

saties) en in de desbetreffende branche de toepassing van certificatie op brede steun kan rekenen, kan mogelijk met de toepassing van certificatie worden volstaan. In alle andere gevallen zal de overheid nog aanvullend een actief toezicht- en handhavingsbeleid dienen uit te voeren. Vervolgens heeft de overheid een keuze te maken in de mate waarin zij zich actief wil bezighouden met de totstandkoming van beoordelingscriteria en de wijze van uitvoering van certificatieactiviteiten, ofwel in hoeverre zijzelf verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van de betreffende certificatieactiviteiten wil dragen. Tot op heden wordt deze vraag op verschillende beleidsterreinen op verschillende wijzen beantwoord. In de parlementaire stukken over de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* wordt nadrukkelijk gesteld dat het fenomeen certificatie aan het bedrijfsleven toebehoort.

'Juist doordat het van en voor het bedrijfsleven is en onder open concurrentieverhoudingen functioneert, blijkt het stelsel goed in de pas te blijven met ontwikkelingen die zich voordoen in handel en industrie.'¹¹

Volgens de regering dient voorkomen te worden dat certificatie-instellingen als gevolg van de vervulling van wettelijke taken in het publieke domein worden gezogen.¹² Hoewel de mening van de regering duidelijk lijkt, toont de beleidspraktijk op terreinen als arbeidsomstandigheden en bodembescherming andere benaderingen. Zo is de wettelijk verplichte certificatie van arbodiensten volledig ingekapseld in publiekrechtelijke randvoorwaarden, waarbij de certificatie-instellingen worden beschouwd als organen die met overheidsgezag zijn belast.

De noodzaak tot overheidsbemoeienis is vooral afhankelijk van de perceptie van het fenomeen en de consequenties die daaruit volgen. Behoort certificatie toe aan het bedrijfsleven en kan het slechts ten dienste staan aan het nalevingsgedrag van bedrijven of is het fenomeen ook een reguleringsinstrument van de overheid? Afhankelijk van deze keuze krijgt certificatie een bepaalde toepassing en zullen al of niet publiekrechtelijke eisen (moeten) worden gesteld. De uiteindelijke afweging is echter minder eenvoudig dan zij op het eerste gezicht is. Enerzijds lijkt teveel overheidsbemoeienis niet wenselijk daar de voordelen van de toepassing van certificatie boven overheidsregulering juist liggen in het zelfregulerend karakter van het verschijnsel. Anderzijds mag de overheid reguleringsproblemen niet 'over de schutting gooien'

door certificatie in relatie tot wetgeving te introduceren en vervolgens, zonder de effecten hiervan af te wachten, het eigen optreden tot een minimum te beperken.

Noodzakelijke voorwaarden voor publieke toepassing

Onafhankelijk van de richting die men voorstaat, is voor een betrouwbare toepassing van certificatie in overheidsbeleid een drietal zaken essentieel. Allereerst is het noodzakelijk dat direct betrokken partijen zelf belang hebben bij betrouwbare en hoogwaardige certificatieactiviteiten. Het verdient dan ook de voorkeur certificatie toe te passen op beleidsterreinen waar normadressanten zelf de sterke drang hebben om aansprakelijkheid voor onwettig handelen te voorkomen of waar anderszins de noodzaak bestaat zich tegenover betrokkenen te verantwoorden voor de wijze van naleving van wet- en regelgeving. Met wetgeving kan eventueel dit eigen belang van betrokken partijen worden versterkt. Vervolgens is het voor een beter functioneren van het verschijnsel certificatie noodzakelijk dat meer openheid wordt betracht over gehanteerde regels en procedures. De huidige vaagheid binnen de certificatiestructuur komt het vertrouwen erin niet ten goede. Het vergroten van de kenbaarheid van de gehanteerde regels en het bestaan van (in de normen voorgeschreven) inspraakmechanismen en klachtenregelingen kan belanghebbenden meer betrekken bij de werking van certificatieregelingen en daarmee het vertrouwen vergroten. Dit is niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid, maar ook van de certificatiebranche zelf. Een bedrijfstak die haar bestaan dankt aan een behoefte aan betrouwbare informatie, zou daar ook zelf een actieve bijdrage in mogen leveren. Tenslotte dient de overheid zich op enigerlei wijze met de kwaliteit van publieke certificatie te bemoeien. Zij kan dit doen als direct belanghebbende binnen de certificatiestructuur, maar juist ook door partijen op hun eigen verantwoordelijkheid aan te spreken. Met haar eigen toezicht en handhavingsinstrumenten heeft de overheid als geen ander de mogelijkheid zich van de waarde van certificaten te vergewissen. Zij kan er gecertificeerden en certificatie-instellingen dan ook op aanspreken, indien certificatieactiviteiten niet leiden tot een verbeterde naleving van wet- en regelgeving. Voor alles moet worden voorkomen dat de overheid terugtreedt voordat zij enige mate van zekerheid heeft over de waarde van gehanteerde certificatiesystemen.

COLUMN

Leo Klinkers

Dr. L.E.M. Klinkers is bestuurskundig adviseur

Democracide

Experimenteer niet met de maatschappij, noch met de staat, stelde ik in augustus. Net als de aarde vormen die een holistisch-organisch geheel. In vele jaren gevormd tot een fijnzinnige samenhang waar je niet aan moet komen zonder onherstelbare schade toe te brengen.

T och daaraan te knoeien leidt alleen maar tot sterfgevallen: onderwijs, zorg, WAO, ruimtelijke inrichting, onderkant steden, gefuseerde uitkerings- en arbeidsvoorziening, mobiliteit, veiligheid, integratie, privatisering, drugsbestrijding, afhandeling rechtszaken, verlichting administratieve lasten bedrijfsleven. Verspilling van miljarden (staatskas): voldoende om te mogen vrezen voor een belastingopstand.

Ontrederende oplossingen

Het ergste lot dat ons in dergelijke omstandigheden kan treffen is een regering van doeners en daadkrachtigen die wel eens even orde op zaken zal stellen. Alle genoemde problemen zijn namelijk voortgekomen uit datzelfde 'doen' van de afgelopen twintig à dertig jaar. Als ons politieke systeem één manco heeft dan is het wel het onvermogen tot het maken van rustige analyses van problemen en het blootleggen van hun oorzaken, om vervolgens de oplossingen alleen maar te zoeken in het bestrijden van die oorzaken. In plaats daarvan vluchten politici liever in niet op analyses gebaseerde oplossingen die de samenleving volledig ontredde. In de marge van dat aan kwaadwilligheid grenzende onbenullige oplossingsdenken spelen de drang tot maatschappijhervorming van de PvdA en de drift tot staatshervorming van D66 een (angst)aanjagende rol. In de woorden van PIETER HILHORST: 'De samenleving mag dan niet maakbaar zijn, iets kapot maken lukt de politiek nog altijd vrij aardig' (*Volkskrant*, 8-4-2003). De genoemde sterfgevallen tekenen het einde van een politieke levenscyclus die zo'n vijftig jaar heeft geduurd. Dit stervensproces niet op tijd te (h)erkennen, maar in plaats daarvan steeds door te gaan met ontwikkelen en hervormen, heeft de onvermijdelijke neergang ernstiger gemaakt dan nodig was. Het land is kapot hervormd op een moment, rond 1990, waarop de ontwikkelaars hadden moeten plaatsmaken voor beheerders. Nu moeten we die overontwikkeling afbouwen en als nog overgaan tot beheer van de samenleving. Daarvoor is ten eerste een *homo politicus* nodig die in staat is het volk te vertegenwoordigen. En bestuurders die leren diagnoses te maken en langetermijnoplossingen te zoeken in die analyses. Maar zoals veel docenten weten: leren begint met afleren. Dus daar lopen we meteen al vast. Onze volksvertegenwoordigers willen alleen maar meebesturen en de bestuurders willen alleen maar

oplossingen. Dat krijg je er nooit uit, dan alleen na ernstige calamiteiten. En dan nog bekijft het maar eventjes en vervalt men al snel weer in dezelfde fouten. De huidige volksvertegenwoordigers en bestuurders kunnen individueel noch collectief de neerwaarts gerichte kwaliteitsspiraal van het dagelijkse politiek-bestuurlijke bedrijf doorbreken (vgl. Gerard van Westerloo, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij 2003). Daarnaast moet men de dagelijkse politieke leiding bij de fractievoorzitters in de Tweede Kamer weghalen en deze, net zoals in België, (terug)geven aan de partijvoorzitters. Naast de vijfhonderd andere die u bij Van Westerloo vindt, is het een van de ernstigste fouten van ons politieke systeem dat het zwaartepunt van de politiek in handen ligt van uitgerekend die personen die een politieke tijdshorizon van slechts 24 tot 48 uur hebben. Alleen partijvoorzitters die de politieke leiding hebben, kunnen het vorige probleem oplossen en volksvertegenwoordigers rekruteren die niet willen meebesturen, en die niet als 'beleidsmedewerkers' het werk van ambtenaren zitten over te doen.

Samenlevingswens

De formatieperiode is de 'killing fields' van democratische waarden en normen. Twee formaties in een jaar is welhaast 'democracide'. Het regeerakkoord moet plaatsmaken voor een opsomming van alle problemen die in de afgelopen twintig à dertig jaar onder het karpert zijn geveegd. Daarnaast moet er een samenlevingswens komen. Dat is een aggregatie van wat er in de maatschappij leeft. Het componeren daarvan is de taak van de volksvertegenwoordiging. Die samenlevingswens hanteren als onderlegger voor de keuze welke problemen ten gronde zullen worden geanalyseerd, en ten principale opgelost, is de taak van de regering. Daartoe moet een voorzitter met verstand van maatschappij en staat de Kamerleden uit het Binnenhof jagen en de samenleving in schoppen. Thom de Graaf lijkt daartoe een geschikt persoon. Hij is nu reeds 'zeventig op de schaal van Vondeling' en zal snel diens kwaliteit kunnen evenaren. Voor de Eerste Kamer geldt: allemaal een week aan de middeleeuwse schandpaal, twintig stokslagen en duizend strafregels: 'Ik moet de Tweede Kamer controleren.'

Ziehier de basisarchitectuur voor een duurzaam beheer van de samenleving, op zoek naar een nieuwe en vitale politieke levenscyclus.

[11] Kamerstukken II 2001/02, 27426, nr. 9, p. 17.
[12] Kamerstukken II 2000/01, 27426, nr. 3, p. 10.