

Kwaliteitszorg en de rijksoverheid*

Inleiding

Op 3 juli 1981 werd de Stichting Raad voor de Certificatie opgericht, en op 28 mei 1986 volgde de oprichting van de Nederlandse Stichting voor de Erkenning van Laboratoria (Sterlab). De Nederlandse regering heeft door tussenkomst van het Ministerie van Economische Zaken de oprichting van de beide stichtingen bevorderd door deelneming aan de daaraan voorafgaande onderhandelingen en door het verlenen van startsubsidies.



MR. J. J. VAN SOEST
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

Is dit een mode-gril van de jaren tachtig, zoals de titel van deze bijeenkomst zou suggereren? Geenzins, en ik hoop dat in mijn voordracht volstrekt duidelijk te maken.

Normalisatie

Het verhaal begint eigenlijk met normalisatie. Normalisatie kan worden gedefinieerd als het maken van afspraken tussen *alle* betrokkenen over éénvormige technisch specificaties en procedures, die in normbladen worden vastgelegd. Ze betreffen voornamelijk maatvoering en kwaliteit. Met zijn tienduizenden normbladen bestrijkt de normalisatie een dermate breed terrein, dat geen enkele overheid het ooit met zijn voorschriften zou kunnen omvatten. Normalisatie is niet alleen een voorwaarde gebleken voor industrialisatie, maar ook voor het vrije verkeer van goederen en diensten. Toen in 1919, kort na de eerste wereldoorlog, het Fonds voor de Normalisatie (voorloper van het Nederlands Normalisatie Instituut NNI) werd opgericht, zullen de stichters nauwelijks hebben kunnen beseffen welk een omvang deze activiteit zou krijgen. Die oprichters waren het hoofdbestuur van de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel en de Raad van Bestuur van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs. De Rijksoverheid stond nog op de achtergrond. Dat veranderde toen normalisatie aan betekenis won: tegenwoordig hebben de meeste Departementen een vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van het NNI, terwijl ze sinds het begin van de

Samenvatting

Normalisatie en kwaliteitsborging winnen hand over hand terrein en zijn onder meer noodzakelijk om in 1992 in Europees verband een vrije markt te bewerkstelligen. De certificatie van laboratoria zal daarbij een belangrijk rol moeten spelen omdat alleen langs die weg op overtuigende wijze kan worden vastgesteld op producten aan de daaraan te stellen eisen voldoen. Daarnaast is, eveneens in Europees verband, een uitbreiding van de produkt-aansprakelijkheid aan de orde die leidt tot een nauwlettender bewaking van productie- en distributieprocessen. Ook daarbij spelen laboratoria een belangrijke rol. Eén en ander kan ook de waterleidingwereld niet ongemoeid laten. Zowel de ontwikkeling van Europese regelgeving betreffende drinkwater als de verscherpte produkt-aansprakelijkheid maken certificatie van waterleiding-laboratoria noodzakelijk. De Stichting 'Sterlab' biedt daartoe thans de gelegenheid.

jaren zeventig onder leiding van Economische Zaken hun belangen coördineren in de Interdepartementale Commissie voor Normalisatie en Certificatie. Het aantal Rijksambtenaren, dat bij normalisatie betrokken is, wordt geschat op ongeveer zevenhonderd. Voor de andere deelnemers is dit aantal onnoemelijk veel méér, omdat normalisatie zich intussen uitstrekt tot praktisch alle vormen van menselijke bedrijvigheid. Ook internationaal heeft normalisatie een grote vlucht genomen: ik noem slechts de International Organisation for Standardization ISO en de Europese organisaties Centre Européen de Normalisation CEN en Centre Européen de Normalisation Electrotechnique CENELEC. Zonder overdrijving kan worden gezegd dat deze organisaties aan de wieg stonden van de internationale harmonisatie van technische overheidsvoorschriften, die door hun verscheidenheid in vele landen hadden geleid tot belangrijke handelsbarrières. Wereldwijd kreeg dit streven naar harmonisatie een belangrijke steun in de totstandkoming van de Agreement on Technical Barriers to Trade, een van de codes die in 1979 tot stand kwamen tijdens de Tokio-ronde van de General Agreement on Tariffs and Trade GATT, waarvan zeer veel landen lid zijn. De aangesloten landen, waaronder Nederland, verplichtten zich daarbij tot notificatie van voorgenomen technische voorschriften. In 1983 bracht ook de Europese Economische Gemeenschap een richtlijn van die strekking tot stand met een straffer régime (83/189/EEG), leidende tot onverbindendheid van niet-genotificeerde technische voorschriften, waarbij de Europese Commissie recht van tussenkomst heeft door (verdere) opschorting van nationale voorschriften in afwachting van een EG-regeling. Nog een stapje verder gaat de op 7 mei 1985 door de Raad van de Europese Gemeenschappen geaccordeerde 'nieuwe stijl' in het totstandbrengen van Europese voor-

schriften en richtlijnen. Daarbij is in een overeenkomst met de Europese normalisatiekaders CEN en ENELEC vastgelegd dat zij de technische specificaties voor deze voorschriften en richtlijnen voorbereiden. Hier ziet men de status van deze organisaties groeien tot praktisch die van mede-wetgever. Dat is ook in Nederland het geval: in steeds toenemende mate wordt in overheidsvoorschriften naar normbladen verwezen. Ik kan daarvoor in dit gezelschap heel goed naar het Waterleidingbesluit verwijzen.

Certificatie

Hand in hand met normalisatie gaat certificatie. Hiermee wordt bedoeld een systeem van onafhankelijke deskundige controle op de naleving van in normbladen vastgelegde technische voorschriften. Ook een dergelijke controle is bij de voortgang van industrialisatie en de ontwikkeling van het vrije verkeer van goederen en diensten noodzakelijk, en ook hier moet hoognodig internationale harmonisatie tot stand worden gebracht. Reeds het genoemde GATT-agreement van 1979 wees op de noodzaak van deze harmonisatie. Ik citeer paragraaf 5.2: 'However, in order to facilitate the determination of conformity with technical regulations and standards where such positive assurance is required, Parties shall ensure, whenever possible, that their central government bodies accept test results, certificates or marks of conformity issued by relevant bodies in the territories of other Parties; or rely upon self-certification by producers in the territories of other Parties; even when the test methods differ from their own, provided they are satisfied that the methods employed in the territory of the exporting Party provide a sufficient means of determining conformity with the relevant technical regulations or standards. It is recognized that prior consultations may be necessary in order to arrive at mutually

* Voordracht voor de KIWA-bijeenkomst 'Kwaliteit: mode of must' op 13 april 1989 te Nieuwegein.

satisfactory understanding regarding self-certification, test methods and results, and certificates or marks of conformity employed in the territory of the exporting Party, in particular in the case of perishable products or of other products which are liable to deteriorate in transit.' U ziet, dat aan voorafgaande wederzijdse acceptatie van keuringen voor een goed handelsverkeer grote betekenis wordt toegekend. Zonder overdrijving kan worden gesteld, dat bij het ontbreken daarvan wereldwijd miljarden guldens verloren gaan.

Juist deze ontwikkeling heeft de Rijksoverheid ertoe gebracht om de totstandkoming van de Raad voor de Certificatie te bevorderen. Deze Raad kreeg tot taak de reeds bestaande certificatie-systemen door een overkoepelende controle te harmoniseren, zodat deze systemen onder de vlag van de Raad ook internationaal presentabel zouden zijn, en onder dezelfde voorwaarden ook nieuwe onderwerpen van kwaliteitszorg op te nemen. Daartoe behoort de laboratorium-certificatie.

Laboratorium-certificatie

In de kwaliteitszorg spelen laboratoria een dominerende rol. Die rol is in feite dubbel. Ze betreft niet alleen de controle op de naleving van normen en voorwaarden, maar ook het totstandbrengen daarvan. Tussen normalisatie en certificatie zitten de laboratoria als het ware 'op de wip'. Van twee kanten is er dan ook behoefte aan toezicht op hun activiteiten. Bij het meewerken aan het totstandbrengen van normen van de zijde van degenen die daarbij belang hebben, niet in de laatste plaats de overheid, en bij de controle op de naleving daarvan grotendeels dezelfde categorie van belanghebbenden, met name ook de overheid. De laboratorium-certificatie heeft het oog op de controlerende functie, die de laboratoria aan de hand van genormaliseerde meetmethoden uitoefenen. Maar de kwaliteitscontrole, waaraan de laboratoria zich bij hun erkenning door Sterlab zullen moeten onderwerpen, heeft allicht een uitstralend effect op alle activiteiten die binnen een laboratorium worden verricht. Die moeten berusten op algemene grondslagen: deskundigheid, een goede outillage en nauwkeurigheid. Eigenschappen die alleen voldoende gewaarborgd zijn als ze voortdurend in de praktijk getest worden.

Certificatie van waterleidinglaboratoria

Drinkwater is een zó vitaal en kwetsbaar produkt, dat zijn deugdelijkheid voortdurend moet worden gecontroleerd.

De kwetsbaarheid van drinkwater voor verontreinigingen brengt mee, dat die controle zich over een breed scala van eigenschappen en stoffen moet uitstrekken. Vandaar dat het onderzoek van drinkwater pleegt te worden verricht door in het bijzonder daarop gespecialiseerde laboratoria. Al bij de totstandkoming van een wettelijke regeling voor de openbare drinkwatervoorziening in 1960 werd de behoefte gevoeld om het werkzaam mogen zijn als waterleidinglaboratorium van een Ministeriële toelating (krachtens artikel 10 van het Waterleidingbesluit) afhankelijk te stellen. Het hangt immers in belangrijke mate van de betrouwbaarheid van het onderzoek af of het drinkwater als deugdelijk kan worden aangemerkt. En de levering van deugdelijk drinkwater is voor de waterleidingbedrijven een wettelijke verplichting (artikel 4 Waterleidingwet). Aan de Ministeriële toelating ontbrak tot dusver een duidelijk criterium waarop een oordeel over waterleidinglaboratoria zou kunnen worden gegeven. Nu zich de mogelijkheid van laboratorium-certificatie voordoet, ligt het in de rede dat de Minister zich daar binnenkort op zal gaan baseren. Ik denk dan ook niet, dat laboratorium-certificatie voor waterleidinglaboratoria een vrijwillige zaak zal blijven. Maar afgezien daarvan zal certificatie ongetwijfeld nuttige effecten hebben. Van de bestuurlijk-juridische kant wijs ik nog eens op de harmonisatie in EG-kader, die zich steeds sterker in de richting van certificatie zal uitstrekken. Nu in dat kader reeds in 1980 de drinkwaterrichtlijn tot stand kwam (15 juli 1980, Pb.EEG nr. L 229), mag worden verwacht dat ook de waarborging van de controle op de naleving onder de aandacht zal komen.

Produktaansprakelijkheid

Ook de komende verscherping van de produktaansprakelijkheid heeft in dit verband betekenis. Naar verwachting zal binnen afzienbare tijd ter uitvoering van een EG-richtlijn (Pb. EEG 7 oktober 1985 nr. L 210/29) een regeling voor produktaansprakelijkheid in werking treden, die voor de drinkwatervoorziening niet zonder belang is.

Indien door een gebrek aan een produkt schade ontstaat, is de producent aansprakelijk, indien:

- a. die schade bestaat uit dood of lichamelijk letsel;
- b. indien schade is toegebracht aan een zaak die gewoonlijk voor gebruik of verbruik in de privésfeer is bestemd en door de benadeelde ook hoofdzakelijk in de privésfeer is gebruikt of verbruikt.

Deze schade wordt alleen vergoed, als ze meer dan f 1.263,85 (500 ECU) bedraagt (artikel 1407 e van het Burgerlijk Wetboek).

Een produkt is gebrekkig, indien het niet de veiligheid biedt die men daarvan mag verwachten, alle omstandigheden in aanmerking genomen en in het bijzonder:

- a. de presentatie van het produkt;
- b. het redelijkerwijs te verwachten gebruik van het produkt;
- c. het tijdstip waarop het produkt in het verkeer werd gebracht (artikel 1407 b BW).

Eén en ander vraagt om wat toelichting.

Indien een gebrekkig produkt schade heeft veroorzaakt binnen de grenzen zoals aangegeven in artikel 1407 e BW (zie hierboven), is de producent daarvoor aansprakelijk, ongeacht of hij daaraan schuld had of niet (risico-aansprakelijkheid). Buiten de gevallen van dood of lichamelijk letsel, of voor wat zaakschade betreft buiten de privésfeer of beneden de drempel van f 1.263,85, geldt het gewone recht waarin ook schuld van de producent ('de dader') voor zijn aansprakelijkheid een rol speelt.

Binnen het geschetste kader kunnen ook waterleidingbedrijven voor het door hen geleverde water aansprakelijk zijn. Gezien de omstandigheden waaronder drinkwater aan de verbruikers wordt geleverd, namelijk door middel van buisleidingen, mag worden aangenomen dat de levering van drinkwater plaats vindt waar het water het leidingnet van het bedrijf verlaat. Dat is bij de hoofdkraan, waar de 'binnenleiding' behorende tot de drinkwaterinstallatie van de verbruiker begint. Tot dat punt geldt voor het waterleidingbedrijf de produktaansprakelijkheid.

Als bijvoorbeeld ten gevolge van een kruisverbinding in die installatie het water wordt verontreinigd, dan zal deze aansprakelijkheidsregeling niet toepasbaar zijn tegen over de gebruikers van die installatie, maar wel tegenover gebruikers van andere installaties als de verontreiniging teruggevloeit is in het leidingnet van het waterleidingbedrijf en het verontreinigde water vervolgens aan die anderen wordt geleverd.

Het geciteerde artikel 1407 b BW geeft nog enige indicaties over de reikwijdte van de regeling.

- a. Als het produkt niet als drinkwater wordt gepresenteerd ('eau non potable') kan men zich niet over schade aan de gezondheid door het drinken daarvan beklagen.

b. Als men van het produkt een daarvan niet redelijkerwijs te verwachten gebruik maakt (men wast bijvoorbeeld in het water spullen die geen water kunnen verdragen) is de aansprakelijkheidsregeling ook niet toepasbaar.

c. Ze geldt evenmin als het tijdstip van levering een rol gaat spelen, omdat het water langdurig en onzorgvuldig werd bewaard.

Het is dus wel duidelijk, dat de nieuwe regeling de aansprakelijkheid van de waterleidingbedrijven voor het geleverde water in verschillende opzichten zal verscherpen. Welke rol kan laboratorium-certificatie spelen om die aansprakelijkheid binnen de perken te houden? Ik dacht dat deze rol tweeledig zou kunnen zijn:

1. door een geloofwaardige vastlegging van gegevens omtrent de drinkwaterkwaliteit. De kwestie van de aansprakelijkheid zal zich namelijk toespitsen op de vraag, of het drinkwater de schade kan hebben veroorzaakt. Een ook voor de rechter aanvaardbare laboratorium-analyse zal in sommige gevallen uitkomst kunnen bieden.

2. door een als het ware gecertificeerde procesbewaking. Al eerder gaf ik aan, dat laboratorium-onderzoek bij die bewaking een vitale rol speelt. Het goede niveau van het gecertificeerde laboratorium-onderzoek zal eerder aanleiding geven tot het signaleren van gebreken in de produktie- en distributieketen. Het verhelpen daarvan is natuurlijk het beste middel om aansprakelijkheid te vermijden.

Ik ben overigens niet van mening, dat de nieuwe regeling een fundamentele verandering in de aansprakelijkheid van de waterleidingbedrijven zal teweegbrengen. Hun verantwoordelijkheid voor een goede drinkwatervoorziening is immers al groot, en in voorkomende gevallen zal de rechter daarvan uitgaan: de kansen om zich te kunnen verontschuldigen zijn klein. Er is echter ten opzichte van de huidige situatie één verschil: als de schade in feite aan een ander te wijten is, bijvoorbeeld door het persen van vuil water in het leidingnet, is het waterleidingbedrijf toch aansprakelijk. Dit hangt samen met de introductie van het begrip 'risico-aansprakelijkheid', waaraan men ook in overmachts-situaties gebonden is. Het bedrijf zal in zulke gevallen moeten trachten de schade op de dader te verhalen.

Samenvatting en conclusie

Normalisatie en kwaliteitsborging winnen hand over hand terrein en zijn onder meer noodzakelijk om in 1992 in Europees ver-

band een vrije markt te bewerkstelligen. De certificatie van laboratoria zal daarbij een belangrijke rol moeten spelen omdat alleen langs die weg op overtuigende wijze kan worden vastgesteld of produkten aan de daaraan te stellen eisen voldoen. Daarnaast is, eveneens in Europees verband, een uitbreiding van de produkt-aansprakelijkheid aan de orde die leidt tot een nauwletterder bewaking van produktie- en distributieprocessen. Ook daarbij spelen laboratoria een belangrijke rol.

Eén en ander kan ook de waterleidingwereld niet ongemoeid laten. Zowel de ontwikkeling van Europese regelgeving betreffende drinkwater als de verscherpte produkt-aansprakelijkheid maken certificatie van waterleidinglaboratoria noodzakelijk. De Stichting 'Sterlab' biedt daartoe thans de gelegenheid.

● ● ●

NITSOL-PHOSOL

• *Vervolg van pagina 261.*

interactie met het oppervlaktewater tot een hogere P belasting op de randmeren.

3. Intermediaire delen, hoge gronden Horstsche beekgebied

– De fosfaatverzadiging van het maisland op de hoge gronden zal zich bij continuering van de huidige gift gaan manifesteren rond het jaar 2020.

De verzadiging wordt door invoering van de 350 kg P₂O₅ · ha⁻¹ · j⁻¹ norm slechts vertraagd met 20-40 jaar.

– Grasland zal ook bij verhoging van de mestgift tot 250 kg P₂O₅ · ha⁻¹ · j⁻¹ pas op langere termijn (> 200 jaar) fosfaatverzadiging gaan vertonen.

– Het grondwater wordt vanuit dit deel van de Veluwe nauwelijks belast met nitraat. De huidige stikstofbelasting op het oppervlaktewater is lager dan die vanuit de lager gelegen delen en zal bij verhoging van de mestgift wel een stijging vertonen, maar in mindere mate dan bij een mestgiftverhoging op de lagere gronden.

4. Algemeen

– Gelet op het bovenstaande is het waarschijnlijk dat in de huidige situatie de fosfaatbelasting vanuit de landbouw vooral wordt veroorzaakt door afspoeling (vanuit alle gebieden) en snelle drainage vanuit de lage gronden.

– Het verdient aanbeveling om bij het nemen van beslissingen omtrent het waterbeheer of het ontwerpen van wetgeving, specificaties aan te brengen voor:

de toevoer van zowel stikstof- en fosforhoeveelheden aan de bodem (dus ook voor N), de hydrologie en het bodemtype.

Referenties

- Abrahamse, A. H., Baarse G. and Beek, E. van, (1982). *Model for regional Hydrology, Agricultural Water Demands and damages from Drought and Salinity*. PWAN vol. XII, RAND-Delft Hydraulics.
- Brinkman, J. J., Griffioen, P. S., Groot, S. and Los, F. J. (1987). *A water quantity model for the evaluation of water management strategies in the Netherlands*. Proceedings of WATERMATEX, London, Delft Hydraulics Communication, No. 380.
- Central Bureau of Statistics (CBS), (1983). *The use of manure and sewage sludge in agriculture 1983*. Mndstat. landb. (CBS) 83/2, 36-37 (in Dutch).
- Donigian, A. S., Imhoff, J. C., Bicknell, B. R. and Kittle, J. L. (1983). *Application Guide for Hydrological Simulation Program FORTRAN (HSPF)*. Environmental Research Lab., U.S. EPA, Athens, GA.
- Hopstaken, C. F., Wesseling, J. W., Wit, P., Bruyn, P. J. de and Klomp, R. (1986). *Excessive manuring and its effects on the nitrogen and phosphorus concentrations in soil, ground- and surface water of the north-west Veluwe (the Netherlands)*. Proceedings of the joint Dutch-Hungarian seminar on flatland and inland drainage and irrigation, Delft Hydraulics Communication No. 363.
- Hopstaken, C. F., Wesseling, J. W., Wit, P. and Bruyn, P. J. de (1987). *Modelling the environmental impact of agriculture with respect to surface and groundwater quality; NITSOL applied to the NW Veluwe*. Wat. Supply, 6. Proceedings of the specialized conference on Nitrogen, Brussels.
- Hopstaken, C. F., Ruygh, E., Grashoff, P. and Menke, M. (1988). *The environmental impact of agriculture on surface and groundwater quality and the use of NITSOL-PHOSOL in decision making*. - Proceedings of the International conference on groundwater contamination: use of models in decision-making, Amsterdam.
- Projectgroep Eutrofiëringsonderzoek randmeren (PER) (1982-1986). *Eutrofiëringsonderzoek Wolderwijd-Nulderwijd in de periode mei 1976 tot en met september 1979 en Veluwemeer-Drontermeer in de periode april 1978 tot en met september 1983, Lelystad*.
- Riemsdijk, W. H. van, Boumans, C. J. M. and Haan, F. A. M. de, (1984). *Phosphate sorption by soil I-III*. Soil Sci. Soc. Am. J., 48:537-548.
- Rietveld, W., (1986). *Onderzoek naar de herkomst van verontreiniging van de Horstsche beek*. Zuiveringschap Veluwe. Concept rapport.
- Uunk, E. J. B., (1983). *De beken is het stroomgebied van het Wolderwijd-Nulderwijd: afvoer en waterkwaliteit in natte perioden*. Werkdocument 1983-118 Abw., RIJP, Lelystad.
- Veen, J. A. van (1977). *The behaviour of nitrogen in soil*. Thesis Vrije Universiteit Amsterdam, 164 pp.
- Vries, I. de, and Hopstaken, C. F. (1984). *Nutrient cycling and ecosystem behaviour in a salt water lake*. Neth. J. of Sea Res. 18 (3/4), 221-245.
- Waterloopkundig Laboratorium (1980). *Microbial decomposition of organic matter and nutrient regeneration in natural waters and sediments, report R310-5*.
- Waterloopkundig Laboratorium, (1986). - *Water-Landbouw-Milieu, deel I*.
- Waterloopkundig Laboratorium, (1987a). *Water Landbouw-Milieu, deel II. Toepassing op het Horstsche beek gebied*.
- Waterloopkundig Laboratorium (1987b). *CREWAO: an ecological model for lake Grevelingen, Documentation report T0215-03*.

● ● ●