

# Keurmerken en certificatie in Nederland

Op de website [Keurmerken en certificatie in Nederland](#) worden keurmerken en certificatie belicht vanuit hun oorspronkelijke doel: het verkrijgen van zekerheid over bepaalde eigenschappen van de gecertificeerde objecten. Het verhaal blijft niet beperkt tot de erkende (ook wel: geaccrediteerde) keurmerken en certificaten, want die bestrijken slechts een deel van het terrein.

- [Inleiding](#)
- [Certificatie en accreditatie](#)
- [Productcertificatie](#)
- [Systeemcertificatie](#)
- [Persoonscertificatie](#)
- [Conclusies en aanbevelingen](#)

Dit pdf-bestand is een samenvatting van de website. De [blauw gemarkeerde](#) passages zijn hyperlinks naar de volledige tekst op de website.

## Inleiding

De drie hoofdvormen van certificatie zijn productcertificatie, managementsysteemcertificatie en persoonscertificatie. *Productcertificatie* is de oudste en meest bekende vorm, die meestal resulteert in een keurmerk (met logo); behalve producten kunnen ook diensten en processen onderwerp zijn van productcertificatie. De certificatie van managementsystemen (ook wel: *systeemcertificatie*) heeft betrekking op de bedrijfsvoering van organisaties, en gaat dus niet over de producten en diensten (output) die ze voortbrengen. Bij *persoonscertificatie* zijn individuen het onderwerp van certificatie; het certificatietraject is meestal een examen, terwijl het bijbehorende certificaat veelal diploma wordt genoemd.

Algemene ontwikkelingen die het ontstaan van keurmerken en certificatie bevorderen zijn het steeds complexer wordende aanbod van producten en diensten, de globalisering van de handel met steeds nieuwe aanbieders, de opkomst van nieuwe maatschappelijke thema's als milieu, dierenwelzijn en duurzaamheid, en technologische ontwikkelingen als ICT en internet. Ook de terugtrekkende overheid (deregulering, privatisering) is een stimulans voor de opkomst van private keurmerken en certificatie.

Uit diverse bronnen blijkt dat het beoogde *vertrouwen* in keurmerken en certificatie niet altijd wordt gerealiseerd. Ook wordt regelmatig gewezen op de *wildgroei* van keurmerken, die zou leiden tot *verwarring* bij de consument. Hierin moet onderscheid worden gemaakt tussen pseudo-keurmerken, die op deze site verder niet worden besproken, en certificaten voor overlappende toepassingsgebieden, die inderdaad onnodige verwarring kunnen veroorzaken. Een toename van serieuze keurmerken is op zichzelf niet bezwaarlijk, omdat ze voorzien in reële informatiebehoeften en bovendien positieve effecten kunnen hebben op het betreffende marktaanbod.

*Accreditatie* (erkenning op basis van kwaliteitsnormen) van certificatie-instellingen is een belangrijk middel om het vertrouwen in keurmerken en certificatie te bevorderen. Het belang van algemene informatie over keurmerken wordt breed onderschreven.

## Certificatie en accreditatie

Certificatie is een vrije markt zonder specifieke, algemeen geldende wet- en regelgeving, met certificatie-instellingen (CI's) van zeer uiteenlopende aard en omvang die elkaar op diverse terreinen beconcurreren. De drie hoofdvormen zijn productcertificatie, managementsysteemcertificatie en persoonscertificatie.

Het vertrouwen in certificaten kan worden bevorderd met behulp van *accreditatie*, dat is een onafhankelijke bevestiging van de deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van een certificerende organisatie. Omdat veel CI's niet kunnen voldoen aan de accreditatie-eisen en/of de bijbehorende kosten te hoog vinden, werken ze geheel of voor een deel van hun activiteiten buiten accreditatie.

### *Historie, opkomst*

De in 1981 opgerichte Raad voor Certificatie fuseerde in 1995 met enkele verwante organisaties, en heet sindsdien Raad voor Accreditatie (RvA). In 2010 wees de Nederlandse overheid de RvA aan als nationale accreditatie-instantie op basis van de Europese Verordening 765/2008. Sindsdien is de RvA een zelfstandig bestuursorgaan onder het ministerie van Economische Zaken.

De eerste internationale accreditatierichtlijn, ISO/IEC Guide 40, die verscheen in 1983, maakte nog geen onderscheid tussen de drie hoofdvormen van certificatie. Dat veranderde in 1996, toen twee aparte richtlijnen werden uitgegeven voor productcertificatie (ISO/IEC Guide 40) en managementsysteemcertificatie (ISO/IEC Guide 62), in 2003 gevolgd door de internationale norm voor persoonscertificatie (ISO/IEC 17024). Bij de eerstvolgende herzieningen werden ook de twee richtlijnen omgezet in normen: ISO/IEC 17062 voor productcertificatie, en ISO/IEC 17021 voor systeemcertificatie.

De ontwikkeling van één naar meer CI's per toepassingsgebied is in de jaren tachtig van de vorige eeuw gefaciliteerd door de introductie van centrale colleges van deskundigen en (later) *schemabeheerders*. Hierdoor verminderde het aantal certificatieschema's met overlappende toepassingsgebieden, en ontstond ruimte voor directe concurrentie tussen CI's op basis van eenzelfde norm of schema. Deze ontwikkeling sloot goed aan op de doelen van de in 1994 ingezette MDW-operatie (deregulering en privatisering van overheidstaken).

### *Vertrouwen in certificaten*

CI's kunnen diverse instrumenten inzetten om het *vertrouwen* in hun certificaten te waarborgen, zoals deskundig personeel, periodieke controles, klachtenonderzoek, en contractuele verplichtingen van de certificaathouders, zoals een meldingsplicht bij productieproblemen of vertrek van sleutelfunctionarissen. Bij certificatietrajecten onder accreditatie zijn al veel instrumenten verplicht.

Schemabeheerders hebben diverse mogelijkheden om in het certificatieschema de ruimte voor interpretatieverschillen en onterechte coulance door hun CI's te beperken. CI's hebben diverse mogelijkheden om in de certificatieovereenkomst hun klanten te belemmeren zich beter voor te doen dan ze zijn, en op te treden tegen overtredingen. Afwijkingen van het certificatieschema (non-conformiteiten) worden behandeld volgens de certificatieregels, overtredingen van de certificatieovereenkomst volgen de juridische route, die de CI tot op zekere hoogte zelf kan inrichten.

Bij certificatie als onderdeel van *wet- en regelgeving* kan de overheid extra eisen stellen aan het handelen van de aangewezen CI's, gericht op effectiviteit en consistentie in het toezicht op certificaathouders. Certificatie komt niet in de plaats van het overheidstoezicht, maar kan het wel ondersteunen. Het overheidstoezicht beschikt over meer handhavingskracht, maar ook een CI heeft krachtige mogelijkheden om te bewerkstelligen dat certificaathouders aan de criteria

voldoen, waar onder schorsing en intrekking van het certificaat. De negatieve gevolgen van concurrentiedruk zijn te beperken door slechts één CI per certificatieschema aan te wijzen.

### Accreditatie van certificatie-instellingen

Accreditatie van CI's is in principe vrijwillig, maar kan verplicht worden gesteld door:

- opdrachtgevers, afnemers, en ketenpartners in leveringscontracten;
- schemabeheerders in hun overeenkomst met aangesloten CI's;
- overheden bij certificatie in het kader van wet- en regelgeving.

De Europese Unie verplicht alle lidstaten een nationale accreditatie-instantie aan te wijzen (in Nederland is dat de RvA), en stelt accreditatie verplicht voor CBI's (waar onder CI's) die zijn aangewezen in het kader van productveiligheidswetgeving (Engels: notified bodies). Het Nederlandse *kabinetsstandpunt* over certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid moedigt accreditatie aan in die gevallen waarin een certificaat wettelijk verplicht is (toelatingsvariant), maar legt het niet dwingend op.

In Nederland is er alleen bij persoonscertificatie meer dan één accreditatie-instantie: exameninstututen kunnen zowel terecht bij de RvA als bij de Stichting Examenkamer. De laatste bestrijkt alleen de examinering van beroepsopleidingen, en heeft niet de status van nationale accreditatie-instantie.

De internationaal werkzame organisatie Iseal beoordeelt certificatiënormen en -schema's en de betrokken CI's op het terrein van duurzaamheid (Engels: sustainability). Iseal-leden die voldoen aan haar *Codes of Good Practice* mogen zich 'ISEAL Code Compliant' noemen. Iseal onderscheidt zich van andere accrediterende instanties met haar *Impacts Code*, die CI's verplicht om te onderzoeken in welke mate hun normen en schema's daadwerkelijk bijdragen aan het maatschappelijke doel waarvoor ze zijn ontwikkeld. Dit gaat verder dan de RvA-eis die verlangt dat de validiteit van normen en schema's is aangetoond, dat wil zeggen dat het doel van het schema wordt bereikt met de gekozen onderzoeksmethoden en eisen.

## **Productcertificatie**

De primaire functie van productcertificatie is het bevorderen van vertrouwen bij de doelgroep, die bestaat uit de afnemers/gebruikers/consumenten van de gecertificeerde objecten. Meestal wordt het certificaat keurmerk genoemd, en fungeert een logo of beeldmerk als drager van deze boodschap. Naast producten kunnen ook diensten en processen worden gecertificeerd.

De betekenis van het certificaat is dat de eigenschappen en prestaties aan zekere eisen voldoen. Naast de primaire functie kan productcertificatie de betreffende markt beïnvloeden doordat de keurmerkcriteria fungeren als *richtsnoer* (benchmark), bijvoorbeeld als ook aanbieders zonder keurmerk zich richten op de keurmerkcriteria, grote inkopers (supermarkten, overheden, e.d.) ze toepassen bij inkoop en aanbesteding, of consumentenorganisaties en productvergelijkers ze betrekken bij hun adviezen.

Bij keuringen en controles is het herstel van eventuele non-conformiteiten (NC's) gebonden aan vaste termijnen, afhankelijk van de ernst van de afwijking. Dit ligt vast in de keurmerkcriteria en -procedures (het certificatieschema). De frequentie en de ernst van NC's kunnen worden beperkt door aanvullende eisen aan de bedrijfsvoering (het managementsysteem) van de certificaathouder.

### Historie, opkomst

In het begin van de twintigste eeuw stelde de overheid enkele keurmerken – rijksmerken genoemd – in voor exportbevordering, en zou het daar verder bij laten. Later werd een drietal certificatie-achtige stelsels met logo's opgenomen in productveiligheidswetgeving:

- het nationale NL-teken o.a. voor elektrische apparaten;
- het Europese CE-merkteken voor producten en diensten;
- het internationale E-merk voor producten in/bij motorrijtuigen.

Het NL-teken is aan het einde van de eeuw geleidelijk verdrongen door het CE-merkteken. Het E-merk heeft zich gehandhaafd, maar is wel ondergebracht in de Europese certificatie- en accreditatiestructuur.

De eerste *private keurmerken* zijn gelanceerd door consumentenorganisaties (ANWB, NVvH) en de nutsbedrijven voor elektriciteit, gas en water. Bij de nutsbedrijven gingen de belangrijkste keuringseisen over veiligheid en gezondheid, terwijl bij de consumentenorganisaties de gebruikskwaliteit voorop stond. Samen met het KOMO-keurmerk voor de bouwsector, waren deze keurmerken in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog bepalend voor het keurmerkenlandschap.

Met het toenemen van de welvaart, en daarmee het aanbod van producten en diensten, nam ook het aantal keurmerken toe. Tegen het einde van de twintigste eeuw kreeg deze ontwikkeling een extra impuls als gevolg van deregulering en privatisering door de overheid. Anderzijds zorgde nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van *veiligheid en gezondheid* – grotendeels het gevolg van Europese initiatieven – ervoor dat private keurmerken op dit terrein minder belangrijk werden, en soms verdwenen, zoals het Giveg-keurmerk. In de bouwsector is het KOMO-keurmerk aanvullend ten opzichte van het CE-merkteken, waardoor dit niet negatief werd beïnvloed door de Europese richtlijn voor bouwproducten.

Ook *doelmatigheidskeurmerken*, zoals van de ANWB en de NVvH, verloren tegen het einde van de twintigste eeuw aan betekenis, waarschijnlijk mede door de opkomst van internet, waar steeds meer kosteloze adviezen van deskundigen en ervaringen van gebruikers zijn te vinden, allebei overigens met wisselende betrouwbaarheid. Tezelfdertijd kwamen als nieuwe motieven voor certificatie aspecten van maatschappelijke verantwoordelijkheid naar boven, zoals milieubescherming, energiebesparing, en dierenwelzijn.

De deregulering rond de laatste eeuwwisseling lijkt de opkomst van *branche- en sectorkeurmerken* te hebben bevorderd. Daar waar deregulering gepaard ging met de terugkeer van oude risico's heeft de overheid nieuwe wetgeving ingevoerd (kwaliteitsborging in de bouw, werken aan gasverbrandingsinstallaties), zij het met flinke vertraging.

Op het gebied van veiligheid en gezondheid vertoonde de verhouding tussen wetgeving en *zelfregulering* door middel van keurmerken het volgende patroon. Wetgeving loopt voorop bij risico's in de elementaire levensbehoeften, zoals bij levensmiddelen (Warenwet), en neemt zelfregulering de wind uit de zeilen. Het Vinkje, een privaat keurmerk voor levensmiddelen, was slechts een kort leven beschoren. Zelfregulering loopt voorop bij minder essentiële en/of nieuwe producten en diensten, en kan worden opgevolgd door wetgeving, bijvoorbeeld als de risico's van het gebruik van dergelijke producten en diensten toenemen (gas, elektriciteit), of waar ongezonde eetgewoonten de volksgezondheid bedreigen (verplichte etikettering, Nutriscore).

Bij het onderwerp *mvo/duurzaamheid* (milieubewustzijn, dierenwelzijn, e.d.) beperkte de overheid zich in eerste instantie tot ondersteuning van zelfregulering, zoals blijkt uit de aanloopfinanciering van het Milieukeur en het Beter Leven keurmerk. Met de toenemende urgentie van klimaatverandering, biodiversiteit e.d. neemt (Europese) wetgeving echter het voortouw in essentiële duurzaamheidsaangelegenheden (ontbossing, CO<sub>2</sub>-uitstoot).

Waar het gaat om *eerlijkheid in de handel* werd de dynamiek rond keurmerken meer bepaald door de invloed van belangengroepen dan door de veiligheid en gezondheid van de burgers. Het Botermerk en het Kaasmerk gingen vooraf aan de Warenwet en waren gericht op bescherming van de export, terwijl het VNF-label voor Nederlandse producten wortelde in de belangen van het bedrijfsleven in oorlogsomstandigheden. In de loop der jaren werd de Warenwet uitgebreid met steeds meer samenstellings- en etiketteringsvoorschriften, met uiteindelijk een EU-verordening (1169/2011) voor de verstrekking van voedselinformatie aan

consumenten. De Europese wetgeving voor geografische aanduidingen (beschermde oorsprongsbenaming e.d.) gaf EU-brede bescherming aan producenten van *streekproducten*, die tot dan toe, zeker buiten de eigen landsgrenzen, weinig konden doen tegen misleidende en frauduleuze oorsprongsbenamingen.

Op de markt voor *goede doelen* gaat het ook om eerlijkheid in het maatschappelijk verkeer. Hier verschenen zowel het private CBF-keurmerk als de erkenning van de Belastingdienst voor ANBI's en SBBI's op het toneel. Naar verwachting blijven ze naast elkaar bestaan, omdat ze stoelen op verschillende uitgangspunten en keuringseisen en controleregimes.

#### *Stand van zaken*

De meeste productcertificaten zijn naar hun *doel* in te delen in de volgende categorieën (met tussen haakjes enkele voorbeelden):

- doelmatigheid, meestal inclusief veiligheid en gezondheid (Bondshotel, KOMO, Toegankelijkheid);
- veiligheid en gezondheid (Kema, Politiekeurmerk Veilig Wonen, APK);
- eerlijke handel (Botermerk, Wolmerk, Beschermde streekproducten);
- maatschappelijk verantwoord/duurzaam: milieubescherming, dierenwelzijn, bejegening (EKO, Beter Leven, Incasso Keurmerk).

Toelichting: de begrippen maatschappelijke verantwoordelijkheid van organisaties (mvo) en duurzaamheid worden vaak door elkaar gebruikt.

De certificatie van producten, diensten en processen kent onder andere de volgende *uitvoeringsvormen* (met tussen haakjes enkele voorbeelden):

- stelsels met gedistribueerde verantwoordelijkheden (CE-markering voor producten, APK voor motorvoertuigen);
- keurmerken met verschillende niveaus (sterren/klassen/treden) (SKG, Beter Leven, Milieuthermometer);
- certificatie van goederenstromen (biologisch geteelde producten, groene stroom, CO2);
- branchekeurmerken (Incasso Keurmerk, Hotelsterren);
- overlappende schema's (incassobureaus: 3 stuks, CE-markering: 1 per EU-lidstaat);
- met RvA-accreditatie (SKG, KOMO, Gaskeur) en zonder (ANBI-erkenning, Stichting GarantieWoning, Keuringsraad voor geneesmiddelenreclame).

De *harmonisatie* van overlappende schema's kan stagneren of uitblijven door factoren die weinig tot niets te maken hebben met het verschaffen van aankoopinformatie, zijnde de primaire functie van keurmerken. Ook als de keuringseisen al in hoge mate zijn of worden geharmoniseerd door wet- en regelgeving, kan verdere harmonisatie uitblijven door verschillende servicepakketten voor certificaathouders, segmentatie van de sector, en verschillende toezichtregimes. Op termijn kunnen dergelijke factoren aan kracht inboeten, waardoor harmonisatie alsnog een kans krijgt.

Keurmerken met *verschillende niveaus* kunnen worden gezien als overbrugging van het informatiegat tussen 'zuivere' keurmerken en informatieve etikettering (zie ook [Aankoopinformatie & keurmerken](#) in de bijlage *Functionele omgeving*). Verschillende niveaus zijn pas zinvol als de veiligheid en gezondheid zijn gewaarborgd, al dan niet door separate wetgeving, en daarbij is één niveau voldoende. De niveaus betreffen dan ook gebruiks- en/of secundaire aspecten (duurzaamheid, dierenwelzijn, energieverbruik e.d.).

#### *Accreditatie en toezicht*

De meeste hier besproken keurmerken die betrekking hebben op veiligheid en gezondheid zijn geaccrediteerd door de RvA. Keurmerken zonder accreditatie hebben meestal betrekking op andere eigenschappen van het product of de dienst, zoals doelmatigheid, milieubescherming en bejegening van burgers. Dit beeld is niet generaliseerbaar naar alle keurmerken, maar het

geeft wel een indruk van het belang dat betrokken partijen hechten aan accreditatie als het gaat om veiligheid en gezondheid.

In het *kabinetsstandpunt* over certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid wordt accreditatie aanbevolen als certificatie fungeert als ondersteuning van wet- en regelgeving. Niet alle ministeries houden zich aan deze richtlijn:

- de VWS-erkenning van expertisecentra voor zeldzame aandoeningen (ECZA's), die een wettelijke grondslag heeft, is niet geaccrediteerd.
- de ANBI-kwalificatie van de Belastingdienst, die onderdeel is van wet- en regelgeving, is niet geaccrediteerd. Mogelijk komt dit doordat deze erkenning niet als keurmerk is ontwikkeld en wordt ervaren.
- de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB), die toeziet op de uitvoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), werkt buiten accreditatie. Uit de ontstaansgeschiedenis van de Wkb blijkt dat de RvA bewust niet is ingeschakeld voor de kwaliteitsborging.

In de nieuwe wetgeving voor het werken aan het gasleidingnet, waarin de uitvoerende bedrijven een certificaat moeten bezitten, wordt accreditatie wel verplicht gesteld.

## **Systemcertificatie**

De primaire functie van managementsysteemcertificatie (ook wel: systeemcertificatie of MS-certificatie) is het bevorderen van vertrouwen bij de doelgroep, die bestaat uit de klanten en zakenpartners van de gecertificeerde organisaties. Het certificaat heeft geen betrekking op producten of diensten, maar op de *bedrijfsvoering* (het managementsysteem) van de gecertificeerde organisatie.

De betekenis van het certificaat is dat de certificaathouder voldoet aan wet- en regelgeving en de wensen van klanten, en de gemaakte afspraken nakomt. Doordat iedere certificaathouder zich kan richten op een andere klantengroep, is de betekenis van het certificaat diffuus, behalve voor afnemers die (contractuele) afspraken hebben gemaakt over de te leveren output (producten, diensten). Een neveneffect van systeemcertificatie is dat het kan leiden tot efficiëntieverbetering bij de certificaathouder; anderzijds wordt het wel geassocieerd met nodeloze bureaucratie. Deze neveneffecten kunnen ook optreden bij organisaties die de certificatiecriteria toepassen zonder een certificaat aan te vragen.

Systeemcertificatie is gebaseerd op een basaal *besturingsmodel* dat geschikt is voor zeer uiteenlopende organisatiestructuren en bedrijfsculturen: doelen stellen, de realisatie volgen en evalueren, en waar nodig de doelen bijstellen. Deze systematiek wordt pdca-cirkel of -cyclus (ook wel: Demingcirkel) genoemd. Bij audits en controles wordt in principe alleen de werking van het systeem getoetst, dus niet de output van de certificaathouder. Eventuele non-conformiteiten (NC's) worden hersteld via de omweg van het managementsysteem, dus niet rechtstreeks in het productieproces. De certificaathouder bepaalt in principe zelf de hersteltermijn, uitgaande van zijn beoordeling van het risico van de NC. Daardoor kan het niveau van de output van gecertificeerde organisaties variëren, en zelfs enige tijd zakken onder het niveau van de eigen doelen en daarvan afgeleide prestatie-indicatoren.

De variatie in betekenis van een systeemcertificaat kan worden beperkt door de opname in het certificatieschema van branchespecifieke afspraken (professionele standaarden, gedragscodes, richtlijnen, andere certificaten, e.d.) of bindende verwijzingen naar andere normen en schema's, dan wel eisen aan de output of de input (van toeleveranciers) in de vorm van meetbare prestatie-indicatoren. Wel rijst dan de vraag waarom niet is gekozen voor productcertificatie met aanvullende eisen voor het managementsysteem. Daarbij worden immers alle relevante prestatie-indicatoren behandeld, inclusief voorschriften voor het omgaan

met NC's. ISO en ISO/IEC hebben bepaald dat hun normen voor MS-certificatie geen eisen aan de output van de organisatie bevatten; daardoor zijn dit 'zuivere' systeemcertificatienormen.

### Historie, opkomst

De eerste internationale norm voor managementsysteemcertificatie (ISO 9001) werd gepubliceerd in 1987, en had betrekking op *kwaliteitsmanagement*. In 1996 volgde ISO 14001 voor *milieumanagement*. Heden ten dage zijn dit de normen op basis waarvan wereldwijd de meeste certificaten zijn uitgereikt. Voor ISO 14001 is de schemabeheerder SCCM opgericht, maar tot op heden kent Nederland geen nationale schemabeheerder voor ISO 9001.

De voorlopers van ISO 9001 en ISO 14001 waren ontwikkeld voor toepassing in de oorlogsindustrie, met als doel de output (producten, diensten) van de certificaathouder te beheersen. Hiermee kon de eindcontrole van de productie deels worden verlegd naar de interne gang van zaken (het managementsysteem), wat gepaard ging met kostenbesparing, zowel bij het testen van de output (minder destructieve proeven) als in de productie (minder fouten). In het begin (eind twintigste eeuw) gaf een ISO 9001-certificaat alleen enige zekerheid over de constantheid van de output (producten, diensten) van de certificaathouder, en niet over het kwaliteitsniveau daarvan. Indertijd was dat voldoende, omdat de afnemers zelf goed in staat waren de gewenste specificaties van de producten of diensten te bepalen, en deze op te nemen in het leveringscontract.

De eerste versie van ISO 9001 legde veel nadruk op het vastleggen en naleven van interne procedures, wat in gecertificeerde organisaties leidde tot dikke kwaliteitshandboeken en veel bureaucratie. In volgende versies van ISO 9001 en 14001 werden daarom eisen toegevoegd voor klantenonderzoek en klantentevredenheid, alsmede de betrokkenheid van de directie, terwijl het aantal verplichte interne procedures flink werd teruggeschroefd. Deze aanpassingen van ISO 9001 en andere MS-normen hebben deze normen, met decennia vertraging, iets meer geschikt gemaakt voor zelfstandige toepassing, los van mondige opdrachtgevers en duidelijke specificaties van de gewenste output (producten, diensten). Tegenwoordig is de bureaucratisering uit de beginjaren van MS-certificatie geen onontkoombaar neveneffect meer; met dien verstande dat elke organisatie – ook zonder certificaat – een zekere hoeveelheid plannen, protocollen, registraties, en rapportages nodig heeft.

Al gauw na de opkomst van managementsysteemcertificatie nam de overheid deze certificatievorm op in haar beleid, met als voorbeelden de aanloopsubsidie voor HKZ-certificatie (1994), de nadruk op kwaliteitsmanagementsystemen in de Kwaliteitswet Zorginstellingen (1996), en de verplichte systeemcertificatie van het hoger onderwijs door de NVAO (2005).

### *Stand van zaken*

De meeste managementsysteemcertificaten zijn in te delen naar:

- domein/vakgebied (Engels: discipline): ISO 9001 voor kwaliteit, ISO 14001 voor milieu, ISO 22000 voor voedselveiligheid, ISO/IEC 27001 voor informatiebeveiliging, etc.
- vorm van de criteria: type A norm van ISO, of certificatieschema (VCA, FSSC 22000, jb & jr, etc.); de ISO-normen bevatten geen eisen aan de output (producten, diensten) en de input (van toeleveranciers); bij schema's kan dat wel het geval zijn.

De certificatie van managementsystemen kent onder andere de volgende *uitvoeringsvormen* (met tussen haakjes enkele voorbeelden):

- met een nationale schemabeheerder (ISO 14001, HKZ) en zonder (ISO 9001, ISO/IEC 27001);
- certificaten met verschillende niveaus (CO2- en MVO-prestatieladder);
- overlappende schema's (één van elke CI bij ISO 9001, certificatie in de zorg);
- met RvA-accreditatie (HKZ, diverse schema's voor gezond en veilig werken) en zonder (NVAO-certificatie hoger onderwijs).

Ook zijn er organisaties die schema's erkennen op basis van zekere kwaliteitscriteria, zoals het Global Food Safety Initiative voor levensmiddelen, en het Nederlandse Ketenborging.nl. Dit is geen accreditatie, omdat de uitvoering door CI's niet wordt getoetst.

De *harmonisatie* van overlappende schema's kan stagneren of uitblijven, zoals bij ISO 9001 en in de zorg, doordat certificaathouders MS-certificatie voornamelijk inzetten als management-instrument, zijnde de tweede functie van deze certificatievorm. Er is dan geen externe stimulans om de schema's te harmoniseren.

#### *Accreditatie en toezicht*

Systeemcertificatie op basis van een van de certificatiestandaarden van ISO of ISO/IEC kan zowel met als zonder RvA-accreditatie worden aangeboden. Schemabeheerders met een eigen certificatieschema verplichten de aangesloten CI's meestal om accreditatie te verwerven, evenals overheden die certificatie inzetten bij de ondersteuning van wet- en regelgeving.

In het *kabinetsstandpunt* over certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid wordt RvA-accreditatie aanbevolen als certificatie fungeert als ondersteuning van wet- en regelgeving. Niet alle ministeries houden zich aan deze richtlijn:

- de verplichte certificatie van het hoger onderwijs door de NVAO is niet geaccrediteerd;
- het toezicht op de gehandicaptenzorg, waarbij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd rekening houdt met het niet geaccrediteerde Kwaliteitskader gehandicaptenzorg.

Het tweede voorbeeld betreft toezichtondersteuning, waarover het kabinetsstandpunt meldt dat accreditatie 'groter vertrouwen [kan] geven in conformiteitsbeoordelingen'.

Systeemcertificatie is minder geschikt voor ondersteuning van wet- en regelgeving, omdat eventuele non-conformiteiten (NC's) worden hersteld via de omweg van het managementsysteem, dus niet rechtstreeks in het productieproces. Een volgens de regels uitgevoerde en gerapporteerde audit kan de toezichthouder namens de overheid echter wel argumenten geven om minder en/of beperktere controles uit te voeren, mits de toezichthouder inzage krijgt in de auditrapporten – alleen het certificaat geeft onvoldoende informatie.

## **Persoonscertificatie**

De primaire functie van persoonscertificatie is het bevorderen van vertrouwen dat de betrokkene geschikt is voor een (vervolg)opleiding, functie, beroep, of gereguleerde activiteit of locatie. Het certificaat, meestal aangeduid als *diploma*, wordt uitgereikt na het met goed gevolg afleggen van een *examen*. Eenzelfde functie kan worden vervuld door vermelding in een *kwalificatieregister*, waarvoor het bezit van een bepaald diploma een van de vereisten is. In tegenstelling tot veel diploma's heeft een registratie een beperkte geldigheidsduur, die alleen wordt verlengd nadat de betrokkene voldoende blijkt te hebben gegeven van relevante ervaring en/of bijscholing.

De betekenis van het certificaat is dat de houder beschikt over de competenties die nodig zijn voor de/het vervolgopleiding, functie, beroep of gereguleerde activiteit. Aan een register kan de verplichting zijn verbonden om een *beroeps- of gedragscode* in acht te nemen; bij overtreding hiervan kan de registratie worden geschorst of ingetrokken. Aldus kan een kwalificatieregister de professionalisering van de betrokken beroepsgroep(en) als geheel bevorderen.

De voor een certificaat vereiste competenties zijn vastgelegd als *leerdoelen, eindtermen, beroepsprofielen* e.d., waaruit de examens worden afgeleid. Omdat deze niet al te voorspelbaar mogen zijn, verschilt elk examen van de eerder of later afgenomen examens voor hetzelfde diploma. Hierdoor is het correctievoorschrift, waarin onbedoelde effecten worden geneutraliseerd, een belangrijk onderdeel van het examen-traject. Ook de validatie (wordt de



beoogde competentie daadwerkelijk gemeten?) en normering (zijn de resultaten van verschillende examens vergelijkbaar?) zijn gevoelige en belangrijke parameters. De scores op deze parameters kunnen worden verbeterd door aanvullende eisen aan de bedrijfsvoering (het managementsysteem) van de exameninstelling, zoals de samenstelling en werkwijze van de examencommissie.

Bij persoonscertificatie is meer aandacht voor *fraudepreventie* vereist dan bij product- en systeemcertificatie; met name gaat het om identiteitsfraude, het raadplegen van niet-toegestane bronnen, en diplomafraude.

### Historie, opkomst

Met de Wet op het middelbaar onderwijs werden in 1863 *centrale examens* ingevoerd in het algemeen vormend onderwijs. Bij de invoering van de Nijverheidsonderwijswet in 1921 werd gebroken met de opvatting van Thorbecke dat de staat het vakonderwijs geheel aan maatschappelijke krachten overlaat. Naast het algemeen vormende onderwijs werd toen ook het beroepsonderwijs in de nationale wetgeving opgenomen, inclusief de examinering, en het Rijk nam een groot deel van de bekostiging voor zijn rekening.

Begin twintigste eeuw lanceerden private organisaties de eerste nationale persoonscertificaten (Oranje Kruis, CBR). Na de tweede wereldoorlog kwam de *vergelijking en harmonisatie* van examens en diploma's op gang, zowel nationaal (Colo/SBB) als internationaal (Nuffic). De Europese Unie begon na 2000 met de vergelijking en harmonisatie van opleidingen en examens, wat onder andere leidde tot EU-brede kwalificatiestructuren en beroepsprofielen.

De deregulering rond de laatste eeuwwisseling lijkt de opkomst van exameninstellingen van *branche- en sector-organisaties* te hebben bevorderd. Ook de accrediterende Stichting Examenkamer dankt hieraan haar ontstaan (1996).

In het eerste *kabinetsstandpunt* over certificatie in het overheidsbeleid (2003) waren voor persoonscertificatie geen specifieke richtlijnen opgenomen. Bij de actualisering van het kabinetsstandpunt in 2016 werd de toepasselijkheid beperkt tot persoonscertificaten met eindige looptijd, waardoor het bekostigde onderwijs werd uitgezonderd van het beleid (wat in de praktijk al het geval was).

In 2015 bracht de overheid het *Nationaal actieplan gereguleerde beroepen* uit. Hierin geniet registratie de voorkeur boven certificatie. De eerste persoonscertificaten voor gereguleerde beroepen zijn inmiddels overgezet naar personenregisters.

### *Stand van zaken*

De meeste persoonscertificaten zijn naar hun doel in te delen in de volgende categorieën (met tussen haakjes enkele voorbeelden):

- kwalificatie voor (vervolg)opleidingen (vmbo-diploma, vwo-diploma);
- kwalificatie voor functies en beroepen (mbo-diploma, EHBO-diploma);
- toelating tot gereguleerde activiteiten of locaties (rijbewijs, BIG).

Een diploma of certificaat kan ook dienen als bewijs van geleverde prestaties (elfstedenkruisje, zwemdiploma, eredoctoraat), maar als de prestaties daarna niet worden gevolgd is er geen sprake van persoonscertificatie.

De certificatie van personen kent onder andere de volgende uitvoeringsvormen (met tussen haakjes enkele voorbeelden):

- stelsels met gedistribueerde verantwoordelijkheden (diploma's met onbegrensde looptijd, Kiwa Register);
- exameninstellingen van branche- en sector-organisaties (IBKI, St. Veilig Spelen);
- registratie-instellingen met eigen toelatingseisen (EVC-register, TCVT-register voor kraanmachinisten);

- overlappende schema's (zwemdiploma's, schoolexamens van verschillende onderwijsinstellingen, mbo-diploma's van wel/niet bekostigd onderwijs);
- schema's met verschillende niveaus (flexibele examens in het voortgezet onderwijs, EOQ-register voor kwaliteitsprofessionals);
- met accreditatie door RvA (asbestverwijdering) of Examenkamer (EVC), en zonder accreditatie (St. Veilig Spelen, CBR).

Zoals mede blijkt uit de twee voorgaande hoofdstukken kan persoonscertificatie verplicht worden gesteld in een schema voor productcertificatie (Incasso Keurmerk, EnergiePrestatie Advies) of systeemcertificatie (Keurmerk Fysiotherapie, jb/jr).

In het niet bekostigde onderwijs zijn de meeste exameninstellingen organisatorisch goed gescheiden van de opleiders. In het bekostigde onderwijs is de examinering vanouds sterk verweven met het bijbehorende onderwijs. Op diverse terreinen wordt systematisch gewerkt aan verbetering van de *scheiding tussen opleidingen en examens*: zo gaan schoolexamens vergezeld van centrale examens, zitten externe deskundigen in examencommissies, en worden examenfunctionarissen geschoold en gecertificeerd.

Op diverse terreinen wordt systematisch gewerkt aan *harmonisatie* van examens op overlappende toepassingsgebieden. In het bekostigde onderwijs loopt het voortgezet onderwijs hierin voor op het hoger onderwijs, met de universiteiten als hekkensluiter. In de mbo- en hbo-sector worden bruggen geslagen tussen het wel en niet bekostigde onderwijs, met name door harmonisatie van beroepsprofielen. Soortgelijke initiatieven van de Europese Unie bevorderen niet alleen de harmonisatie van beroepskwalificaties binnen de EU, maar ook binnen Nederland.

Het bevorderen van de *validiteit* van examenresultaten blijft in de meeste gevallen beperkt tot randvoorwaarden voor het ontwikkelen van examens, zonder dat ook de examenresultaten systematisch worden geanalyseerd. Het College voor Toetsing en Examens (CvTE) betreft de examenresultaten steekproefsgewijs bij het validiteitsonderzoek. De Onderwijsinspectie analyseert de verschillen tussen de schoolexamens en de centrale examens als indicatie van de civiele waarde van diploma's.

Voor het examineren met behulp van computers zijn zelfstandige *toetslocaties* beschikbaar, die examens technisch mogelijk maken zonder daarbij inhoudelijk betrokken te zijn. De Examenkamer kan dergelijke locaties certificeren, en beheert de hiervoor ontwikkelde norm.

#### *Accreditatie en toezicht*

De Raad voor Accreditatie (RvA) en de Examenkamer kunnen exameninstellingen (CI's) accrediteren op basis van algemene, breed gedragen criteria, of anderszins een toezichthoudende rol vervullen (zoals de Examenkamer bij EVC). Voor de examinering van EP-adviseurs fungeert de schemabeheerder InstallQ als accrediterende instantie, en op het deelgebied validatie van mbo-exameninstrumenten accrediteert de Stichting Vembo certificerende instellingen.

De RvA is met ca. 7 certificatieschema's alleen actief in de wettelijk verplichte persoonscertificatie; de Examenkamer is met ca. 27 geaccrediteerde exameninstellingen voornamelijk daarbuiten actief. Ook is de Examenkamer betrokken bij een aantal persoonsregisters in het kader van beroepsreglementering, zoals bij accountants en financieel adviseurs; hier kan de Examenkamer optreden als accrediterende instantie voor de examens die toegang geven tot het register. In tegenstelling tot de RvA, die als nationale accreditatieinstantie alleen conformiteitsbeoordelende instellingen (in dit verband: exameninstellingen) mag accrediteren, vervult de Examenkamer ook andere rollen, zoals het certificeren van toetslocaties, het valideren van exameninstrumenten, en het fungeren als Nationaal Kenniscentrum EVC.

Op persoonscertificatie in het kader van *wet- en regelgeving* is – naast het kabinetsstandpunt over certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid – ook het *Nationaal actieplan gereguleerde beroepen* van toepassing. Voor deze beroepen is in 2015 een verschuiving ingezet van persoonscertificatie naar persoonsregistratie, waarop het kabinetsstandpunt niet van toepassing is. Ook op diploma's met onbegrensde looptijd is het kabinetsstandpunt niet van toepassing; mede daardoor is in het bekostigde onderwijs geen sprake van RvA-accreditatie. Hier houdt de Onderwijsinspectie toezicht op de examinering, niet alleen bij de onderwijsinstellingen, maar ook bij het College voor Toetsing en Examens (CvTE) en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

In het *kabinetsstandpunt* over certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid wordt RvA-accreditatie aanbevolen als certificatie fungeert als ondersteuning van wet- en regelgeving. Niet alle ministeries houden zich aan deze richtlijn:

- het toezicht op de certificatie van financiële adviseurs is opgedragen aan het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD), en niet aan de RvA; het CDFD heeft de Examenkamer gecontracteerd als mede-toezichthouder op deze examens;
- voor het toezicht op de certificatie van APK-keurmeesters en rij-instructeurs is de Examenkamer ingeschakeld, niet de RvA;
- voor de CBR-examens en de examens voor bestuurders van boten en drones is geen accreditatie verplicht gesteld;
- het toezicht op de certificatie van EnergiePrestatie-adviseurs wordt uitgeoefend door de schemabeheerder InstallQ, niet door de RvA.

Zoals beschreven in het hoofdstuk *Systeemcertificatie* zijn de instellingen voor [hoger onderwijs](#) verplicht een NVAO-certificaat te verwerven; de examinering in het hoger onderwijs wordt daardoor getoetst aan een (niet geaccrediteerd) schema voor systeemcertificatie in plaats van persoonscertificatie.

Uit deze voorbeelden blijkt een grote variatie in het *overheidstoezicht* op examens en registraties, en de variatie neemt eerder toe dan af. In het bekostigde onderwijs is de Onderwijsinspectie de dominante toezichthouder. Daarbuiten hebben sommige ministeries een aparte organisatie (meestal een zelfstandig bestuursorgaan) opgericht of aangewezen (CvTE, CEA, CDFD, TloKB, Kiwa Register) die het toezicht op de examinering of registratie naar eigen inzicht vorm geeft. Andere ministeries zien zelf toe op een exameninstelling (CBR), of laten het over aan een private schemabeheerder (EPA). In een enkel geval (asbestverwijdering) is RvA-accreditatie van de examens verplicht gesteld, conform het kabinetsstandpunt over accreditatie en certificatie. De samenwerking en afstemming door deze toezichthouders met de verantwoordelijke toezichthouder namens de overheid is op verschillende manieren ingevuld, dan wel niet geregeld.

## **Conclusies en aanbevelingen**

De certificatiwereld en – op onderdelen – de overheid kunnen het gezag en de effectiviteit van keurmerken en certificatie in Nederland langs drie lijnen verbeteren.

Ten eerste dient de *werkingssfeer* te worden verbreed en de *toepasselijkheid* verbeterd:

- besteed meer aandacht aan het maatschappelijk effect van certificatieschema's, en versterk de validatie van de schema's;
- introduceer een light-versie van de accreditatiecriteria voor schema's met bescheiden, maar zinvolle ambities;
- pas accreditatie – met enige aanpassingen – ook toe op certificatie met gedistribueerde verantwoordelijkheden, inclusief personenregisters;
- versterk de positie van de Examenkamer als accrediterende instantie in het kader van wet- en regelgeving;

- leg het overheidsbeleid voor certificatie in het kader van wet- en regelgeving verplicht op aan de ministeries.

Ten tweede dient het aantal *incidenten* rond keurmerken en certificatie te worden verminderd:

- de inzet van systeemcertificatie moet worden beperkt; deze certificatievorm heeft alleen meerwaarde in contractuele situaties met mondige partners, en voor het bewerkstelligen van een kwaliteitscultuur; in andere situaties wekt het certificaat verkeerde verwachtingen;
- CI's dienen meer gebruik te maken van (reeds beschikbare) instrumenten voor alert toezicht op hun certificaathouders, en strikte handhaving bij overtredingen; de huidige praktijk bij persoonscertificatie kan als voorbeeld dienen;
- de RvA dient het toezicht op de CI's sterker te richten op de reden van zijn bestaan: het bevorderen van het gezag van certificaten; net als bij de CI's zijn de instrumenten hiervoor reeds beschikbaar;
- de overheid dient haar beleid voor certificatie in het kader van wet- en regelgeving aan te scherpen, en niet te berusten in de zwaktes van private certificatie; aanwijzing van één CI per schema verdient de voorkeur boven concurrentie tussen meerdere aangewezen CI's; privacywetgeving mag de informatie-uitwisseling tussen CI's en de rijkstoezichthouders niet nodeloos in de weg staan.

Ten derde dient de *communicatie* met de einddoelgroep te verbeteren, uitgaande van de rol van keurmerken en certificaten als vorm van neutrale aankoopinformatie:

- structureer en bevorder de algemene voorlichting over geaccrediteerde certificatie (zowel regulier als light), en probeer de versturende invloed van pseudokeurmerken tegen te gaan;
- reguleer certificatie met verschillende niveaus in de accreditatie-eisen; zorg daarbij voor een goede aansluiting met informatieve etikettering (zoals energielabels).

Andere partijen, zoals de ACM, kunnen worden ondersteund in hun streven om het aantal overlappende schema's te beperken, en pseudokeurmerken tegen te gaan. In de onderwijssector kan de overheid een stimulerende rol vervullen bij de harmonisatie van examens voor onderling verwante beroepen.