

Vergaderjaar 1997–1998

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 71

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 oktober 1997

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 25 september 1997 overleg gevoerd met minister Wijers van Economische Zaken over **het MDW-project normalisatie en certificatie** (24 036, nr. 47).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Haan** (CDA) zei dat zijn fractie van harte instemt met het in gang gezette proces van normalisatie en certificatie. Dat proces ordent markten en maakt ze ook transparant. Als een bedrijfstak dat zelf kan doen, moet dat – onder bepaalde voorwaarden – vooral worden gestimuleerd. Er moet echter voor worden gewaakt dat normalisatie- en certificatie-instituten een monopoliepositie gaan innemen. Als er al instituten met monopolieachtige trekken ontstaan, dient de staat erop toe te zien dat zij hun taken goed verrichten tegen realistische prijzen.

Hoe kan worden gegarandeerd dat de consumenten en het MKB betrokken blijven bij het proces van normalisatie en certificatie? In de brief van de minister wordt over deze problematiek het een en ander opgemerkt, maar de heer De Haan wilde graag iets meer duidelijkheid op dit punt.

Het MDW-proces zal worden ingebed in algemeen wetgevingsbeleid. Wanneer zal de nota verschijnen waarin wordt ingegaan op deze stap in het gehele proces? Hoe moet dergelijke wetgeving er volgens de minister uitzien? De heer De Haan wees erop dat de lijst met bedrijfstakken wel zeer divers is – uiteenlopend van onderwijs tot de bouwsector en voorschriften met betrekking tot het deksel van een jampotje – en vroeg zich af of het wel mogelijk zal zijn adequate wetgeving te ontwerpen. Denkt de minister aan een raamwet waarin de uitgangspunten van normalisatie en certificatie worden omschreven?

Ten slotte suggereerde de heer De Haan af te stappen van de term «deregulering». Het gaat immers om een andere regulering op decentraal niveau. De overheid zou zich niet moeten bemoeien met zaken die op decentraal niveau beter kunnen worden geregeld. Hij vond dat de term «liberalisering» (de onzichtbare hand die de markten reguleert) evenmin van toepassing is. Voor een goede marktwerving zijn juist regels nodig.

¹ Samenstelling:

Leden: Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), G. de Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Hessing (VVD), Crone (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66), Houda (PvdA), Hofstra (VVD). Plv. leden: Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), De Haan (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), Verbugt (VVD), Meyer (groep-Nijpels), M.B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Roethof (D66), Feenstra (PvdA), Passtoors (VVD).

Het in gang gezette MDW-proces kan wat dat betreft een goede functie vervullen.

De heer **Van Walsem** (D66) zei dat de overheid telkens weer de vraag zal moeten beantwoorden of er een publiek belang aan de orde is en zo ja, wat dat dan inhoudt. Die vraag moet in overleg met de marktpartijen worden beantwoord. Het resultaat van certificatie door private partijen moet deregulering en het verminderen van de wildgroei zijn. Wat dat laatste betreft zette de heer Van Walsem vraagtekens bij de certificatie van bijvoorbeeld rookvrije scholen. De overheid dient aan te geven op welk niveau en op welke wijze het publieke belang zal worden beschermd. Zij moet haar verantwoordelijkheid voor een duidelijke normstelling en een passende marktcontrole nemen. De kosten van die publieke taak mogen niet worden afgewenteld op het bedrijfsleven. De vrees van het bedrijfsleven op dit punt leek de heer Van Walsem niet ongegrond. Hij wees in dit verband op het heffen van entreegelden voor deelname aan normcommissies door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

Hopelijk zal de bedrijfseffectentoets onderdeel gaan uitmaken van het stappenplan. Dat zou dan vooral ook moeten gelden voor MKB-bedrijven die in het algemeen nog een achterstand hebben in het proces van normalisatie en certificatie. Is de minister met het oog daarop bereid om zo nodig financiële steun te verlenen aan deze zeer belangrijke sector van het bedrijfsleven? Voorkomen moet worden dat het MKB een structurele achterstand oploopt.

Het spreekt vanzelf dat normalisatie en certificatie een goede marktwerking niet in de weg mogen staan. Accreditatie van certificatie-instellingen is een goede zaak en hetzelfde geldt voor het op gepaste wijze gebruik maken van rijkskeurmerken. Deelname van de overheid aan normcommissies is welhaast een voorwaarde voor een goede voortgang in het normalisatie- en certificatieproces.

Ten slotte vroeg de heer Van Walsem naar de afstemming in Europees verband van deze complexe en weerbarstige problematiek. Hoe oordeelt de minister over de mogelijkheid om in EU-verband een kopgroep van landen te formeren die in het kader van de Europese normalisatie en certificatie het voortouw neemt?

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) zei dat normalisatie en certificatie van cruciaal belang zijn met het oog op transparante en goed werkende markten. De noodzaak van meer marktwerking betekent echter niet dat er meer normalisatie en certificatie moet zijn. Voorop moet staan dat normalisatie en certificatie niet leiden tot een situatie waarin dominante marktpartijen proberen een markt op te delen om zich een monopoliepositie te verwerven. Wat dat betreft maakte hij zich zorgen over de wildgroei van certificaten in met name de MKB-sector. Enerzijds is er het gevaar van uitdijende administratieve lasten en anderzijds staan certificaten en normen, die niet echt nodig zijn, een goede marktwerking in de weg, bijvoorbeeld als outsiders erbuiten worden gehouden.

Normen en certificaten geven de overheid een instrument in handen om het publieke belang te behartigen en gehoopt wordt dat de overheid samen met de marktpartijen tot een win-winsituatie kan komen. Het leek de heer Van der Ploeg dat die normen en certificaten slechts een aanvullend karakter kunnen hebben en nooit een alternatief kunnen zijn voor overheidsregulering. In bijvoorbeeld de sfeer van het milieubeleid kan niet alles via convenanten worden geregeld.

De in de bijlage opgenomen lijst met «MDW-onderwerpen» betreffen voornamelijk overheidsdossiers. Het VNO heeft er terecht op gewezen dat de overheid zelf een breed scala van beleidsterreinen heeft aangedragen voor onderzoek naar mogelijkheden van normen en certificaten en dat het bedrijfsleven zelf weinig inbreng heeft geleverd. Hoe oordeelt de minister hierover en wie moet volgens hem de kosten van normalisatie en

certificatie voor zijn rekening nemen? Als normen nodig zijn voor een goede marktwerking, dient het bedrijfsleven in beginsel zelf die kosten te betalen. Het tegenovergestelde is ook het geval. Ook vroeg de heer Van der Ploeg of normen en certificaten algemeen verbindend moeten worden verklaard. Wat is de rol van de overheid op dit punt?

Het aspect van statische en dynamische verwijzingen kan dominante marktpartijen impliciet een regulerende bevoegdheid geven die een goede marktwerking belemmert.

Het spreekt vanzelf dat een certificeerder onafhankelijk moet zijn en werk van hoge kwaliteit moet afleveren. Wildgroei dient te allen tijde worden vermeden.

Ten slotte vroeg de heer Van der Ploeg naar de nationale beleidsruimte voor normalisatie en certificatie in het kader van de EU.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) benadrukte dat de participatie van MKB, consumenten en andere sectoren bij de vaststelling van de normalisatiecodes gewaarborgd moet worden. Een definitie luidt dat de code moet verduidelijken waar de grenzen van de verantwoordelijkheden liggen, welke procedures dienen te worden gevolgd en welke belanghebbenden erbij dienen te worden betrokken. Enige uitwerking van deze definitie leek mevrouw Voûte op haar plaats. In het algemeen is het van belang dat er een eenduidige definitie komt van normalisatiecodes. Zij benadrukte dat certificatie een vrijwillig karakter moet dragen. De overheid dient via wetgeving de kaders te formuleren waarbinnen de markt zelf moet gaan certificeren. Van groot belang is dat de financiële verantwoordelijkheid en administratieve lasten niet worden afgewenteld op het bedrijfsleven. In dat kader kan de revitalisering van de bedrijfseffectentoets belangrijk zijn.

Bij de vaststelling van de normen mogen de grote marktpartijen het MKB niet domineren. Mevrouw Voûte vond het jammer dat in de brief niets wordt gezegd over het financiële kader waarbinnen het NNI functioneert. Zij wees erop dat projectfinanciering de mogelijkheid biedt het MKB er meer bij te betrekken. Hoe is overigens in het algemeen de financiële situatie van het NNI?

Wanneer zal de ICHW haar voorstellen doen voor een kabinetsstandpunt over de wijze waarop certificatie en normalisatie kunnen worden ingebed in algemeen wetgevingsbeleid? Zal de voortgangsrapportage van EZ inspelen op de voorstellen van de ICHW? Het leek mevrouw Voûte dat met name deze voortgangsrapportage een rol zal dienen te spelen bij de wetgeving.

Kan de minister ingaan op het aspect van private én publieke belangen bij certificatie? Als certificerende instellingen serieus genomen willen worden en volop plaats willen geven aan de publieke belangen wat betreft de kwaliteitseisen, dan dienen ze zelf geaccrediteerd te worden. Tijdens de behandeling van de wijziging van de Warenwet is een motie met die strekking aangenomen, maar in de brief wordt daarover niets vermeld. Mevrouw Voûte benadrukte dat wildgroei van certificerende instellingen moet worden voorkomen, vooral ook omdat de consument vertrouwen moet hebben in certificatie. Als bijvoorbeeld een bedrijf meedeelt dat zijn producten geen gemodificeerd soja bevatten, moet de consument erop kunnen vertrouwen dat dat inderdaad het geval is. Als er een wildgroei is van certificaten kan de consument door de bomen het bos niet meer zien.

Vervolgens vroeg mevrouw Voûte naar de samenstelling van de raad voor de accreditatie. Is deze raad onafhankelijk genoeg? Europese samenwerking op het gebied van normalisatie en certificatie leek haar van groot belang. Ten slotte wees zij erop dat de eventuele implementatiemomenten van de MDW-projecten (zie bijlage van de brief) tot enige onduidelijkheid hebben geleid in het bedrijfsleven.

Het antwoord van de minister

De **minister** benadrukte dat het gaat om normalisatie en certificatie in de context van regelgevingstrajecten van de overheid. De vraag staat centraal of normalisatie en certificatie een rol kunnen spelen in de ordenende taken van de overheid, die zodanig te werk dient te gaan dat de betrokken partijen in de samenleving minimaal worden belast en dat er maximale mogelijkheden worden geboden voor vernieuwing en flexibiliteit. Telkenmale ook moet de vraag worden gesteld of normalisatie en certificatie de innovatie en efficiëncymogelijkheden voor het bedrijfsleven bevorderen. Marktwerking is immers geen doel op zichzelf.

Normalisatie en certificatie hebben zeker ook iets van doen met deregulering en soms ook herregulering. Deregulering behelst soms lichtere regels, maar vaak ook het afschaffen van regels. Een voorbeeld van lichtere regelgeving is het vervangen van de vergunningplicht door algemene regels in het kader van de Wet op het milieubeheer, terwijl in het kader van het taxiproject het vergunningenstelsel en het tariefbeleid zijn afgeschaft. Verder kan zelfregulering (onder strikte voorwaarden) de handhaafbaarheid van wetten aanmerkelijk verbeteren.

In het algemeen kan dus worden gesteld dat normalisatie en certificatie de MDW-doelstellingen dienen. Tegelijkertijd moet men echter normalisatie en certificatie niet beschouwen als een panacee. Bij de toepassing ervan moeten strikte randvoorwaarden in het oog worden gehouden. Aan het normalisatieproces worden hoge eisen zijn gesteld. Het moet open, toegankelijk, kenbaar en objectief zijn en het moet op consensus zijn gebaseerd. Dat laatste moet voorkomen dat de ene groep iets oplegt aan andere groepen. Certificatie en keuring en ook accreditatie moeten gezaghebbend, onafhankelijk, betrouwbaar, deskundig en objectief zijn. Verder dient te worden voldaan aan specifieke wetgevingstechnische en juridisch-bestuurlijke randvoorwaarden. Ten slotte moet worden gewaakt tegen een klakkeloze overdracht van financiële en administratieve lasten.

Normalisatie en certificatie kunnen niet worden gezien als een alternatief voor regelgeving. Vaak gaat het om een mengvorm van gedereguleerde of geherreguleerde wetgeving en een verwijzing naar normen en certificaten als uitwerking van de wet. Het betreft immers een publiek domein waarbinnen publieke belangen aan de orde zijn. Die belangen nopen tot wettelijke regels, zij het in een gedereguleerde vorm van doelvoorschriften. Die wettelijke voorschriften blijven altijd keiharde voorwaarden waaraan moet worden voldaan, ook als wordt verwezen naar een norm of certificaat. Normen en certificaten dienen te worden beschouwd als hulpmiddelen om een wet na te leven.

Normen hebben betrekking op de kwaliteit van een product, dienst of proces waaraan eisen kunnen worden gesteld in de sfeer van kenbaarheid, wettelijke legitimatie en beschikbaarheid. De toepassing ervan wordt gekenmerkt door vrijwilligheid, aansturing uit de markt, internationale oriëntatie, toegankelijkheid voor belanghebbenden en consensus. Als aan de strikte randvoorwaarden wordt voldaan, is het gevaar bezworen dat publieke belangen worden verwaarloosd of dat zwakkere marktpartijen aan hun lot worden overgelaten.

Het MKB dient zichzelf te organiseren met het oog op de gewenste participatie. Het kan niet zo zijn dat de overheid in den brede het financiële nadeel, dat het MKB nu eenmaal heeft, compenseert. Wel heeft de overheid nagedacht over de vraag hoe het MKB er meer bij kan worden betrokken. Met het oog daarop is de projectfinanciering van het NNI zodanig aangepast dat kennisoverdrachtprojecten ten behoeve van het MKB financieel worden ondersteund. Verder is bij de cofinanciering van het normalisatiewerk het MKB meer dan voorheen een aandachtspunt. Daarnaast is er het project «MKB-groeicertificaat» van de RvA en MKB Nederland met financiële ondersteuning door onder meer het departement van EZ. Dat project is erop gericht de ISO-certificering voor het

MKB toegankelijk te maken. Het verdient overweging de regelgeving zodanig aan te passen dat de rol van het MKB automatisch ter sprake komt als normen en certificaten in het geding zijn. Op die manier kunnen de zwakkere marktpartijen worden beschermd.

Bij het ontwerpen of wijzigen van wet- en regelgeving dient het toepassen van de bedrijfseffectentoets eigenlijk gefundenes Fressen te zijn. Juist omdat dat vanzelfsprekend is, is er in de brief weinig over gezegd.

De normalisatiecode is bedoeld als aanvullend instrument opdat normalisatie voldoet aan de eisen die de betrokken partijen stellen. Het gaat om de operationalisering van de begrippen transparantie, toegankelijkheid, kenbaarheid, legitimatie en consensus. De normalisatiecode expliciteert als het ware al bestaande verplichtingen en bevestigt daarmee de wens om die verplichtingen feitelijk inhoud te geven en partijen eraan te houden. Het bedrijfsleven en andere marktpartijen moeten zich goed instellen op het normalisatieproces om kennis te verwerven en actief mee te doen. Ook de brancheorganisaties moeten investeren in normalisatie. Het NNI moet het consensusmodel feitelijk inhoud geven. Als het erin slaagt een volwaardig product te leveren, is de klant tevreden en kan de overheid in de wetgeving naar normen blijven verwijzen. De overheid dient op wettelijk gereguleerd terrein in afstemming met het NNI alleen van normen gebruik te maken die aan de voorwaarden van het MDW-traject voldoen. Als dat niet lukt, dient overleg te worden gevoerd over de vraag of het instrument van normalisatie en certificatie kan worden gehanteerd bij de handhaving van publieke normen. Zo langzamerhand worden de geesten van de betrokken partijen rijp voor een normalisatiecode. EZ gaat derhalve door op dit zeer ingewikkelde traject.

De Europese en ook de nationale mededingingswetgeving staan samenwerking tussen bedrijven toe als de kwaliteit van voortbrenging en distributie daarmee wordt gediend. Er mag van worden uitgegaan dat het beleid, gericht op normalisatie en certificatie binnen de geschetste randvoorwaarden, niet strijdig is met de mededingingswetgeving.

Accreditatie damt het risico in dat de concurrentie tussen de keuringsinstellingen ten koste gaat van de kwaliteit, die van cruciaal belang is in verband met publieke belangen als veiligheid, gezondheid, milieu en transparantie. De minister meende echter niet dat dit verplichtstelling rechtvaardigt, want ook accreditatie maakt ministerieel toezicht op de instellingen niet overbodig. Accreditatie dient te worden beschouwd als een vrijwillig hulpmiddel voor certificeerders en keurders. Het top down instellen van een verplichting ontnemt de keuringsinstellingen de mogelijkheid op een andere wijze hun technische competentie aan te tonen. Het gevaar is groot dat processen worden bevroren; er moet echter ruimte blijven voor dynamiek en harmonisatie. Instellingen mogen zich best van elkaar onderscheiden op basis van kwaliteit en vernieuwing. Als de bestaande kwaliteit de enig juiste kwaliteit wordt genoemd, wordt er te weinig ruimte geboden voor vernieuwingsprocessen. Verplichte accreditatie leidt tot harmonisatie van keuringen en heeft aldus een negatieve invloed op de marktwerking tussen de keuringsinstellingen onderling en ten opzichte van de niet-geaccrediteerde instellingen. Verplichte accreditatie brengt bovendien zware administratieve lasten met zich mee. De minister ging ervan uit dat de motie-Voûte doelt op situaties waarin het publieke belang deze nadelen overstijgt. Die afweging zal telkenmale moeten worden gemaakt. Hij kon zich heel goed voorstellen dat er situaties zijn waarin besloten wordt om niet over te gaan tot accreditatie en meende dat de nodige omzichtigheid moet worden betracht bij het algemeen verbindend verklaren omdat normen vaak de sectorgrenzen overschrijden.

De RvA kan niet nieuwkomers onder de certificatie-instellingen van de markt weren. Iets anders is dat een instelling, die niet door de raad geaccrediteerd kan worden, een concurrentienadeel heeft ten opzichte van

geaccrediteerde instellingen. Dat betekent overigens niet zonder meer dat eerstbedoelde instellingen geen toegang hebben tot de markt. Wel zal het bijna ondoenlijk worden om door de overheid aangewezen te worden voor wettelijke certificatie. Dat moet echter van geval tot geval een ministeriële beslissing zijn. Het besluit van de RvA is bestuursrechtelijk gezien niet meer dan een advies. De RvA ontleent zijn bestaansrecht aan zijn onafhankelijkheid, objectiviteit, deskundigheid en betrouwbaarheid. Anders kan hij niet gezaghebbend opereren. De accreditatie zelf geschiedt bijna uitsluitend met behulp van internationaal afgestemde accreditatiecriteria. De raad heeft in 1995 de stichtingsvorm aangenomen waardoor niet langer de algemene ledenvergadering maar het bestuur het hoogste orgaan is. Belanghebbenden zijn niet in de gelegenheid om accreditatiebeslissingen van de RvA te beïnvloeden.

De jaren 1994, 1995 en 1996 laten een gelijkmatig oplopend beeld zien wat betreft de bijdrage aan het normalisatieproces. In 1996 was het totaal aan gerichte bedragen 11,4 mln. bij een omzet van 37 mln. De 11,4 mln. bestaat uit financiële bijdragen van decentrale overheden (ongeveer f 300 000), van EZ (1,8 mln) en de rest van de gerichte bijdragen wordt geleverd ten behoeve van normaal normalisatiewerk. Het NNI splitst de herkomst van de gerichte bedragen niet uit naar overheid en bedrijfsleven. Aangenomen wordt dat de departementen ongeveer 40% inbrengen. De bijdrage van het bedrijfsleven in het NNI neemt toe en die van de overheid blijft constant.

Het leek de minister niet raadzaam al te ver voorop te lopen in het Europese normalisatie- en certificatieproces. Met het oog op het goed functioneren van de interne markt moet niet met twee snelheden (met verschillende normsystemen) worden gewerkt. Het spreekt overigens vanzelf dat een Europese aanpak zeer gewenst is.

De voortgangsrapportage kan uiterlijk half februari 1998 worden verwacht. De Interdepartementale commissie voor harmonisatie van wetgeving zal eveneens begin 1998 met een rapport komen.

Tweede termijn

De heer **Van Walsem** (D66) vroeg of het Nederlandse MKB gebruik heeft gemaakt van het door de Europese Commissie beschikbaar gestelde geld in het kader van normalisatie en certificatie. Hij zei geen vertrouwen te hebben in minder volwaardige certificaten voor het MKB, maar wel in een stapsgewijs proces om te komen tot volwaardige certificaten.

De heer Van Walsem vroeg verder of de minister van plan is om ook de consumenten- en werknemersorganisaties bij de voorbereiding van de normalisatiecode te betrekken. Kan de voortrekkersrol van EZ in dit proces iets meer nadruk krijgen om te voorkomen dat partijen door de bomen het bos niet meer zien?

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) zei evenmin behoefte te hebben aan onvolwaardige certificaten voor het MKB. Verder vroeg hij nog hoe de minister denkt om te gaan met het gegeven dat niet alle consumenten per se de hoogste kwaliteit willen hebben.

De **minister** zei niet te weten of het MKB gebruik maakt van EU-gelden voor normalisatie en certificatie. Het leek hem dat het MKB in dezen een eigen verantwoordelijkheid heeft.

Zowel consumenten- als werknemersorganisaties worden op de passende momenten betrokken bij het normalisatieproces. De minister zei geen behoefte te hebben aan een monopoliepositie van EZ in het normalisatietraject en er de voorkeur aan te geven de goede samenwerking met Justitie en ook de andere departementen voort te zetten. EZ blijft uiteraard een coördinerende rol spelen.

De minister sloot niet uit dat er te hoge kwaliteitseisen worden gesteld. Bij het opstellen en beoordelen van regelgeving moet met die mogelijkheid rekening worden gehouden. Bedrijfseffectentoetsen kunnen in dezen een goede rol spelen.

De voorzitter van de commissie,
H. Vos

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels