uitvoering van metatoezicht. Primaire voorwaarde is dat certificatie een zo getrouw mogelijk beeld geeft van de werking van private borging, niet alleen op het gebied van de papieren systemen, codes, beleidsvoornemens en dergelijke, maar vooral ook de fysieke werkelijkheid. Pas als certificatie een goede analyse oplevert van de mate van consistentie tussen de papieren en fysieke werkelijkheid, heeft de publieke toezichthouder houvast.

³² Zie de eerder genoemde argumenten van Grabowksi (1995) en Eilander (2008).

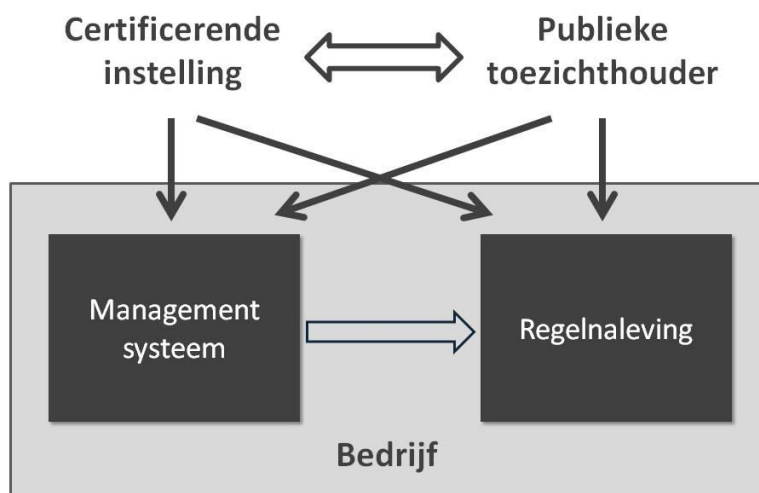
³³ Zie bijvoorbeeld de snelheid waarmee de inspectievakantie enkele jaren geleden werd ingesteld.

³⁴ De Bree, M.A., Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht, Erasmus Universiteit in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Hoewel dit niet voor alle publieke toezichthouders geldt zouden zij er goed aan doen om - meer in lijn met het formele beleid zoals verwoord in het Kabinetsstandpunt - certificatie te beschouwen als (a) kansrijk startpunt en (b) als complementair aan publiek toezicht in plaats van concurrerend. Dit standpunt wordt wel door de Inspectie SZW uitgedragen. Voordat certificatie structureel kan bijdragen aan de doelstellingen van de toezichthouder ten aanzien van het beschermen van het publieke belang zal een intensief traject van overleg tussen de betrokkenen nodig zijn. “Meer samen optrekken (CI en toezichthouder) geeft de kans dat je van elkaar leert en geen dingen onnodig dubbel doet en je kan van elkaars bevindingen gebruik maken”, aldus een geïnterviewde. Om private borging werkelijk een kans te geven moet de overheid de verleiding weerstaan om te reageren op incidenten, in weerwil van de weerbarstigheid van de incident-regel-reflex. Een geïnterviewde: “De toezichthouder moet durven loslaten, maar daar is de politieke cultuur niet naar.” In plaats hiervan zou de overheid gepast kritisch moeten zijn op de kwaliteit van de zelfregulering en certificatie. De beweging bij de overheid om op metaniveau toezicht te houden zoals in Noord-Brabant maakt zinvolle terugkoppeling naar de bedrijven en de certificatiwereld (beter) mogelijk. Zoals een geïnterviewde opmerkte, “De overheid toetst de naleving van de wet- en regelgeving en maakt een uitstapje naar het systeem. De certificerende instelling toetst de opzet en werking van het systeem en maakt een uitstapje naar de naleving van de wet- en regelgeving.”

Wat nodig lijkt te zijn is dat partijen uit de betrokken stellingen komen en zich verdiepen in de wereld van de ander en hierover communiceren. Als de toezichthouder door een systeembril naar bedrijven en het certificatieproces kan kijken, dus vanuit begrip voor de werking van de systemen en het stelsel, kan hij informatie verzamelen die de optimalisatie van het certificatiestelsel ten goede kan komen. Dit overleg dient om de verwachtingen af te stemmen en te komen tot passende, realistische doelstellingen en een haalbaar groeipad. Groeiende zelfregulering vraagt om dialoog met behoud van de respectievelijke verantwoordelijkheid.

Figuur 4-2 Basis voor dialoog tussen bedrijven, certificerende instellingen en publieke toezichthouders



Dit impliceert dat, als men bij publiek toezicht zinvol gebruik wenst te maken van certificatie er een constructieve dialoog op gang moet komen tussen de bedrijven, de certificeringswereld (Raad voor Accreditatie, certificerende instellingen en schemabeheerders) en publieke toezichthouders.

Van alle kanten vraagt dat om grensverleggend denken, loskomen van de formele rol, het verbreden van de blik en de aandacht te vestigen op de bijdrage aan de bescherming van publieke belangen als duurzaamheid en veiligheid. Het betekent dat private partijen meer oog hebben voor de effectiviteit van de managementsystemen in termen van regel naleving en bescherming van publieke belangen zoals milieu en veiligheid. Het betekent daarnaast dat publieke toezichthouders meer vanuit een systeembril naar bedrijven kijken en de relatie tussen regels en achterliggend publiek belang.

Resumerend

Als publiek toezicht optimaal gebruik wenst te maken van certificatie ligt een combinatie van de aanpak van Inspectie SZW en die van de provincie Noord-Brabant voor de hand. Aan de ene kant zoekt de Inspectie SZW naar een antwoord op de vraag hoe zij in het overleg met de certificatiepartners de relatie tussen incidenten en systeem moet worden geïdentificeerd. Aan de andere kant benut de provincie Noord-Brabant certificatie niet optimaal doordat er hoegenaamd geen terugkoppeling is van de bevindingen die uit SGT komen naar de certificeringswereld.

De casussen leren dat er twee dingen van groot belang zijn voor het benutten van certificatie:

- Er moet een constructieve dialoog worden gevoerd tussen alle betrokken publieke en private partijen
- Deze dialoog gaat over de bijdrage van certificatie aan de kwaliteit van de private borging en niet over casuïstiek en incidenten.

Als de dialoog tussen private (CI's en bedrijven) en publieke partijen wordt gevoerd vanuit het motief om het toezicht effectiever of efficiënter te maken en op basis van inhoudelijke feedback op systeemniveau, kan een vruchtbare mix ontstaan die én het toezicht kan dienen én certificaten een meerwaarde geeft.

Voorwaarde voor het slagen is wel dat publieke en private partijen werkelijk willen komen tot verbetering en los kunnen komen van opportunisme. Als gekozen wordt voor het stellen van hogere eisen aan certificaten kan dat tot gevolg hebben dat certificaten moeilijker te verkrijgen zijn en de markt daarmee kan slinken. Anderzijds betekent een dergelijke kwaliteitsverbetering wel dat het certificaat aantrekkelijker wordt, zeker als de overheid aan certificaten meer waarde toekent in het kader van handhaving en toezicht. Van belang is dat toezichthouders certificatie zien als kans om het toezicht te verbeteren en zich realiseren dat moet worden geïnvesteerd in overleg met de private partijen. Uitdaging blijft de feitelijke motivatie van bedrijven om aan de slag te gaan met gaan met certificering. Wat drijft hen, de formele regel of vindt men zelf dat het continu beter moet?

De natuurlijke strijdigheid tussen certificatie als concept gebaseerd op vertrouwen en publiekrechtelijke handhaving³⁵ hoeft niet meer in de weg te staan op het moment dat de publieke toezichthouder de stap maakt naar metatoezicht. Metatoezicht is immers gebaseerd op vertrouwen dat is onderbouwd met een analyse van de effectiviteit van private borging en past daarom veel beter bij de uitgangspunten van certificatie dan toezicht gebaseerd op afschrikking. Het ziet, anders dan traditioneel toezicht, op de beheersing van situationele risico's en de borging van de regel naleving in plaats van louter op de naleving. Hiermee is niet gezegd dat de publieke toezichthouder ongeclausureerd vertrouwen moet hebben in certificatie. Integendeel, de publieke toezichthouder zal vanuit een eigen geschikt beoordelingskader waarin reality checks onderdeel zijn, moeten beoordelen in welke mate certificatie structureel kan bijdragen en op basis hiervan het gesprek aangaan met de private partijen.

³⁵ Zoals gesignaleerd door STEM (2008)

5. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De centrale vraag in dit onderzoek is in welke mate aan certificatie van managementsystemen het vertrouwen kan worden ontleend dat nodig wordt geacht om meer ruimte te laten aan private borging van regel naleving. De hoofdconclusie is dat er op dit moment sprake is van een impasse die een optimaal gebruik van certificatie bij publiek toezicht in de weg staat. Bij toezichthouders is het vertrouwen in certificatie wisselend. Toezichthouders zien in incidentele overtredingen en incidenten bij gecertificeerde bedrijven vaak een bewijs voor hun gebrek aan vertrouwen. Certificerende instellingen wijzen er op dat individuele overtredingen en incidenten geen bewijs vormen dat het managementsysteem niet goed functioneert.

De directe interactie tussen publieke toezichthouders en private partijen die bij certificatie betrokken zijn, is op dit moment minimaal en nauwelijks constructief, zij het dat dit per sector verschilt. Om de onduidelijkheid over wat certificatie voor publiek toezicht kan betekenen op te heffen, is het noodzakelijk de dialoog te starten en tot gezamenlijke afspraken te komen.

Onderstaande tabel 5-1 geeft een beknopt overzicht van de belangen, de verwachtingen die men zou mogen hebben over het gebruik van certificatie bij publiek toezicht en de randvoorwaarden hiervoor voor de drie belangrijkste spelers in het speelveld.

Tabel 5-1 Belangen, verwachtingen en randvoorwaarden

	Publieke toezichthouders	Certificerende instellingen	Bedrijven
Belangen	<ul style="list-style-type: none"> • Beheersing risico's publieke belangen en regel naleving • Toezicht effectiever, selectiever • Toezicht efficiënter 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendement en continuïteit • Tevredenheid klant = gecertificeerd bedrijf • Reputatie • Waarde certificaat 	<ul style="list-style-type: none"> • In control zijn • Bezit van certificaat • Reputatie • Relatie met overheid • Geen onnodige regel-/controledruk
Verwachtingen	<ul style="list-style-type: none"> • Goed managementsysteem betekent niet dat risico's en #overtredingen nul zijn • Goed managementsysteem staat voor proactief, zelfcorrigerend en lerend gedrag • Certificatie is geen 'plug and play' oplossing, maar vereist constructieve input van publieke toezichthouder 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequate controle vanuit accreditatieproces • Constructieve feedback publieke toezichthouder • Erkenning van de publieke toezichthouder als systeembeoordeling adequaat is 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevante eisen en controle, handhaving • Geen stapeling van toezicht en audits • Ruimte voor eigen professionaliteit en initiatief ('zuurstof in het systeem') • Erkenning van de publieke toezichthouder als systeembeoordeling adequaat is
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Los komen van zwart/wit denken en een te formele opstelling • Constructieve bijdrage aan effectiviteit certificatiestelsel door feedback op systeemniveau • Steunen van het concept van PB en MT 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificatieproces deskundig, transparant en objectief • Effectiviteit systeem kritisch beoordelen: <ul style="list-style-type: none"> - Decoupling ontmaskeren - Intrinsieke motivatie mee wegen • Bijdragen aan verbetering certificatiestelsel, kritisch naar de eigen rol 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectieve risicobeheersing en borging: <ul style="list-style-type: none"> - Intrinsiek gemotiveerd - Competenties voor beheersing en borging - Systeem geïmplementeerd - Pro-actieve houding

Van certificatie mag - net zo min als van elk ander stelsel - worden verwacht dat het 100% naleving garandeert. Wel mag van certificatie worden verwacht dat het goed werkende van slecht werkende private borging van regelnaleving onderscheidt. Daar waar publieke toezichthouders soms een negatief vooroordeel hebben bij de beoordeling van bedrijven en de aandacht vooral op overtredingen richten, heeft de certificerende instelling soms juist een positief vooroordeel. Mogelijk heeft dit positieve vooroordeel te maken met de commerciële relatie tussen de certificerende instelling en het te certificeren bedrijf. Juist bij het beoordelen van een managementsysteem, waar de auditor veel vrijheid heeft om te kiezen naar welke aspecten hij kijkt om de implementatie te controleren, vindt de bevooroordeelde eenvoudig bewijzen die zijn vooroordeel bevestigen.

Voor het beoordelen van het managementsysteem in relatie tot publiek toezicht is de vraag, wat het managementsysteem effectief doet met het structureel verbeteren van het naleefgedrag. Wat nu met name bij certificatie van managementsystemen ontbreekt is een onbevooroordeelde, kritische analyse die een getrouw beeld geeft van (a) de mate van consistentie tussen papieren en fysieke werkelijkheid en (b) de mate van de intrinsieke motivatie van het bedrijf. Pas als het certificaat wordt verleend onder deze condities, heeft het certificaat voor de publieke toezichthouder substantiële waarde. Zo lang dit niet het geval is, betekent een certificaat voor de publieke toezichthouder slechts een indicatie dat het gecertificeerde bedrijf potentie heeft tot private borging.

Kijkend naar de beslisboom uit het eerder opgestelde rapport over private borging van regelnaleving impliceren deze conclusies dat momenteel niet wordt voldaan aan belangrijke randvoorwaarden om nu al optimaal gebruik te kunnen maken van certificatie bij publiek toezicht.

Ten eerste ontbreekt het hiertoe aan draagvlak bij publieke toezichthouders omdat zij, gemiddeld genomen, onvoldoende vertrouwen hebben in de effectiviteit van certificatie. Ook geven de publieke toezichthouders nauwelijks zinvolle terugkoppeling aan de bij certificatie betrokken private partijen op systeem- en stelselniveau.

Ten tweede schiet certificatie tekort in het kritisch onderscheiden van goed geïmplementeerde van slecht geïmplementeerde systemen en in het autonoom verbeteren van het certificatiestelsel.

Ten derde is er bij bedrijven een reële kans op free rider gedrag als certificaten op grond van een onvoldoende kritische toets op de implementatie worden verleend.

Een laatste conclusie is dat de in het kabinetsstandpunt omschreven genuanceerde houding ten aanzien van certificatie afwijkt van wat in de praktijk wordt waargenomen. In het beleid worden certificatie en publiek toezicht in de toezichtsondersteuningsvariant als elkaar aanvullende concepten beschreven terwijl de publieke toezichthouders in de praktijk deze vooral als substituten van elkaar lijken te beschouwen. Hier lijkt sprake te zijn van inconsistente tussen beleid en uitvoering. Het is de vraag wat de oorzaak hiervan is en hoe dergelijke inconsistenties kunnen worden voorkomen.

Aanbevelingen

Allereerst wordt aanbevolen te onderzoeken hoe de consistentie tussen beleid en uitvoering in de toezichtspraktijk kan worden gewaarborgd. Voor een goede implementatie is het in elk geval van belang om in een vroeg stadium de discussie te voeren tussen beleid en betrokken toezichthouders over de gevolgen en de haalbaarheid van bepaald beleid.

De belangrijkste aanbeveling aan het Ministerie is om in het beleid pas een plaats in te ruimen voor het actief gebruik van certificatie in combinatie met metatoezicht als voldaan is aan de

randvoorwaarden die zijn genoemd in tabel 5-1. Als aan deze voorwaarden niet is voldaan en de publieke toezichthouder heeft toch de intentie metatoezicht uit te voeren, is het model van Noord-Brabant een optie. Hierbij kan het certificaat alleen dienen als praktische indicatie dat het bedrijf potentie heeft tot zelfregulering. Echter, de beoordeling van de kwaliteit van de private borging kan dan niet worden gebaseerd op de certificatie audit maar moet op een andere manier worden uitgevoerd, al dan niet in eigen beheer van de publieke toezichthouder.

Deze aanbeveling geldt ook in meer algemene zin voor de actualisering van het kabinetsstandpunt inzake de toezichtsondersteuningsvariant. Enerzijds is certificatie van managementsystemen door haar kwalitatieve karakter kwetsbaarder voor negatieve of positieve vooroordelen dan bijvoorbeeld productcertificaten. Anderzijds kan het certificeren van managementsystemen, mits adequaat uitgevoerd, zowel bijdragen aan het beoordelen van private borging van regelnaleving als aan het stimuleren van de continue verbetering hiervan.

Proces

Benadrukt wordt dat het creëren van de gewenste situatie niet een kwestie is van het omdraaien van een knop. Om het wensbeeld dichterbij te brengen zullen alle partijen, inclusief de toezichthoudende overheid en de gecertificeerde bedrijven bereidheid moeten tonen om te investeren in samenwerking. Enerzijds geeft geen enkel stelsel – privaat of publiek - de zekerheid van 100% regelnaleving, anderzijds mag van certificatie wel meer worden verwacht dan nu wordt waargemaakt. Hierbij ligt voor de toezichthoudende overheid een opdracht om te komen tot het geven van een impuls ter verkleining van de inconsistenties tussen papieren en fysieke werkelijkheid door de private partijen (bedrijven, certificerende instellingen en Raad voor Accreditatie) op dit punt strikt aan te spreken. Het weerstaan van de verleiding om bij individuele incidenten terug te vallen in oude reflexen en wantrouwen is hierbij een reëel gevaar. Ruimte geven betekent geleidelijk opschuiven naar metatoezicht, dus loslaten van aandacht voor details en terughoudend zijn met interventies naarmate de private borging beter functioneert. Het model dat de Provincie Noord-Brabant heeft ontwikkeld biedt een interessante mogelijkheid om invulling te geven aan deze geleidelijke groei van de rol van certificatie.

Voor de private partijen (bedrijven, certificerende instellingen, RvA en schemabeheerders) ligt er de opdracht om het vertrouwen in certificatie bij de publieke toezichthouder te herstellen en bestendigen. Dit vergt een zelfkritische houding ten aanzien van het certificatiestelsel als geheel in het certificeren van managementsystemen in het bijzonder en de bereidheid om transparant te zijn over de gevolgde werkwijze en de resultaten.

Het samen brengen onder een gemeenschappelijke agenda die perspectief biedt op duurzame verbetering is van groot belang. Beleidsmatig kan het bovenbeschreven proces worden ondersteund door de dialoog te organiseren. Een concrete mogelijkheid hiertoe is door het organiseren van één of enkele workshops met de betrokken partijen om te bepalen of, en zo ja onder welke voorwaarden, perspectief kan worden gevonden om te voldoen aan de bovengenoemde randvoorwaarden. Aanbevolen wordt hierbij waar mogelijk de aansluiting te zoeken bij andere lopende trajecten zoals de signaalbrief van de drie inspecties en de toezichtstafels die op initiatief van VNO-NCW worden georganiseerd.

Referenties

- Boiral, O. (2012). ISO Certificates as Organizational Degrees? Beyond the rational Myths of the Certification process, *Organization Studies*, 33(5-6)
- Bokhorst, M. (2011). Effectiveness of certification and accreditation as a public policy instrument in the Netherlands, paper at ECPR Conference Reykjavik
- Bree, M.A. de (2013). Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht, Erasmus Universiteit in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Brouwer, M.A.C.Koppen C.S.A. van (2008). The soul of the machine: continual improvement in ISO 14001, *Journal of Cleaner Production* 16, 450-457
- Christmann, P. Taylor, G. (2006). Firm self-regulation through international certifiable standards: Determinants of symbolic versus substantive implementation, *Journal of International Business Studies*, 37
- Crilly, D., Zollo, M., Hansen, M.T. (2012). Faking it or muddling through? Understanding decoupling in response to stakeholder pressures, *Academy of Management Journal*, Vol. 55, No. 6
- Eijlander, Ph. (2008). Over de groei en bloei van certificatie. Haarlemmerolie voor het handhavingstekort? TBR, Tijdschrift voor Bouwrecht, nr. 7 juli 2008
- Gabriël, S. K. (2008). Hulp bij de handhaving: Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in het bijzonder door middel van het vorderen van informatie-overdracht Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP)
- Grabowsky, P.N. (1995). Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 8 No. 4, October
- Meyer, J.W., Rowan, B. (1977). Institutional Organizations: Formal structure as a myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83
- Planet & Prosperity Ltd. (2013). New opportunities to improve environmental compliance outcomes using certified EMSs, Sniffer
- Provincie Noord-Brabant R.J.C.H. Wolfs en P.Meerman (2010). Systeemgericht toezicht Provincie Noord-Brabant; Tussentijds projectverslag
- Provincie Noord-Brabant (2011). Beleidskader Systeemgericht Toezicht
- Sandholtz, K.W. (2012). Making standards stick: A Theory of Coupled vs. Decoupled Compliance, *Organization Studies*, 33(5-6)
- STEM (2008). De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht, STEM Publicatie 2008 / 2

Tesla, F., Rizzi, F., Daddi, T., Gusmerotti, N.M., Frey, M., Iraldo, F. (2014). EMAS and ISO 14001: the differences in effectively improving environmental performance, *Journal of Cleaner Production* 68

TNO (2013). Vergelijkend onderzoek naar arbozorg bij OHSAS en soortgelijke niet-OHSAS bedrijven

Voort, H. van der (2013). Naar een drie-eenheid van co-regulering; over spanningen tussen drie toezichthouders, Sandedruk

Vries H. de, The Value of Management System Certification, presentatie workshop IMPEL 8 oktober 2014 Rotterdam

Vries, H. de, Bayramoglu, D.K., Wiele, T. van der (2012). Business and environmental impact of ISO 14001, *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol. 29 No. 4

VROM Inspectie (2008). Eindrapport Pilot Compliance Management, Frontoffice Chemie

Walgenbach, P. (2007). Facade and means of control: the use of ISO 9000 standards. In L. Tveuvsen, A. Spiller, M. Peupert, & G. Jahn (Eds), *Quality Management in Food Chains*, Wageningen Academic Publishers

Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (2013). Toezien op Publieke Belangen

Bijlage 1 Begrippen

In dit onderzoek hanteren we onderstaande begrippen (met bronvermelding in de voetnoten).

Accreditatie

Een formele erkenning van de competentie van een laboratorium (kalibratie-, test-, beproevings- en medische laboratoria), een inspectie-instelling of een certificatie-instelling door een accreditatie-instelling die voldoet aan de eisen van ISO/IEC 17011. In Nederland is de raad voor Accreditatie de enige accreditatie instelling.³⁶

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.³⁷

Private borging van naleving³⁸

Van private borging van de naleving is sprake als private partijen (onder toezicht staande en andere, derde private partijen gezamenlijk)

- de geldende regels bijhouden en deze kennen,
- maatregelen nemen om na te leven,
- controleren op naleving,
- correctieve acties uitvoeren om eventuele overtredingen op te heffen en
- preventieve acties uitvoeren om herhaling van overtredingen te voorkomen,

met als doel om een duurzame naleving door de onder toezicht staande te realiseren.

Metatoezicht³⁹

het toetsen door de overheid van de private borging van de naleving op haar doeltreffendheid en het in het kader daarvan uitvoeren van een aangepast nalevingtoezicht dat bestaat uit het doen van reality checks op de naleving (steekproeven) ter verificatie van de goede werking van de private borging.

Toezicht⁴⁰

Onder toezicht wordt verstaan het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

³⁶ Afgeleid van www.rva.nl, geraadpleegd op 25 november 2014

³⁷ Ministerie van Economische Zaken, Certificatie en Accreditatie in het kader van Overheidsbeleid, 2003

³⁸ Bree, M.A. de, i.o.v. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht, 2013

³⁹ Idem

⁴⁰ Kaderstellende Visie op Toezicht II, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005

Bijlage 2 Gebruikte Afkortingen

Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
CI	Certificerende instelling
ISO	International Standards Organization
I en M	Infrastructuur en Milieu
OHSAS	Occupational Health and Safety Assessment Scheme
RvA	Raad voor Accreditatie
SCCM	Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen
SGT	Systeemgericht toezicht
SIKB	Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer

Bijlage 3 Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
De heer M. Beckman	Bodem+
Mevrouw F. Eizinga	Inspectie Leefomgeving en Transport
De heer C. van Erp	Raad voor Accreditatie
De heer Giddens	Environment Agency, United Kingdom
De heer J. Gort	TNO
De heer W. van Grinsven	Rijkswaterstaat
De heer J. van den Hout	Provincie Noord-Brabant
De heer R. Houwen	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer J. Hutter	ALcontrol Laboratories
De heer W. de Koning	SIKB
De heer B. Meekma	VOC
De heer P. Meerman	Omgevingsdienst Midden-West Brabant
De heer R. Otten	Eurofins Omegam
De heer R. Overduijn	Inspectie Leefomgeving en Transport
De heer A. Pel	DCMR Milieudienst Rijnmond
De heer J. Pijpker	VVMA
De heer J. van der Poel	Raad voor Accreditatie
Mevrouw K. Rheiter	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer F. Stuyt	SCCM
De heer T. Taen	LRQA Lloyd's Register Nederland
De heer J. Theeuwen	Grontmij Nederland / NL Ingenieurs
Mevrouw M. Twisk	DCMR Milieudienst Rijnmond
De heer E. Wieles	Raad voor Accreditatie
Mevrouw M. van den Wijngaart	Raad voor Accreditatie
De heer R. Wolfs	Provincie Noord-Brabant
Mevrouw M. Zuurbier	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer G. Zwetsloot	TNO

Next Step Management B.V.
Marshalllaan 91
3223 HC Hellevoetsluis
www.nextstepmanagement.nl
info@nextstepmananegement.nl

