

Erkenningsregeling installateurs *Startdocument*



COLOFON

Opdrachtgever : Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Bouwen en Energie
Afdeling Bouwregelgeving
Project : Startdocument Erkenningsregeling Installateurs
Projectnummer : 2017-14
Datum : 25 september 2017
Status : Definitief
Auteur(s) : Hajé van Egmond en Peter Ligthart

Samenvatting

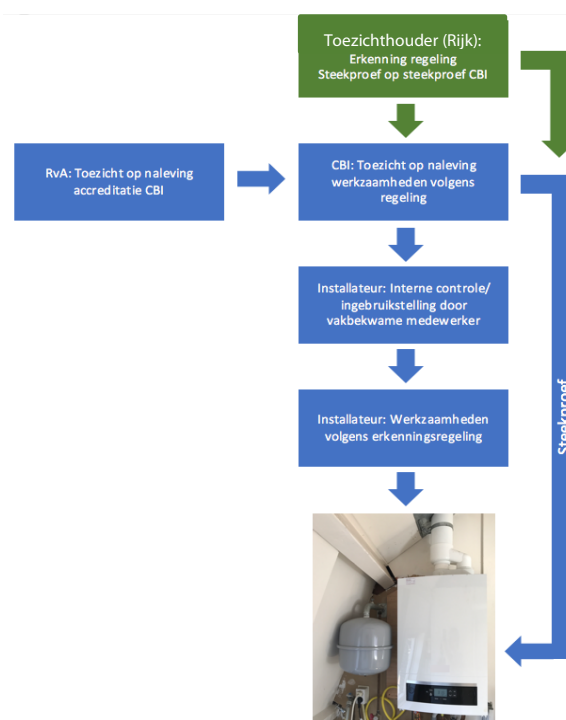
Naar aanleiding van het onderzoek 'Koolmonoxide, onderschat en onbegrepen gevaar' adviseert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV): 'Stel een wettelijk verplichte uniforme erkenningsregeling in voor alle installateurs die verbrandingsinstallaties aanleggen en/of onderhouden'. De (voormalige) Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft in de Tweede Kamer aangegeven over te gaan tot het voorbereiden van regelgeving waarbij werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen en bijbehorende luchttoevoer en rookgasafvoer alleen nog mogen worden uitgevoerd door bedrijven die daarvoor erkend zijn.

Erkenningsregeling

Op basis van informatie uit vooronderzoek en gesprekken met stakeholders wordt in dit rapport een advies voor een wettelijk stelsel op hoofdlijn uitgewerkt. Uitgangspunt bij het stelsel is te komen tot een wettelijk kader waaraan installateurs moeten voldoen indien ze werkzaamheden uitvoeren aan gasverbrandingstoestellen, inclusief werkzaamheden aan luchttoevoer en rookgasafvoer. De eisen bestaan uit eisen te stellen aan het proces achter de werkzaamheden en aan vakbekwaamheidseisen te stellen aan de (eind)verantwoordelijke persoon voor de werkzaamheden. De vakbekwaamheidseisen zullen gericht zijn op het in gebruik mogen stellen van toestellen en bestaan uit eisen aan opleiding, ervaring en periodieke bijscholing. Het wettelijk kader zal geen exacte werkwijze voorschrijven maar een kader bevatten waarbinnen de markt zelf schema's (beoordelingsrichtlijnen¹) kan ontwikkelen die aan de wettelijke eisen voldoen.

Opzet van het wettelijk kader

Na inwerkingtreding van het wettelijk kader ontstaat een verbod om werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen uit te (laten) voeren door een niet-erkend (installatie)bedrijf. Een erkende installateur is gecertificeerd op basis van een erkend schema dat is goedgekeurd door de minister (of door een door het Rijk op te richten onafhankelijke toezichthouder). Certificatie vindt plaats binnen het gangbare stelsel van accreditatie en certificatie, onder toezicht van de Raad voor Accreditatie, door daartoe door het rijk aangewezen conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's).



¹ Voor een goed begrip van het beoogde stelsel is het aan te raden de in paragraaf 1.4 gegeven toelichting op de gehanteerde begrippen te lezen alvorens het rapport te lezen.

Toezicht op het stelsel

In het stelsel zijn installatiebedrijven verantwoordelijk voor het goed en veilig uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen. Op de werkzaamheden wordt op basis van steekproeven toegezien door de betreffende CBI's. Indien werkzaamheden niet conform het erkende schema worden uitgevoerd, legt de CBI zo nodig sancties op aan de installatiebedrijven. Vanuit de rijksoverheid wordt steekproefsgewijs gecontroleerd of partijen hun taken en verantwoordelijkheden juist uitvoeren en of de erkenningsregeling als stelsel functioneert. Bij gebleken onvolkomenheden in de werking van het stelsel kan de minister ingrijpen door het opleggen van sancties aan partijen. Deze sancties kunnen bestaan uit het intrekken van de erkenning van een schema en/ of het intrekken van de aanwijzing van een CBI, waarmee ook de betreffende installatiebedrijven hun werkzaamheden niet langer mogen uitvoeren.

Herkenbaarheid voor de consument

Om de consument duidelijk te maken wanneer hij met een erkend installatiebedrijf te maken heeft, wordt een drietal instrumenten ingezet: een landelijke database (website) waarop de erkende installatiebedrijven zijn geregistreerd, een duidelijk herkenbaar beeldmerk voor de erkende schema's en een verplichte bedrijfslegitimatie.

Evaluatie en registratie

Geadviseerd wordt om in het wettelijk kader of de erkende schema's een meldplicht op te nemen van (bijna) koolmonoxideongevallen. In lijn met het advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, kan hiermee een landelijke registratie en analyse van calamiteiten worden opgezet. De resultaten hiervan kunnen worden gebruikt bij eventuele aanpassing van het wettelijke kader en kan nuttige aanwijzingen opleveren voor de (bij)scholing van installateurs.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	7
1.1 ACHTERGROND EN VRAAGSTELLING	7
1.2 UITGANGSPUNTEN ONDERZOEK	7
1.3 LEESWIJZER	8
1.4 BEGRIPPEN	8
2. WETTELIJK STELSEL ERKENNINGSREGELING INSTALLATEURS	11
2.1 INLEIDING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK	11
2.2 TOEZEGGINGEN AAN DE TWEDE KAMER EN OVERIGE UITGANGSPUNTEN	11
2.3 WETTELIJK KADER	13
2.4 OVERHEIDSTOEZICHT	22
2.5 RESUMÉ	25
3. NADERE UITWERKING	27
3.1 BESTAANDE SCHEMA'S	27
3.2 RELATIE MET WET KWALITEITSBORGING VOOR HET BOUWEN (WKB)	31
3.3 TOEZICHTSTRUCTUUR, TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	32
3.4 RESUMÉ	34
4. WERKWIJZE TOTSTANDKOMING WETTELIJK KADER	35
4.1 INLEIDING	35
4.2 TOTSTANDKOMING WETTELIJK KADER EN ORGANISATIE OP RIJKSNIVEAU	35
4.3 TOTSTANDKOMING VAN SCHEMA'S IN DE MARKT	37
5. SAMENVATTING STELSEL EN AANBEVELINGEN	43
5.1 SAMENVATTING OPZET VAN DE ERKENNINGSREGELING	43
5.2 AANBEVELINGEN	46
5.3 AANDACHTSPUNTEN	47
BIJLAGE 1: BRONNEN	55
BIJLAGE 2: UITGANGSPUNTEN CONFORMITEITSBEOORDELING IN REGELGEVING	57

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

Naar aanleiding van het onderzoek 'Koolmonoxide, onderschat en onbegrepen gevaar' adviseert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV): 'Stel een wettelijk verplichte uniforme erkenningsregeling in voor alle installateurs² die verbrandingsinstallaties aanleggen en/of onderhouden'. Op 16 juni 2016 heeft minister Blok de Tweede Kamer schriftelijk aangegeven te onderzoeken of en zo ja op welke wijze een dergelijke erkenningsregeling noodzakelijk is en kan worden vormgegeven. Op 19 december 2016 heeft minister Blok de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek om te komen tot een (verplichte) erkenningsregeling voor installateurs. In de brief wordt aangegeven dat de minister komt met regelgeving waarbij werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen en toebehoren slechts mogen worden uitgevoerd door daartoe erkende bedrijven.

In dit startdocument worden de eerder uitgevoerde onderzoeken en de daarin genoemde uitgangspunten samengevoegd en wordt een advies gegeven om tot een samenhangend voorstel te komen voor de uitwerking van de toezegging aan de Tweede Kamer. Dit startdocument kan vervolgens gebruikt worden bij de verdere uitwerking van de regelgeving. De centrale vraag daarbij is hoe het beoogde stelsel eruit kan komen te zien en welke stappen moeten worden genomen om dit stelsel vorm te geven.

1.2 Uitgangspunten onderzoek

Uit het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgestelde projectplan komen de volgende randvoorwaarden naar voren:

- De wettelijke verplichting wordt uitgewerkt in de vorm van een wettelijk kader waarbinnen meerdere schema's mogelijk zijn;
- Het kader beperkt zich tot gasverbrandingstoestellen van maximaal 100kW;
- Aanleg, vervangen en onderhoud van verbrandingstoestellen inclusief toevoer van verbrandingslucht en rookgasafvoer vallen onder het wettelijke kader;
- Het kader stelt regels aan bedrijven (certificering van de processen) en vakbekwaamheidseisen aan individuele monteurs;
- Het nieuwe stelsel moet het voor consumenten duidelijk maken wanneer sprake is van een deskundig bedrijf en er dus verwacht mag worden dat de werkzaamheden leiden tot een veilig gasverbrandingstoestel.

Verder dient nadrukkelijk te worden gekeken naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en betaalbaarheid van het beoogde stelsel. Een belangrijk onderdeel daarvan is het voorkomen van belemmeringen voor toetreding door zzp'ers en kleine bedrijven.

² Bedoeld worden installatiebedrijven. In dit rapport wordt verder de term aangehouden die ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid hanteert: installateurs.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de uitgevoerde werkzaamheden om te komen tot een voorstel voor inrichting en totstandkoming van het wettelijk kader en de resultaten daarvan. Onderdeel daarvan is tevens een toets van de uitgangspunten aan accreditatieregels en het kabinetsstandpunt inzake conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid. Hoofdstuk 3 bevat vervolgens het voorstel voor de inrichting van het wettelijke kader en in hoofdstuk 4 wordt beschreven wat de werkzaamheden zijn om te komen tot het voorgestelde kader. Hoofdstuk 5 tenslotte bevat enkele nadere aanbevelingen en aandachtspunten die in het kader van dit onderzoek naar voren zijn gekomen. In de bijlage is een documentenlijst en een overzicht van de partijen waarmee is gesproken opgenomen. Tevens is een checklist opgenomen ter toetsing aan het kabinetsstandpunt accreditatie en certificatie.

1.4 Begrippen

In deze rapportage worden de volgende termen gehanteerd.

Schema	Een door private partijen opgestelde set eisen op basis waarvan een bedrijf kan worden gecertificeerd. In termen van certificatie en accreditatie tevens aangeduid als <i>normatief document of beoordelingsrichtlijn</i> ;
Erkenningsregeling ³	De wettelijke eisen waaraan de door de Rijksoverheid te erkennen schema's moeten voldoen;
(Wettelijk) kader	Bij of krachtens de wet gestelde eisen aan het stelsel voldoen;
Stelsel	Het geheel aan voorschriften, inclusief het wettelijk kader, toezicht(houders) en overige aspecten, dat betrekking heeft op werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen installateurs;
Erkend schema	Een schema dat voldoet aan het wettelijk kader en als zodanig is toegelaten om binnen het stelsel te worden toegepast;
Erkende installateur	Een installatiebedrijf dat op basis van een erkend schema is gecertificeerd en daarmee gerechtigd is om gasverbrandingstoestellen in bedrijf te stellen.

³ Het begrip erkenningsregeling wordt door schemabeheerders soms ook gebruikt om een schema met (vaak) beperktere eisen aan te duiden als alternatief voor certificering. Waar dit in dit rapport het geval is, is die naam gehandhaafd. Uit de context blijkt duidelijk het onderscheid.

Conformiteitbeoordelings-Instantie (CBI)	Onafhankelijke en deskundige instantie die beoordeelt of een product, dienst, persoon, ontwerp of systeem voldoet aan vooraf gestelde eisen in de vorm van certificatie, testen, keuring of inspectie;
Aangewezen CBI	Een door de Rijksoverheid aangewezen CBI voor uitvoering van een (deel van een) erkenningsregeling;
Certificerende instelling (CI)	Conformiteitsbeoordelingsinstantie, die op basis van certificatie beoordeelt of een product, dienst, persoon, ontwerp of systeem voldoet aan vooraf gestelde eisen;
Raad voor Accreditatie (RvA)	Onafhankelijke stichting en zelfstandig bestuursorgaan, dat is aangewezen als nationale accreditatie-instantie op basis van de Europese Verordening 765/2008 en dat verantwoording aflegt aan de minister van Economische Zaken.
Toezichthouder	Een door de Rijksoverheid in te richten organisatie die namens de minister (certificatie)schema's beoordeelt en toelaat tot het stelsel en die toezicht houdt op het functioneren van het stelsel.
Toelatingsorganisatie	De toezichthouder op de uitvoering van kwaliteitsborging in de bouw, zoals opgenomen in het wetvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen.

2. Wettelijk stelsel erkenningsregeling installateurs

2.1 Inleiding en aanpak van het onderzoek

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport koolmonoxide van de OvV zijn toezeggingen over de wettelijke erkenning van installateurs aan de Tweede Kamer gedaan. Tevens zijn in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en door onder meer Uneto-VNI diverse onderzoeken uitgevoerd en is informatie verzameld. In dit hoofdstuk wordt deze informatie samengevat en omgevormd tot een programma van eisen op hoofdlijnen voor het stelsel en het kader voor de erkenningsregeling.

2.2 Toezeggingen aan de Tweede Kamer en overige uitgangspunten

2.2.1 *Uitgangspunten voor een wettelijke stelsel*

Uitgangspunt voor het op te stellen wettelijke kader is de toezegging door de verantwoordelijk minister aan de Tweede Kamer in de brief 19 december 2016⁴, waarin de uitgangspunten voor de erkenning van installateurs worden beschreven. Uit de brief volgen de volgende uitgangspunten:

- Er wordt uitgegaan van een wettelijk verplichte *erkenning*, waarbij meerdere schema's, die voldoen aan wettelijk gestelde criteria, kunnen worden aangewezen.
- Het op te stellen kader heeft betrekking op werkzaamheden aan *gasverbrandingstoestellen* en bijbehorende *toevoer van verbrandingslucht* en *rookgasafvoer*.
- Op grond van een afweging op basis van het Nationaal Actieplan Gereguleerde beroepen⁵ worden de desbetreffende werkzaamheden beoordeeld als een *gereserveerde activiteit*, wat wil zeggen dat deze werkzaamheden uitsluitend mogen worden uitgevoerd door bedrijven die daarvoor erkend zijn. Er wordt uitgegaan van *erkenning op basis van procescertificering*, waarbij rekening zal worden gehouden met het kabinetsstandpunt conformiteitsbeoordeling en accreditatie.
- De *vakbekwaamheid* van de (individuele) installatiemonteur moet worden geborgd binnen de schema's op basis waarvan bedrijven erkend worden.
- *Controles* van uitgevoerde werkzaamheden (steekproeven).
- *Sancties* in geval het werk onvoldoende blijkt.

2.2.2 *Reikwijdte van de erkenningsregeling*

Het onderzoek van de OvV was gericht op de risico's van koolmonoxide bij gasverbrandingstoestellen en dat is dan ook het uitgangspunt bij het wettelijke stelsel. Andere type verbrandingstoestellen (zoals verbrandingstoestellen met vaste of vloeibare brandstoffen) worden niet meegenomen.

⁴ Minister voor Wonen en Rijksdienst, 19 december 2016. Voortgang aanbevelingen OvV koolmonoxide, 2016-0000720830

⁵ Minister van Economische Zaken, 23 maart 2015. Aanbieding nationaal actieplan gereguleerde beroepen

Het Activiteitenbesluit milieubeheer regelt de wettelijke keuring van stookinstallaties. Een stookinstallatie is gedefinieerd als "een technische eenheid waarin brandstoffen worden geoxideerd teneinde de aldus opgewekte warmte te gebruiken". Met deze definitie vallen gasverbrandingstoestellen ook onder het Activiteitenbesluit voor zover:

- het vermogen van een gasverbrandingstoestel groter is dan 100kW;
- het gezamenlijk *opgesteld* vermogen van gasverbrandingstoestellen meer dan 100kW bedraagt⁶.

Aangezien bij de keuringen op grond van het Activiteitenbesluit ook gekeken wordt naar de veiligheid en koolmonoxide, kunnen deze installaties buiten het nieuwe stelsel blijven. Toestellen met een vermogen van maximaal 20kW en toestellen tot 100kW die in een gezamenlijke (cascade) opstelling niet boven de 100kW uitkomen vallen buiten de reikwijdte van het Activiteitenbesluit en moeten dus worden meegenomen in het nieuwe stelsel. De nieuwe wettelijke verplichting betreft dus:

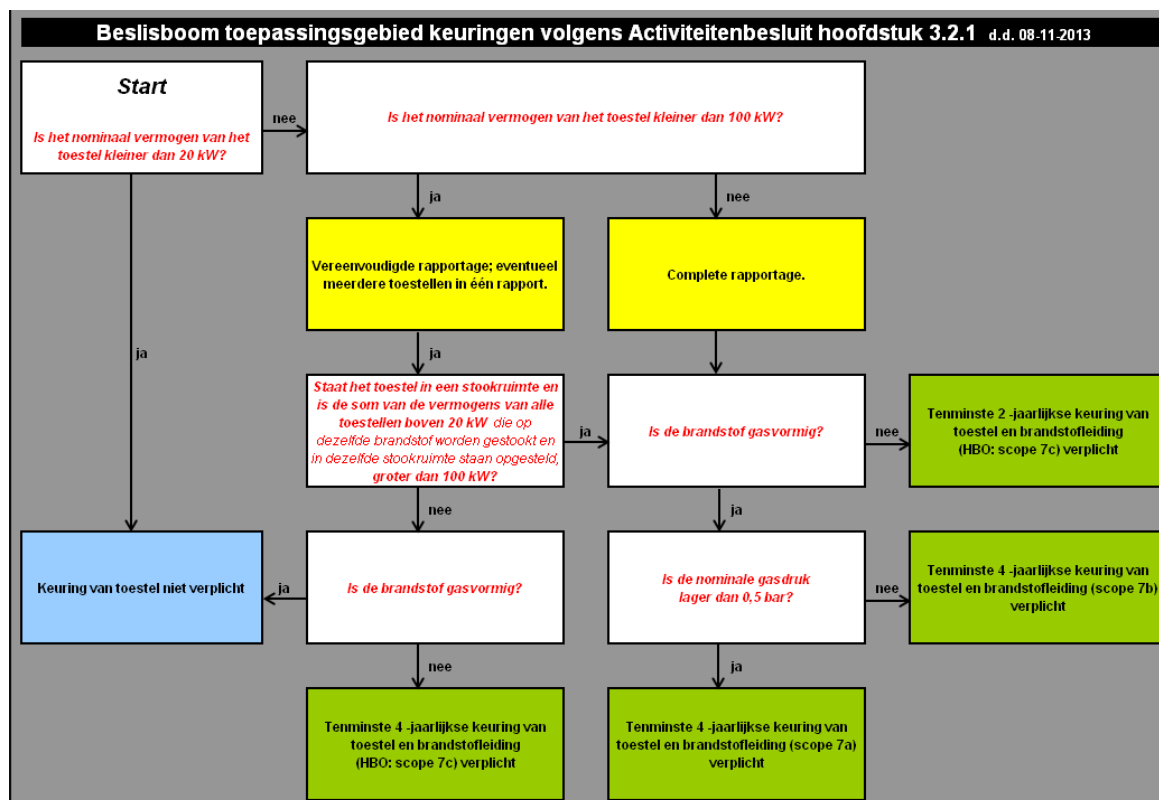
Gasverbrandingstoestellen die niet onder het (keurings)regime van het Activiteitenbesluit vallen:

- *Individueel opgesteld, met een vermogen kleiner dan 100kW*
- *Gezamenlijk opgesteld (cascade), met een gezamenlijk vermogen (van de toestellen met een vermogen van ten minste 20kW) kleiner dan 100 kW*

Met uitzondering van gaskooktoestellen worden verder alle typen gasverbrandingstoestellen hierbij meegenomen: CV-ketels, geisers, moederhaarden en sfeerhaarden.

In paragraaf 3.2.1 van het Activiteitenbesluit zijn voorschriften opgenomen voor keuring en onderhoud van kleine en middelgrote stookinstallaties (Activiteitenbesluit, artikel 3.7, lid 4, artikel 3.10p en de Activiteitenregeling, artikel 3.7m). Door de definitie van stookinstallatie in het besluit gelden deze voorschriften ook voor stookinstallaties als luchtverhitters, ovens, drogers, fornuizen, noodstroomaggregaten, pompinstallaties en fakkelininstallaties. Een keuring omvat mede het systeem voor de toevoer van brandstof en verbrandingslucht en de afvoer van verbrandingsgassen en de afstelling voor verbranding (Activiteitenregeling, artikel 3.7, lid 3). Er is geen plicht tot periodiek onderhoud opgenomen. Als de verplichte keuring uitwijst dat (correctief) onderhoud nodig is, dan is het wel verplicht dit onderhoud te laten uitvoeren (Activiteitenregeling, artikel 3.7m, lid 5). Paragraaf 3.2.1 is alleen van toepassing op stookinstallaties die standaard brandstoffen stoken. Stookinstallaties die geen standaard brandstoffen stoken, te vinden in het Besluit omgevingsrecht (Bor), bijlage I, onderdeel c, categorie 1.4 onder a, zijn hiervan uitgesloten (Activiteitenbesluit, artikel 3.7, lid 6). Dit betekent dat keurings- en onderhoudsvoorschriften opgenomen worden in de vergunning als dit nodig is. BRON: Infomil

⁶ Som van de vermogens van individuele toestellen met een vermogen van meer dan 20kW.



Afbeelding 1 Beslisboom verplichte keuring stookinstallaties (<http://www.infomil.nl>)

2.3 Wettelijk kader

2.3.1 Gereserveerde activiteit

Bij de brief van minister Blok aan de Tweede Kamer⁷ is een bijlage⁸ gevoegd waarin – overeenkomstig het kabinetsbeleid op dat punt – een afweging is gemaakt of beroepsreglementering van de werkzaamheden aan een verbrandingstoestel is gerechtvaardigd. De afweging is gebaseerd op het in 2015 door het kabinet vastgestelde ‘Nationaal actieplan gereguleerde beroepen’, dat aangeeft hoe het kabinet de proportionaliteit van beroepsreglementering beschouwt. Specifiek is een afwegingskader ontwikkeld dat dient als handvat om de proportionaliteit van nieuwe beroepsreglementering te bepalen. Het uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat beroepsreglementering slechts gerechtvaardigd is als er redenen zijn om aan te nemen dat bij gebrek aan zulke reglementering publieke belangen in het geding zijn en deze niet op een andere wijze efficiënt zijn te borgen.

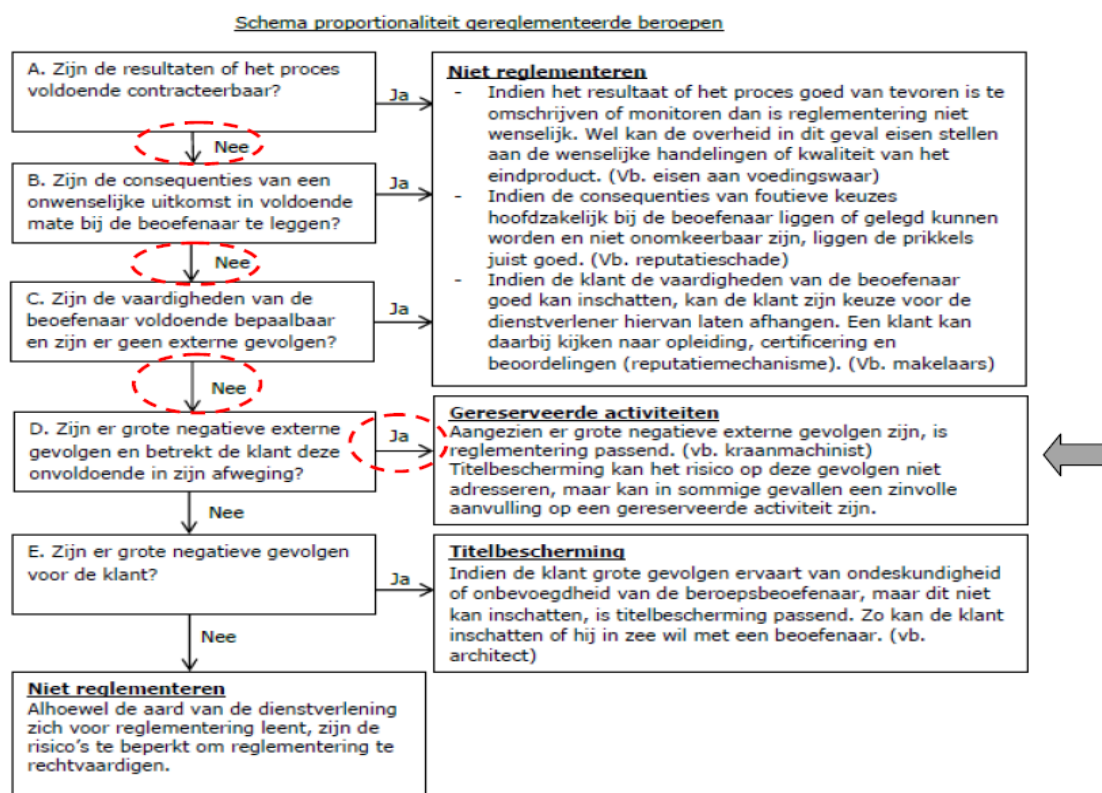
⁷ ‘Voortgang aanbevelingen OvV koolmonoxide’ d.d. 19 december 2016

⁸ ‘Afweging beroepsreglementering installateurs Verbrandingstoestellen’ d.d. 19 december 2016

De afweging beroepsreglementering installateurs verbrandingstoestellen⁹ leidt tot de conclusie (zie het schema in afbeelding 2):

“Volgens het afwegingskader is het proportioneel om van werkzaamheden aan verbrandingsstoestellen een gereserveerde activiteit te maken. Vervolgens zijn wel alle overige aandachtspunten uit het nationale actieplan gereglementeerde beroepen van toepassing. Dit wil o.a. zeggen dat de gereserveerde activiteit zo beperkt mogelijk dient te worden vormgegeven. De afweging is gemaakt voor de beroepsactiviteit: ‘werkzaamheden aan verbrandingstoestellen, inclusief luchttoevoer en rookgasafvoer’. Overige werkzaamheden aan gasleidingen, warmteafgifte-systemen etc. vallen daar niet onder. Ook mogen geen onnodige toetredingsdrempels worden gecreëerd. Eisen aan aandeelhouderschap of verplichte toets op het ondernemingsplan voor inschrijving in KvK zijn daarom ook niet aan de orde.”

De beroepsreglementering leidt tot een verbod om de genoemde handelingen uit te voeren tenzij aan de beroepseisen is voldaan. Het Nationaal actieplan kan zodanig worden geïnterpreteerd dat het niet noodzakelijkerwijs gaat om persoonsgebonden eisen; het kan ook worden gezien als eisen aan een bedrijf.



Afbeelding 2 Schema afweging gereglementeerde beroepen

⁹ Bijlage bij brief van de minister van Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer d.d. 19 december 2016

2.3.2 Conformiteitsbeoordeling en accreditatie

Conformiteitsbeoordeling is het proces waarin wordt aangetoond of is voldaan aan vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, systeem, persoon of instantie¹⁰. Certificatie is een van de vormen van conformiteitsbeoordeling.

In het rapport van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie¹¹, dat ten grondslag ligt aan het kabinetstandpunt conformiteitsbeoordeling en accreditatie¹², worden drie vormen van conformiteitsbeoordeling in het overheidsbeleid genoemd. De meest vergaand is conformiteitsbeoordeling opgenomen in regelgeving. Deze vorm sluit aan bij beroepsreglementering op basis van een gereserveerde activiteit.

In het genoemde rapport conformiteitsbeoordeling en accreditatie zijn de uitgangspunten gegeven waaraan conformiteitsbeoordeling opgenomen in regelgeving moet voldoen (zie bijlage 2). Het uit te werken stelsel dient daaraan te voldoen. Enkele van de uitgangspunten zijn in dit stadium bepalend voor de verdere uitwerking en worden hier apart behandeld. Hierbij wordt verwezen naar het corresponderende nummer in het schema in bijlage 2.

Een van de uitgangspunten (uitgangspunt 2) is dat een keuze moet worden gemaakt uit drie varianten van conformiteitsbeoordeling:

Variant 1: De conformiteitsbeoordeling wordt verplicht voorgeschreven zonder dat er achterliggende eisen worden vermeld in de regelgeving.

Variant 2: In de regelgeving wordt een aantal eisen vermeld en aangegeven dat een bepaalde conformiteitsbeoordeling geldt als enige manier om te bewijzen dat wordt voldaan aan deze wettelijke eisen.

Variant 3: In de regelgeving worden eisen opgenomen en wordt aangegeven dat een bepaalde conformiteitsbeoordeling geldt als een van de mogelijke manieren om te bewijzen dat wordt voldaan aan de gestelde eisen.

Het verschil tussen variant 2 en 3 is het feit dat bij variant 2 voorgeschreven is welke conformiteitsbeoordeling (lees: welk normatief document) als enige geldt als bewijs voor het voldoen aan eigen geformuleerde wettelijke eisen. Variant 3 laat dit open: een bedrijf kan bij variant 3 al dan niet kiezen om de in de wetgeving opgenomen conformiteitsbeoordeling toe te passen. Met toepassing van de conformiteitsbepaling wordt in ieder geval aan

¹⁰ Definitie volgens Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93.

¹¹ Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid – rapport van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN) d.d. 4 augustus 2016

¹² Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 19 september 2016, kenmerk DGETM-MC / 15019550

de wettelijke eisen voldaan. Het bedrijf kan ervoor kiezen ook op een andere, niet door de wet beschreven manier, aan te tonen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

Op grond van de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer is voor de erkende installateur een *variatie* op variant 2 van toepassing. In het beoogde stelsel wordt een aantal eisen vermeld en aangegeven dat de enige manier om te bewijzen dat wordt voldaan aan deze wettelijke eisen de toepassing van dat een of meer bepaalde conformiteitsbeoordeling(en) is.

Uitgangspunt 8 van het schema in bijlage 2 geeft aan dat conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's) die de in de regelgeving opgenomen conformiteitsbeoordeling uitvoeren voor die desbetreffende conformiteitsbeoordeling dienen te zijn geaccrediteerd. Als logisch gevolg op Europese regulering van accreditatie, wordt accreditatie gezien als de meest voor de hand liggende methode voor CBI's om hun onafhankelijkheid en deskundigheid aan te tonen: dus onder de Raad voor Accreditatie (RvA). De geharmoniseerde norm voor de accreditatie van CBI's die producten, processen en diensten certificeren is NEN-EN-ISO/IEC 17065¹³.

NEN-EN-ISO/IEC 17065 bevat eisen, waarvan de handhaving bedoeld is om te borgen dat certificatie-instellingen certificatieschema's op een deskundige, consistente en onpartijdige manier uitvoeren. De norm stelt geen eisen aan certificatieschema's of hoe die worden ontwikkeld, maar deze schema's mogen niet in tegenspraak zijn met de eisen in de norm of eisen uitsluiten. Indien een CBI geaccrediteerd wil worden voor het afgeven van verklaringen/ certificaten op basis van een bepaald schema, dan moet dat schema wel aan bepaalde eisen voldoen om onder accreditatie te kunnen gebruiken.

Accreditatie is echter niet voldoende aldus uitgangspunt 9. "Accreditatie borgt dat CBI's onafhankelijk, onpartijdig en deskundig handelen. Echter een accreditatiebesluit van een accreditatie instantie is een besluit waar de minister zich niet in kan mengen terwijl de minister uiteindelijk wel verantwoordelijk is voor de werking van een stelsel. Hij moet invulling kunnen geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. De minister moet dus de mogelijkheid hebben om bestuursrechtelijk in te grijpen ten aanzien van een niet goed functionerende CBI. Daartoe moet worden geregeld dat alleen CBI's die door of namens de minister zijn aangewezen¹⁴ de in de regelgeving opgenomen conformiteitsbeoordeling mogen uitvoeren. De minister dient ook indien nodig een aanwijzing van een CBI te kunnen schorsen of intrekken."

¹³ Conformiteitsbeoordeling – Eisen voor certificatie-instellingen die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten

¹⁴ Of erkende CBI

Deze voorwaarde leidt tot de conclusie dat toezicht namens de minister noodzakelijk is teneinde te kunnen beoordelen in hoeverre CBI's hun werk naar behoren uitvoeren. Onderdelen van dat toezicht zijn logischerwijs een kader, op basis waarvan het functioneren wordt beoordeeld, en beleid ten aanzien van sancties in geval onvolkomenheden worden geconstateerd.

Het kabinetstandpunt conformiteitsbeoordeling en accreditatie stelt op dit punt: "Het toezicht op aangewezen CBI's moet dan ook worden ingevuld als stelseltoezicht. Hierbij zijn er geen reguliere controles door de minister/toezichthouder om na te gaan of de CBI's nog aan de eisen voor aanwijzing voldoen. Wel wordt reactief toezicht gehouden op basis van signalen over het functioneren van specifieke aangewezen CBI's. Dergelijke signalen kunnen in principe overal vandaan komen, bijvoorbeeld uit het nalevingstoezicht op het object van conformiteitsbeoordeling (zoals het toezicht op producten op de markt). Anderzijds kan de minister/toezichthouder het stelseltoezicht invullen door projectmatig toezicht te houden om zich een beeld te vormen van het functioneren van het stelsel ('reality checks'), bijvoorbeeld ten aanzien van een specifiek thema. Afhankelijk van risico's en de kenmerken van een bepaalde sector kan (de intensiteit van) het toezicht door de minister/toezichthouder verschillend worden ingevuld. Het toezicht kan structureel bij een toezichthouder zijn belegd, maar ook kan een minister zelf incidentele toezichtprojecten laten uitvoeren of een toezichthouder inschakelen naar aanleiding van een bepaald signaal."

2.3.3 Procercertificering

Certificatie is een vorm van conformiteitsbeoordeling als bedoeld in de bijlage bij het kabinetsstandpunt conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid. De conformiteitsbeoordeling wordt gedaan door conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI). In het kader van certificering beoordelen certificerende instellingen (in dit geval dus de CBI) of een proces voldoet aan de daarvoor vooraf gestelde (certificatie-)eisen. Als dat het geval is wordt een bedrijf gecertificeerd.

De eisen aan het proces moeten niet worden verward met de technische (veiligheids)eisen, die op grond van de regelgeving aan een installatie worden gesteld. Er wordt vanuit gegaan dat de huidige technische eisen aan de installatie zoals onder andere zijn opgenomen in Bouwbesluit 2012 en de Richtlijn Gastoestellen¹⁵ voldoende zijn een installatie veilig te kunnen installeren. Die conclusie wordt ook getrokken in het rapport 'Onderzoek en uitwerking van erkenningsregelingen voor installateurs'¹⁶.

De vooraf gestelde proceseisen – de eisen te stellen aan (de werkzaamheden van) de installateur – zijn opgenomen in een normatief document, dat in certificatietermen wordt aangeduid als beoordelingsrichtlijn of (certificatie)schema. Overeenkomstig uitgangspunten 5 en 6 van het rapport conformiteitsbeoordeling en accreditatie zal de overheid

¹⁵ Regulation (EU) 2016/426 on appliances burning gaseous fuels (GAR) is op 21 April 2016 van kracht geworden en zal volledig in werking treden op 21 April 2018 en vervangt dan de bestaande Directive 2009/142/EC (GAD).

¹⁶ Onderzoek en uitwerking van erkenningsregelingen voor installateurs, DPA 15 november 2016

moeten controleren of het normatieve document inhoudelijk aansluit bij de overheidsdoelstelling (5) en de ontwikkeling en het beheer van het private normatieve document aan de randvoorwaarden voldoet (6).

Voorbeeld van een proceseis:

BRL 6000-16 Onderhoud van gasverbrandingstoestellen < 100kW

De certificaathouder [het bedrijf] controleert op basis van een meting of de capaciteit van de voorziening voor de afvoer van rookgas voldoet aan de artikelen 3.50 of 3.59, en of de rookdoorlatendheid van de voorziening voor de afvoer van rookgas voldoet aan de artikelen 3.53 of 3.60 van het Bouwbesluit 2012.

De overheid kan niet zomaar in de regelgeving naar een privaat document verwijzen, maar zal moeten nagaan of het document inhoudelijk aansluit en of er geen onnodig verregaande eisen zijn opgenomen. Om die documenten te kunnen toetsen aan het overheidsbeleid zal de overheid de eisen aan de documenten moeten opnemen in de regelgeving: het kader voor de beoordeling van de schema's.

Om eisen aan de schema's te kunnen formuleren is het van belang vast te stellen wat het proces is dat wordt gecertificeerd. Het ligt voor de hand in eerste instantie te kijken naar het proces van ontwerp en aanleg van nieuwe gasverbrandingstoestellen in nieuwbouw of bestaande bouw, vervanging van bestaande toestellen en onderhoud. Het onderscheid tussen aanleg in nieuwbouw en aanleg of vervanging in bestaande bouw wordt van belang geacht vanwege de grotere variatie en complexiteit in bestaande bouw, waarin standaardoplossingen – met name als het gaat om rookgasafvoeren – vaak niet toepasbaar zijn. Dit leidt tot een brede definitie van het toepassingsgebied en (mogelijk) een groot aantal eisen. De bijbehorende kwalificatie van medewerkers die de werkzaamheden mogen uitvoeren zou ertoe kunnen leiden dat die de behoefte aan medewerkers het huidige aantal beschikbare gekwalificeerde personen overstijgt. Tegen de achtergrond van de eis dat een schema door een geaccrediteerde CBI moet worden uitgevoerd, leidt dit mogelijk tot disproportionele belasting (in termen van inspanningen en kosten) en mogelijk tot uitsluiting van kleine installatiebedrijven, eenmanszaken, zzp'ers.

Deze constatering leidt tot de gedachte het proces verder te beperken. Op zichzelf borgt een vakbekwame installatie niet de veilige werking van het systeem van een verbrandingstoestel met rookgasafvoer en luchttoevoer als geheel. Zeker niet als de werkzaamheden zijn beperkt tot een deel van de installatie, zoals bij ketelvervanging en onderhoudsbeurten of reparaties. Geredeneerd vanuit het doel van de erkenningsregeling – een veilige installatie in het uiteindelijke gebruik – ligt het voor de hand om in het kader van het stelsel vooral eisen te stellen gericht op het veilig gebruik. Voorgesteld wordt om daarom onderscheid te maken in de aanleg, de vervanging of het onderhoud van een toestel aan de ene en de controle voor inbedrijfsstelling aan de andere kant.

Onder *in bedrijf stellen* wordt hier begrepen alle werkzaamheden in het kader van zowel de inbedrijfstelling na de eerste aanleg – voorafgaand aan het eerste gebruik – als het opnieuw in gebruik stellen en vrijgeven voor gebruik na reparatie of onderhoud of het vervangen of veranderen van (een onderdeel van) een gasverbrandingstoestel, de rookgasafvoer en/of de luchttoevoer. Werkzaamheden aan de gasleiding, distributie (cv-leidingen) en afgifte van warmte (radiatoren en convectoren) en het (bij)vullen van het verwarmingssysteem of bijvoorbeeld resetten daarvan vallen daar niet onder. *Na alle overige werkzaamheden vindt inbedrijfstelling plaats en is het wettelijke stelsel dus van toepassing.*

Wanneer de vakbekwaamheidseisen worden beperkt tot degene die controlewerkzaamheden in het kader van de inbedrijfstelling uitvoert, biedt dat de mogelijkheid voor bedrijven om minder gekwalificeerde medewerkers een installatie te laten aanleggen en hoger gekwalificeerde medewerkers een controle te laten uitvoeren voordat een installatie in bedrijf wordt gesteld (bij nieuwbouw- of verketelingsprojecten). Kleine bedrijven en zzp'ers kunnen dan deelnemen aan een erkend schema als de monteur tevens gekwalificeerd is voor de controle en inbedrijfstelling. Een strikte scheiding tussen de installateur die de installatie aanlegt en degene die de inbedrijfstelling uitvoert wordt niet voorzien.

Het zo beperkt mogelijk vormgeven van de gereserveerde activiteit past in het Nationale actieplan gereguleerde beroepen en gaat zelfs nog wat verder dan de in de afweging genoemde beperking tot: "werkzaamheden aan verbrandingstoestellen, inclusief luchttoevoer en rookgasafvoer".

De controle en inbedrijfstelling door een gekwalificeerde monteur dient zowel het verbrandingstoestel, de rookgasafvoer als de luchttoevoer en de onderlinge samenhang te omvatten, ongeacht door wie die desbetreffende onderdelen zijn aangelegd. Dat laatste is van belang om (ook tegenover de opdrachtgever) te borgen dat het systeem veilig is. Hoewel het volgens informatie van Uneto-VNI in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt dat de aanleg van de rookgasafvoer of de luchttoevoer door een andere partij wordt uitgevoerd dan de aanleg van de ketel zelf, is het niet uitgesloten. Het nemen van verantwoordelijkheid voor het werk dat door of onder verantwoordelijkheid van een ander is uitgevoerd is in de bouw- en installatiesector geen vanzelfsprekendheid en dient daarom beter geborgd te worden.

Dezelfde werkwijze – controle voor in bedrijf stellen – is toepasbaar bij periodiek onderhoud of elke andere werkzaamheid aan het toestel, inclusief rookgasafvoer en luchttoevoer. In de praktijk zal dat betekenen, dat bij deze werkzaamheden het onderhoud ook door een hoger gekwalificeerde medewerker zal worden uitgevoerd. Vanuit kosten oogpunt lijkt de optie onwaarschijnlijk dat een aangewezen gekwalificeerde medewerker alle uitgevoerde werken van zijn collega's controleert voordat deze weer gebruikt mogen worden door de bewoner. Vanuit het oogpunt van de consument is dit ook onwenselijk.

Het uiteindelijke stelsel gaat uit van een proces gecertificeerd bedrijf, waarbij het proces gericht moet zijn op het op de juiste wijze uitvoeren van werk aan gasverbrandingstoestellen en de vakbekwaamheidseisen gericht zijn op het op adequate wijze controleren van de installatie alvorens toestellen in gebruik mogen worden gesteld.

2.3.4 *Persoonskwalificatie*

De kwaliteit van de uit te voeren werkzaamheden is in hoge mate afhankelijk van de vakbekwaamheid van de individuele medewerker. De werkzaamheden aan een verbrandingstoestel worden vaak door een enkele medewerker uitgevoerd. Het is dus van belang dat er eisen worden gesteld aan de medewerker die de controle van het systeem voor inbedrijfstelling uitvoert. De bestaande schema's hebben overigens met elkaar gemeen dat ze voornamelijk eisen aan de vakbekwaamheid van de medewerker(s) inhouden.

Aan de vakbekwaamheidseisen kan worden voldaan door in de schema's voor procescertificering eisen op te nemen aan de personen die die processen uitvoeren. Procescertificatie is noodzakelijk om het proces van werken aan gasverbrandingstoestellen te borgen. Binnen het schema voor procescertificatie worden vervolgens eisen gesteld aan de medewerkers van de certificaathouder. In het kader van het wettelijke kader zouden uitsluitend eisen moeten worden opgenomen voor zover het eisen betreft aan de medewerker die bevoegd is om de controle in het kader van inbedrijfstelling uit te voeren.

Het stellen van eisen aan de persoonskwalificatie heeft een beperking. Het mag niet zover gaan dat het feitelijk gaat om persoonscertificatie. Dat impliceert dat de verantwoordelijkheid voor het voldoen van de medewerkers aan de kwalificatie-eisen bij de erkende bedrijven blijft. Het bedrijf dient wel duidelijk te maken welke medewerkers onder het schema werkzaamheden uitvoeren.

Bij een toelatingsonderzoek kan een CBI de kwalificaties van de onder het schema werkende medewerkers toetsen. In een schema mag echter niet een eis zijn opgenomen, dat nieuwe medewerkers slechts na toetsing van de kwalificaties door de CBI mogen worden ingezet voor werkzaamheden onder het schema. Die beoordeling dient het bedrijf zelf uit te (laten) voeren. Bij de periodieke bedrijfsbezoeken dient de CBI te verifiëren of de certificaathouder de beoordeling van de kwalificaties correct uitvoert. Daarbij kan de CBI inzage in de bewijzen van kwalificatie, zoals diploma's en getuigschriften, vragen.

Behalve een overzicht van gecertificeerde bedrijven dient de CBI steeds een actueel inzicht te hebben in de onder het verleende certificaat werkende medewerkers. Dat is nodig om bij inspecties op het werk te kunnen vaststellen of de desbetreffende medewerker bevoegd is om de werkzaamheden uit te voeren. De branche is vrij om op eigen initiatief een

register¹⁷ in te richten voor gekwalificeerde personen. Als een dergelijk register toegankelijk is voor de CBI, kan daarmee aan de eis worden voldaan. Uiteraard moet de kwalificatie wel voldoen aan de wettelijke eisen en blijft het installatiebedrijf uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de kwalificatie van de in te zetten medewerkers.

De kwalificatie van de medewerkers is een belangrijk onderdeel van de erkenningsregeling. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat een monteur van een geregistreerd bedrijf vakbekwaam is. Een identiteitsbewijs/ bedrijfspasje voor medewerkers zou kunnen bijdragen aan het vertrouwen van de consument.

2.3.5 Steekproefcontrole en melding

In het kader van procescertificering moet een CBI in de gelegenheid worden gesteld de werkzaamheden van de certificaathouder te controleren. Deze controle mag zich niet beperken tot een administratieve controle¹⁸, maar dient ook een steekproefsgewijze controle van het uitgevoerde werk te omvatten. In het wettelijk kader moet worden opgenomen dat controle door de CBI op het uitgevoerde werk onderdeel moet zijn van schema dat voor toelating tot het stelsel in aanmerking wil komen.

Een steekproefsgewijze controle van het uitgevoerde werk is in het algemeen het meest effectief als de controle onaangekondigd kan worden uitgevoerd. In dit geval hoeft dat niet tijdens, maar wel kort na de uitvoering van de werkzaamheden te gebeuren. Een langere periode is onwenselijk omdat er mogelijk externe oorzaken zijn die het functioneren van het gasverbrandingstoestel (negatief) beïnvloeden. Bij een steekproef is dan niet meer te constateren wat de oorzaak is van een eventueel gebrek.

Een steekproefsgewijze controle van een installatie is alleen mogelijk wanneer de gecertificeerde installateur al zijn werken (af)meldt bij de CBI. De steekproefcontrole dient een representatief beeld te geven van de kwaliteit van het uitgevoerde werk, per bedrijf en per medewerker. Een steekproefomvang zoals in enkele bestaande schema's (1 op de 2000 ketels) is opgenomen acht de Onderzoeksraad onvoldoende.

Een in de certificatiwereld gebruikelijke steekproefomvang is 3 tot 5%. Dat zou 60 tot 100 maal zoveel zijn als wat nu in enkele schema's wordt uitgevoerd en dat lijkt afgezien van de kosten praktisch onhaalbaar. Er zal dus moeten worden gezocht naar efficiëntere manieren om het aantal controles door de CBI's verantwoord te beperken. Er kan worden gedacht aan steekproef waarin rekening wordt gehouden met het aantal medewerkers per bedrijf en het aantal ketels dat door het bedrijf wordt geplaatst dan wel onderhouden.

¹⁷ Zoals bijvoorbeeld QBIS

¹⁸ Onderdeel van de administratieve controle is bijvoorbeeld of de personen die de betreffende werkzaamheden hebben uitgevoerd daartoe gerechtigd zijn, maar bijvoorbeeld ook of sprake is van een 'realistische' productie door een vakbekwaam persoon (hele hoge productie kan vragen om een nadere uitleg).

Uitgangspunt zou moeten zijn dat elke medewerker die gerechtigd is een installatie in bedrijf te stellen ten minste eenmaal per jaar in de steekproef wordt opgenomen. Ten slotte kan worden gedacht aan een bonus-malus-systeem waarin bij goed presterende bedrijven de controlefrequentie kan worden verlaagd en bij slecht presterende bedrijven omhoog. Als de kosten naar rato worden doorbelast ontstaat er een incentive om goed te presteren. De wettelijke eisen aan een schema zouden dan die ruimte moeten bieden.

Omdat het accent van de schema's zal komen te liggen op de vakbekwaamheid en de uitvoering van de werkzaamheden zou de frequentie van een bedrijfsbezoek, waarbij doorgaans jaarlijks de administratieve organisatie door de CBI wordt beoordeeld, kunnen worden teruggebracht tot eenmaal per twee of drie jaar. De constatering van afwijkingen bij de inspecties moet kunnen leiden tot verhoging van die frequentie.

2.4 Overheidstoezicht

2.4.1 Algemeen

Naar aanleiding van het kritische signaal van de drie rijksinspecties¹⁹ (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Inspectie SZW (ISZW)) over certificatie als vorm van conformiteitsbeoordeling is explicieter gemaakt dat inzet van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument het overheidstoezicht niet kan vervangen. Dat wordt ook gesteld in uitgangspunt 14 van het eerdergenoemde rapport conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid (zie bijlage 2). Bij conformiteitsbeoordeling in regelgeving blijft de overheid verantwoordelijk voor het toezicht op die regelgeving. De overheid kan wel gebruik maken van de conformiteitsbeoordeling door vast te stellen of een uitvoerend bedrijf wel of niet beschikt over een verplicht certificaat (conformiteitsverklaring). Daarnaast kan het overheidstoezicht (steekproefsgewijs) controleren of de in bedrijf gestelde installatie voldoet aan de eisen uit de regelgeving. Een deel van de werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen wordt daarbij – in aanvulling op de door de CBI's uit te voeren steekproeven – door of namens de overheid gecontroleerd teneinde de (terechte) erkenning van schema's en de werking van het stelsel te beoordelen. Omdat het bij de overheidscontroles gaat om een uitspraak over de werking van het stelsel als geheel en niet over het presteren van een individueel bedrijf of individuele installateurs zal deze steekproef veel kleiner zijn dan de steekproef door de CBI's. Feitelijk gaat het om een steekproef van een steekproef.

Het overheidstoezicht is gebaseerd op stelseltoezicht. Signalen van onder andere nalevingstoezicht maken daar nadrukkelijk onderdeel van uit. Daarnaast kan de minister of de toezichthouder zelf inspectieprojecten initiëren ('reality checks'). Zie ook het kader op pagina 17 voor de invulling van het stelseltoezicht door de overheid.

¹⁹ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 304, nr. 5.

2.4.2 Register erkende installatiebedrijven

In het kader van de hiervoor genoemde steekproefsgewijze controles door de overheid, dient de overheid inzicht te hebben in welke bedrijven gecertificeerd zijn. Daartoe dienen die bedrijven te worden opgenomen in een (openbaar) register. Een openbaar register biedt tevens consumenten (opdrachtgevers) de mogelijkheid een bevoegd installatiebedrijf te selecteren dan wel te verifiëren of een bedrijf bevoegd is om werkzaamheden aan een gasverbrandingstoestel uit te voeren.

In het openbare register worden bij voorkeur zowel de aangewezen CBI's als de door hen op basis van een erkend schema gecertificeerde installateurs opgenomen. Het beheer van het openbare bedrijvenregister kan worden belegd bij een in te stellen (Rijks)toezichthouder²⁰ die tevens zorg draagt voor aanwijzing van de CBI's. De CBI's melden de door hen gecertificeerde bedrijven aan bij deze toezichthouder die dit in het register verwerkt.

De CBI's registreren welke personen binnen de gecertificeerde bedrijven voldoen aan de vakbekwaamheidseisen. De overheid moet tevens toegang hebben tot deze door de CBI aan te leggen registers ten behoeve van het toezicht. De CBI's moeten dus op verzoek van de toezichthouder namens de Rijksoverheid een overzicht van de uitgevoerde werkzaamheden onder een schema, de locatie van werkzaamheden en de bijbehorende *vakbekwame medewerker* verstrekken.

De toezichthouder kan de hiervoor genoemde – voor het toezicht benodigde – informatie op basis van de Algemene wet bestuursrecht opvragen. Een alternatief zou zijn een landelijk persoonsregister van *vakbekwame* personen die werkzaamheden uitvoeren onder erkende schema's. Aangezien het niet noodzakelijk wordt geacht dat ook opdrachtgevers inzage hebben in het overzicht van werkzaamheden en uitvoerende personen is er feitelijk geen reden om een dergelijk persoonsregister op te zetten. De extra kosten hiervan wegen niet op tegen de voordelen.

Om te zorgen dat de informatie die de toezichthouder namens het rijk nodig heeft ook daadwerkelijk beschikbaar is bij de CBI's, dient in het wettelijk kader bepaald te worden dat in een schema wordt verplicht dat de desbetreffende informatie aan de CBI's wordt geleverd door de erkende installateurs. Geadviseerd wordt voor een overdracht van informatie via de CBI's en niet rechtstreeks van de installateurs naar de toezichthouder namens het rijk. De reden hiervoor is de taakverdeling tussen het private stelsel en het publieke

²⁰ De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) voorziet in een toezichthouder op het in die wet opgenomen stelsel. De Wkb voorziet tevens in de mogelijkheid voor de minister om aanvullende taken aan die toezichthouder (de zogenoemde toelatingsorganisatie) toe te wijzen. Het toezicht op het stelsel van gecertificeerde installatiebedrijven zou mogelijk een dergelijke taak kunnen zijn.

toezicht daarop helder te houden. Zou de informatie door het rijk rechtstreeks bij de installateurs opgehaald worden, dan zou er ook een sanctieregime richting die installateurs opgesteld moeten worden. Nu wordt dit via de lijn afgehandeld die ook voor de rest van het stelsel geldt: de CBI's zien toe op de installateurs en het rijk op de werking van het stelsel.

2.4.3 *Toelating tot het stelsel, handhaving en steekproefsgewijs toezicht*

Beroepsreglementering is een vorm van overheidsinterventie om de publieke belangen te borgen. In dit geval worden de publieke belangen geborgd door een verbod op werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen voor niet erkende partijen. De wettelijke erkenning wordt gevormd door de volgende (samenhangende) aspecten:

- Een wettelijk kader waarin is vastgelegd waaraan schema's moeten voldoen;
- Een toetsing aan het wettelijk kader en erkenning van door de markt opgestelde schema's door (of namens) de minister;
- Accreditatie van CBI's door de Raad voor Accreditatie, specifiek voor het uit te voeren schema. Bij dat laatste wordt tevens beoordeeld in hoeverre de CBI de deskundigheid in huis heeft om een specifiek schema uit te kunnen voeren (en er dus toezicht op te houden);
- Aanwijzing van CBI's die erkende schema's uitvoeren door (of namens) de minister;
- Certificering van installateurs, inclusief toets op vakbekwaamheid van de medewerkers.

Pas na het doorlopen van de hiervoor beschreven stappen ontstaat een 'wettelijk erkende installateur' die gerechtigd is om werkzaamheden uit te voeren aan gasverbrandingstoestellen. Het toezicht op het stelsel en eventuele sanctionering is tevens getrapt en verdeeld over diverse partijen:

- De CBI ziet toe op juiste toepassing van het erkende schema door de installateur. Indien dit niet voldoet dan worden sancties opgelegd. In het uiterste geval wordt het certificaat ingetrokken.
- De RvA ziet toe op de deskundigheid en onafhankelijkheid van de CBI om een schema toe te kunnen passen en op de juiste toepassing van het erkende schema door de CBI. Uiterste sanctie die de RvA kan opleggen is intrekken van de accreditatie van de CBI. Hiermee vervalt dan ook de toelating van de door deze CBI gecertificeerde bedrijven in het wettelijke stelsel.

De Rijksoverheid dient als stelselverantwoordelijke toezicht te houden op de juiste werking van het stelsel. De twee aspecten waar dit toezicht zich op richt zijn a) de erkende schema's en b) de juiste werking van het stelsel.

Ad a.: Of een erkend schema leidt tot het beoogde doel – veilige gasverbrandingstoestellen – kan slechts worden vastgesteld door naar het eindresultaat te kijken. In het beoogde stelsel wordt dit toezicht uitgevoerd door de CBI's. De CBI is in het

beoogde stelsel feitelijk de onder toezicht gestelde partij die rapporteert aan zowel de accrediterende instelling (RvA) als de toezichthouder (Rijksoverheid). Er ontstaat hierdoor een klassiek 'agent – principe' situatie²¹: in hoeverre kan een toezichthouder bij het toezicht uitgaan van de verantwoording door de onder toezicht gestelde partij? Het ligt dan ook voor de hand dat de toezichthouder (de Rijksoverheid) zijn conclusies inzake het stelsel mede baseert op eigen waarnemingen: de hiervoor genoemde steekproeven. Ook in het rapport van de OvV wordt uitgegaan van een controle door de Rijksoverheid en ook de geraadpleegde partijen geven aan dit noodzakelijk te vinden. Uitgangspunt is dan ook dat de Rijksoverheid steekproefsgewijs toeziet op een juiste taakuitvoering door de aangewezen partijen (CBI's).

Ad b.: De werking van het stelsel – los van de onder a genoemde inhoudelijke beoordeling van de schema's – is gebaseerd op een trapsgewijs toezicht op de uitvoering. De taak van de Rijksoverheid kan hier feitelijk beperkt blijven tot evaluatie van de wettelijke erkenningsregeling. Deze evaluatie kan mede gebaseerd worden op het onder a beschreven steekproefsgewijze toezicht, de bevindingen van de RvA en de rapportages van de CBI's.

Een onderdeel van het stelseltoezicht is tevens het oordeel of de wettelijke kaders inhoudelijk voldoende en juist zijn, zodat het kader – na een bepaalde evaluatieperiode – eventueel aangepast kan worden.

2.5 Resumé

Op basis van de beschouwing in dit hoofdstuk komen we tot de volgende uitgangspunten voor het wettelijke kader:

Reikwijdte: Het op vakkundige wijze uitvoeren van werkzaamheden aan en het in bedrijf stellen van gasverbrandingstoestellen. Zowel na de eerste aanleg – voorafgaand aan het eerste gebruik – als het opnieuw in gebruik stellen en vrijgeven voor gebruik na reparatie of onderhoud of het vervangen of veranderen, van (een onderdeel van) een gasverbrandingstoestel, de rookgasafvoer en/of de luchttoevoer.

Certificering: Procescertificering van bedrijven op basis van een erkend schema. De processen zijn gericht op het op vakkundige wijze uitvoeren van werkzaamheden aan de toestellen.

Inhoud schema: Proceseisen aan werkzaamheden van installateurs inclusief vakbekwaamheidseisen aan medewerkers belast met de uiteindelijk ingebruikstelling. De eisen waaraan schema's moeten voldoen worden vastgelegd in een wettelijk kader.

²¹ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Principaal-agenttheorie>

- Opleiding:* Regulier onderwijs, EVC-traject en/of toelatingsexamen. Permanente educatie via puntensysteem of herexamens.
- Toezicht:* CBI's (geaccrediteerd) zien toe op het juist uitvoeren van de schema's door installateurs, inclusief steekproefsgewijze controle op werkzaamheden medewerkers die moeten voldoen aan vakbekwaamheidseisen. De CBI beoordeelt bij deze steekproeven:
- De toepassing van het erkende schema door de gecertificeerde installateurs, inclusief de inzet van de juiste personen;
 - Het resultaat van het werk van de vakbekwame personen die binnen de gecertificeerde bedrijven werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen mogen uitvoeren.
- Accreditatie:* Schema's in het kader van conformiteitsbeoordeling moeten worden geëvalueerd (door de Raad voor Accreditatie). De Raad voor Accreditatie ziet erop toe dat een CBI het schema op een onafhankelijke en deskundige manier uitvoert.
- Aanwijzing:* CBI's moeten worden aangewezen door de minister of door een partij die is aangewezen deze taak uit te voeren.
- Steekproeven:* De Rijksoverheid voert steekproefsgewijze controle uit, in aanvulling op de steekproeven door de CBI's. Bij deze steekproeven wordt – via 'reality checks' – de kwaliteit van uitgevoerd werk aan gasverbrandingstoestellen in de vorm van een steekproef op de steekproef van de CBI's met als doel:
- Een controle van de werking van het stelsel en eventueel sanctioneren daar waar dat niet het geval is:
 - o Leiden de erkende schema's tot veilige gasverbrandingsinstallaties?
 - o Leiden de werkzaamheden van de CBI's tot aantoonbaar goed werk door de gecertificeerde installateurs? Worden eventuele sancties opgelegd, etc.
 - Een controle in hoeverre het wettelijk kader voldoende is om te komen tot goede schema's en het zo nodig doen van voorstellen voor aanpassing aan de minister.

3. Nadere uitwerking

3.1 Bestaande schema's

3.1.1 *Bestaande erkennings- en certificeringsschema's*

Voor de beschrijving van de bestaande schema's wordt volstaan met een verwijzing naar het door DPA in opdracht van BZK uitgevoerde onderzoek²². Bij het rapport wordt hier opgemerkt dat het *keurmerk Kwaliteitsvakman* niet relevant wordt geacht vanwege het feit dat er slechts 13 (van 619) bedrijven zijn opgenomen, die zich bezighouden met cv-werkzaamheden, waarvan bovendien niet bekend is of dit werkzaamheden aan verbrandingstoestellen betreft. De overige schema's zijn initiatieven van de installatiebranche en kunnen dienen als input voor het op te stellen kader.

Mede naar aanleiding van het rapport van de OvV heeft Uneto-VNI in samenwerking met de betrokken schemabeheerders (o.a. KvINL en Sterkin) een Uniforme Kwaliteitsregeling (UKG) ontwikkeld. De UKG moet de basis gaan vormen van de bestaande schema's (BRL 6000-AB, BRL 6000-00, BRL 6000-04, 6000-16, 10 controlepunten, Erkenningsregeling gasinstallaties, OK-CV, STERKIN erkenning REGT 2016 en SCIOS). Door de desbetreffende schemabeheerders zullen de schema's hierop worden aangepast.

De UKG²³ geeft basiseisen, die in de afzonderlijke schema's zouden moeten worden overgenomen en uitgewerkt. Daarmee vormt de UKG een bodem voor het lidmaatschap van Uneto-VNI, dat in 2019 zal gaan gelden.

Het OK CV-schema wordt door Uneto-VNI gezien als pilot voor de nieuwe aanpak volgens de UKG. OK CV beperkt zich echter tot onderhoud. Belangrijk punt binnen OK CV is de verplichte melding van projecten op basis waarvan een (steekproefsgewijze) controle van de werkzaamheden kan worden gepland.

3.1.2 *Afstemming verbrandingstoestel, toevoer van verbrandingslucht en rookgasafvoer*

Een belangrijk punt van aandacht ten aanzien van de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties is de afstemming van verbrandingstoestel, rookgasafvoer en toevoer van verbrandingslucht. De suggestie om in het wettelijke stelsel specialisatie op dit gebied te voorzien, bijvoorbeeld gericht op montage van de rookgasafvoer, wordt door de onderzoekers en gesprekspartners in dit onderzoek niet onderschreven. In de eerste plaats is dat een van de uitkomsten van het overleg met de sector, waaruit die behoefte in de praktijk niet blijkt te bestaan en ook niet wordt verwacht. Daarnaast moet de beoordeling van de onderlinge samenhang van de installatie voor wat betreft toestel, rookgasafvoer en

²² Onderzoek en uitwerking van erkenningsregelingen voor installateurs (DPA 15-11-2016)

²³ Eindconcept 4 d.d. 18 januari 2017

toevoer van verbrandingslucht onderdeel uitmaken van de controle voorafgaand aan elke inbedrijfstelling. De beoordeling van bijvoorbeeld een door een derde partij gemoniteerde rookgasafvoer valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van degene die de installatie in bedrijf stelt.

Een bijzondere situatie doet zich voor bij collectieve rookgasafvoeren zoals die in woongebouwen voorkomen. De rookgasafvoeren dienen te worden onderhouden en periodiek geïnspecteerd. Die verantwoordelijkheid ligt bij de eigenaar of de vereniging van eigenaars van het woongebouw (zorgplicht). Zie ook de Handreiking: "De veiligheid van collectieve rookgasafvoeren in woongebouwen"²⁴. Onderzoek van rookgasafvoeren is mogelijk met behulp van camera-inspectie. Er zijn bedrijven die zich hierin hebben gespecialiseerd. Ook ten aanzien van onderhoud, reparatie en vervanging lijkt specialisatie wel aan de orde in tegenstelling tot de rookgasafvoeren bij individuele systemen.

Bij vervanging van individuele toestellen die zijn aangesloten op de collectieve rookgasafvoer dient de installateur na te gaan of aansluiting op verantwoorde wijze mogelijk is. Met name bij aansluiting van HR-ketels kan zich een probleem van overdruk in de rookgasafvoer voordoen door de aanwezigheid van een ventilator in de ketel. Het onderzoeken van de collectieve rookgasafvoer, waaronder het laatst gepleegde onderhoud en/of de meest recente inspectie, dient nadrukkelijk onderdeel te zijn van een erkend schema.

In het licht van het beoogde wettelijke stelsel dienen ook de werkzaamheden aan een collectieve rookgasafvoer (onderhoud, reparatie en vervanging) onder het stelsel te vallen. Dat betekent dat bij vervanging van een collectieve rookgasafvoer het installatiebedrijf dient na te gaan of de ketels correct op de collectieve rookgasafvoer zijn aangesloten en het systeem als geheel (inclusief onderdelen als terugslagbeveiliging e.d.) veilig functioneert.

De collectieve rookgasafvoeren worden door de OvV expliciet genoemd als veiligheidsrisico. Naar aanleiding daarvan kan worden overwogen de inspecties van de collectieve rookgasafvoeren ook onder het wettelijke stelsel te laten vallen. Voor zover bekend zijn er echter (nog) geen bestaande schema's voor deze tak van sport.

3.1.3 *Vergelijkbare stelsels in het buitenland en aandachtspunten voor het NL-stelsel*

OTB²⁵ heeft in 2016 onderzoek gedaan naar de regelgeving rondom installatie en onderhoud van verbrandingstoestellen. Tabel 1 geeft een samenvatting op basis van het rapport op een aantal kenmerken dat ook in het Nederlandse stelsel is voorzien.

²⁴ Handreiking: "De veiligheid van collectieve rookgasafvoeren in woongebouwen" voor VvE-besturen, VvE-beheerders en professionele verhuurders, uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 21 december 2016

²⁵ Regelgeving ter voorkoming van koolmonoxide-ongevallen in België, Denemarken, Duitsland en Engeland, OTB, 2016

In 3 van de 4 door OTB onderzochte landen is sprake van persoonsgebonden eisen aan personen die onderhoud uitvoeren aan stooktoestellen of nieuwe toestellen installeren. In Denemarken is sprake van een stelsel dat het meest overeenkomt met het in Nederland beoogde stelsel, waarbij bedrijven worden erkend en aan medewerkers van die bedrijven vakbekwaamheidseisen worden gesteld.

De opleidingen tot een "erkende" installateur bestaat in alle onderzochte landen uit een (erkende) opleiding gevolgd door een examen. De eisen waaraan de erkende installateur moet voldoen zijn wettelijk geregeld.

Tabel 1: Vergelijking regelingen gasverbrandingstoestellen buitenland

Land	Vlaanderen	Engeland en Wales	Denemarken	Duitsland
Persoonsgebonden eisen	Persoonscertificatie: Technicus gasvormige brandstof.	Op basis van nationale accreditatieschema's. Gas Engineer, competent persons.	Één Danish Safety Technology Authority door erkend persoon per bedrijf verplicht	Wettelijke regeling. Schoorsteenveger, erkend beroep
Bedrijfsgebonden eisen	-	-	Geautoriseerd bedrijf, goedgekeurd intern kwaliteitsborgsysteem	-
Vakbekwaamheid	Wettelijke eisen (VLAREL)	Accreditatieschema's	Eisen Danish Safety Technology Authority	Schornsteinfegermeisterverordnung. Inschrijving register.
Toelating/erkenning persoon	Erkende opleidingsinstituten	Theorie en praktijkexamen	Vakdiploma's in lijn EU-directieve 2005/36/EC	Meesterexamen
Permanente educatie	Vijfjaarlijkse bijscholing en examen	-	-	-
Toezicht	Steekproeven uitgevoerd werk overheid.	Gas Safe Register	Accreditatieinstellingen, tweejaarlijkse controle	'Hoofdschoorsteenveger'. Eisen verschillen per Land
Nieuwe installaties	Ingebruikname keuring	Aanmelding bij certificatieinstelling	Ingebruiknametest. Melding gasleverancier	Keuring door hoofdschoorsteenveger bij ingebruikname.

Registratie van ketels

In Nederland bestaat – met uitzondering van de eerder genoemde keuringsplicht op grond van het Activiteitenbesluit – geen verplichting tot het uitvoeren van onderhoud aan CV-ketels en is er ook geen voornemen dit in het kader van de erkenningsregeling voor installateurs in te stellen. Gezien de vakbekwaamheidseisen en de toezegging het werk van individuele installateurs steekproefsgewijs te controleren is een vorm van registratie van gastoestellen wel noodzakelijk. Ten minste de CBI's zullen moeten beschikken over de locatie waar ketels zijn geplaatst, vervangen of onderhouden.

Aanleg of inbedrijfstelling regelen?

In alle onderzochte landen is sprake van eisen op twee niveaus: het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van aanleg, etc. en eisen in het kader van het in bedrijf stellen van een gasverbrandingstoestellen. Feitelijk is dus sprake van een dubbele regeling.

Opleidings- en ervaringseisen, bijscholing

De vakbekwaamheidseisen van installateurs worden in de door OTB onderzochte landen vormgegeven via persoonscertificatie. Inhoudelijk is sprake van wettelijk vastgelegde eisen, erkende opleidingsinstituten en een verplicht theorie- en praktijkexamen. Het ligt voor de hand om dit ook in het beoogde Nederlandse stelsel te komen op een dergelijke wijze vorm te geven. Een groot deel van de vakbekwaamheidseisen wordt via het reguliere MBO-onderwijs verzorgd. Daarnaast zal aanvullend bijscholing noodzakelijk zijn (zie ook de volgende paragraaf). Als laatste is sprake van een groot aantal medewerkers dat op basis van ervaring zal kunnen voldoen aan de eisen maar niet over de juiste vooropleiding beschikt. Voor deze medewerkers kan of een traject worden opgezet waarbinnen *eerder verkregen competentie* (EVC) worden getoetst en/ of er kan gewerkt worden met een toelatingsexamen. In aanvulling hierop is het aan te bevelen om een traject van permanente educatie aan de vakbekwaamheidseisen te koppelen. Dit kan via een puntensysteem/ verplichte bijscholing of via een periodiek herhalingsexamen.

3.1.4 *Eisen aan te erkennen schema's*

In het voorgaande is globaal beschreven aan welke eisen een te erkennen schema zal moeten voldoen. De belangrijkste eis in dat kader is de evaluatie van een schema op geschiktheid voor accreditatie van een CBI op het schema.

Om het doel van het stelsel te borgen vormen vakbekwaamheid van de uitvoerende monteur en de handelingen in het kader van de inbedrijfstelling de kern. Omdat het gaat om procescertificering zullen in het certificatieschema eisen worden gesteld aan het te certificeren bedrijf. Het bedrijf zal dus procedures moeten hebben die borgen dat de inbedrijfstelling door een gekwalificeerde en bevoegde monteur en op de juiste wijze gebeurt.

De minimeisen ten aanzien van de vakbekwaamheid zullen moeten worden opgenomen in het wettelijke kader. Gelet op het veiligheidsbelang en de verantwoordelijkheid van de monteur die de inbedrijfstelling uitvoert wordt – gebaseerd op informatie uit de branche zelf – een opleidingsniveau MBO 3 of 4 (installatietechniek), al dan niet verkregen door opleiding of werkervaring, wenselijk geacht. Op dit moment zijn in Nederland zo'n 35.000 monteurs op MBO-niveau 1 tot en met 4 werkzaam op het gebied van gastech-niek²⁶. Hiervan zijn ongeveer 15.000 monteurs opgeleid op MBO-niveau 3 of 4 en ongeveer 20.000 op MBO-niveau 1 of 2.

²⁶ Zie paragraaf 5.2.3, Onderzoek en uitwerking van erkenningsregelingen voor installateurs, DPA.

De wettelijke eisen zullen het kader moeten vormen voor een protocol of toetsingskader waarin is opgenomen welke controles ten minste zullen moeten worden uitgevoerd voordat een toestel in bedrijf mag worden gesteld. Ervan uitgaande dat de technische eisen reeds in bestaande wetgeving (met name Bouwbesluit) zijn opgenomen zullen de controles – voor zover deze betrekking hebben op het voorkomen van koolmonoxide – daarop worden toegespitst. Een aantal schema's kent al een dergelijk protocol, waarin is vastgelegd welke controles moeten worden uitgevoerd.

De schema's zullen voorts moeten voorzien in een systeem van meldingen van uitgevoerde werkzaamheden om de CBI in de gelegenheid te stellen steekproefsgewijze controles uit te voeren.

Certificatieschema's kunnen overigens meer eisen omvatten dan op grond van accreditatie en wettelijke eisen wordt verlangd. Dergelijke eisen kunnen van belang zijn voor het onderscheidend vermogen in de markt of betrekking hebben op eisen van private partijen (bijvoorbeeld woningcorporaties of verzekeraars). Dergelijke eisen maken echter geen onderdeel uit van de wettelijke erkenningsregeling. De eisen zullen bij de beoordeling of een schema voldoet aan het wettelijke kader buiten beschouwing worden gelaten. Het is zaak om richting consumenten helder te communiceren wat de certificering inhoudt: een gasverbrandingstoestel dat voldoet aan de eisen daar waar het gaat om koolmonoxiderrisico's.

3.2 Relatie met Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

In het DPA-rapport wordt de vergelijking gemaakt tussen een te ontwikkelen stelsel en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). In beide gevallen gaat het om kwaliteitsborging, maar de Wkb ziet toe op instrumenten toegepast door gekwalificeerde kwaliteitsborgers voor het hele bouwproces. De kwaliteitsborgers zien op de uitvoering van het werk met als doel vast te stellen of het gerede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Een op te zetten wettelijk kader voor gasverbrandingstoestellen ziet toe op de installatiebedrijven en de installateurs zelf. Het gaat hier dus om eigen werkzaamheden en niet zoals in de Wkb om onafhankelijke controle door derden tijdens de uitvoering van de betreffende werkzaamheden.

Wanneer er sprake is van een vergunningplichtig bouwwerk is er onder de Wkb een kwaliteitsborger aanwezig die als taak heeft om erop toe te zien dat het bouwwerk voldoet aan hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit. Daaronder zijn ook de voorschriften met betrekking tot aan de gasverbrandingsinstallatie begrepen. In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat de kwaliteitsborger daarbij zoveel mogelijk gebruik zal maken van bij de bouw en installatie toegepaste kwaliteitssystemen en dus niet alles zelf controleren. De op te zetten wettelijke erkenningsregeling zal daar onderdeel van uit kunnen maken.

De rol van de kwaliteitsborger zou dan het vaststellen of de installatie van de gasverbrandingsinstallatie binnen de wettelijke erkenningsregeling, dat wil zeggen door een bevoegde installateur, is uitgevoerd. Is dat het geval dan zal een kwaliteitsborger ervan uit mogen gaan dat op dat punt aan de eisen van het Bouwbesluit is voldaan.

Ondanks dat zowel de Wkb als de beoogde erkenningsregeling beiden als doel hebben om te zorgen dat (ook) gasverbrandingstoestellen voldoen aan de eisen, zijn ze niet vergelijkbaar. Wel kunnen ze elkaar versterken:

- Daar waar sprake is van werkzaamheden onder de Wkb kan een kwaliteitsborger toezien op de aanwezigheid van een gecertificeerde installateur voor de ingebruikstelling aan gasverbrandingstoestellen en bijbehorende onderdelen;
- De kwaliteitsborger kan in zijn oordeel over gasverbrandingstoestellen – voor zover de erkende schema's voorzien in de desbetreffende aspecten – vertrouwen op de wettelijke erkenning van het installatiebedrijf dat de installatie in gebruik heeft gesteld. Zaken die buiten het toegepaste erkende schema vallen – gasleidingen, brandveiligheid – zullen op een andere wijze beoordeeld moeten worden.
- Het toezicht op het nieuwe stelsel van gecertificeerde installateurs kan gebruik maken van de infrastructuur die vanuit de Wkb wordt opgetuigd, zoals het toezicht op de certificering van installateurs, aan de op te richten toelatingsorganisatie kan worden toebedeeld. De memorie van toelichting zegt hierover: "Ook wordt gedacht aan de uitoefening van taken door de toelatingsorganisatie in het kader van de voorgenomen wettelijke erkenningsregeling waarbij werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen en bijbehorende luchttoevoer en rookgasafvoer alleen nog mogen worden uitgevoerd door bedrijven die daarvoor gecertificeerd zijn (Kamerstukken II 2016/17, 28 325, nr. 162)."

3.3 Toezichtstructuur, taken en verantwoordelijkheden

De keuze voor procescertificatie leidt tot een structuur waarbij een getrappt toezicht ontstaat (zie ook 2.4.3). Hierbij zijn de taken en verantwoordelijkheden als volgt:

- De *minister van BZK* is verantwoordelijk voor het wettelijk kader, het beoordelen of schema's voldoen aan de eisen, en het toezicht op het stelsel als geheel. Tevens wijst de minister de CBI's aan die installateurs volgens een erkend schema certificeren.
- Het ligt voor de hand dat de aanwijzing van de CBI's gemandateerd wordt aan de toezichthouder van het Rijk. De toezichthouder beoordeelt daarnaast of de door de markt ontwikkelde schema's aan het wettelijk kader voldoen (toelating) en voert steekproefsgewijze controles (reality checks) uit op de door de CBI's uitgevoerde controles. Zo nodig legt de toezichthouder sancties op aan CBI's of laat deze schema's aanpassen. *Marktpartijen* (schemabeheerders) stellen schema's op die voldoen aan het wettelijke kader, leggen deze ter goedkeuring voor aan de Rijksoverheid en stellen deze ter beschikking aan potentiële CBI's.

- De Raad voor Accreditatie (RvA) evalueert de schema's op de eisen met betrekking tot accreditatie en accrediteert tevens de CBI's. De RvA ziet tevens toe op de juiste uitvoering van de schema's door de CBI.
- De CBI's certificeren installateurs en controleert periodiek of het bedrijf aan het certificatieschema. Aangezien de schema's tevens de vakbekwaamheidseisen bevatten wordt ook daarop door de CBI's toegezien, onder andere door steekproeven op uitgevoerde werkzaamheden.
- Wettelijk erkende installateurs laten de onder de erkenningsregeling vallende werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen uitvoeren volgens hun certificaat en door vakbekwame medewerkers.

Door het stelsel in te richten zoals hiervoor beschreven ontstaat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling: de overheid is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel en de markt voor het goed en veilig functioneren van individuele gasverbrandingstoestellen.

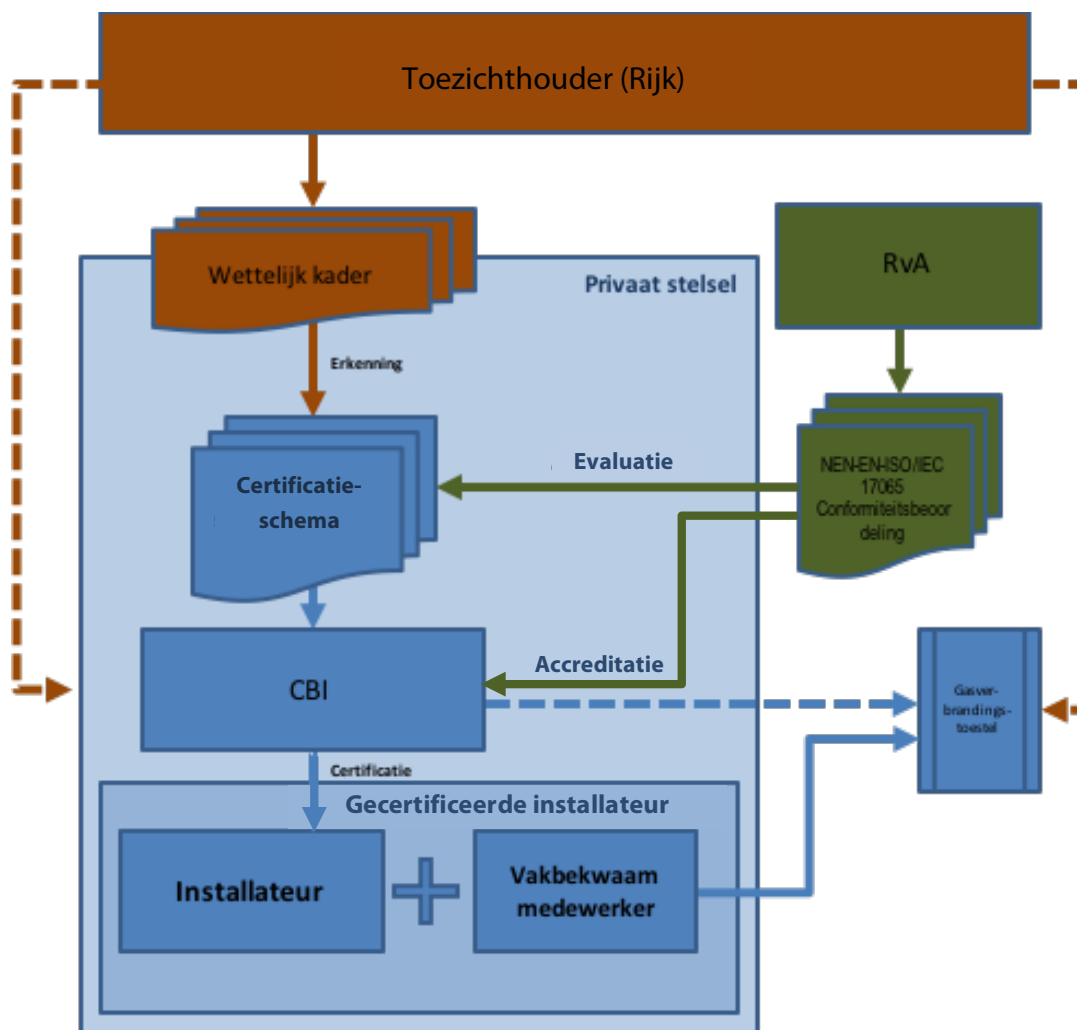
De genoemde vormen van toezicht door de Rijksoverheid kunnen op een vergelijkbaar wijze als het toezicht van de toelatingsorganisatie in het kader van de Wkb worden vormgegeven: middels door of namens de toezichthouder uitgevoerde reality checks. Hierbij wordt een deel van de gasverbrandingstoestellen waaraan werkzaamheden zijn uitgevoerd door een deskundige 'gekeurd', waarbij wordt beoordeeld of de werkzaamheden die vallen onder de erkende schema's juist zijn uitgevoerd. Is dit niet het geval dan wordt – teneinde de taakverdeling tussen markt en overheid zuiver te houden – de volgende procedure voorgesteld:

- De resultaten van de keuring worden gedeeld met de betreffende CBI;
- De CBI onderzoekt wat de oorzaak is van de geconstateerde strijdigheden: de uitvoering door de vakbekwame persoon of de in het schema vastgelegde werkwijze/ procedure;
- De CBI koppelt de resultaten van het onderzoek terug aan de toezichthouder en onderneemt actie richting het schema en/ of de desbetreffende installateur;
- Bij het achterwege blijven of onvoldoende opleggen van sancties door de CBI aan gecertificeerde installateurs kan de toezichthouder de CBI sanctioneren door de erkenning van het schema te schorsen of in te trekken;
- De toezichthouder controleert in hoeverre de geconstateerde strijdigheden te wijten zijn aan het wettelijke kader en doet eventuele voorstellen aan de minister voor aanpassing.

Uit een onderzoek van de Erasmus Universiteit (zie hoofdstuk 5) blijkt dat de installatiebranche een aantal kenmerken heeft – waaronder een geringe gemiddelde bedrijfsomvang – die minder goed past bij een zelfregulerende sector. Op dat punt kan het toezicht door de Rijksoverheid een steun in de rug zijn voor de sector.

3.4 Resumé

Een schematische weergave van het stelsel op basis van de hiervoor besproken uitgangspunten is te zien in afbeelding 3.



Afbeelding 3: schematische weergave stelsel erkende installateurs binnen de erkenningsregeling

4. Werkwijze totstandkoming wettelijk kader

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag wat er nodig is om een wettelijk kader zoals voorgesteld in hoofdstuk 3 tot stand te brengen. Belangrijkste uitgangspunten daarbij zijn het tijdig gereed hebben van de wettelijke erkenningsregeling en de uitvoeringsorganisatie bij het Rijk, het tijdig rond hebben van schema's die aan het kader voldoen door de markt en het tijdig beschikbaar hebben van voldoende en voldoende opgeleid personeel. De volgende paragrafen beschrijven deze aspecten en gaan tevens in op een mogelijke planning.

4.2 Totstandkoming wettelijk kader en organisatie op rijksniveau

4.2.1 Inhoud van een erkenningsregeling

Ten einde het beoogde stelsel wettelijk te regelen zijn de volgende componenten van een erkenningsregeling noodzakelijk:

- *Verbodsbepaling. Inhoudelijke eisen aan een schema* (en daarmee via het schema aan de installateurs): het wettelijk kader. *Voorschriften inzake toezicht op het stelsel. Overige eisen aan het stelsel. Denk hierbij aan de kostenverdeling, eventuele minimale sancties en andere eisen.*

4.2.2 Toezichtstaak van het Rijk

In het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen is, in artikel 7ak, derde lid, aangegeven dat bij AMvB andere taken kunnen worden opgedragen aan de toezichthouder op de Wkb. In de toelichting op het artikel is aangegeven dat deze bevoegdheid mede bedoeld is de toelatingsorganisatie taken op te dragen "in het kader van de voorgenomen wettelijke erkenningsregeling waarbij werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen en bijbehorende luchttoevoer en rookgasafvoer alleen nog mogen worden uitgevoerd door bedrijven die daartoe gerechtigd zijn". Met het inwerkingtreden van de Wkb is dus voorzien in het administratief oprichten van een toezichthouder op het beoogde stelsel. Ten einde invulling aan die taak te geven dient bij AMvB geregeld te worden:

- Wat de reikwijdte van de taak is. Op voorhand wordt uitgegaan van het beoordelen en erkennen van schema's en het (laten) houden van steekproefsgewijs toezicht (reality checks). In aanvulling hierop kan gedacht worden aan het (al dan niet namens de minister) aanwijzen van CBI's in het kader van de erkenningsregeling en andere (administratieve) zaken;
- Op welke wijze de taak nader wordt ingevuld. Gedacht kan worden aan de steekproefomvang voor de reality checks, regels voor sanctionering, etc.;
- De wijze van rapporteren van de resultaten van de uitgevoerde werkzaamheden. Logischerwijs wordt hierbij aangesloten bij de rapportageverplichting die de ZBO al

heeft op basis van artikel 18 van de Kaderwet ZBO's. Een zelfstandig bestuursorgaan stelt jaarlijks een jaarverslag op over de (resultaten van de) taakuitoefening, het gevoerde beleid en de kwaliteitszorg. Het jaarverslag wordt aan de Eerste Kamer, Tweede Kamer en de minister toegezonden;

- De wijze waarop eventueel de kosten voor het toezicht worden toegerekend aan de onder toezicht gestelde CBI's. Hier ligt het voor de hand om – in overeenstemming met de kostentoekening onder de Wkb – uit te gaan van werkelijke kosten voor erkenning van schema's en een evenredige toebedeling van (een deel van) de toezichtskosten.

4.2.3 Sancties

Ook in het beoogde stelsel is het aan CBI's om toe te zien op de door hen gecertificeerde bedrijven en zo nodig sancties op te leggen. De OvV constateert in haar rapport dat het gebrek aan sanctionering één van de hiaten van het huidige stelsel is. Een veel gehoorde zorg is dat de CBI's in verband met de financiële relatie met de gecertificeerde bedrijven niet snel geneigd zullen zijn sancties op te leggen. Daarnaast is veelal sprake van lichte sancties en krijgen bedrijven (te) ruim tijd om onvolkomenheden in werkproces te herstellen. Het is dan ook aan te bevelen om specifieke eisen te stellen aan het sanctiebeleid van de CBI's. Dit kan door:

- Voor te schrijven dat in een schema het sanctiebeleid moet zijn beschreven;
- Voor te schrijven in welke gevallen specifieke sancties moeten volgen. Te denken valt daarbij met name aan gevallen waarbij sprake is van (vermoeden van) frauduleus handelen.

Een extra prikkel als het gaat om toezicht en sancties door de CBI's ontstaat door het toezicht dat door het rijk wordt uitgevoerd. Door de toezichthouder vanuit het rijk de bevoegdheid te geven sancties op te leggen aan CBI's die niet of onvoldoende optreden, ontstaat de mogelijkheid zo nodig om in te grijpen in het stelsel door het schorsen of schrappen van een erkend schema. Geadviseerd wordt om hiervoor aan te sluiten bij de opzet in het kader van de Wkb.

4.2.4 Taken en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de erkenningsregeling

Doordat het beoogde wettelijk kader ressorteert onder de Woningwet – en op termijn onder de Omgevingswet – is de gemeente het formele bevoegde gezag als het gaat om de naleving van de voorschriften zoals nader uitgewerkt in het Bouwbesluit 2012. Ook op dit moment is dat overigens al het geval en in geval van directe gevaarstelling zal de gemeente – op basis van artikel 1a (algemene zorgplicht) of 1b (strijdigheid met het Bouwbesluit) – handhavend kunnen optreden. Met de introductie van het beoogde stelsel is sprake van de volgende gemeentelijke toezichtstaken:

1. Uitvoering van werkzaamheden onder de erkenningsregeling: De gemeente mag er in beginsel van uitgaan dat werkzaamheden onder de beoogde erkenningsregeling

- conform geldende wet- en regelgeving worden uitgevoerd. De gemeente mag ervan uitgaan dat het stelsel naar behoren werkt. Er ontstaat dus wel een bevoegdheid tot handhaven op onjuist uitgevoerd werk, maar geen feitelijke (nieuwe) toezichtstaak.
2. Werkzaamheden uitgevoerd door niet-gecertificeerde bedrijven. De gemeente kan hierbij gebruik maken van het openbare bedrijvenregister. De overtreding op het verbod tot uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen door een niet-gecertificeerd bedrijf wordt in principe een handhavingstaak van de gemeente. Ten einde deze taak te 'ondersteunen' wordt geadviseerd om werkzaamheden door niet-gecertificeerde bedrijven te laten vallen onder Wet op de economische delicten (Wed) en ook de bestuurlijke boete hierop van toepassing te laten zijn.
 3. Handhaving van onjuist uitgevoerde werkzaamheden die leiden tot strijdigheden met de voorschriften (Bouwbesluit 2012). Dit verandert niet ten opzichte van de huidige toezichtstaak.

De genoemde taken zullen deel uit gaan van maken van het toezicht op de bestaande bouw, zoals dat nu door gemeenten wordt uitgevoerd. Het is aan gemeenten zelf hoe deze toezichtstaken worden opgepakt.

4.2.5 *Registratie en analyse van koolmonoxidegevallen*

De OvV constateert in haar rapport dat registratie en analyse van koolmonoxideongevallen grotendeels ontbreekt. De OvV doet om die reden dan ook de aanbeveling om een dergelijke registratie op te zetten. De registratie en analyse van koolmonoxideongevallen kan tevens een basis vormen voor het bepalen van de effectiviteit van de het wettelijke stelsel. Het ligt in de rede om registratie en analyse onderdeel uit te laten maken van de erkenningsregeling en aan de minister van BZK en het parlement te rapporteren over de effectiviteit en tevens zo nodig voorstellen doen voor aanpassing van het stelsel. Ter ondersteuning van deze taak kan in de het wettelijke kader een meldingsplicht worden opgenomen, zodat gecertificeerde installateurs – via de CBI's – melding doen van ongelukken en bijna-ongelukken waar zij bij betrokken zijn. Het gaat hier niet om de schuldvraag, maar om de oorzaken die aan de calamiteit ten grondslag liggen.

4.3 Totstandkoming van schema's in de markt

4.3.1 *Betrokkenheid markt bij totstandkoming stelsel*

Het beoogde stelsel laat zoals eerder aangegeven ruimte voor verschillende schema's binnen het wettelijke kader. Het ligt voor de hand om de markt c.q. brancheorganisaties te betrekken bij de totstandkoming van de inhoud van het kader. Met name bij het bepalen de inhoudelijke eisen aan schema's en de vakbekwaamheidseisen is het wenselijk dat een – gedragen – voorstel voor invulling door de markt wordt gedaan.

4.3.2 Bestaande schema's

Zoals in paragraaf 3.1.1 aangegeven, is er al een behoorlijk aantal schema's in de branche beschikbaar. Uneto-VNI heeft met de UKG een aanzet gegeven om te komen tot uniformering van een set basiseisen. De UKG biedt de keuze tussen (branche)erkenning en certificatie. Hoewel niet expliciet in de tekst terug te vinden, wordt ervan uitgegaan dat certificatie onder accreditatie wordt bedoeld, terwijl de accreditatie-eis niet geldt voor de (branche)erkenning. Op dat punt zullen de UKG en de daarop gebaseerde en te baseren schema's moeten worden aangescherpt.

Ten aanzien van de vakbekwaamheid maakt de UKG onderscheid naar verschillende opleidingsniveaus (VP 2/3/4). Het voor het in bedrijf stellen als in dit rapport bedoeld gewenste niveau lijkt overeen te komen met niveau 3 of 4.

De UKG geeft een goed beeld van de eisen die kunnen worden gesteld aan een gecertificeerd bedrijf. Waar die eisen zijn gebaseerd op de accreditatie-eisen hebben ze relevantie voor het wettelijke stelsel. De UKG heeft overigens een veel bredere scope dan in het beoogde wettelijke stelsel wordt voorzien.

De huidige schema's zullen om toegepast te kunnen worden in het beoogde wettelijke stelsel in meer of mindere mate moeten worden aangepast. Specialisatie blijft mogelijk in verschillende schema's, zoals bijvoorbeeld OK CV zich uitsluitend richt op onderhoud.

De huidige schema's voorzien nu vooral in eisen aan de vakbekwaamheid. Dat blijft een belangrijke component, maar die moet wel worden gekoppeld aan de inbedrijfstelling van gasverbrandingstoestellen. Er dient een protocol te worden geïmplementeerd waarin alle benodigde controles zijn opgenomen en dat voorziet in een eenvoudige rapportage. Voorts moeten de schema's, voor zover ze dat nog niet doen, een steekproefsgewijze controle op het werk van het installatiebedrijf en een bijbehorende meldingsplicht opnemen. Ten slotte moeten de schema's voldoen aan de eisen voor accreditatie van een CBI op het schema en voor evaluatie worden voorgelegd aan de RvA.

Veel van de bestaande schema's zijn nog niet ingericht voor procescertificering en bevatten niet of nauwelijks proceseisen. De UKG maakt niet duidelijk of proces- of managementsysteemcertificering wordt beoogd. De eisen zijn (nog) niet altijd als proceseisen geformuleerd. Voorbeeld: *"Er moeten voldoende openingen aanwezig zijn voor verbrandingsluchttoevoer en ventilatieafvoer conform het gestelde in: NPR 3378 ..."*.

De delen van BRL 6000 bevatten voor het beoogde stelsel (te) weinig proceseisen. Bovendien zijn de proceseisen vaak te weinig specifiek en niet altijd objectief meetbaar. Voorbeeld: *"De certificaathouder controleert het functioneren van het verbrandingstoestel, maakt het schoon en het stelt het af, volgens het onderhoudsschema."*

De in het wettelijk kader te stellen eisen aan de schema's zullen hier nader richting aan moeten geven. Overleg op dit punt met de RvA ligt voor de hand met het oog op de door de RvA uit te voeren evaluatie van de schema's.

De meeste van de huidige schema's worden niet uitgevoerd door daarvoor geaccrediteerde CBI's. Uitzondering hierop is SCIOS. Voor deze schema's zijn drie CBI's²⁷ geaccrediteerd.

4.3.3 *Rol van de RvA*

In verband met Europees beleid ten aanzien van de taken van de nationale accreditatieinstanties beoordeelt en accepteert de RvA geen schemabeheerders meer en kunnen schemabeheerders niet langer een beoordeling en acceptatie als CBI aanvragen bij de RvA. In plaats van het beoordelen van schemabeheerders zal de RvA schema's evalueren. Accreditatie wordt alleen verleend aan organisaties die als CBI daadwerkelijk uitvoering geven aan de schema's. Schemabeheerders zullen hun eventuele acceptatie als schemabeheerder derhalve verliezen.

De meeste beheerders van huidige schema's geven zelf een certificaat af. Om dat in de toekomst te kunnen blijven doen is accreditatie als CBI door de RvA noodzakelijk. Dat zal voor de meeste organisaties een (te) zware belasting betekenen. Dat wordt in de gesprekken met deze organisaties ook bevestigd. Het alternatief is het schema te laten uitvoeren door geaccrediteerde certificatie-instellingen zoals SCIOS met de schema's doet. SCIOS is schemabeheerder, maar laat de certificatie uitvoeren door certificatie-instellingen. Omdat acceptatie als schemabeheerder niet meer mogelijk en dus ook niet nodig is, lijkt deze route minder complex te zijn geworden.

Certificatie-instellingen zullen moeten worden geaccrediteerd voor een of meer schema's. Het ligt voor de hand dat de huidige drie certificatie-instellingen (SCIOS) ook een rol zullen gaan spelen bij de nieuwe schema's. Het is waarschijnlijk dat ook andere certificatie-instellingen zich als CBI voor nieuwe schema's zullen laten accrediteren.

De Raad voor Accreditatie evalueert schema's op basis van beleidsregel RVA-BR012²⁸. Indien de Nederlandse Rijksoverheid de RvA vraagt een schema te evalueren dat onderdeel is of moet worden van nationale regelgeving (wettelijk schema) zijn hoofdstukken 3 en 7 van deze beleidsregel hierop van toepassing. Een belangrijke voorwaarde voor een schema in behandeling wordt genomen is dat deze niet exclusief voor één CBI mag zijn.

In de beleidsregel is een definitie van (conformiteitsbeoordelings)schema opgenomen die op zichzelf al een aantal eisen weergeeft.

²⁷ Bureau Veritas Inspection & Certification, DEKRA Certification BV, KIWA Nederland BV (bron: website RvA)

²⁸ Beleidsregel Evaluatie van conformiteitsbeoordelingschema's (Documentcode: RvA-BR012-NL, Versie 1, 22-12-2016 Raad voor Accreditatie)

“Conformiteitsbeoordelingsschema (verder aangeduid met schema): een gedocumenteerde en publiek beschikbare set aan eisen die het volgende vaststellen:

- a. het object van conformiteitsbeoordeling, d.w.z. product, proces, dienst, systeem, persoon dat/die op conformiteit beoordeeld wordt;*
- b. de eisen waartegen conformiteit wordt beoordeeld;*
- c. het mechanisme waarmee conformiteit wordt vastgesteld, bijvoorbeeld testen, examinering, inspectie of auditing en andere ondersteunende activiteiten om de blijvende conformiteit te verzekeren;*
- d. eisen voor conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's), gesteld door de schemabeheerder, en eventuele specifieke toepassingen en interpretaties ervan, voor zover van toepassing.”*

In hoofdstuk 3 van de beleidsregel worden vooral eisen gesteld aan de schemabeheerder en zijn relatie met de RvA en de CBI's. Daarin wordt onder andere bepaald dat de schemabeheerder eigenaar is of de bevoegdheid heeft het schema vast te stellen, te veranderen en te beheren. Bovendien moet de schemabeheerder het gebruik van het schema voorbehouden aan geaccrediteerde CBI's.

Hoofdstuk 7 is specifiek gericht op een wettelijk schema zoals hier beoogd. Het gaat hier vooral om de procedure, waarin naast de schemabeheerder ook het ministerie een rol moet spelen door te bevestigen dat het voornemens is een schema op te nemen in de regelgeving en hoe dat zal gebeuren. CBI's kunnen pas worden geaccrediteerd op het schema na publicatie van de desbetreffende regelgeving.

De RvA geeft in document RvAT033²⁹ een toelichting op de eisen aan de schema's. Met name paragraaf 3.1.2 is in dit kader van belang. Daarin wordt bepaald dat een schema moet worden gevalideerd, dat wil zeggen onderworpen aan een eigen beoordeling door de schemabeheerder. In aansluiting daarop geeft paragraaf 3.4.2 de eisen voor de validatie (eigen beoordeling)³⁰:

“Bij de validatie van een productcertificatieschema zullen in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- Een analyse van de criteria die voor het product zijn opgesteld, zal bevestigen dat deze criteria objectief toetsbaar zijn en correct begrepen worden door de belanghebbende partijen.*
- Een analyse van de methoden voor de evaluatie van het product zal bevestigen dat met de methoden op objectieve wijze conformiteit met criteria wordt vastgesteld.*

²⁹ Toelichting op de eisen aan schema's voor conformiteitsbeoordelingen (Documentcode: RvA-T033-NL, Versie 4, 22-12-2016, Raad voor Accreditatie)

³⁰ Waar *product* wordt gebruikt kan in dit geval *proces* worden gelezen.

- *Indien steekproeven worden genomen zal onderbouwd worden dat de gehanteerde methode daarvoor geschikt is in relatie tot de beoogde betrouwbaarheid van de conformiteitsbeoordeling. Dit betreft, indien van toepassing, ook de frequentie van controle- en toezichtsactiviteiten. Hierbij zullen het risico en de relevantie van de producteigenschappen en van de voortbrengingsprocessen in ogenschouw worden genomen.*
- *In het geval dat de criteria waartegen wordt getoetst en/of de methoden van productevaluatie zijn gegeven in een (deel van een) nationale of internationale norm kan het aantonen van de geschiktheid daarvan achterwege blijven, behoudens dat de correcte toepassing ervan bij de accreditatiebeoordelingen door de individuele certificatie-instelling aangetoond moet worden.*
- *De acceptatie van de keuzes die in het schema worden gemaakt, door de verschillende belanghebbende partijen zoals bedoeld in de eisen in 5.2 van ISO/IEC 17065 zal aangetoond worden. De balans tussen de kosten voor certificatie en de waarde van het certificaat zal hierbij voor de belanghebbende partijen inzichtelijk zijn gemaakt.*
- *In geval van schema's voor certificatie van processen zal de validatie in het bijzonder de relatie tussen de proceseisen en de output (product of dienst) in beschouwing nemen."*

Beleidsregel RVA-BR012 geeft aan dat de evaluatie kan worden aangevraagd door het ministerie (artikel 20) of door de schemabeheerder (artikel 21). In dit kader lijkt de aanvraag van een evaluatie van een schema door de schemabeheerder voorafgaand aan de erkenning van het schema de meest logische optie. De beoordeling op het voldoen van het schema aan de accreditatienormen behoeft dan niet meer door de toezichthouder te worden uitgevoerd. Erkenning van een schema vindt dan – nadat het schema inhoudelijk ook akkoord is bevonden door de toezichthouder – plaats na een positief oordeel van de RVA. Nadat een schema is erkend kunnen CBI's worden aangewezen voor uitvoering van het schema. Het is dus in het stelsel mogelijk dat meerdere CBI's eenzelfde schema hanteren.

4.3.4 *Benodigde voorbereiding bij installatiebedrijven*

Installatiebedrijven zullen hun bedrijfsvoering ten aanzien van de werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen moeten aanpassen. De aanpassing betreft de werkwijze: de controle voor inbedrijfstelling moet volgens een vast protocol worden uitgevoerd, en de personeelsplanning: het bedrijf moet organiseren dat uitsluitend gekwalificeerde mensen de inbedrijfstelling uitvoeren. Dat kan als consequentie hebben dat bepaalde (minder gekwalificeerde) medewerkers anders moeten worden ingezet.

Verder zullen de installatiebedrijven zich moeten voorbereiden op certificatie. Hoewel de scope van de certificatie beperkt is, zullen bedrijven die nog geen intern kwaliteitssysteem hebben (meer) aanpassingen moeten doen om te kunnen voldoen aan de certificatie-eisen. Voor kleine bedrijven en zzp'ers hoeft dat geen belemmering te zijn tenzij ze niet beschikken over voldoende beroepskwalificaties. Een kwaliteitssysteem houdt niet noodzakelijkerwijs in dat er een uitgebreid kwaliteitshandboek moet worden opgesteld.

Bedrijven, die geen of weinig gekwalificeerde medewerkers hebben, komen voor de keuze om deze werkzaamheden niet meer uit te voeren of gekwalificeerde medewerkers te werven van buitenaf of door scholing. Uneto-VNI geeft aan al te werken aan scholingscapaciteit en voorziet daarin geen belemmering voor de voorlopig geplande invoering in 2019.

Het certificeringsproces kost voorbereidingstijd voor de installatiebedrijven en proceduretijd bij de certificatie-instellingen. Daaraan vooraf gaat de bewustwording van de verplichting van certificatie. Het is van belang die communicatie vroegtijdig op gang te brengen, waarbij de beheerders van de huidige schema's en Uneto-VNI een goede bijdrage kunnen leveren.

5. Samenvatting stelsel en aanbevelingen

In dit rapport is beschreven hoe een wettelijk stelsel van op basis van erkende schema's gecertificeerde installateurs eruit kan komen te zien en kan worden opgezet. Dit hoofdstuk vat een aantal van de belangrijkste aspecten samen en benoemt enkele aandachtspunten voor de verdere uitwerking.

5.1 Samenvatting opzet van de erkenningsregeling

5.1.1 Eisen te stellen aan schema's

Het wettelijk kader gaat uit van een combinatie van proceseisen – te stellen aan bedrijven – en vakbekwaamheidseisen – te stellen aan personen. De eisen worden via het wettelijke kader onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Een vakbekwaam persoon mag dus geen werkzaamheden uitvoeren indien hij of zij niet is verbonden aan een bedrijf dat voldoet aan de proceseisen. Vice versa mag een bedrijf de werkzaamheden niet laten uitvoeren door een installateur die niet aantoonbaar gekwalificeerd is.

Zowel de proceseisen als de vakbekwaamheidseisen zijn gericht op het doel dat met het stelsel wordt beoogd: gasverbrandingstoestellen leveren bij het gebruik zo min mogelijk risico's op het ontstaan van gevaarlijke situaties door het vrijkomen van koolmonoxide.

Het stelsel bestaat uit een wettelijk kader met daarin eisen waaraan schema's binnen het wettelijke stelsel moeten voldoen. Het wettelijk kader kent twee pijlers: de proceseisen en de vakbekwaamheidseisen. De proceseisen beschrijven wat binnen een schema moet worden beschreven, de inhoudelijke eisen bepalen hoe hoog de lat komt te liggen. Het is aan de wetgever om in overleg met alle partijen te komen tot een inhoudelijk voorstel voor beide zaken. Bestaande schema's bieden hiervoor een goede basis.

Aspecten die minimaal wettelijke geregeld moeten worden, zijn:

- De reikwijdte van het stelsel: gasverbrandingstoestellen, luchttoevoer, rookgasafvoer (met speciale aandacht voor collectieve rookgasafvoeren);
- Beschrijving van de verschillende rollen en partijen in het nieuwe stelsel. Het erkende schema neemt een centrale plaats in dat stelsel;
- De eisen aan schema's om erkend te kunnen worden: voldoen aan het wettelijk kader, geëvalueerd zijn door de RvA en akkoord bevonden door de toezichthouder;
- Randvoorwaarden aan de proceseisen in schema's: welke aspecten moeten geregeld worden, wat moet worden gedocumenteerd, welke rapportageverplichtingen gelden er, hoe moet het toezicht worden vormgegeven;
- Randvoorwaarden aan inhoudelijke eisen in schema's: opleidingseisen, ervaringseisen, verplichte bijscholing, sancties, etc.
- Vormgeving van het toezicht: wie houdt waarop toezicht, toezichtfrequenties, inhoud van het toezicht, procedures en sancties.

Geadviseerd wordt om voor – met name de procesmatige kant en het toezicht – zo veel mogelijk aan te sluiten bij uitwerking die binnen de Wkb plaatsvindt.

5.1.2 Uitvoerbaarheid

Bij het opzetten van de erkenningsregeling dient zo veel mogelijk rekening gehouden te worden met de grote hoeveelheid zzp'ers en kleine bedrijven die in de markt werkzaam zijn. De invoering van het stelsel zal echter onvermijdelijk leiden tot een kostentoeename voor uitvoerende bedrijven. Deze kosten zijn deels gerelateerd aan het aantal handelingen met verbrandingstoestellen en deels vast. Met name de vaste kosten voor certificatie zullen ertoe leiden dat bedrijven die slechts incidenteel werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen uitvoeren zich niet meer concurrerend op de markt kunnen begeven. Vanuit het oogpunt van veiligheid en kwaliteit is dit overigens geen onwenselijke ontwikkeling.

Gezien de organisatiegraad van de branche worden er verder geen specifieke uitvoeringsproblemen verwacht. Het is aan te raden om de kostenontwikkeling te monitoren en na een aantal jaar te evalueren.

5.1.3 Betaalbaarheid voor de consument

Het door DPA uitgevoerde onderzoek geeft een globale raming van de kosten die met het nieuwe stelsel gemoeid zijn. Pagina 36 van dat rapport geeft de volgende kostenraming:

Tabel 2: Kostenraming beoogde stelsel (DPA)

Erkenningsregeling	Totale meerkosten als percentage van de prijs	Totale meerkosten per ketel (installeren)	Totale meerkosten per ketel (onderhouden)
Variant 1	9%	€ 45,00	€ 4,50
Variant 2	4,5 %	€ 22,50	€ 2,25
Variant 3	2,25 %	€ 11,25	€ 1,13

De kostenraming gaat uit van een toenemende veiligheid bij hogere kosten. DPA geeft in haar rapport aan dat de kosten een ruwe schatting zijn die door bij het rapport betrokken partijen als realistisch zijn aangeduid.

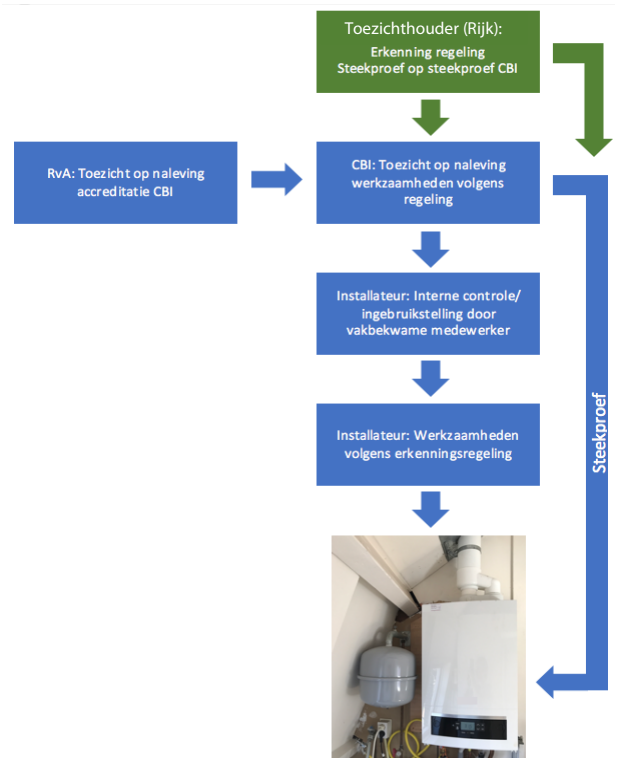
Zoals aangegeven heeft DPA geen rekening gehouden met de kosten voor het steekproefsgewijze toezicht voor de rijksoverheid (de toezichthouder). Al hoewel in het kader van dit onderzoek geen raming voor deze kosten zijn gemaakt, laten een raming van de toezichtskosten in het kader van de Wkb zien dat deze kosten waarschijnlijk zeer beperkt zullen zijn³¹. De uiteindelijke kosten zullen afhangen van de steekproefomvang.

³¹ De notitie 20170116 Voorstel kostenverdeling van het instituut voor Bouwkwiteit spreekt van €18,- per project van 5 woningen bij het toezicht op de naleving in het kader van de Wkb.

5.1.4 Handhaafbaarheid

Het toezicht op de naleving van de voorschriften in het kader van een erkend schema valt uiteen in een aantal aspecten. Figuur 4 geeft dit schematisch weer:

- De werkzaamheden aan toestellen worden uitgevoerd volgens de aan de procescertificatie gekoppelde eisen;
- Alvorens een gasverbrandingsinstallatie in bedrijf wordt gesteld, vindt een finale controle plaats door een vakbekwaam persoon;
- De CBI ziet toe op de uitvoering van werkzaamheden volgens het erkende schema en controleert op basis van steekproeven het uitgevoerde werk;
- De RvA ziet erop toe dat geaccrediteerde CBI's voldoen aan de eisen uit de geharmoniseerde norm voor accreditatie (ISO 17065), en daarmee het schema juist toepassen;
- De minister erkent schema's en laat deze toe tot het stelsel en controleert op basis van steekproeven (reality checks) het door de CBI uitgevoerde werk.



Afbeelding 4: Schematische weergave toezicht

De gekozen toezichtstructuur maakt onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de markt – het juist functioneren van de installatie – en van de overheid – het juist functioneren van het stelsel.

Met betrekking tot handhaafbaarheid van het stelsel worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- Doordat de CBI steekproefsgewijs controleert of de installateur volgens de voorschriften werkt en omdat – ten behoeve van dit toezicht – bij alle werkzaamheden de verantwoordelijke vakbekwame persoon door het bedrijf moet worden geregistreerd, ontstaat een transparant stelsel. Het toezicht op dit stelsel is eenvoudig vorm te geven en te controleren.
- Het onafhankelijke toezicht door de RvA (proces en competenties van de CBI's) en minister (steekproefsgewijs op inhoud en het stelsel als geheel) versterken het toezicht.

Het stelsel geeft via diverse wegen prikkels om te komen tot kwalitatief goed werk.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 *Herkenbaarheid voor consumenten*

In haar rapport constateert de OvV dat de veelheid aan kwaliteitslabels en hun onderlinge verschillen voor opdrachtgevers, veelal consumenten, verwarrend werkt. Consumenten zijn in het algemeen niet in staat de verschillen tussen de verschillende labels te herkennen. In een nieuw wettelijk stelsel blijven er verschillende schema's erkend, waarmee de verwarring kan blijven bestaan. Een belangrijke overeenkomst is dat alle schema's moeten zijn erkend. Omwille van de herkenbaarheid voor de opdrachtgevers wordt voorgesteld/geadviseerd dat:

- Een eenduidig beeldmerk wordt gekoppeld aan de erkenning van een schema. Het gebruik van het beeldmerk moet als verplichting voor de erkende schema's worden opgenomen in het wettelijk kader.
- Een medewerker van een gecertificeerd installatiebureau de verplichting opgelegd krijgt om zich als zodanig te identificeren. Te denken valt aan een pasje/ legitimatie met daarop het beeldmerk van de wettelijke erkenningsregeling.

5.2.2 *Herkenbaarheid voor bevoegd gezag*

Het in de vorige paragraaf bedoelde beeldmerk kan ook worden gebruikt bij het merken van toestellen, die in bedrijf zijn gesteld door een daartoe erkend bedrijf. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld een sticker op het toestel, zoals bij liftkeuring. Dat maakt het zowel voor de klant als voor het bevoegd gezag mogelijk om vast te stellen dat werkzaamheden zijn uitgevoerd door een daartoe gerechtigd persoon. Overigens is het ontbreken van een dergelijke sticker geen directe grond tot handhaving maar is het slechts een indicatie dat als er werkzaamheden zijn uitgevoerd, deze mogelijk door een niet daartoe gerechtigd persoon zijn uitgevoerd.

5.2.3 *Protocol*

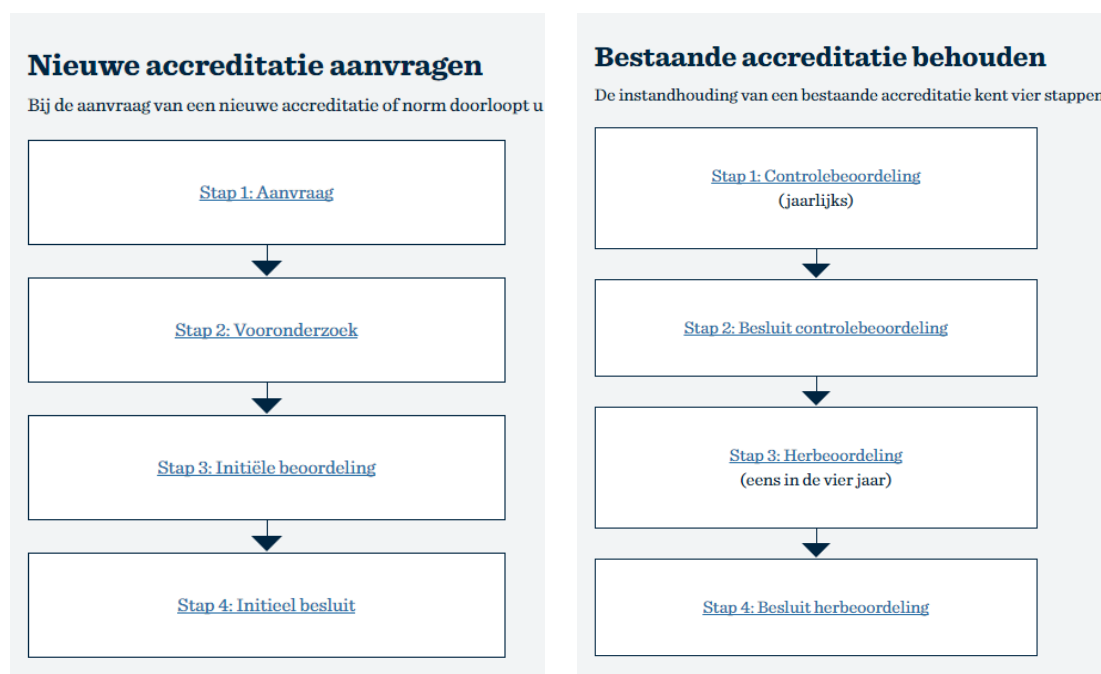
Het lijkt uit oogpunt van efficiency en effectiviteit van schema's wenselijk een helder uniform protocol vast te stellen voor de inbedrijfstelling. In enkele schema's zijn daarvoor al aanzetten aanwezig. Daarmee wordt informatie ook eenduidig voor de eigenaar van de installatie en bovendien tussen schema's onderling uitwisselbaar. Dat maakt het bijvoorbeeld ook mogelijk een digitale versie te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van een app, waarin de afmelding kan worden opgenomen. Dit kan een aanzienlijke besparing van tijd en kosten opleveren. De administratieve lasten voor het gecertificeerde bedrijf worden daarmee ook beperkt.

Het wettelijke kader zal randvoorwaarden dienen te bevatten voor een dergelijk protocol. Het daadwerkelijk uitwerken van protocollen is een taak van de opstellers van de (verschillende) schema's.

5.3 Aandachtspunten

5.3.1 Kosten

Accreditatie van een CBI voor een schema betekent direct toezicht door de Raad voor Accreditatie op de CBI. Het accreditatieproces wordt vaak gezien als duur en intensief (zie afbeelding 5. Van de huidige (vergelijkbare) schema's wordt alleen SCIOS uitgevoerd door daarvoor geaccrediteerde CBI's. Dat betekent dat als de andere bestaande schema's een rol willen spelen in het nieuwe stelsel, dat die alsnog zullen moeten worden geëvalueerd door de RvA en aan de accreditatie-eisen zullen moeten voldoen. De kosten van accreditatie zullen naar verwachting door de conformiteitsbeoordelingsinstanties worden doorbelast aan de certificaathouders.



Afbeelding 5: Accreditatieproces (www.rva.nl)

De accreditatiekosten zijn echter niet afhankelijk van het aantal certificaathouders. Het verbod om de werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen uit te voeren zonder certificatie zal leiden tot een groot aantal aanvragen hiertoe. De kosten van certificering per bedrijf zullen daardoor beperkt blijven en bij doorbelasting per gasverbrandingstoestel marginaal.

De kosten van de steekproefcontrole door de CBI zijn sterk afhankelijk van de grootte van de steekproef. De steekproefomvang is nu aan de lage kant, maar zelfs als het gaat om

bijvoorbeeld 1:50 (2%), dan blijven de kosten per toestel nog beperkt tot enkele euro's³² per toestel.

In de steekproefomvang kan rekening worden gehouden met de performance van een gecertificeerd bedrijf, dat wil zeggen dat tekortkomingen leiden tot toename van de steekproef en dus de kosten. Bij projectmatige installatie van toestellen (nieuwbouw en verketeling) kan de steekproef veelal worden beperkt aangezien de inbedrijfstelling – normaliter – door één en de dezelfde eindverantwoordelijke wordt uitgevoerd. Aan de andere kant kunnen in projecten de controles – van wege het aantal ketels dat 'seriematig' gecontroleerd kan worden – efficiënter worden uitgevoerd. Beide leiden tot lagere kosten in die situaties.

Advies is het accent bij de rol van de CBI in de schema's te leggen bij de controles in het werk en in mindere mate op bureaucontroles. Wel is regelmatig (jaarlijks) een administratieve controle gewenst van het aantal afgemelde projecten per vakbekwame monteur. Dit kan echter ook op afstand met behulp van de database van afgemelde projecten worden uitgevoerd.

Overeenkomstig de kostentoedeling onder de Wkb ligt het voor de hand de kosten voor toelating, aanwijzing en toelating van CBI's op basis van werkelijk gemaakte kosten door te rekenen³³. Aangezien de controle op het uitgevoerde werk in principe bij iedere ketel hetzelfde kan zijn, kunnen die kosten tevens een op een toegerekend worden aan de CBI's. De verwachting is dat de kosten per ketel ook hier beperkt zullen zijn en afhangen van de steekproefomvang en van de keuze welk deel van de toezichtskosten worden doorberekend.

5.3.2 *Collectieve rookgasvoeren*

Collectieve rookgasafvoeren worden in het rapport van de OvV – met name in combinatie met het vervangen van VR-ketels door HR-ketels – als een nadrukkelijke risicofactor benoemd. Dergelijke rookgasafvoeren dienen nadrukkelijk onderdeel uit te maken van het

³² De uiteindelijke kosten zijn afhankelijk van de steekproefomvang en zullen nader bepaald moeten worden.

³³ Zie paragraaf 3.3, Memorie van Toelichting van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor een toelichting op de kostentoedeling. In de Wkb wordt de toelating verrekend op basis van werkelijke kosten en wordt van het toezicht een kwart in rekening gebracht bij de markt.

op te stellen wettelijke kader. De reden waarom dit op deze plek nogmaals wordt genoemd heeft te maken met de specifieke problematiek die hier speelt:

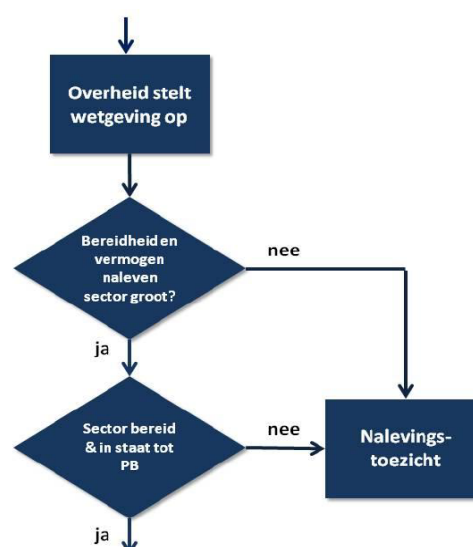
- Voornamelijk zijn er geen specifieke schema's voor collectieve rookgasafvoeren bekend;
- Bij vervanging van een ketel zal een installateur veelal niet de gehele collectieve rookgasafvoer kunnen beoordelen. Gezocht moet worden naar een combinatie van inspectie van de kanalen en installatie van een verbrandingstoestel binnen de op te stellen schema's.

Betrokkenheid van kleine bedrijven en zzp'ers

De markt bestaat aan de aanbodzijde voor een groot deel uit kleine bedrijven en zzp'ers. Een relatief groot deel van de bedrijven is aangesloten bij een of meer bestaande schema's. Omdat deze schema's vooral zijn gericht op de vakbekwaamheid, zullen de vakbekwaamheidseisen geen bottle-neck vormen. De proceseisen, die vanuit procescertificering onder accreditatie zullen worden gesteld zullen mogelijk een belemmering kunnen vormen om kleine bedrijven te verleiden in een nieuw stelsel toe te treden. Het doel van accreditatie is het geven van vertrouwen in de activiteiten van CBI's aan consumenten, andere marktpartijen en overheden. Dit vertrouwen is gebaseerd op het aantoonbaar zijn van de juistheid en betrouwbaarheid van de resultaten van de conformiteitsbeoordelingen. Dat doel moet voor ogen staan bij het uitwerken van de schema's. Alle administratieve lasten die daar niet aan bijdragen en niet om een andere plausibele reden noodzakelijk zijn (zoals inschrijving KvK) moeten worden vermeden.

5.3.3 *Bereidheid en vermogen tot naleving van de voorschriften*

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is door de Erasmus Universiteit een onderzoek uitgevoerd naar private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht³⁴. Het resultaat van het onderzoek is onder andere een afwegingskader (zie afbeelding 5) op grond waarvan private borging haalbaar en verantwoord kan worden ingevoerd. Onderdeel van het afwegingskader is de bereidheid en het vermogen van een sector om overheidsregels na te leven. Uit de gesprekken met verschillende organisaties is gebleken dat de bereidheid groot is. De sector realiseert zich de noodzaak van aanscherping van het stelsel.



Afbeelding 5: Afwegingskader private borging (De Bree, 2015)

³⁴ Private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht, Dr. Ing. M.A. de Bree MBA, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2013

Een indicatie voor het vermogen tot naleving van een sector is te verkrijgen op basis van:

- Bedrijfs grootte. In dit geval betreft het veelal kleine bedrijven wat negatief uitpakt;
- Transparantie en organisatiegraad. De organisatiegraad van de sector is relatief hoog;
- Niveau managementsystemen en risicobeheersing. Dit is – mede gezien de geringe omvang van de bedrijven - laag;
- Koplopers met aanzien;
- Commitment voor private borging (ook: gevolgen incidenten, free riders);
- Invloed derde partijen op naleving.

Deze indicatoren geven aan dat het vermogen van de installatiebranche op enkele punten zwak lijkt te zijn. Dat kan wellicht worden gecompenseerd of ondersteund door overheids-toezicht, handhaving en voorlichting (zie ook het laatstgenoemde aspect). Een belangrijk positief punt dat ook in het kabinetsstandpunt wordt genoemd, is het kunnen gebruik maken van de deskundigheid van de sector. Gelet op de acties die door de sector zijn ondernomen sinds het verschijnen van het rapport van de OvV kan worden gesteld dat het zelfregulerend vermogen van de sector groot is. Bij die acties is er nadrukkelijk ook aandacht voor de kleine bedrijven.

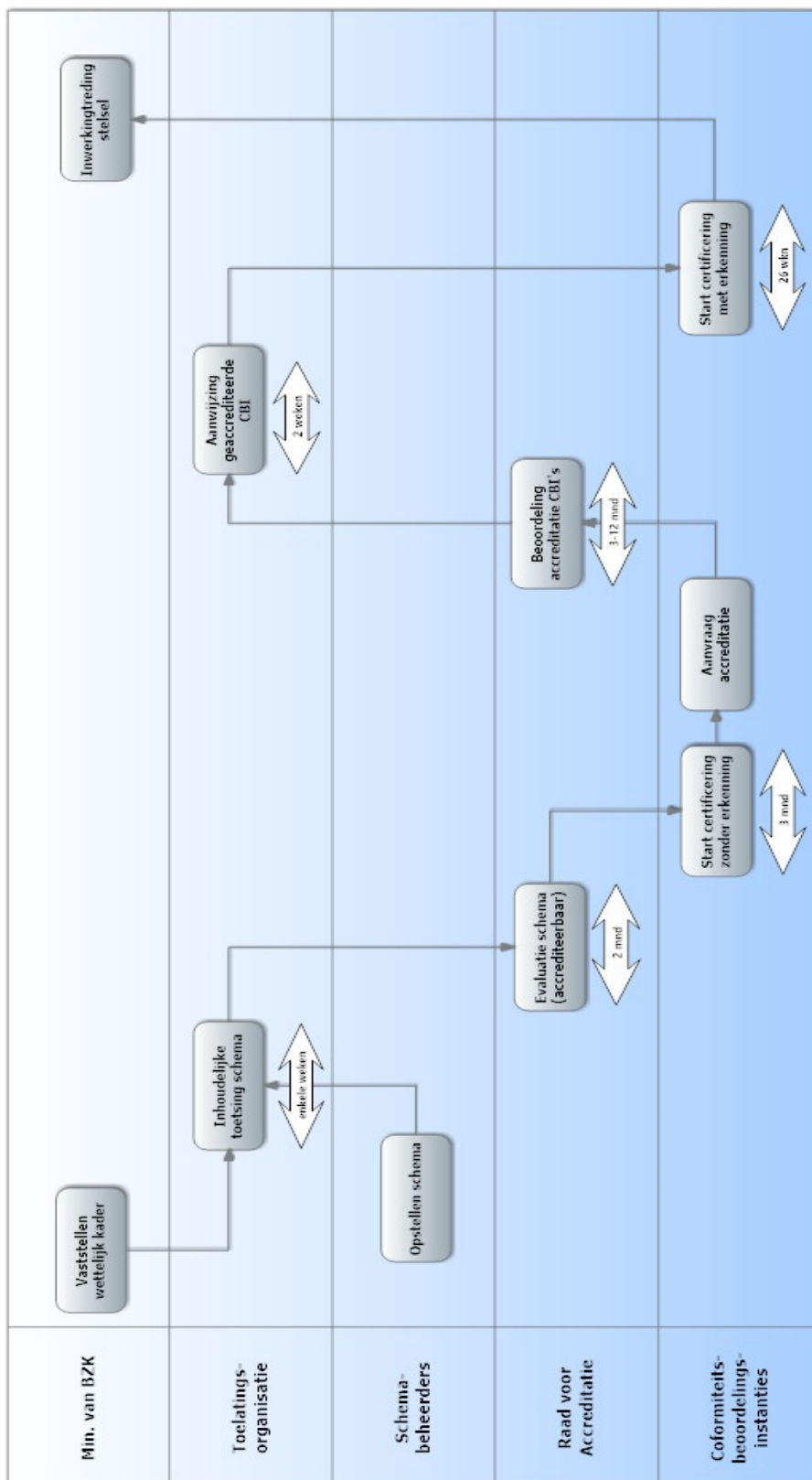
5.3.4 Doorlooptijd en capaciteit

In het schema in afbeelding 6 op de volgende pagina is de procedure om te komen tot een wettelijk erkend stelsel voor het werken aan gasverbrandingstoestellen weergegeven met de betrokken partijen en hun rol. In de pijlen is een schatting gegeven van de doorlooptijd van verschillende stappen.

De doorlooptijd tot het moment waarop het wettelijke kader is vastgesteld is afhankelijk van (politieke) besluitvorming en van de instelling van een toezichthouder. Deze doorlooptijd is lastig in te schatten maar zal minimaal 9-12 maanden zijn. Ook het moment waarop de schemabeheerders hun schema's gereed hebben voor beoordeling door de toezichthouder is niet in te schatten. Zodra het wettelijke kader gereed is kunnen de schemabeheerders echter al starten, zodat dit geen vertraging ten opzichte van het wettelijke traject hoeft te betekenen.

De inhoudelijke toets van een schema door de toezichthouder is betrekkelijk eenvoudig en een termijn van enkele weken wordt daarvoor redelijk geacht. De Raad voor Accreditatie heeft aangegeven dat – afhankelijk van de beschikbare capaciteit – een evaluatie van een schema binnen een termijn van twee maanden haalbaar is. Dit is haalbaar als de RvA de benodigde capaciteit direct beschikbaar is of vooraf heeft kunnen reserveren en de evaluatie van het schema door de schemabeheerder correct wordt aangevraagd. Daarbij wordt aangetekend dat tekortkomingen in een schema tot overschrijding van de termijn zullen leiden.

Wettelijk stelsel gasverbrandingstoestellen



Afbeelding 6: Doorlooptijd voorbereiding wettelijk stelsel

Na een positieve evaluatie van een schema kunnen CBI's starten met het certificeren van de eerste bedrijven. Dat is nodig om de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van een schema te kunnen beoordelen. Daarna kan pas de daadwerkelijke accreditatie op een schema worden aangevraagd. Voor private schema's verwacht de RvA dat het schema al in de praktijk is getest voordat het ter evaluatie wordt aangeboden. Voor wettelijke schema's, zoals in dit geval, kan de praktijktest later plaatsvinden. Dan moet wel de rest van de eigen beoordeling van het schema door de CBI's hebben plaatsgevonden overeenkomstig RvA-beleidsregel RVA-BR012 en de toelichting daarop (RVA-T033).

In principe kan een bedrijf binnen twee maanden worden gecertificeerd als alles in één keer goed gaat. Daarom wordt een doorlooptijd van drie maanden ingeschat voordat een CBI, conform de procedures van de RvA, een aanvraag voor accreditatie op een schema kan indienen. CBI's die al een accreditatie conform NEN-EN-ISO/IEC 17065 voor een ander schema hebben en bovendien beschikken over deskundige auditoren op het terrein van gasverbrandingsinstallaties, zullen redelijk snel een aanvraagprocedure moeten kunnen doorlopen. Voor CBI's waarvoor dit niet het geval is moet rekening worden gehouden met een termijn van maximaal 12 maanden.

De RvA heeft de mogelijkheid een simultaan traject voor accreditatie aan te bieden. Dat wil zeggen dat een deadline wordt gesteld voor indiening van een accreditatieaanvraag en de ingediende aanvragen gelijktijdig worden behandeld. Omdat dan vooraf capaciteit kan worden ingepland kan de procedure binnen drie maanden worden afgerond mits er geen tekortkomingen worden vastgesteld. De aanwijzing van een CBI is slechts een formaliteit als de eerdere stappen met succes zijn doorlopen. Hiervoor wordt een termijn van enkele weken redelijk geacht.

De inwerkingtreding van het stelsel is pas mogelijk als er voldoende bedrijven binnen de kaders van het stelsel zijn gecertificeerd. Er zijn geen cijfers bekend over het aantal bedrijven dat in aanmerking komt voor het beoogde stelsel. Onderstaand wordt een globale schatting gemaakt op basis van de beschikbare gegevens.

Raming van het aantal te certificeren bedrijven

Gegeven: circa **18.000** bouwinstallatiebedrijven (gas, water, elektra),

Gegeven: 2/3 betreft eenmanszaken > **12.000 bedrijven**

Aanname: 50% van de eenmanszaken (inclusief zzp'ers) actief op gebied van gasverbrandingsinstallaties > **6.000 bedrijven**

Aanname: 2/3 van grotere bedrijven (2 of meer monteurs) actief op gebied gasverbrandingsinstallaties > **4.000 bedrijven**

Totale aantal bedrijven actief op gebied van gasverbrandingsinstallaties **10.000**

Aanname: 100% van de grotere bedrijven heeft ten minste een gastechnisch monteur met MBO 3 of 4 in dienst > **4.000 bedrijven**

Aanname: 75% van de eenmanszaken heeft een gastechnisch monteur met MBO 3 of 4 in dienst > **4.000 bedrijven**

Totale aantal bedrijven dat in aanmerking komt voor certificering **8.000**

Gegeven: Totale aantal gastechnische monteurs met MBO 3 of 4 bedraagt circa **15.000**

Toelichting

Aan de DPA-rapportage wordt ontleend dat het gaat om in totaal circa 18.000 bouwinstallatiebedrijven (gas, water en elektra) en circa 15.000 monteurs met een gastechnische opleiding op MBO-niveau 3/4. Bedrijven die geen monteurs op MBO-niveau 3/4 in dienst hebben zullen niet kunnen voldoen aan de wettelijke opleidingseisen en dus geen erkend certificaat kunnen behalen. Het maximale aantal bedrijven dat vanwege de opleidingseis voor certificering in aanmerking zou kunnen komen is derhalve circa 15.000³⁵. Twee derde van het totale aantal bouwinstallatiebedrijven betreft eenmanszaken, waarvan verhoudingsgewijs een groter deel niet zal voldoen aan de opleidingseis dan bij de grotere bedrijven (2 of meer monteurs). Bij eenmanszaken zal een combinatie van elektra en gas niet veel voorkomen; een combinatie van gas en water (loodgietersbedrijven) zal vermoedelijk vaker voorkomen.

Stel dat er van de 12.000 eenmanszaken de helft in meer of mindere mate actief is op het gebied van cv-installaties en twee derde van het aantal grotere bedrijven (2 of meer monteurs). Dan komt het totale aantal bedrijven op 10.000. Van de grotere bedrijven wordt aangenomen dat ze ten minste een monteur op MBO-niveau 3/4 in dienst hebben. Bij de eenmanszaken zal dat niet het geval zijn. Stel dat 75% van de eenmanszaken aan de opleidingseis kan voldoen. Dan komt het totale aantal bedrijven dat voor certificering in aanmerking komt op circa 8.000.

Raming van het aantal benodigde auditoren

Aanname: 80% bedrijven gecertificeerd bij start van het stelsel > **6.400 bedrijven**

Aanname: Toelatingsonderzoek duurt gemiddeld 1 dag > **6.400 auditdagen**

Gegeven: auditor werkt **180 dagen** per jaar

20 auditoren > 3.600 auditdagen per jaar > doorlooptijd **1 jaar en 10 maanden**

30 auditoren > 5.400 auditdagen per jaar > doorlooptijd **1 jaar en 2 maanden**

Doorlooptijd 6 maanden > $6.400/90 = 72$ **auditoren** (full-time)

Gegeven: 15.000 monteurs > jaarlijks ten minste **15.000 inspecties**

³⁵ Hier wordt uitgegaan van de huidige situatie. Via EVC-trajecten en aanvullende scholing kunnen meer monteurs op een vergelijkbaar niveau beschikbaar komen. Omdat opleiden en EVC-trajecten tijd vergen zullen die niet op korte termijn tot een grote toename leiden.

Aanname: 2 tot 4 inspecties per dag > gemiddeld **5.000 inspectiedagen**

Jaarlijks benodigd aantal inspecteurs/auditoren: $5.000/180 = 28$ **inspecteurs/auditoren**

Toelichting

Gesteld dat het stelsel kan starten met 80% gecertificeerde bedrijven (6.400) en dat een toelatingsonderzoek gemiddeld een dag duurt dan is de benodigde capaciteit in totaal 6.400 auditdagen. Met 20 auditoren full-time betekent dat ongeveer een jaar en 10 maanden doorlooptijd en bij 30 auditoren een jaar en twee maanden. Om het binnen een halfjaar te kunnen halen zijn circa 72 auditoren full-time benodigd.

In de regeling wordt ervan uitgegaan dat de inspecties in het kader van de procescertificering zodanig worden gepland dat elke monteur ten minste eenmaal per jaar in de steekproef valt. Om het werk van de 15.000 monteurs op die manier te inspecteren zijn ongeveer 28 auditoren nodig, uitgaande van gemiddeld 2 tot 4 inspecties per dag.

Het lijkt dus weinig effectief 72 auditoren in te zetten voor de toelatingsonderzoeken. Het is niettemin wenselijk de periode van certificering zo veel mogelijk te beperken zodat eenmaal gecertificeerde bedrijven ook binnen het stelsel kunnen gaan werken. Dat is immers voor hen de meerwaarde van certificering. De meeste winst is te halen uit optimalisering van de toelatingsprocedure zonder overigens aan kwaliteit in te boeten. Gedacht wordt aan een website waar alle voor de administratieve controle benodigde zaken (vakbekwaamheidsbewijzen van medewerkers, 'kwaliteitshandboek', etc.) kunnen worden geüpload. Het toelatingsonderzoek op locatie zou dan wellicht kunnen worden beperkt. Als wordt aangenomen dat het gemiddelde aantal onderzoeken per dag kan worden opgeschroefd tot 2 en ten minste 80% is gecertificeerd binnen een halfjaar dan is het aantal benodigde auditoren ten minste 35.

Bijlage 1: Bronnen

Ter voorbereiding van deze rapportage is gesproken met:

KvINL:	Hans van den Berg, Wil van Ophem
Sterkin:	Gert Jan Wilbrink
Uneto-VNI:	Remco van der Linden en Marco van der Helm
QBIS:	Peter 't Lam
ISSO:	Michel Verkerk
EZ:	Eelco Ronteltap en Willemijn Noordhoek
Raad van Accreditatie:	Maureen van den Wijngaart en Ed Wieles

De volgende bronnen zijn geraadpleegd:

- Koolmonoxide onderschat en onbegrepen gevaar, Onderzoeksraad voor Veiligheid, november 2015
- UKG – Uneto-VNI
- Onderzoek en uitwerking van erkenningsregelingen voor installateurs, DPA, 15 november 2016
- Afweging gereguleerde beroepen
- Nationaal actieplan gereguleerde beroepen
- Kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie, minister Economische Zaken, 19 september 2016
- Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over koolmonoxide, minister voor Wonen en Rijksdienst, 17 juni 2016
- Voortgang aanbevelingen OvV koolmonoxide, minister voor Wonen en Rijksdienst, 19 december 2016
- Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid, rapport van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN), 4 augustus 2016
- Regelgeving ter voorkoming van koolmonoxide-ongevallen in België, Denemarken, Duitsland en Engeland. OTB, 2 maart 2016
- Private borging van regel naleving in het omgevingsrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam, 21 juni 2013
- Certificatie en publiek toezicht, de rol van certificatie van managementsystemen bij publiek toezicht in het omgevingsrecht, Next Step Management B.V., 22 juni 2015
- OK CV-regeling
- REGT
- Nationale Beoordelingsrichtlijn voor het KOMO INSTAL, procescertificaat voor het ontwerp en installeren en beheren van installaties, april 2016 (delen -00, -04, -15 en -16)
- RVA-BR002
- RVA-BR012
- RVA-T033
- Handreiking collectieve rookgasafvoeren
- KOMO Kwaliteitsstandaard
- NEN-EN-ISO_IEC 17065_2012

Bijlage 2: Uitgangspunten conformiteitsbeoordeling in regelgeving³⁶

Nr.	Uitgangspunt	Opmerking
1	Er dient altijd een afweging te worden gemaakt of voor het betreffende doel conformiteitsbeoordeling een geschikt instrument is.	Aan de meeste voorwaarden voor conformiteitsbeoordeling in de verbetering van de veiligheid van gasverbrandingstoestellen kan worden voldaan. Een belangrijke voorwaarde daaruit is dat de belangen van de overheid en de belangen van de sector in elkaars verlengde liggen. Het overheidsdoel wordt (mede) bereikt door eisen te stellen aan de kenmerken van het proces (in bedrijf stellen) en de vakbekwaamheid van de uitvoerende personen (monteurs).
2	<p>Er dient een keuze te worden gemaakt uit een van de drie manieren waarop de conformiteitsbeoordeling in de regelgeving kan worden opgenomen.</p> <p>Variant 1: De conformiteitsbeoordeling wordt verplicht voorgeschreven zonder dat er achterliggende eisen worden vermeld in de regelgeving</p> <p>Variant 2: In de regelgeving wordt een aantal eisen vermeld en aangegeven dat een bepaalde conformiteitsbeoordeling geldt als enige manier om te bewijzen dat wordt voldaan aan deze wettelijke eisen.</p> <p>Variant 3: In de regelgeving worden eisen opgenomen en wordt aangegeven dat een bepaalde conformiteitsbeoordeling geldt als één van de mogelijke manieren om te bewijzen dat wordt voldaan aan de gestelde eisen.</p>	De minister heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer aangegeven verschillende (private) schema's toe te willen laten op basis van een wettelijk stelsel. Dat past niet helemaal in deze varianten, maar kan worden gezien als een variatie op variant 2. Er zijn meer schema's dan één erkende, maar ze moeten wel erkend zijn om als bewijs te kunnen dienen.

³⁶ Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid, hoofdstuk 5, 4 augustus 2016

Nr.	Uitgangspunt	Opmerking
3	Nationale regelgeving moet voldoen aan de Europese eisen voor vrij verkeer van diensten en goederen.	Dit uitgangspunt is niet als zodanig getoetst, maar aangenomen wordt dat het past binnen de dienstenrichtlijn. In verschillende andere Europese landen bestaan vergelijkbare erkenningsregelingen.
4	In de regelgeving moet duidelijk worden aangegeven wat de vooraf vastgestelde eisen zijn op basis waarvan de conformiteitsbeoordeling wordt uitgevoerd.	De eisen voor de toelating worden wettelijk vastgelegd. Daarnaast moet worden voldaan aan de eisen van de Raad voor Accreditatie. Duidelijkheid over welke schema's mogen worden toegepast volgt uit formele toelating hiervan en aanwijzing van de CBI's door de toezichthouder. De toelating en aanwijzing zal via publicatie (op de eigen website) kenbaar worden gemaakt.
5	De overheid moet beoordelen of het normatief document inhoudelijk aansluit bij de doelstelling van de overheid en of de eisen niet onnodig ver gaan om dat doel te bereiken.	Het beoogde stelsel voorziet in erkenning en toelating beoordeelt daarbij het private schema op het voldoen aan het wettelijk kader.
6	De overheid zal moeten controleren of de ontwikkeling en het beheer van het private normatief document aan een aantal randvoorwaarden voldoen.	De inhoud van de normatieve documenten wordt door de overheid getoetst aan het wettelijke kader. Indien wordt voldaan kan erkenning van een schema volgen. De CBI's staan onder toezicht van de Raad voor Accreditatie en worden bovendien aangewezen door de minister of door een daartoe door de minister aanwezen partij. De toelating betreft het schema. Erkenning volgt na a) inhoudelijke beoordeling door de toezichthouder en b) evaluatie door de RvA.
7	Het normatieve document waarnaar zal worden verwezen of de vooraf vastgestelde eisen die in de regelgeving worden opgenomen, worden vooraf aan de RvA voorgelegd.	Het schema zal onder accreditatie worden toegepast (wettelijke eis).
8	CBI's die een in de regelgeving opgenomen conformiteitsbeoordeling uitvoeren dienen voor die betreffende conformiteitsbeoordeling geaccrediteerd te zijn.	De CBI's dienen te worden geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (wettelijke eis).
9	De minister dient CBI's aan te wijzen en te beschikken over bevoegdheden voor toezicht op de aangewezen CBI's.	De minister wijst CBI's aan en is toezichthouder op het stelsel.

Nr.	Uitgangspunt	Opmerking
10	Bij verplichte conformiteitsbeoordeling dienen overgangsmatregelen te worden getroffen voor het geval de CBI haar aanwijzing verliest.	Voorgesteld wordt om aan te sluiten bij de wijze waarop dit onder Wkb en de Wet bodembescherming is geregeld: indien een CBI haar aanwijzing verliest kunnen gecertificeerde installateurs een bij wet vast te stellen periode doorwerken onder de erkenning. Bij ernstige tekortkomingen van het schema kan deze periode worden bekort of de erkenning direct worden beëindigd.
11	De toezichtsbevoegdheid van de minister dient niet te leiden tot onnodig dubbel toezicht op een CBI.	Overheidstoezicht in de vorm van reality-checks (toezicht) en high trust-high penalty (handhaving) wordt noodzakelijk geacht om het stelsel vanaf de aanvang goed te laten functioneren. Indien de resultaten daartoe aanleiding geven kan het toezicht afnemen of meer gericht worden ingezet.
12	De aanwijzende minister dient duidelijkheid te verschaffen over de status van de aangewezen CBI.	Aangewezen CBI's worden gepubliceerd via een centraal register.
13	De overheid zal moeten borgen dat er geen onnodig hoge tarieven hoeven te worden betaald voor uitvoering van de conformiteitsbeoordeling.	Voor de Raad voor Accreditatie is dat in de Europese regelgeving voor accreditatie-body's geregeld. De minister zal de kostenontwikkeling moeten monitoren.
14	Toezicht en conformiteitsbeoordeling zijn verschillende zaken die elkaar niet kunnen vervangen.	In het beoogde stelsel bestaan ze naast en in het verlengde van elkaar. Overheidstoezicht blijft voorzien.
15	Het toezicht en de conformiteitsbeoordeling moeten zodanig op elkaar worden afgestemd dat publieke belangen effectief worden geborgd en er geen onnodige toezichtlasten ontstaan.	Zonder conformiteitsbeoordeling zou het toezicht veel intensiever moeten worden om het risico op ondeugdelijke installaties te voorkomen. Naar schatting worden jaarlijks 400.000 nieuwe ketels jaarlijks geplaatst en 2.000.000 servicebeurten uitgevoerd. Direct overheidstoezicht op een dergelijk aantal mutaties is haast niet effectief uit te voeren. Conformiteitsbeoordeling draagt bij aan het effectief borgen van het publieke belang
16	Het toezicht is afhankelijk van de manier waarop in regelgeving gebruik wordt gemaakt van conformiteitsbeoordeling.	Zie de uitwerking in 5.2.4. Het toezicht wordt uitgevoerd oor de markt zelf, waarbij de overheid toeziet op functioneren van het stelsel.

www.geregeld.eu

geregeld

Geregeld BV
Oosterstraat 43
2611TV Delft

www.geregeld.eu
info@geregeld.eu