



Toelatingsorganisatie  
Kwaliteitsborging Bouw



## Inhoud

### **Samenvatting en aanbevelingen—4**

#### **1 Inleiding—7**

- 1.1 Het CO-stelsel—7
- 1.2 Raad voor Accreditatie—7
- 1.3 Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw—7
- 1.4 Jaarlijks verslag en beleidsevaluatie—8
- 1.5 Het CO-stelsel 2023 in aantallen—9
- 1.6 Leeswijzer—11

#### **2 (Bijna-) ongevalmeldingen en incidenten met koolmonoxide—13**

- 2.1 (Bijna-)ongevalmeldingen—13
- 2.2 Naleving meldplicht—14
- 2.3 Monitoring incidenten koolmonoxide—15
- 2.4 Samenvatting (bijna-)ongevalmeldingen en incidenten met koolmonoxide—17

#### **3 Verslaglegging CI's—18**

- 3.1 Kerncijfers—18
- 3.2 Certificatieonderzoeken—20
- 3.3 Gesanctioneerde certificaathouders—21
- 3.4 Klachten, bezwaren Woo-verzoeken—22
- 3.5 Bovenwettelijke eisen—22
- 3.6 Samenvatting jaarlijkse verslagen CI's—22

#### **4 Evaluaties schemabeheerders—24**

- 4.1 Effectiviteit stelsel—24
- 4.2 Proces accreditatie en aanwijzing—25
- 4.3 Koepelcertificering—25
- 4.4 Verplichting tot onderhoud—26
- 4.5 Samenvatting evaluaties schemabeheerders—26

#### **5 Toezicht door de Raad voor Accreditatie—28**

- 5.1 Bijwoningen RvA-beoordelingen door TloKB—28
- 5.2 Beoordelingsrapportages RvA—28
- 5.3 Informatieprotocol RvA-TloKB—29
- 5.4 Samenvatting toezicht Raad voor Accreditatie—29

#### **6 Signalen—30**

- 6.1 Inhuurconstructies—30
- 6.2 Koepelcertificering—31
- 6.3 Rol bevoegd gezag—32
- 6.4 Collectieve rookgasafvoer- en luchttoevoervoorzieningen—32
- 6.5 Deelcertificatie—34
- 6.6 Samenvatting signalen—34

### **Bijlage A Afkortingen en begrippen—35**

### **Bijlage B Bronnenlijst—36**



> Retouradres Veraartlaan 10 2288 GM Rijswijk

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

**Toelatingsorganisatie  
Kwaliteitsborging Bouw**

Veraartlaan 10  
2288 GM Rijswijk  
www.tlokb.nl

**Contactpersoon**

T 070 30 70 357  
info@tlokb.nl

**Onze referentie**  
2024-0000425494

**Uw referentie**

**Bijlage(n)**

1

Datum 27 juni 2024  
Betreft Aanbieding jaarlijks verslag CO-stelsel

**Jaarlijks verslag CO-stelsel 2023**

Bijgaand ontvangt u het jaarlijks verslag over de werking en effectiviteit van het wettelijk stelsel voor certificering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (CO-stelsel) over 2023 van de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB). Elk jaar ontvangt u het jaarlijks verslag CO-stelsel voor 1 juli over het afgelopen kalenderjaar, dit jaar voor het eerst. Voor verslaglegging over de overige taakuitvoering door de TloKB verwijs ik u naar het TloKB-jaarverslag. De TloKB heeft het TloKB-jaarverslag 2023 op 8 februari 2024 aan u aangeboden.

**Aanbevelingen**

De TloKB doet op basis van haar bevindingen de volgende aanbevelingen om de werking van het CO-stelsel verder te verbeteren.

- **Herzie de wettelijke meldplicht voor (bijna-) ongevallen.** De huidige wettelijke meldplicht van (bijna-)ongevallen geeft door het ontbreken van informatie over de (achterliggende) oorzaak slechts een beperkt beeld van de doeltreffendheid van het stelsel. De wettelijke melding maakt daarnaast niet direct duidelijk of het bevoegd gezag op moet treden om de veiligheid van omwonenden te waarborgen. Het verdient de overweging de meldplicht vorm te geven zodat deze:
  - informeert over de (achterliggende) oorzaak, en/of;
  - eenduidigheid biedt aan het bevoegd gezag over de noodzaak van optreden.

De naleving van de meldplicht is nu al beperkt. Herziening van de meldplicht dient daarom zo veel mogelijk de administratieve last voor monteurs te beperken.

- **Overweeg het instellen van een periodieke onderhoudsplicht voor gasverbrandingsinstallaties.** Het CO-stelsel weet slechts de onderhouden gasverbrandingsinstallaties te bereiken met het beoogde effect op veiligheid. Daarom verdient het de overweging om de algemene zorgplicht voor de veiligheid van installaties in te vullen met een periodieke onderhoudsplicht. Het instellen van een periodieke onderhoudsplicht vraagt om zorgvuldige afweging met inachtneming van mogelijke tekorten aan vakmensen in de installatietechniek en beperkte capaciteit voor handhaving bij de gemeenten.
- **Compenseer het bevoegd gezag voor de uitvoeringslasten van handhaving.** Aangezien het gebrek aan handhaving een goede werking van het stelsel ondermijnt en oneerlijke concurrentie voor certificaathouders in de hand werkt, verdient het de overweging om het bevoegd gezag te

compenseren voor uitvoeringslasten. De gemeenten geven namelijk aan door onbekendheid met het stelsel en gebrek aan uitvoeringscapaciteit niet te kunnen handhaven. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is reeds gestart met voorlichtende initiatieven om onbekendheid met het CO-stelsel bij gemeenten weg te nemen.

### **Harmonisering CO-taakuitoefening TloKB**

Verder breng ik graag nogmaals onder uw aandacht dat de TloKB in het kader het programma Werk aan Uitvoering (WaU) op het aspect Begrijpelijke en uitvoerbare wetgeving harmonisatie in haar taakuitoefening zeer wenselijk acht. De wettelijke toewijzing van de CO-taak die de TloKB nu nog in mandaat van de minister van BZK uitvoert, wacht op de beleidsevaluatie van het CO-stelsel in 2024.

Op dit moment is de wijze van heffen van de tarieven binnen het CO-stelsel anders dan in het KB-stelsel. Tijdens een informatiebijeenkomst op 29 november 2023 over CO-stelsel met schemabeheerders en certificerende instellingen (CI's) kwam nogmaals aan het licht dat de CO-tarievenstructuur niet past op de praktijk van het CO-stelsel. In de tarifiering is niet voorzien om voor een CI onderscheid te maken tussen een aanvraag om aanwijzing en een aanvraag om wijziging van een aanwijzing. Voor het KB-stelsel kan de TloKB jaarlijks een beperkter bedrag heffen voor (kleine) wijzigingen en het bijhouden van het register. De TloKB ziet deze mogelijkheid graag ook in het CO-stelsel.

Met vriendelijke groet,

Yvonne van Mastrigt  
voorzitter TloKB

### **Bijlage**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Informatie</b>
1	Jaarlijks verslag CO-stelsel 2023	Volgens verslagverplichting bepaald in artikel 6 derde lid van Besluit mandaat en machtiging Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw CO-stelsel <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Besluit mandaat en machtiging Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken certificering werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (CO-stelsel) en tot verlening van volmacht om toe te zien op het gebruik van het beeldmerk 'CO-VRIJ' van 7 mei 2024.

## Samenvatting en aanbevelingen

Om het aantal incidenten met koolmonoxide (CO) terug te brengen mag vanaf 1 april 2023 alleen een bedrijf dat daarvoor gecertificeerd is, werkzaamheden uitvoeren aan gasverbrandingsinstallaties, zoals cv-ketels, geisers, gashaarden of -kachels. Een installatiebedrijf maakt met het CO-VRIJ-beeldmerk duidelijk dat het een certificaat heeft. Hieraan kan de consument zien dat hij een deskundig monteur inschakelt. Een aangewezen certificerende instelling (CI) geeft certificaten af op basis van een aangewezen certificatieschema. Een gecertificeerd bedrijf neemt de TloKB (Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw) op in het openbare [Register gasverbrandingsinstallaties](#). In dit register kan iedereen checken of een installatiebedrijf over het benodigde certificaat beschikt.

De TloKB wijst namens de minister een certificatieschema en CI aan en laat ze toe in het CO-stelsel. Daarnaast houdt de TloKB op een beperkt aantal onderdelen die buiten de taken van de Raad voor Accreditatie (RvA) vallen, aanvullend toezicht. Hierbij dient het toezicht door de TloKB en de RvA zodanig op elkaar te zijn afgestemd dat het publieke belangen effectief borgt, zonder dat hierbij onnodige toezichtlasten ontstaan. Ook monitort en evalueert de TloKB het functioneren en de effectiviteit van het CO-stelsel en informeert de minister hierover jaarlijks voor 1 juli met een verslag. Met de invoering van de verbodsbepaling op 1 april 2023 beslaat dit verslag negen maanden van het startjaar. Het trekken van conclusies op basis van monitoring in 2023 verdient daarom enige voorzichtigheid.

### **Startjaar 2023**

Het startjaar stond vooral in het teken van het behalen van het CO-VRIJ-certificaat door 1909 installatiebedrijven. Daarmee waren nog niet alle installatiebedrijven in 2023 in het bezit van een geldig certificaat. Met name kleine bedrijven en zzp'ers hadden het certificaat niet. Doordat de grote en middelgrote bedrijven met meer personeel relatief vaker een certificaat behaalden vond wel een groot deel van de werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties aan het einde van 2023 plaats binnen het stelsel van certificering.

### **Gecertificeerde werkzaamheden naar behoren**

De CI's onderschrijven op basis van hun certificatieonderzoeken bij certificaathouders dat de kwaliteit van het installeren, repareren en onderhouden door gecertificeerde bedrijven over het algemeen in orde is. Enige afwijkingen bij de werkzaamheden van de certificaathouders vormen geen alarmerend risico voor de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties. De primaire toezichthouder op de CI's, de RvA, kwam op basis van accreditatiebeoordelingen in 2023 over het algemeen tot de conclusie dat de CI's de certificatiwerkzaamheden onafhankelijk, consistent en deskundig uitvoeren. De certificatiwerkzaamheden door de CI's scheppen daarmee vertrouwen dat installatiebedrijven met een certificaat eigenaren helpen aan een veilige gasverbrandingsinstallatie.

### **Beperkte naleving meldplicht**

Om de effectiviteit van het stelsel te kunnen monitoren ontvangt de TloKB (bijna-) ongevalmeldingen, als een certificaathouder een te hoge concentratie koolmonoxide meet. De naleving van de meldplicht en inhoud van de melding van (bijna-) ongevallen was in 2023 beperkt. De (bijna-)ongevalmeldingen vormen nog geen robuuste basis om conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid van het CO-stelsel. Het aantal incidenten met koolmonoxide nam daarnaast al voor invoering van het CO-stelsel af, al dan niet door technische innovaties. Hierdoor is enige afname van

incidenten met koolmonoxide beperkt toe te schrijven aan de inwerkingtreding van het CO-stelsel. Monitoring van de doeltreffendheid van het CO-stelsel vraagt daarom om een ander middel dan de huidige wettelijke meldplicht van (bijna-)ongevallen.

### **Gewonnen veiligheid onzeker**

Het is vanwege de recente inwerkingtreding van de verbodsbepaling nog te vroeg om te concluderen of de kosten en inspanningen verbonden aan certificering evenredig bijdragen aan de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties. Het stelsel heeft daarom baat bij consequente monitoring van de kosten en veiligheidsbijdrage van het stelsel. Hieruit moet volgen of het stelsel het publieke belang doeltreffend, maar ook doelmatig behartigt.

### **Verplicht onderhoud te overwegen**

Een mogelijkheid om de doelbereiking door het stelsel te versterken is het verplicht stellen van periodiek onderhoud aan gasverbrandingsinstallaties. Omdat regelmatig onderhoud aan kachels, cv-ketels en geisers nu niet verplicht is, krijgen deze installaties ook niet te maken met gecertificeerd onderhoud. Het CO-stelsel kan zijn beoogde veiligheidsdoel alleen waarmaken als gasverbrandingsinstallaties ook onderhoud krijgen.

### **Vraag naar minder regeldruk**

De certificatieonderzoeken bij installatiebedrijven door CI's laten zien dat installatiebedrijven moeten wennen aan het aantoonbaar vastleggen van CO-metingen en kalibraties van meetapparatuur. Met name kleine bedrijven en bedrijven zonder eerdere ervaring met certificering hebben moeite met de zwaarte en administratie van certificering. Binnen het CO-stelsel vragen deze bedrijven, maar ook de deelnemende CI's en schemabeheerders om vereenvoudiging. Deze vraag naar vereenvoudiging strekt van de processen van aanwijzing door de TloKB, accreditatie door de RvA, de certificatieschema's tot de voorschriften uit de regelgeving. Het vraagt van alle deelnemers in het stelsel een kritische blik om te vereenvoudigen waar mogelijk, zonder dat dit afbreuk doet aan het beoogde veiligheidsniveau van gasverbrandingsinstallaties.

Signalen die de TloKB ontvangt, laten zien dat bedrijven binnen de installatiesector zoeken naar manieren om de lasten van certificering te verlichten of te verdelen, bijvoorbeeld door middel van koepelcertificering of inhuurconstructies. Bij deze voorbeelden treden bedrijven samen op, waarbij niet ieder onderliggend of verbonden bedrijf zelf beschikt over een certificaat. Hierbij lopen ze soms tegen de juridische grenzen van het stelsel aan of doorlopen ze niet de stappen die nodig zijn om binnen de juridische kaders van het stelsel te werken. Het laat zien dat hoewel de behoefte naar vereenvoudiging breed gedragen is onder installatiebedrijven, deze zich niet altijd laat verenigen met de praktijk van certificering.

### **Zonder handhaving valse concurrentie**

Bij een deel van de installatiesector heerst onvrede over voorgenoemde bedrijfsconstructies, omdat hier sprake is van oneerlijke concurrentie. Tegelijkertijd krijgen certificaathouders te maken met concurrentie van bedrijven zonder certificaat. Hier handhaaft de gemeente als bevoegd gezag beperkt op, al dan niet door een gebrek aan middelen. Het mag niet zo zijn dat de bestaanszekerheid van certificaathouders in het geding komt doordat ze hun certificaat halen; dit kan leiden tot uitstroom van installatiebedrijven met onveilige installaties als gevolg. Een gebrek aan monteurs die aan collectieve rookgasafvoer- en luchttoevoervoorzieningen en toestellen daarop aangesloten kunnen en willen werken laat zien dat een tekort aan gecertificeerde installatiebedrijven snel kan ontstaan en de veiligheid van installaties in gevaar brengt. Een goed werkend CO-stelsel vraagt dat het bevoegd gezag invulling geeft aan haar handhavende rol.

## **Aanbevelingen**

### *Meldplicht (bijna-)ongevallen*

De huidige wettelijke meldplicht van (bijna-)ongevallen geeft door het ontbreken van informatie over de (achterliggende) oorzaak slechts een beperkt beeld van de doeltreffendheid van het stelsel. De wettelijke melding maakt daarnaast niet direct duidelijk of het bevoegd gezag op moet treden om de veiligheid van omwonenden te waarborgen. Het verdient de overweging de meldplicht vorm te geven zodat deze:

- informeert over de (achterliggende) oorzaak, en/of;
- eenduidigheid biedt aan het bevoegd gezag over de noodzaak van optreden.

De naleving van de meldplicht is nu al beperkt. Herziening van de meldplicht dient daarom zo veel mogelijk de administratieve last voor monteurs te beperken.

### *Periodieke onderhoudsplicht*

Het CO-stelsel weet slechts de onderhouden gasverbrandingsinstallaties te bereiken met het beoogde effect op veiligheid. Daarom verdient het de overweging om de algemene zorgplicht voor de veiligheid van installaties in te vullen met een periodieke onderhoudsplicht. Het instellen van een periodieke onderhoudsplicht vraagt om zorgvuldige afweging met inachtneming van mogelijke tekorten aan vakmensen in de installatietechniek en beperkte capaciteit voor handhaving bij de gemeenten.

### *Handhaving bevoegd gezag*

Aangezien het gebrek aan handhaving een goede werking van het stelsel ondermijnt en oneerlijke concurrentie voor certificaathouders in de hand werkt, verdient het de overweging om het bevoegd gezag te compenseren voor uitvoeringslasten. De gemeenten geven namelijk aan door onbekendheid met het stelsel en gebrek aan uitvoeringscapaciteit niet te kunnen handhaven. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is reeds gestart met voorlichtende initiatieven om onbekendheid met het CO-stelsel bij gemeenten weg te nemen.

# 1 Inleiding

## 1.1 Het CO-stelsel

Vanaf 1 april 2023 mag alleen een bedrijf dat daarvoor gecertificeerd is werkzaamheden uitvoeren aan gasverbrandingsinstallaties, zoals cv-ketels, geisers, gashaarden of -kachels. Een installatiebedrijf maakt met het CO-VRIJ-beeldmerk duidelijk dat het een certificaat heeft. Hieraan kan de consument zien dat hij een deskundig monteur inschakelt. Een aangewezen certificerende instelling (CI) geeft certificaten af op basis van een aangewezen certificatieschema. Een gecertificeerd bedrijf neemt de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) op in het openbare [Register gasverbrandingsinstallaties](#). In dit register kan iedereen checken of een installatiebedrijf over het benodigde certificaat beschikt.

## 1.2 Raad voor Accreditatie

De Woningwet introduceerde op 1 oktober 2020 het stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (CO-stelsel) om de kwaliteit van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties te verbeteren met het oog op reductie van ongevallen met koolmonoxide. Met het CO-stelsel geeft de minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minister) invulling aan adviezen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Gezondheidsraad.<sup>1</sup> <sup>2</sup>De minister koos daarbij voor accreditatie en procescertificering met een open stelsel. Dit houdt in dat het stelsel ruimte biedt aan meerdere certificatieschema's en meerdere CI's naast elkaar. De keuze voor accreditatie en certificering heeft tot gevolg dat de Raad voor Accreditatie (RvA) een belangrijk deel van het toezicht uitvoert. De RvA vervult in dit stelsel een sleutelrol als accrediterende en toezichthoudende organisatie.

## 1.3 Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw

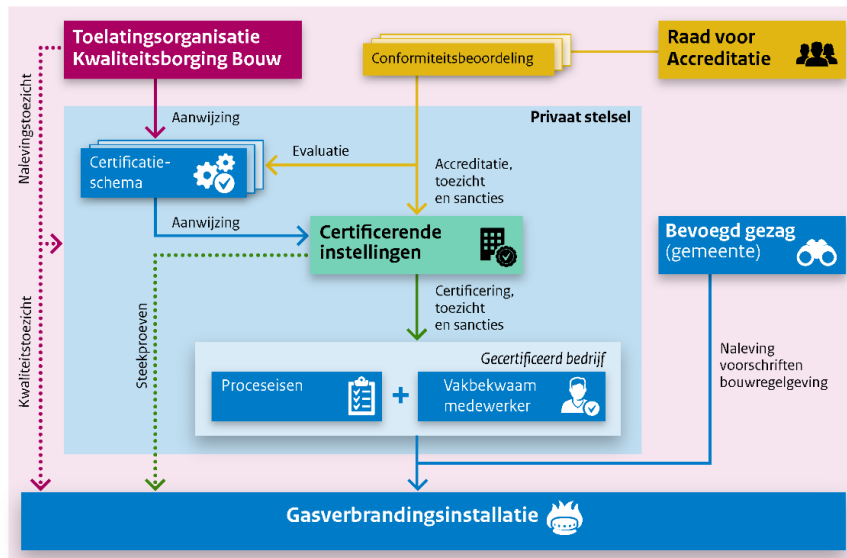
De TloKB wijst namens de minister een certificatieschema en CI aan en laat ze toe tot het CO-stelsel en houdt een openbaar register bij met de aangewezen certificatieschema's, aangewezen CI's en certificaathouders (zie figuur 1). Daarnaast houdt de TloKB op een beperkt aantal onderdelen die buiten de taken van de RvA vallen, aanvullend toezicht. Dit betreft de naleving van enkele verplichtingen voor schemabeheerders en het handelen van de CI's als bestuursorgaan. Daarnaast monitort en evalueert de TloKB de werking en effectiviteit van het CO-stelsel en informeert daarover de minister jaarlijks voor 1 juli met een verslag.

---

<sup>1</sup> [Koolmonoxide – Onderschat en onbegrepen gevaar, Publicatie 18-11-2015.](#)

<sup>2</sup> [Gezondheidsrisico's door lage concentraties koolmonoxide, Gezondheidsraad, Advies 10-07-2019.](#)



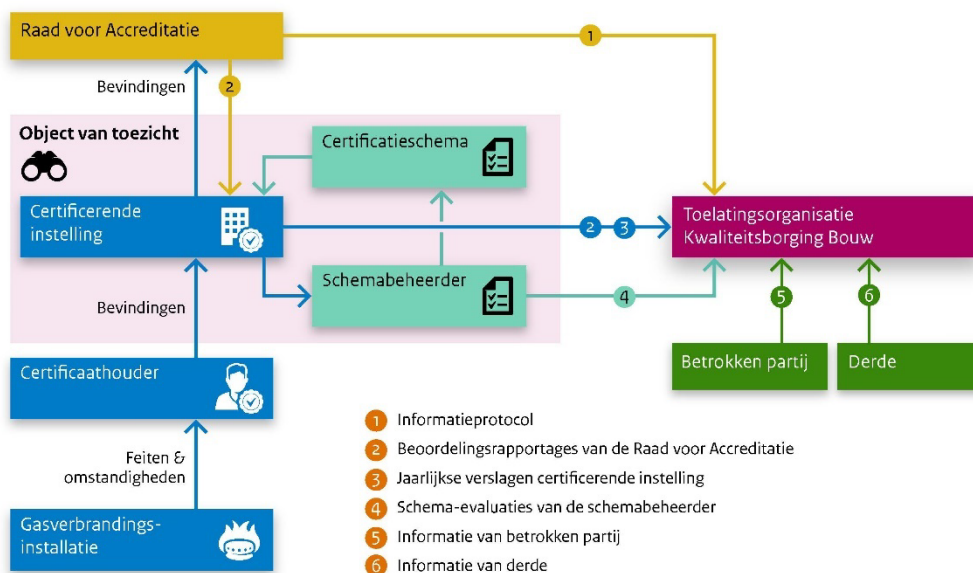


**Figuur 1: Taken binnen het CO-stelsel**

**1.4**

**Jaarlijks verslag en beleidsevaluatie**

Dit verslag is gebaseerd op de jaarlijks vóór 1 maart door aangewezen CI's in te dienen verslagen. CI's brengen aan de TloKB verslag uit over de door hen uitgevoerde werkzaamheden en de rechtmatigheid en doeltreffendheid daarvan. De TloKB informeert de minister met dit verslag of er aanpassingen in het stelsel nodig zijn en over de ontwikkeling van het aantal (bijna-)ongevallen als gevolg van koolmonoxide sinds de inwerkingtreding van het stelsel. De TloKB ontvangt naast CI's ook informatie van de RvA, de schemabeheerders, betrokken partijen en derden (zie figuur 2). De informatie in dit verslag heeft alleen betrekking op het startjaar van het stelsel: 2023.



**Figuur 2: Informatiebronnen TloKB**

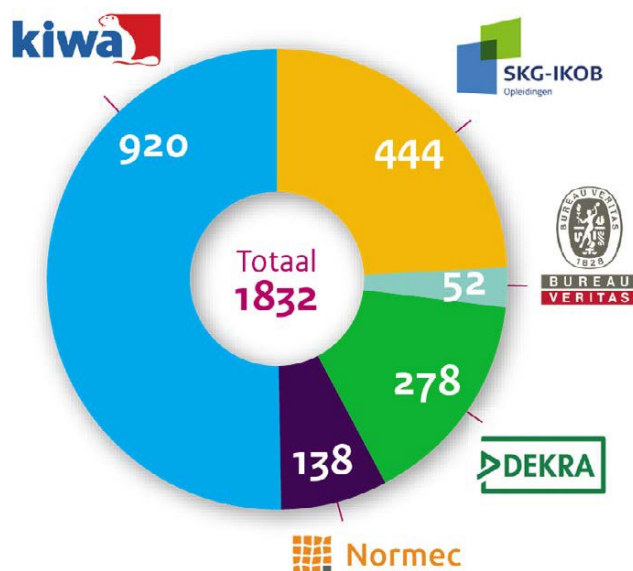
De Tweede Kamer bepaalde dat de minister drie jaar na inwerkingtreding (van de wijziging van de Woningwet) van het CO-stelsel (1 oktober 2020) een beleidsevaluatie

uitvoert<sup>3</sup>. De beleidsevaluatie vindt onafhankelijk van dit door de TloKB opgestelde jaarlijks verslag plaats. Omdat de minister de verbodsbepaling uiteindelijk met een jaar uitstelde (van 1 april 2022 naar 1 januari 2023 en vervolgens naar 1 april 2023) en daardoor de doeltreffendheid en de effecten van het stelsel ook pas een jaar later meetbaar zijn, is ook de beleidsevaluatie met een jaar uitgesteld. De minister stuurt de beleidsevaluatie daarom nu voor 1 oktober 2024 aan de Tweede Kamer. De onderzoeksbureaus KWINK Groep en SIRA Consulting voeren de evaluatie in opdracht van de minister uit. KWINK voert hierbij een brede beleidsevaluatie uit en SIRA onderzoekt de regeldrukeffecten van het stelsel.

De beleidsevaluatie en dit jaarlijks verslag komen onafhankelijk van elkaar tot stand. De TloKB brengt wel informatie over de werking en effectiviteit van het CO-stelsel die zij tot haar beschikking heeft in bij de onderzoeksbureaus. Daarnaast zet de TloKB namens KWINK Groep onder de certificaathouders in het register een vragenlijst uit ten behoeve van de beleidsevaluatie. De TloKB kan afhankelijk van de inzichten die de vragenlijst oplevert, besluiten om in 2025 (een deel van) de vragenlijst nogmaals uit te zetten om zo ontwikkelingen binnen het CO-stelsel te kunnen monitoren.

### 1.5 Het CO-stelsel 2023 in aantallen

In 2023 waren drie CO-certificatieschema's geregistreerd in het register van de TloKB en vijf certificerende instellingen door de TloKB aangewezen om certificaten af te geven. Monitoringscijfers laten in 2023 een toenemende groei zien van het aantal gecertificeerde installatiebedrijven. Van de 1909 gecertificeerde bedrijven hebben de CI's 1832 laten registeren in 2023 (zie figuur 3).

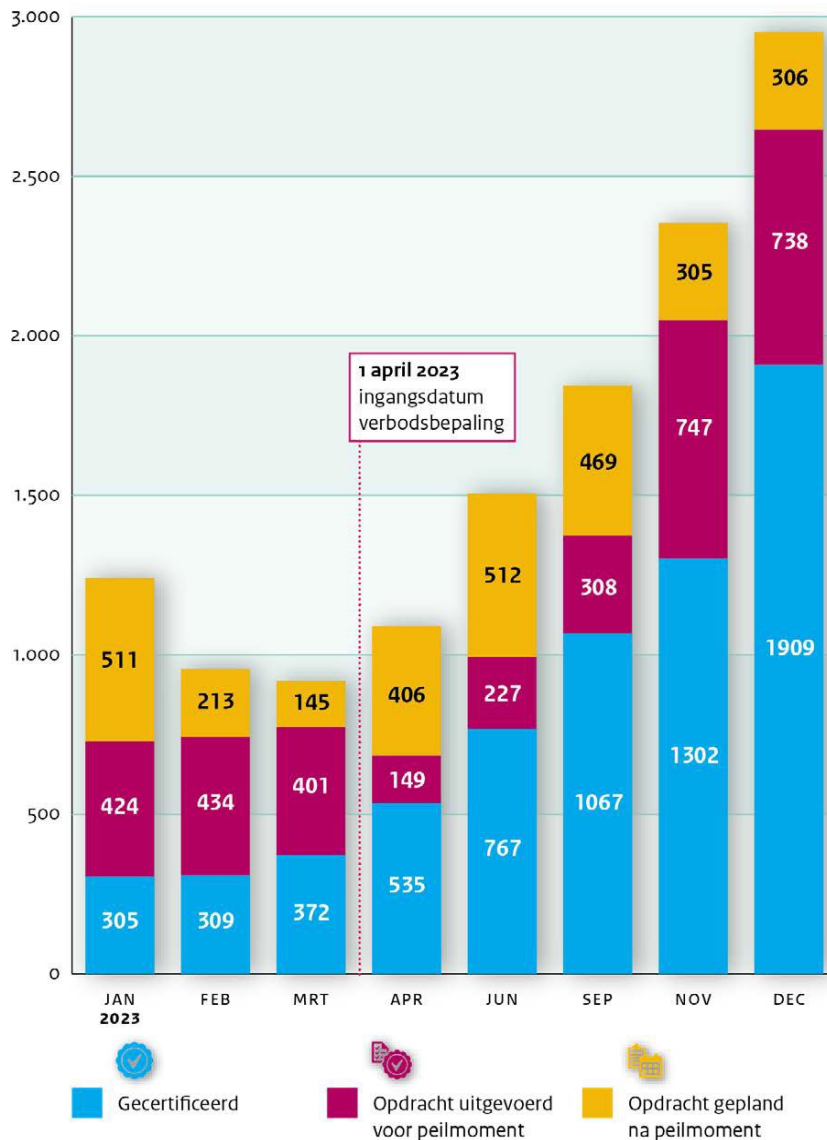


**Figuur 3: Aantal CO-certificaten per CI in 2023**

Op 1 april 2023 trad de verbodsbepaling voor het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties zonder geldig certificaat in werking. Op dat moment was een groot deel van de installatiebedrijven nog niet in het bezit van een geldig certificaat (zie figuur 4). In april 2023 waren 535 bedrijven in het bezit van een geldig certificaat en 555 bedrijven in afwachting of in de afrondende fase van de beoordeling

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 022, nr. 8




door een CI. Er stonden op dat moment 920 offertes uit bij de certificerende voor het behalen van een certificaat voor installatiebedrijven.



**Figuur 4: Groei aantal gecertificeerde bedrijven**

Het aantal gecertificeerde bedrijven bij invoering van de verbodsbepaling op 1 april 2023 liep ver achter op de geschatte sectoromvang (zie tabel 1). SIRA Consulting onderzocht in 2017 de regeldrukeffecten van invoering van het CO-stelsel en stelde deze nader bij in 2019. Dat leverde de schatting op van een totaal van 3500 installatiebedrijven die binnen de reikwijdte van het CO-stelsel werkzaamheden uitvoeren. Startjaar 2023 liet zien dat een groot aantal installatiebedrijven (1909) het CO-VRIJ-certificaat behaalde, maar ook dat aan het einde van 2023 dit aantal achterbleef bij de geschatte sectoromvang van 3500. Het aantal vakbekwame personen was in 2023 wel hoger dan het geschatte aantal monteurs voor gasverbrandingsinstallaties. Vakbekwame monteurs hebben het Vakmanschap CO of de "Module Gas" van de Vakopleiding Installateur Haarden, Kachels en Rookkanalen behaald.

**Tabel 1: Voortgang certificatie installatiebedrijven**

	Monitoring 2023	Schatting SIRA
Certificaathouders 	1.909	3.500
Vakbekwame personen 	21.000	13.000
Inbedrijfstellingen 	1.354.000	2.400.000

Dat het aantal certificaathouders in 2023 achterbleef, is deels veroorzaakt doordat een deel van de installatiebedrijven lang wachtte met de offerteaanvraag voor het behalen van een certificaat. Marktinitiatieven voor laagdrempelige certificatie (zie ook paragraaf 4.3 en 6.2), herhaaldelijk uitstel van de verbodsbepaling en een gebrek aan handhaving (zie ook paragraaf 6.3) droegen bij aan een afwachtende houding onder installatiebedrijven. De geleidelijke aanwas van certificaathouders in 2023 uitte zich onder meer in het achterblijven van de hoeveelheid afgemelde werkzaamheden (inbedrijfstellingen) op de schatting van het regeldrukonderzoek.

Daarnaast ontstonden er in 2023 wachtrijen bij de CI's. Halverwege 2022 wees de TloKB de certificatieschema's aan. Vijf CI's behaalden eind 2022 en begin 2023 een aanwijzing. Begin 2023 behaalden deze vijf CI's accreditatie, waarmee ze alle vijf een onvoorwaardelijke aanwijzing bezaten. Na aanwijzing konden CI's de eerste geldige certificaten afgeven. Dit betekent dat de CI's in een korte tijd een grote hoeveelheid onderzoeken bij installatiebedrijven uitvoerden.

Dat de hoeveelheid vakbekwame personen eind 2023 al boven het geschatte aantal monteurs uitkwam, geeft een onderschatting aan van de daadwerkelijke omvang van het aantal monteurs. Dit geldt een jaar na inwerkingtreding van de verbodsbepaling ook voor het aantal bedrijven met een certificaat (2295) en het aantal bedrijven met een lopende opdracht voor certificatie (1818). Deze vormen samen een totaal van 4113 bedrijven ten opzichte van de geschatte sectoromvang van 3.500.<sup>4</sup> Het grootste deel van de installatiebedrijven is al in het bezit van een certificaat en nog een deel is bezig met het behalen ervan. De TloKB ontvangt een jaar na inwerkingtreding van de verbodsbepaling nog dagelijks enkele aanmeldingen van nieuwe certificaathouders. Het aantal vakbekwame personen schept daarnaast vertrouwen dat, hoewel het aantal gecertificeerde bedrijven achterbleef op de geschatte sectoromvang, bekwame vakmensen de meeste werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties uitvoeren. Eenmaal in het bezit van het certificaat zal de certificerende instelling ook toezien op het op peil blijven van de vakbekwaamheid.

## 1.6 Leeswijzer

Dit verslag zet informatie uit verschillende bronnen bijeen. Het verslag behandelt de effectiviteit van het stelsel aan de hand van door de TloKB ontvangen meldingen van (bijna-)ongevallen en verzamelde informatie over incidenten met koolmonoxide (hoofdstuk 2). Daarnaast leidt verslaglegging door CI's over hun eigen certificatiwerkzaamheden en de werkzaamheden van certificaathouders tot inzichten

<sup>4</sup> Voortgangsrapportage certificering CO-stelsel (1 april 2024).

over de werking van het CO-stelsel (hoofdstuk 3). Verder evalueerden de drie schemabeheerders hun certificatieschema's en droegen ze in de evaluaties ook knelpunten binnen het CO-stelsel aan (hoofdstuk 4). Dit verslag geeft een weergave van toezicht door de RvA op certificerende instellingen en de samenwerking tussen de TloKB en RvA (hoofdstuk 5). Afsluitend beschrijft het verslag gesignaleerde ontwikkelingen binnen het stelsel (hoofdstuk 6).

Op basis van de bovengenoemde informatie doet de TloKB een aantal waarnemingen en aanbevelingen in de samenvatting van dit verslag.

## 2 (Bijna-) ongevalmeldingen en incidenten met koolmonoxide

Het doel van het CO-stelsel is een reductie van koolmonoxideongevallen. Naleving van de eisen uit de certificatieschema's moet leiden tot werkzaamheden door certificaathouders die bijdragen aan veilige gasverbrandingsinstallaties. Een certificaathouder maakt melding van een (bijna-)ongeval wanneer hij bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden een concentratie koolmonoxide meet die boven de grenswaarde ligt.<sup>5</sup>

Dit hoofdstuk geeft context bij en doet verslag van de ontvangen meldingen en de naleving van de meldplicht. In aanvulling op de (bijna-)ongevalmeldingen heeft de TloKB gebruik gemaakt van openbaar beschikbare bronnen om een beter beeld van het aantal en de oorzaken van koolmonoxide-incidenten te krijgen (zie paragraaf 2.3).

### 2.1 (Bijna-)ongevalmeldingen

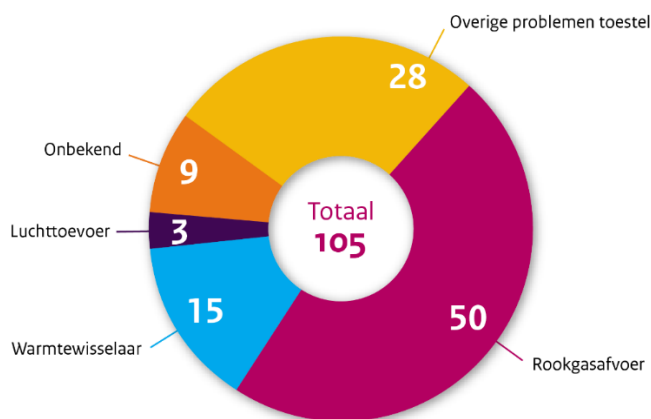
De certificaathouder meldt een (bijna-)ongeval bij de bewoner of gebruiker en eigenaar van het gebouw, het bevoegd gezag en de CI. Om de werking en effectiviteit van het CO-stelsel te kunnen monitoren ontvangt de TloKB van CI's deze (bijna-)ongevalmeldingen.

Het bevoegd gezag ontvangt de melding zodat het, indien nodig, handhavend op kan treden bij een onveilige situatie voor de bewoner en de omwonenden. Dit kan nodig zijn als een monteur een onveilige situatie aantreft die hij niet op dat moment kan verhelpen, bijvoorbeeld als de eigenaar van de installatie niet voor het nodige meerwerk wil of kan betalen. De certificaathouder zal de installatie niet vrijgeven voor gebruik, maar kan niet bij de eigenaar van de installatie afdwingen dat deze de installatie veilig laat maken of niet meer gebruikt. Het bevoegd gezag kan wel de eigenaar van de installatie aanspreken op de zorgplicht voor een veilige installatie. De installateur maakt ook melding van te hoge concentraties koolmonoxide waarvan hij de oorzaak weet te verhelpen. Hierdoor bestaat de meldplicht zowel uit meldingen waar de gemeente op moet acteren, als meldingen die enkel de gemeente, eigenaar/bewoner en de certificerende instelling informeren.

De TloKB heeft in totaal 105 (bijna-)ongevalmeldingen ontvangen bij 1,4 miljoen inbedrijfstellingen (afgemelde werkzaamheden). Voor iedere 13.000 keer dat een monteur zijn werkzaamheden zoals reparatie, onderhoud of installatie afmeldde, meldde hij één keer een gevaarlijke situatie bij de certificerende instelling. De CI's leveren bij de (bijna-)ongevalmeldingen indien bekend ook de oorzaken van de (bijna-)ongevallen aan. Het betrof bij in ieder geval 50 gevallen mankementen aan de rookgasafvoer en in 15 gevallen een lek of scheur in de warmtewisselaar van de cv-ketel. In 28 gevallen betrof het andere problemen met het toestel, zoals een verkeerde afstelling van het toestel of een gescheurde condensbak. In negen gevallen was de oorzaak onbekend en in drie gevallen betrof het problemen met de luchttoevoer (zie figuur 5).

---

<sup>5</sup> De concentratie koolmonoxide, bedoeld in artikel 1.38 van het besluit, bedraagt 20 ppm (*parts per million*).



**Figuur 5: Gemelde oorzaak van 105 (bijna-)ongevallen**

In acht gevallen heeft de aanwezige monteur ook een achterliggende oorzaak vermeld. Dit betrof zeven keer werkzaamheden door de bewoner zelf of van een derde partij, zoals de aanleg van kabels voor zonnepanelen door de rookgasafvoer heen. Hoe vaak (bijna-)ongevallen het gevolg waren van werkzaamheden door al dan niet gecertificeerde bedrijven is niet bekend.

## 2.2 Naleving meldplicht

Het aantal gerapporteerde meldingen vertoont grote variatie tussen de CI's. In 2023 waren de 103 van de 105 meldingen afkomstig van twee van de vijf CI's. Hoewel het aantal certificaathouders per CI en de duur van certificatie de variatie enigszins verklaart, lijkt de faciliterende en voorlichtende rol van de CI van belang te zijn in hoeverre certificaathouders melding maken van (bijna-)ongevallen.

Uit het beperkt aantal meldingen en overleg met de CI's blijkt dat certificaathouders de meldplicht ten aanzien van (bijna-)ongevallen beperkt naleven. Het verrichten én registreren van een CO-meting achteraf en vooral voorafgaand aan de werkzaamheden is bij veel monteurs nog niet een vanzelfsprekend onderdeel van de manier van werken. Het melden van een te hoge meting bij de bewoner of gebruiker en eigenaar van het gebouw, het bevoegd gezag en de CI lijkt daarbovenop beperkt plaats te vinden.

Eenzijds valt dit te verklaren doordat monteurs oplossingsgericht werken: als de monteur de oorzaak van een te hoge concentratie kan wegnemen, waarom zou deze dan nog melding maken van de situatie? Anderzijds lijken de administratieve handelingen voor het maken van een melding een obstakel in het naleven van de meldplicht. Daarnaast gaven CI's aan dat de monteur onterecht kan vrezen voor mogelijke consequenties voor hem bij het melden van een (bijna-)ongeval. Bij CI's die het maken van melding gestandaardiseerd hebben via softwareapplicaties, lijkt de meldingsbereidheid hoger. De verwachting is dan ook dat het aantal meldingen in 2024 zal toenemen, naarmate deze applicaties een groter deel van de markt bestrijken. Daarnaast heeft de brancheorganisatie TechniekNL standaardformulieren en contactgegevens van het bevoegd gezag aan de markt beschikbaar gesteld om het melden voor certificaathouders te vergemakkelijken. Uiteenlopende methoden van het melden van (bijna-)ongevallen kunnen het voor het bevoegd gezag lastig maken om op basis van meldingen in te grijpen bij gevaarlijke situaties. Daarnaast kan het voor de monteur onduidelijk zijn hoe deze een (bijna-) ongeval moet melden. Het uitblijven van naleving van de meldplicht en handhaving door de gemeente op gevaarlijke situaties kan (wettelijke) uniformiteit van melden noodzakelijk maken.




Doordat naleving van de meldplicht beperkt is, een nulmeting ontbreekt en gedurende 2023 een groot deel van de werkzaamheden nog niet onder certificering (en de meldplicht) plaatsvond, kan de TloKB op basis van de (bijna-) ongevalmeldingen niet concluderen of het stelsel effectief is in het terugdringen van incidenten met koolmonoxide.

### 2.3 Monitoring incidenten koolmonoxide

De TloKB monitort in aanvulling op de beperkt informatieve (bijna-)ongevalmeldingen het aantal incidenten met koolmonoxide via het nieuws en informatie van derden. Nederland kent geen centrale registratie van koolmonoxide-incidenten. Hierdoor is het werkelijke aantal incidenten met gasverbrandingsinstallaties waarschijnlijk hoger dan de TloKB in 2023 op basis van beschikbare bronnen kon vaststellen. Over 2023 is bekend dat ten minste vier personen zijn overleden (O) aan het toxisch gevolg van koolmonoxide en dat 35 personen gewond zijn geraakt (G). In totaal was in ieder geval bij negen incidenten (I) sprake van koolmonoxide afkomstig van een cv-ketel, geiser, gashaard of -kachel. Berichten die melding maken van brand maken geen onderdeel uit van de monitoring. Tabel 2 geeft de incidenten waar de berichtgeving gasverbrandingsinstallaties nadrukkelijk aanwees als oorzaak van het incident.

**Tabel 2: Incidenten koolmonoxide met gasverbrandingsinstallaties uit nieuwsbronnen**

#### Incidenten koolmonoxide uit nieuwsbronnen

		2023	2022	2021
Incidenten met gasverbrandingsinstallatie		9	9	11
Gewonde personen		11	17	20
Overleden personen		0	1	0

Tabel 3 geeft een uitgebreide weergave van berichtgeving waar is aangegeven dat personen (vermoedelijk) het slachtoffer zijn van CO-vergiftiging. De monitoring maakt onderscheid in incidenten:

- waar de berichtgeving een gasverbrandingsinstallatie en type toestel expliciet noemt;
- waar de oorzaak van de koolmonoxidevergiftiging onbekend is maar waar mogelijk sprake is van een gasverbrandingsinstallatie; en
- waar een gasverbrandingsinstallatie niet de oorzaak van de koolmonoxide is.



**Tabel 3: Incidenten koolmonoxide uit nieuwsbronnen**



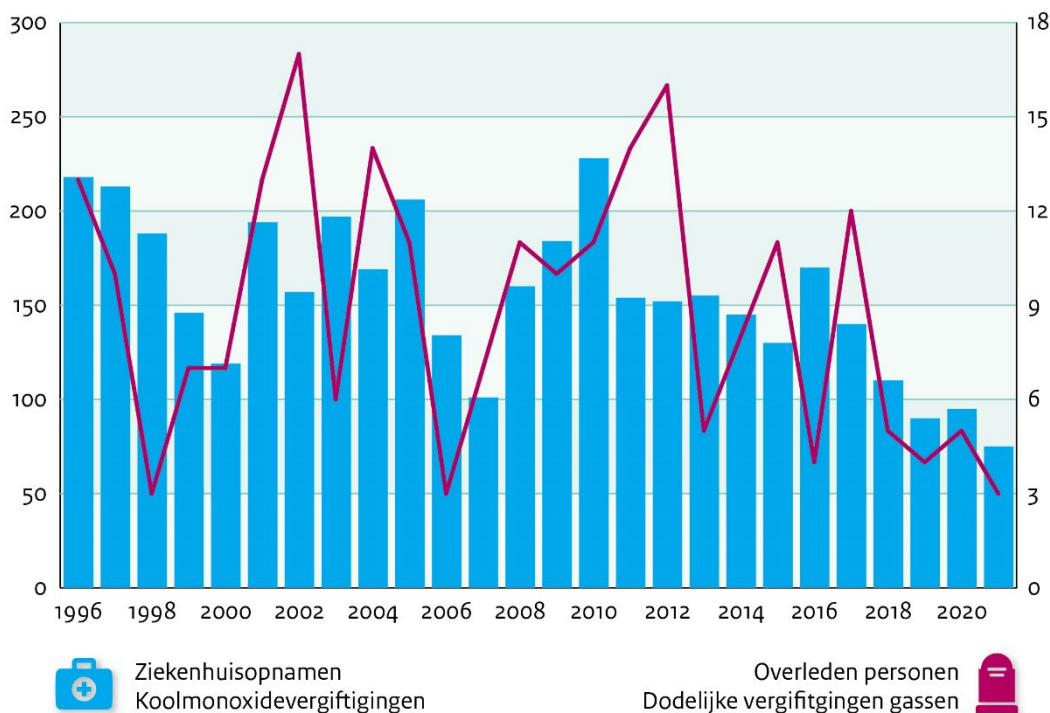
	2023			2022			2021		
	I	G	O	I	G	O	I	G	O
Incidenten cv-ketel	4	4	0	4	4	0	8	11	0
Incidenten gaskachel of -haard	2	3	0	4	10	1	1	1	0
Incidenten geiser	3	3+	0	1	3	0	2	8	0
<b>subtotaal gvi</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>0</b>
Incidenten oorzaak onbekend	10	21+	4	13	17	2	12	11	7
Incidenten andere oorzaak bekend	4	9	0	4	4	3	7	4	4
<b>Incidenten totaal</b>	<b>23</b>	<b>41</b>	<b>4</b>	<b>26</b>	<b>38</b>	<b>6</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>11</b>

Het Centraal Bureau voor de Statistiek registreert overlijden en ziekenhuisopnamen als gevolg van CO-vergiftiging, maar deze registratie is niet specifiek voor onopzettelijke CO-vergiftiging door toedoen van een gasverbrandingsinstallatie.<sup>6</sup> De weergave in figuur 6 laat zien dat de ziekenhuisopnamen en het overlijden van personen al een lange tijd afnemen en zich lijken te beperken tot enkele incidenten. Dezelfde trend is waarneembaar bij het onderzoek dat Kiwa Technology B.V. uitvoert namens Netbeheer Nederland naar onder andere het aantal incidenten met koolmonoxidevergiftiging: van 42 vergiftigingsongevallen in 2017, 38 in 2018, 37 in 2019, 25 in 2020, 26 in 2021 naar 16 in 2022.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Het codesysteem voor registratie (ICD-10) maakt voor de ziekenhuisopname (T-58) geen onderscheid in verschillende oorzaken zoals brand of een gasverbrandingsinstallatie. Voor overlijden (X47) geldt dat het om onopzettelijke vergiftiging door en blootstelling aan overige gassen en dampen gaat.

<sup>7</sup> Kiwa Technology B.V. namens Netbeheer Nederland (2018-2023). *Registratie van gasinstallatieongevallen achter de meter.*

## Koolmonoxidevergiftigingen en dodelijke vergiftigingen gassen



**Figuur 6: Ontwikkeling geregistreerde koolmonoxidevergiftigingen en doden door vergiftiging van gassen.** Bron: [Centraal Bureau voor de Statistiek](https://www.cbs.nl)

Het aantal ongevallen met koolmonoxide neemt al jaren af. Hierin kunnen gasprijzen, de energietransitie en technische innovatie een rol spelen. Zo maken installatiebedrijven steeds meer gebruik van concentrische afvoertechniek, wat de kans op een incident met koolmonoxide aanzienlijk vermindert.<sup>8</sup> Dergelijke ontwikkelingen maken het problematisch om op basis van getalsmatige monitoring een afname van ongevallen toe te schrijven aan de invoering van het CO-stelsel. Monitoring van de effectiviteit van het stelsel zal nu en in toekomst zich moeten baseren op een aantoonbare verbetering in de kwaliteit van werkzaamheden in de veronderstelling dat deze bijdraagt aan het voorkomen van incidenten.

### 2.4 Samenvatting (bijna-)ongevalmeldingen en incidenten met koolmonoxide

Het monitoren op basis van (bijna-)ongevalmeldingen geeft geen concludent beeld van de doeltreffendheid van het CO-stelsel. De naleving en inhoud van de melding van (bijna-) ongevallen is beperkt. Een bestaande afnemende trend van incidenten met koolmonoxide door onder andere technische innovaties maakt het daarnaast beperkt mogelijk om enige afname van incidenten met koolmonoxide toe te schrijven aan de inwerkingtreding van het CO-stelsel.

<sup>8</sup> Installatie.nl, *Concentrische rookgasafvoer nieuwe standaard*, 17 januari 2023; *Meer rookgasafvoeren door Gasketelwet*, 15 maart 2024.

### 3 Verslaglegging CI's

De CI's zenden de TloKB jaarlijks vóór 1 maart een verslag van de door hen uitgevoerde werkzaamheden, de rechtmatigheid en doeltreffendheid van die werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar. De verslagen bevatten onder andere:

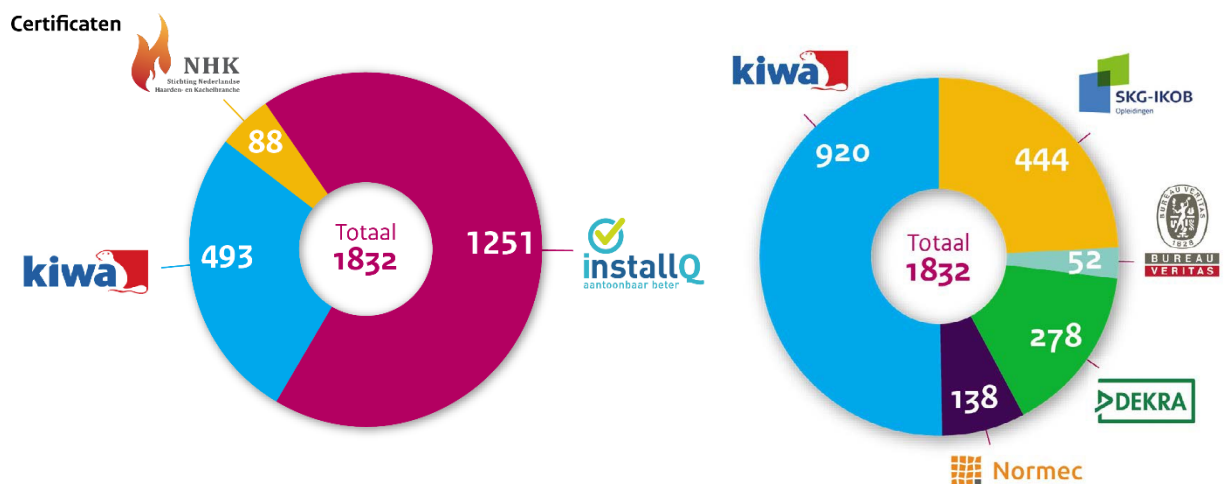
- de uitgevoerde controles;
- de uitgedeelde sancties;
- knelpunten waargenomen door de CI;
- de ontvangen klachten, bezwaren en Woo-verzoeken;
- het aantal ontvangen inbedrijfstellingen.

De verslagen van de CI's zijn de voornaamste bron voor de monitoring van het stelsel door de TloKB. Voor 1 maart 2024 leverden de CI's voor het eerst de jaarlijkse verslagen aan bij de TloKB. In maart 2024 vonden individuele gesprekken plaats tussen de TloKB en de verschillende CI's. De TloKB stelde waar nodig voor de monitoring van het CO-stelsel verduidelijkende of aanvullende vragen, om vervolgens bevindingen vast te leggen. Deze bevindingen maken onderdeel uit van dit verslag.

Dit hoofdstuk bevat de kerncijfers uit deze verslagen, veelvoorkomende bevindingen uit certificatieonderzoek, de sanctionering van certificaathouders en het handelen van de CI's als bestuursorgaan.

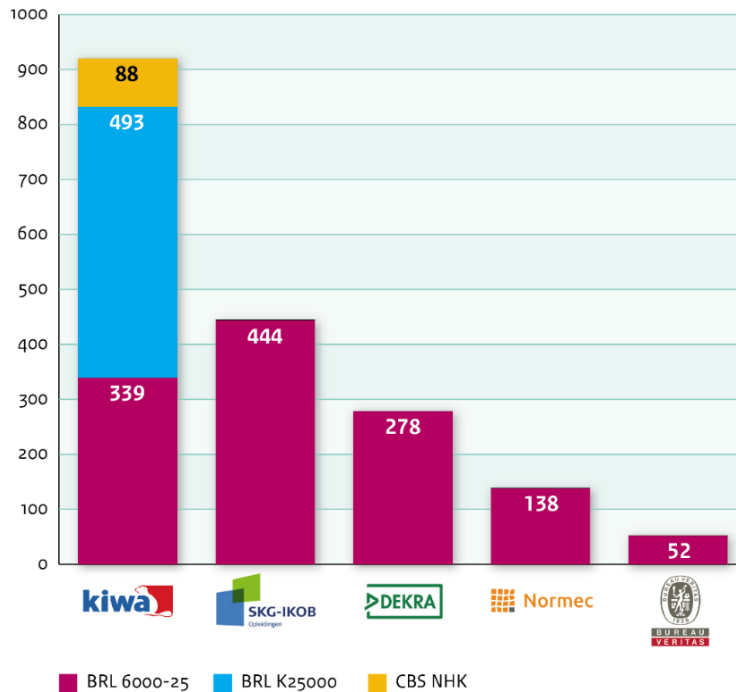
#### 3.1 Kerncijfers

In 2023 lieten CI's in totaal 1832 certificaten registreren in het openbaar register (zie figuur 7)



**Figuur 7: Aantal geregistreerde certificaten in 2023 door de TloKB**

Afzonderlijk per CI ziet de verdeling van de in totaal 1832 certificaten gerangschikt per certificatieschema er als volgt uit. (zie figuur 8)



**Figuur 8: Aantal CO-certificaathouders per CI en certificatieschema in 2023**

Tabel 4 geeft een overzicht van de certificatiwerkzaamheden van de CI's over het jaar 2023.

**Tabel 4: Overzicht certificatiwerkzaamheden van de CI's over het jaar 2023**

Inbedrijfstellingen (afgemelde werkzaamheden)	<b>1.353.927</b>
Toelatingsonderzoeken	<b>2.256</b>
Vervolgonderzoeken	<b>115</b>
Extra controles (sanctiebezoek)	<b>4</b>
Schorsingen	<b>1</b>
Intrekkingen	<b>9</b>
Ontvangen klachten over CI	<b>15</b>
Ontvangen klachten over certificaathouders	<b>7</b>

### 3.2 Certificatieonderzoeken

Tijdens de in totaal 2371 certificatieonderzoeken constateerden alle CI's in totaal 1597 afwijkingen. Een afwijking betekent dat een (aspirant-)certificaathouder afwijkt van de eisen uit een certificatieschema. De CI kan een afwijking constateren in de werkwijze van de certificaathouder bij een project of in de manier waarop de processen binnen de organisatie zijn vormgegeven. Deze paragraaf licht de meest geconstateerde afwijkingen toe.

Uit de toelichting van CI's op veel geconstateerde afwijkingen blijkt dat de manier waarop certificaathouders de desbetreffende eisen niet naleven, beperkt een alarmerend risico oplevert voor de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties. Afwijkingen door certificaathouders zijn voornamelijk van administratieve aard. Tijdens de gesprekken met CI's gaven deze aan dat met name kleine bedrijven en bedrijven zonder eerdere ervaring met certificering moeite hebben met het aantoonbaar vastleggen van werkzaamheden en handelingen zoals voorgeschreven door het certificatieschema.

#### *CO-meting in de opstellingsruimte (380 afwijkingen)*

De monteur meet voorafgaand aan en na zijn werkzaamheden aan een gasverbrandingsinstallatie de concentratie koolmonoxide in de opstellingsruimte. De installatiemonteur registreert de gemeten hoeveelheid *parts per million*. CI's constateren dat het met name het (niet) administreren van de meting voor aanvang aan de werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties, leidt tot afwijkingen op dit onderdeel. Hoewel de monteurs de vereiste metingen wel uitvoeren, leggen zij de gemeten concentratie koolmonoxide niet aantoonbaar vast. Het komt voor dat monteurs die meetapparatuur dragen op hun kleding, starten met hun werkzaamheden bij geen gehoor van alarm. Dit zou een verklaring kunnen zijn dat er geen aanleiding is om metingen vast te leggen. Hoewel dit geen risico oplevert voor de veiligheid van de installatie, is het in strijd met de normen in de certificatieschema's.

#### *Gekalibreerde meetmiddelen (193 afwijkingen)*

De certificaathouder dient te beschikken over correct gekalibreerde meetmiddelen. De certificaathouder beoordeelt de kalibratiegegevens en legt dit vast. Op het moment dat een certificaathouder vaststelt dat een meetmiddel niet goed is afgesteld, hoort deze ook na te gaan of een onjuiste afstelling van invloed is geweest op werkzaamheden in het verleden. Zo nodig past de certificaathouder corrigerende maatregelen toe.

CI's constateren afwijkingen voornamelijk op grond van het niet vastleggen van de kalibratiegegevens door de certificaathouder. Het niet vastleggen ontstaat voor een deel door de (onterechte) veronderstelling bij certificaathouders dat naleving van de certificatieschema-eisen pas nodig is na het behalen van het certificaat. Hierdoor zijn kalibratiegegevens op het moment dat de CI het toelatingsonderzoek uitvoert, niet vastgelegd. Deze veronderstelling gold ook voor het uitvoeren van interne audits door de certificaathouder (64 afwijkingen).

#### *Plaatsing van (68 afwijkingen) en werkzaamheden aan de rookgasafvoer (47 afwijkingen)*

Indien een certificaathouder een nieuwe rookgasafvoer plaatst of werkzaamheden verricht aan een bestaande rookgasafvoer, geldt dat deze moeten voldoen aan de wettelijke bouwtechnische prestatie-eisen, de praktijkrichtlijn NPR 3378 en de voorschriften van de fabrikant van de gasverbrandingsinstallatie. CI's constateerden in 2023 relatief veel afwijkingen bij werkzaamheden aan de rookgasafvoer. CI's geven aan dat het grootste deel van de afwijkingen het onjuist beugelen betreft. CI's verklaren dat het onjuist beugelen over het algemeen niet tot onveilige situaties had

kunnen leiden en dat het relatief vaak voorkwam door onduidelijkheid over de nieuwste richtlijn van de Rogafa 'Het nieuwe beugelen'.

De Rogafa, branchevereniging voor fabrikanten van rookgasafvoersystemen, stelde in 2012 een (gezamenlijk) fabrikantsvoorschrift op voor de installatie van rookgasafvoersystemen. De branchevereniging herzag het voorschrift in 2016 en 2022. Met de verplichte certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties moeten monteurs ook de fabrikantsvoorschriften en daarmee de Rogafa-richtlijn aantoonbaar opvolgen, maar alleen in geval van werkzaamheden aan de rookgasafvoer. Een speerpunt van de wijzigingen is het voorschrift om meer beugels te plaatsen om te voorkomen dat de rookgasafvoer bijvoorbeeld scheurt of lekt.

In 2023 heerste ook onder CI's onduidelijkheid over toepassing van 'het nieuwe beugelen'. Sommige CI's schreven op dit onderdeel een afwijking als een certificaathouder een bestaande installatie niet in lijn bracht met de nieuwste richtlijn van de Rogafa. Een CI draagt in haar jaarlijks verslag als knelpunt aan dat het voor certificaathouders lastig te bepalen is of de certificaathouder de beugeling moet aanpassen bij een installatie die de certificaathouder al jaren als voldoende veilig beoordeelt. Hierover rapporteerde de CI dat binnen de branche inmiddels is opgehelderd dat een certificaathouder een aantoonbaar veilige installatie niet hoeft te herzien om aan de meest actuele fabrikantsvoorschriften te voldoen. Een bestaande installatie hoeft alleen aan de nieuwste norm te voldoen als de certificaathouder ingrijpend werk verricht aan de rookgasafvoer, als deze een nieuwe gasverbrandingsinstallatie plaatst of als de bestaande installatie anders niet veilig is. Kortom, hoewel de CI's veel afwijkingen op dit onderdeel constateerden, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat een aanzienlijk deel van de werkzaamheden niet tot veilige installaties leidden. De verduidelijking over bestaande installaties schept de verwachting dat de CI's in 2024 bij de plaatsing en werkzaamheden aan de rookgasafvoer minder afwijkingen constateren.

### **3.3 Gesanctioneerde certificaathouders**

Certificatieonderzoeken uitgevoerd door CI's leidden in 2023 zes keer tot sanctionering van een certificaathouder.

In 2023 trokken de CI's tezamen één certificaat in vanwege het door de certificaathouder afwijken van een certificatieschema. Dit betrof het certificaat van CO-Keur. Deze certificaathouder beoogde als koepelorganisatie op te treden, waarbij verschillende installatiebedrijven op het kwaliteitssysteem en certificaat van de koepel konden 'meeliften'. Alle drie de certificatieschema's van het CO-stelsel voorzien niet in de mogelijkheid van deze constructie. Om geaccrediteerd te kunnen raken heeft de CI het certificaat van CO-Keur ingetrokken. De afgifte van het certificaat vond niet onder accreditatie en aanwijzing plaats, daarom heeft de TloKB het certificaat niet opgenomen in het register.

De CI's trokken daarnaast acht certificaten in vanwege faillissement of op het verzoek van de certificaathouder zelf, vanwege bijvoorbeeld wijziging van de bedrijfsnaam, of stopzetting van werkzaamheden binnen het CO-stelsel.

De CI's schorsten een enkel certificaat en voerden vier extra beoordelingsonderzoeken uit na de constatering van een kritieke afwijking. Eén certificaathouder is geschorst geweest met reden van het niet in bezit zijn van een geldig bewijs van vakbekwaamheid van een van de medewerkers. De certificaathouder trof corrigerende maatregelen en mag inmiddels weer werkzaamheden verrichten binnen het CO-stelsel.

Aangezien sancties doorgaans volgen op de jaarlijkse vervolgonderzoeken (115 in 2023) en niet op de toelatingsonderzoeken (2256 in 2023), is het kleine aantal extra controlebezoeken en schorsingen niet verassend.

### **3.4 Klachten, bezwaren Woo-verzoeken**

In 2023 ontvingen drie CI's 22 klachten, waarvan er 7 gingen over certificaathouders en 15 over de CI's zelf. Twee CI's ontvingen geen klachten. Klachten gericht aan de CI gaan meestal over de ervaring van de certificaathouder met de beoordeling door de CI.

Bij klachten over de certificaathouder trekt een consument de kwaliteit van werkzaamheden verricht door de certificaathouder in twijfel. In drie van de zeven gevallen betreft het een klacht over (het gebrek) aan werkzaamheden aan (collectieve) rookgasafvoeren, een onderwerp waar ook de TloKB veel vragen van consumenten over ontving (zie ook paragraaf 6.4).

Het toezicht door de TloKB richt zich onder andere op het handelen als bestuursorgaan door de CI. Doordat de CI's bij aanwijzing de status van zelfstandig bestuursorgaan verkrijgen, dienen CI's ook bezwaren en Woo-verzoeken te behandelen zoals voorgeschreven door de Awb en Woo. Geen van de CI's ontvingen bezwaren of Woo-verzoeken. Toezicht door de TloKB was dan ook niet van toepassing.

### **3.5 Bovenwettelijke eisen**

Schemabeheerders kunnen in de certificatieschema's eisen stellen die niet uit wet- en regelgeving afkomstig zijn. Hiermee kan een schemabeheerder naar eigen inzicht verbeteringen aanbrengen in het stelsel. Omdat dit verzwarende eisen zijn, verzocht de TloKB om de effectiviteit van de bovenwettelijke eisen te monitoren. Verzwarende eisen dienen tenslotte bij te dragen aan het functioneren en het beoogde doel van het stelsel. Daarnaast kan de minister overwegen om effectieve eisen uit een schema algemeen geldend te maken door ze op te nemen in wet- en regelgeving.

Twee certificatieschema's vereisen bijvoorbeeld dat monteurs de klant adviseren om een CO-melder te plaatsen bij bepaalde situaties, zoals een afvoerloos of open toestel. Certificerende instellingen gaven aan dat certificaathouders hier over het algemeen positieve ervaringen mee hebben. De consument lijkt vaak gehoor te geven aan het advies en zodoende vergroot het de veiligheid bij bijvoorbeeld oude geisers.

Verder voeren monteurs bij de plaatsing of vervanging van een installatie een lekdichtheidsbeproeving uit op de gasleiding. Ook hier geven certificerende instellingen aan dat certificaathouders over het algemeen positief zijn over de aanvullende eis. De beproeving leidt tot de constatering van lekkages van aardgas die anders niet waren opgemerkt. Hoewel het lekkages van aardgas niet leiden tot CO-vergiftiging werkt de beproeving daarmee veiligheidverhogend.

Verder zijn de bovenwettelijke eisen opgenomen in de certificatieschema's beperkt. Daarmee leiden ze ook niet tot aanzienlijke lastenverhoging of bijdragen aan de beoogde veiligheid.

### **3.6 Samenvatting jaarlijkse verslagen CI's**

De jaarlijkse verslagen van de CI's laten zien dat in startjaar 2023 een grote hoeveelheid toelatingsonderzoeken plaatsvond. De resultaten van de onderzoeken laten zien dat installatiebedrijven met name moeten wennen aan het aantoonbaar vastleggen van CO-metingen en kalibraties van meetapparatuur. CI's gaven naar aanleiding van hun jaarlijks verslagen aan dat met name kleine bedrijven en bedrijven

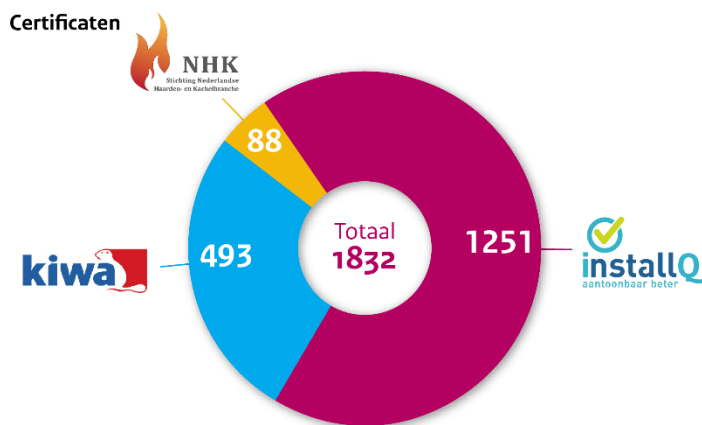
zonder eerdere ervaring met certificering moeite hebben met het aantoonbaar vastleggen van werkzaamheden en handelingen zoals voorgeschreven door het certificatieschema. Doorlopende monitoring van de TloKB moet uitwijzen of gewenning aan het stelsel van certificering de moeilijkheden voor (kleine) certificaathouders doet afnemen.

CI's onderschrijven dat de kwaliteit van het installeren, repareren en onderhouden door gecertificeerde bedrijven over het algemeen in orde is. De certificatieonderzoeken lijken het beeld te ondersteunen dat enige afwijkingen bij de werkzaamheden van de certificaathouders geen alarmerend risico vormen voor de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties.



## 4 Evaluaties schemabeheerders

De schemabeheerders van de drie certificatieschema's binnen het CO-stelsel hebben op basis van hun ervaringen evaluatieverslagen opgesteld over 2023. Kiwa Nederland B.V. (Kiwa) en Stichting InstallQ (InstallQ) beheren schema's (respectievelijk BRL K25000 en BRL 6000-25) die de gehele reikwijdte van het stelsel beslaan. Met een Kiwa- of InstallQ-certificaat is het mogelijk voor een installatiebedrijf om aan alle typen gasverbrandingsinstallaties binnen het CO-stelsel te werken. De Stichting Nederlandse Haarden- en Kachelbranche (de NHK) beheert een certificatieschema (CBS NHK) specifiek gericht op werkzaamheden aan haarden en kachels.



**Figuur 9: Aandeel certificatieschema in certificaten**

Dit hoofdstuk bevat ervaringen en adviezen van de schemabeheerders per thema. Twee evaluaties bevatten punten die betrekking hebben op het functioneren van het stelsel als geheel, in plaats van alleen op de werking van het certificatieschema.

### 4.1 Effectiviteit stelsel

Net als de CI's geven de schemabeheerders aan dat een reductie van ongevallen moeilijk waarneembaar is, zeker als ze deze in verband moeten brengen met de werking van het CO-stelsel. De meldplicht voor (bijna-)ongevallen die het stelsel hiervoor inricht, is ontoereikend om een helder beeld te krijgen van de ontwikkeling van incidenten met koolmonoxide (zie ook paragraaf 2.4).

De schemabeheerders hebben wisselende opvattingen over in hoeverre het CO-stelsel voor installatiebedrijven evenredig bijdraagt aan veiligheid van gasverbrandingsinstallaties. Eén schemabeheerder stelt dat de eisen aan certificaathouders het doel van het CO-stelsel voorbij zijn geschoten. Het inrichten van een compleet kwaliteitssysteem<sup>9</sup> levert volgens de schemabeheerder geen evenredige bijdrage aan de veiligheid. Een andere schemabeheerder stelt dat zijn certificatieschema doelmatig lijkt te zijn in het voorkomen van koolmonoxideongevallen en het verbeteren van de veiligheid aan gasverbrandingsinstallaties. De kosten en inspanning die nodig zijn om aan de certificeringscriteria te voldoen zouden juist in verhouding staan tot de voordelen die het behalen van het certificaat met zich meebrengt.

<sup>9</sup> Een kwaliteitssysteem is het geheel aan verantwoordelijkheden, procedures en beleid binnen een organisatie dat bijdraagt aan de te leveren kwaliteit en het voldoen aan regelgeving.

De verschillende opvattingen kunnen volgen uit de verschillen in reikwijdte van de schema's: waar de een het schema beheert dat op gashaarden en -kachels van toepassing is, beheert de ander een schema waarmee het mogelijk is om aan alle soorten gasverbrandingsinstallaties binnen het CO-stelsel te werken. De evaluatie van de schemabeheerders laat ook zien dat driekwart van de voor haarden en kachels gecertificeerde bedrijven de kosten voor die certificering buitenproportioneel vindt. Voor deze gespecialiseerde branche kan een andere verhouding gelden tussen regeldruk en veiligheid.

Het regeldrukonderzoek van SIRA Consulting (zie ook paragraaf 1.4) kan meer inzicht bieden in de kostenontwikkeling. Doorlopende monitoring zal moeten uitwijzen of met gewinning aan het stelsel van certificering ook de kosten en vereiste inspanningen voor installatiebedrijven afnemen en hoe zich dit verhoudt tot de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties.

#### **4.2 Proces accreditatie en aanwijzing**

Certificatieschema's binnen het CO-stelsel dienen te zijn geëvalueerd door de Raad voor Accreditatie (RvA) en te zijn aangewezen namens de minister door de TloKB. Schemabeheerders geven aan dit proces als complex te ervaren. De elkaar opvolgende goedkeuring, eerst de RvA en dan de TloKB, leidt bij de schemabeheerder tot kosten en vertraging. Ze doen suggesties om aan deze punten tegemoet te komen:

- laat certificatieschema's alleen evalueren door de RvA, of
- laat certificatieschema's alleen aanwijzen door de TloKB.

Het kabinetsstandpunt van 2016 geeft aan dat de inzet van certificering als beleidsinstrument publiek toezicht niet kan vervangen. Toezicht en certificering zijn verschillende zaken die elkaar niet kunnen vervangen.<sup>10</sup> Aanwijzing namens de minister en accreditatie naast elkaar is een doordachte keuze in het Rijksbeleid. Wel dient toezicht en de conformiteitsbeoordeling zodanig op elkaar te worden afgestemd dat publieke belangen effectief worden geborgd en er geen onnodige toezichtlasten ontstaan.

Uitgangspunt van het CO-stelsel is dan ook om waar mogelijk dubbele toezichtlast te vermijden. Zo heeft de TloKB het nalevingstoezicht op de CI's beperkt tot onderwerpen die niet onder het toezicht van de RvA vallen.<sup>11</sup> Ook de aanvraag voor aanwijzing voor CI's toetst de TloKB alleen op de onderwerpen die niet onderwerp van beoordeling zijn door de RvA.

Voor de aanwijzing van certificatieschema's heeft soortgelijke afstemming nog niet plaatsgevonden. Het proces van aanwijzing van de drie certificatieschema's heeft ten tijde van invoering van het stelsel simultaan plaatsgevonden met de RvA om het proces te versnellen.

#### **4.3 Koepelcertificering**

Eén schemabeheerder geeft in zijn evaluatieverslag aan dat koepelcertificering geen goede oplossing is om kleine bedrijven binnen het CO-stelsel te krijgen. Een koepelcertificaat (zie ook paragraaf 3.3) is een constructie waarbij verschillende installatiebedrijven op het kwaliteitssysteem en certificaat van de koepel meeliften. Een enkel bedrijf is dan in het bezit van een certificaat en het onderwerp van onderzoek door de CI. Koepelcertificering kan met name voor kleine bedrijven aantrekkelijk zijn vanwege de kostenbesparing die een koepelorganisatie kan bieden. Tegelijkertijd kan een koepelcertificaat risicovol zijn voor deelnemers wanneer andere

<sup>10</sup> Kamerstuk 29 304 nr. 6 [Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid](#).

<sup>11</sup> TloKB [Toezichtkader CO-stelsel](#), 14 april 2023.

deelnemers het behoud van het certificaat op het spel zetten door zich niet aan de eisen uit het certificatieschema te houden. De schemabeheerder wijst op een ongelijk speelveld bij koepelcertificering, waarbij bedrijven die wel een eigen certificaat hebben de dupe zijn. Vereenvoudiging van het CO-stelsel ten behoeve van kleine bedrijven zou daarom stelselbreed moeten zijn.

In 2023 leidde het initiatief voor koepelcertificering tot onduidelijkheid rond de invoering van het stelsel (zie ook paragraaf 6.2). De wet sluit de mogelijkheid van koepelcertificering niet uit. Wel dient een door de TloKB aangewezen en door de RvA positief geëvalueerd certificatieschema dit mogelijk te maken met een aantoonbaar gelijkwaardig veiligheidsniveau ten opzichte van een regulier certificaat. De huidige certificatieschema's maken de koepelconstructie niet mogelijk. Op het moment dat een schemabeheerder een aanvraag doet om dit wel mogelijk te maken zal de TloKB dit aan de vigerende regelgeving toetsen. Inmiddels bezit een groot deel van de installatiebedrijven al een eigen bedrijfscertificaat.

#### 4.4 **Verplichting tot onderhoud**

Ten tijde van de invoering van het CO-stelsel heeft de minister bewust de afweging gemaakt om periodiek onderhoud aan gasverbrandingsinstallaties niet te verplichten (zie toelichting). Twee schemabeheerders onderschrijven het belang om de afweging te herzien. Door periodiek onderhoud aan bijvoorbeeld cv-ketels, geisers en haarden niet verplicht te stellen blijft een groot deel van de installaties 'buiten beeld'. Een verbetering in kwaliteit van werkzaamheden in het CO-stelsel zal niet onderhouden installaties niet raken. Ongevallen aan bestaande toestellen die de eigenaar niet laat onderhouden of repareren zullen zich daardoor onverminderd blijven voordoen.

##### **Toelichting introductie CO-stelsel (Staatsblad 2020 348)**

In overeenstemming met de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) is ervoor gekozen om periodieke keuringen van gasverbrandingstoestellen niet te verplichten. Uit het onderzoek van de OVV blijkt namelijk dat een dergelijke verplichting grote praktische implicaties met zich brengt en een aanzienlijke lastenverzwaring, waarbij het zo is dat veel bewoners en eigenaren hun verantwoordelijkheid al nemen door regelmatig onderhoud te laten plegen aan hun gasverbrandingsinstallatie. Daarnaast, zo geeft de OVV in haar onderzoeksrapport aan, zal door onderhavig stelsel de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties al sterk toenemen.

Als eigenaar van een gasverbrandingsinstallatie heb je al de algemene zorgplicht om te zorgen dat gebruik ervan geen gevaar vormt voor de gezondheid of veiligheid van jezelf of anderen. Hiermee bestaat er tot bepaalde hoogte een onderhoudsplicht, maar niet een periodieke. Op dit moment is niet duidelijk hoeveel gasverbrandingsinstallaties geen onderhoud krijgen. Op basis van het aantal inbedrijfstellingen kan de TloKB de hoeveelheid werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties binnen het stelsel monitoren. Niet onderhouden of door oncertificeerde bedrijven onderhouden gasverbrandingsinstallaties blijven buiten beeld.

#### 4.5 **Samenvatting evaluaties schemabeheerders**

Het is vanwege de recente inwerkingtreding van de verbodsbepaling nog te vroeg om te concluderen of de kosten en inspanningen verbonden aan certificering evenredig bijdragen aan de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties. Dit uit zich in de wisselende opvattingen van de schemabeheerders. Deze maken duidelijk dat het stelsel baat heeft bij consequente monitoring van de kosten en veiligheidsbijdrage van het stelsel. Hieruit moet volgen of het stelsel het publieke belang doeltreffend, maar ook doelmatig behartigt.

Een mogelijkheid om de doelbereiking door het stelsel te versterken is het verplicht stellen van periodiek onderhoud aan gasverbrandingsinstallaties. Doordat regelmatig onderhoud aan kachels, cv-ketels en geisers nu niet verplicht is, krijgen deze installaties ook niet te maken met gecertificeerd onderhoud. Het beoogde veiligheidsdoel maakt het stelsel alleen waar voor de installaties die daadwerkelijk onderhoud krijgen.

De evaluaties van de schemabeheerders laten zien dat er nog winst te behalen valt in het stroomlijnen van de processen van evaluatie door de RvA en aanwijzing door de TloKB. De vraag om vereenvoudiging geldt eveneens voor de schema's zelf en de voorschriften uit de regelgeving. Kleine bedrijven ervaren last van de zwaarte en administratie van certificering. Dit vraagt van alle deelnemers in het stelsel een kritische blik om te vereenvoudigen waar mogelijk, zonder dat dit afbreuk doet aan het beoogde veiligheidsniveau van gasverbrandingsinstallaties.

## 5 Toezicht door de Raad voor Accreditatie

De Raad voor Accreditatie (RvA) voerde in 2023 accreditatie-beoordelingen uit bij de CI's. De RvA beoordeelt hierbij onder andere de onafhankelijkheid en deskundigheid van de CI's. De basis voor de beoordeling is de norm ISO/IEC 17065: 2012, het laatste RvA-beoordelingsrapport (indien aanwezig), het *Aanwijzingskader COI* versie 1.1 van de TloKB en aandachtspunten van de TloKB en de RvA.<sup>12</sup>

In 2023 heeft de TloKB de beoordeling van CI's door de RvA bijgewoond, de definitieve beoordelingsrapportages ontvangen en is een informatieprotocol met de RvA overeengekomen. Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de punten die daaruit voortkwamen.

### 5.1 Bijwoningen RvA-beoordelingen door TloKB

De TloKB heeft met de RvA afgesproken om kantoorbeoordelingen en praktijkaudits als waarnemer bij te wonen, om zo de werkwijze van de RvA te zien en zelf vertrouwdheid op te bouwen met het werkveld en partijen.

De RvA heeft bij twee van de zes door de TloKB bijgewoonde kantoorbezoeken en praktijkbijwoningen een viertal afwijkingen en/of verbeterpunten vastgesteld. Bij de overige vier beoordelingen zijn geen afwijkingen vastgesteld, maar wel kleine opmerkingen en/of verbeterpunten die voor de volgende RvA-beoordeling opgelost dienen te zijn. De vastgestelde afwijkingen leidden niet tot schorsing of intrekking van de accreditaties.

Wat de TloKB opviel, is dat bij controle van de installatiebedrijven door de CI's blijkt dat de installatiebedrijven nog niet het gehele proces op orde hebben. Installatiebedrijven hebben de administratieve zaken helder en up-to-date, echter de doorleving op de werkvloer is nog niet overal voldoende aanwezig. Het nieuwe stelsel is voor de medewerkers op de werkvloer nog even wennen.

### 5.2 Beoordelingsrapportages RvA

De TloKB ontving van de vijf CI's de definitieve beoordelingsrapportages opgesteld door de RvA. De beoordelingen van de RvA betroffen in ieder geval een kantoorbezoek per CI. Bij drie CI's bevatte de definitieve beoordelingsrapportages ook resultaten van bijwoningen. Hierbij woont de RvA de onderzoeken door de CI bij de certificaathouder bij.

De RvA komt op basis van de beoordelingen in 2023 tot de conclusie dat de managementsystemen van de CI's en de daarin vastgelegde procedures en processen over het algemeen voldoen aan de eisen zoals vastgelegd in de ISO/IEC 17065, het *Aanwijzingskader COI* van TloKB en het certificatieschema. Hoewel de RvA bij een deel van CI's afwijkingen vaststelde, waren deze niet van dusdanige aard dat deze gevolgen hadden voor de accreditatie.

Wat opviel in de beoordelingen van de RvA, is dat één van de CI's een minder strikt sanctieregime hanteert dan de andere CI's gebruikmakend van hetzelfde certificatieschema. De CI heeft bij de toelatingsonderzoeken bij de certificaathouders de constatering van afwijkingen consistent genoteerd als een opmerking (zie ook paragraaf 3.2). Wanneer een CI een afwijking schrijft, dient normaliter een

---

<sup>12</sup> Het onderzoek betreft een steekproef. Er kunnen daarom afwijkingen bestaan die niet als zodanig zijn geïdentificeerd door het RvA-beoordelingsteam.

certificaathouder met corrigerende maatregelen aan te tonen dat deze zijn kwaliteitssysteem en manier van werken in lijn met de voorschriften uit de certificatieschema's brengt. Wanneer de CI slechts een opmerking maakt, vervalt de verplichting voor de certificaathouder om corrigerende maatregelen te nemen. Het voorkomen van willekeur in inspanning die een certificaathouder moet leveren voor het behalen of behoud van zijn certificaat vraagt van CI's dat zij uniform optreden. Onderzoek hiernaar loopt nog in 2024 en vormt geen onderdeel van dit verslag.

### **5.3 Informatieprotocol RvA-TloKB**

De TloKB en RvA zijn in juli 2023 overeengekomen dat ze elkaar op de hoogte stellen wanneer ze ernstige situaties tijdens het toezicht op het CO-stelsel constateren.<sup>13</sup> Ernstige situaties betreffen bijvoorbeeld gevallen met direct gevaar voor de veiligheid en gezondheid van werknemers of bewoners, of aanwijzingen van zaken die het vertrouwen in de CI ernstig beschadigen.

In 2023 constateerden geen van beide toezichthouders situaties die uitoefening van het protocol vereisten. Wel heeft er tussen de RvA en TloKB afstemming plaatsgevonden over onderzoek naar inhuurconstructies, waar meerdere bedrijven onder hetzelfde certificaat werkzaamheden verrichten binnen het CO-stelsel.

### **5.4 Samenvatting toezicht Raad voor Accreditatie**

De primaire toezichthouder op de CI's, de RvA, kwam op basis van accreditatiebeoordelingen in 2023 over het algemeen tot de conclusie dat de CI's de certificatiwerkzaamheden onafhankelijk, consistent en deskundig uitvoeren. Daarnaast zetten de RvA en TloKB in 2023 een belangrijk stap in de informatie-uitwisseling tussen de twee toezichthouders binnen het CO-stelsel. Met bijwoning van de beoordelingen door de RvA heeft de TloKB als nieuwe toezichthouder inzicht gekregen in hoe publiek toezicht en accreditatie elkaar in het CO-stelsel kunnen aanvullen.

---

<sup>13</sup> Website TloKB: [Informatieprotocol RvA/TloKB juli 2023](#)

## 6 Signalen

Naast de informatie van CI's, schemabeheerders en de RvA via periodieke informatievoorziening ontvangt de TloKB signalen van een breed spectrum aan belanghebbenden binnen het stelsel. Zo kunnen bijvoorbeeld monteurs, gemeenten en consumenten bij de TloKB terecht met vragen, klachten en meldingen.

Op 8 juni 2023 organiseerde de TloKB daarnaast een informatiebijeenkomst voor de vijf aangewezen CO-CI's. Op 29 november 2023 vond een volgende informatiebijeenkomst plaats voor de drie CO-schemabeheerders en de vijf CO-CI's tezamen.

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste thema's die de TloKB in 2023 heeft gesignaleerd over de werking en effectiviteit van het CO-stelsel, buiten de reguliere informatiestromen van CI's, schemabeheerders en RvA. Het betreft signalen over:

- inhuurconstructies;
- koepelorganisaties;
- de handhavende rol van het bevoegd gezag;
- werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties aangesloten op collectieve rookgasafvoer- en luchttoevoervoorzieningen; en
- deelcertificatie.

### 6.1 Inhuurconstructies

De TloKB ontving in 2023 vragen en meldingen over organisatieconstructies die het mogelijk maken voor meerdere bedrijven om onder hetzelfde certificaat werkzaamheden te verrichten binnen het CO-stelsel. De eerste mogelijkheid daarvoor is inhuur. Binnen de huidige aangewezen certificatieschema's is het mogelijk voor een certificaathouder om gebruik te maken van externe inhuur voor het verrichten van werkzaamheden. Het kwaliteitssysteem van de certificaathouder blijft van toepassing op ingehuurd personeel. De veiligheid van de installatie is daarmee geborgd en werken op inhuurbasis kan administratieve lasten verlichten voor de betrokken bedrijven.

Momenteel maken in ieder geval zeven certificaathouders veelvuldig gebruik van de inhuurmogelijkheid. Deze certificaathouders huren van circa 150 installatiebedrijven monteurs in. Van deze bedrijven waren er eind 2023 ongeveer twintig met een eigen certificaat. Zolang het ingehuurd personeel binnen het kwaliteitssysteem van de certificaathouder opereert, is dit binnen het CO-stelsel toegestaan.

Na onderzoek bij de CI die de certificaten aan de zeven certificaathouders heeft verstrekt, constateerde de RvA dat er in overeenstemming met het certificatieschema en de accreditatienorm is gehandeld. De CI verantwoordelijk voor de certificaten heeft desgevraagd ook aangegeven dat er bij de inhuurconstructies sprake is van een gelijkwaardig veiligheidsniveau ten opzichte van 'reguliere' installatiebedrijven. Tegelijkertijd ontving de TloKB ook signalen dat de constructie de veiligheid onvoldoende borgde. De TloKB stemt met de RvA af hoe de signalen op te volgen.

Bij de inhuurconstructie bestaat het risico op on gecertificeerde werkzaamheden als de 130 bedrijven zonder certificaat buiten de constructie om ook op eigen titel opdrachten aannemen. De CI heeft de installatiebedrijven zonder certificaat verzocht om op hun websites aan consumenten duidelijk te maken dat zij zelf niet over een geldig certificaat beschikken. Als consumenten ten onrechte veronderstellen dat ze te maken

hebben met een gecertificeerd bedrijf, lopen ze het risico dat een verzekeraar niet uitbetaalt bij schade door werkzaamheden.

Uit een steekproef uitgevoerd door de TloKB blijkt dat de desbetreffende installatiebedrijven (zonder CO-certificaat) uitingen hebben geplaatst op eigen website of op bijvoorbeeld werkspot dat zij werkzaamheden uitvoeren waarvoor de verbodsbepaling van het CO-stelsel geldt.

Zowel de RvA als de TloKB beschikken niet over wettelijke taak en daarmee mogelijkheid om de installatiebedrijven zelf nader te onderzoeken dan wel toezicht te houden. De TloKB heeft contact gehad met Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) over toezicht op de installatiebedrijven. Ook VBWTN geeft aan dat gemeenten installatiebedrijven niet kunnen sanctioneren vanwege de uitingen in de media. VBWTN geeft aan enkel te kunnen handhaven bij het constateren van het uitvoeren van CO-werkzaamheden, terwijl het desbetreffende bedrijf niet over een CO-certificaat beschikt.

In 2024 krijgt de TloKB ook het toezicht op het "CO-VRIJ"-beeldmerk van de minister van BZK gemandateerd. Dit biedt de TloKB de mogelijkheid om handhavend op te treden als installatiebedrijven misbruik maken van het beeldmerk.

## 6.2 Koepelcertificering

Een tweede mogelijkheid voor meerdere bedrijven om onder hetzelfde certificaat werkzaamheden te verrichten is koepelcertificering (zie ook paragraaf 3.3 en 4.3). Hierbij doorloopt een koepelorganisatie het certificeringstraject zodat een aangesloten bedrijf gebruik kan maken van hetzelfde certificaat. De wetgever heeft aangegeven dat koepelcertificering binnen het CO-stelsel juridisch mogelijk is.<sup>14</sup> Net als bij ieder ander certificaat dient een aangewezen en geaccrediteerde CI deze af te geven op basis van een aangewezen en positief geëvalueerd certificatieschema.

Uiteindelijk is het in 2023 niet van een schema gekomen voor koepelcertificering. Een wijzigingsblad dat schemabeheerder InstallQ op 11 januari 2023 indiende bij de RvA moest koepelcertificering mogelijk maken. De inhoud van het wijzigingsblad was niet in overeenstemming met de eisen voor accreditatie.<sup>15</sup> Het is het niet mogelijk dat bedrijven zich certificeren door gebruik te maken van het certificaat van een ander bedrijf, zonder organisatorisch onderdeel te zijn van het gecertificeerde bedrijf.

Voor de start van het stelsel op 1 april 2023 telde een initiatief voor koepelcertificering met de naam 'CO-Keur' al 483 deelnemers. Steun vanuit de brancheorganisatie TechniekNL voor het initiatief en de belofte van 'certificering zonder gedoe' hebben aan de belangstelling voor CO-Keur bijgedragen. Op 22 februari 2023 heeft een kennismaking tussen de TloKB en TechniekNL plaatsgevonden, waar onder andere koepelcertificering is besproken. Met de nadering van de verbodsbepaling op 1 april 2023 en het ontbreken van een certificatieschema dat koepelcertificering mogelijk maakte was het voor CO-Keur echter te kort dag om als koepelorganisatie binnen het stelsel te werken. Uiteindelijk legde de TechniekNL zich hier ook bij neer, ook al hadden ze daarvoor het initiatief aangeprezen als goed alternatief voor certificering van mkb'ers en zzp'ers. Via de branche konden leden zelfs met korting deelnemen aan CO-Keur. Inmiddels heeft TechniekNL in 2024 de lidmaatschapseis aan haar leden gesteld dat ze in het bezit zijn van of onderweg zijn naar een geldig CO-VRIJ-certificaat.

<sup>14</sup> Gesprek Nederlandse Vereniging voor CI's – BZK/RvA 1 juli 2022.

<sup>15</sup> Raad voor Accreditatie, *RvA-Rapport Schema-evaluatie F159se-NL, versie 2.0*, 2 februari 2023.



Bij veel consumenten en zelfs gemeenten heerst verwarring over bij CO-Keur aangesloten bedrijven die niet in het "CO-VRIJ"-register staan vermeld. Uitingen op internet die verwarring veroorzaakten tussen het koepelinitiatief en "CO-VRIJ" zijn verwijderd. Dat het initiatief niet paste binnen de aangewezen en positief geëvalueerde certificatieschema's heeft voor veel van deze deelnemers teleurstelling en vertraging betekend.

De TloKB heeft veel vragen van installateurs en consumenten gehad over deze constructie. Daarnaast heeft de TloKB in 2023 verschillende meldingen gehad van gecertificeerde installatiebedrijven over deelnemers aan CO-Keur. Deelnemers van CO-Keur zouden zonder certificaat alsnog het "CO-VRIJ"-beeldmerk voeren of anderszins de verwachting bij consumenten wekken dat ze gecertificeerd zijn. De gecertificeerde bedrijven geven aan dat ze dit als oneerlijke concurrentie ervaren.

Inmiddels verstrekt CO-Keur ondersteuning aan bedrijven bij het behalen van een eigen certificaat. Installatiebedrijven maken hierbij gebruik van de dienstverlening in het proces van verkrijgen en behouden van het certificaat.

### **6.3 Rol bevoegd gezag**

Uit vragen die de TloKB ontving en gesprekken die ze voerde met CI's, blijkt dat mensen die een melding willen maken van ongecertificeerde werkzaamheden beperkt hun weg weten te vinden naar het bevoegd gezag, vaak de gemeente. Indien er wel een melding van gemaakt wordt bij het bevoegd gezag, leidt dit beperkt tot handhaving. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft laten weten dat dit een van de vele taken is rondom toezicht en handhaving die de afgelopen jaren bij gemeenten neergelegd zijn zonder compensatie voor hun uitvoeringslasten. De VNG adviseert gemeenten om de focus te leggen op de gemelde (niet opgeloste) onveilige situaties.<sup>16</sup>

Gecertificeerde installatiebedrijven en CI's vrezen dat het gebrek aan handhaving op ongecertificeerde werkzaamheden een ondermijnende werking op het stelsel heeft. Het levert concurrentievoordelen op voor bedrijven die niet de kosten voor certificering dragen. Voor een installatiebedrijf zal het moeilijk zijn om de lasten voor certificering door te berekenen en concurrerende prijzen te hanteren als andere bedrijven deze kosten niet hebben. Hierdoor doet zich oneerlijke concurrentie voor waarbij certificaathouders de dupe zijn. Dit kan met name kleine bedrijven raken in hun bestaanszekerheid. Kleine bedrijven zijn een relatief groter deel van hun omzet kwijt zijn aan de kosten voor certificering en kalibratieapparatuur. De TloKB signaleerde ook dat gecertificeerde installatiebedrijven overwegen hun certificaat stop te zetten vanwege de concurrentie met bedrijven zonder certificaat. De TloKB zal in 2024 nadrukkelijk monitoren op mogelijke uitstroom van certificaathouders. Uit het regeldrukonderzoek van SIRA Consulting moet blijken of de signalen die de TloKB ontving, sectorbreed spelen. Een ander gevolg van het gebrek aan handhaving is dat consumenten het risico lopen dat de verzekeraar niet uitbetaalt bij schade als ze een ongecertificeerd bedrijf inschakelen.<sup>17</sup>

### **6.4 Collectieve rookgasafvoer- en luchttoevoervoorzieningen**

In 2023 ontving de TloKB signalen over problemen bij werkzaamheden aan (toestellen aangesloten op) collectieve rookgasafvoer- en luchttoevoervoorzieningen. Er zou sprake zijn van een tekort aan installatiebedrijven die aan collectieve rookgasafvoer- en luchttoevoervoorzieningen en toestellen daarop aangesloten werken. Aan het einde van 2023 beschikten 123 installatiebedrijven over een certificaat waarmee ze

<sup>16</sup> [Nieuwsbericht VNG 'Certificatieplicht bij werk aan verwarmingsinstallatie'](#), 30 november 2023.

<sup>17</sup> [TloKB Persbericht 'Voorkom koolstofdioxidevergiftiging'](#), 12 december 2023.

werkzaamheden aan collectieve systemen konden verrichten. Daarnaast zouden monteurs praktische problemen ondervinden bij de systemen, als bijvoorbeeld een bewijs dat het systeem deugt ontbreekt.

Om zo direct mogelijk aan te sluiten bij de werkzaamheden zoals die in de praktijk plaatsvinden, is het binnen het stelsel mogelijk om specifieke schema's op te stellen voor bijvoorbeeld nieuwbouw, verbouw, renovatie en voor ZZP'ers en andere kleine bedrijven. Het CO-stelsel biedt de mogelijkheid voor specifieke regelingen, bijvoorbeeld voor de aanleg van of werkzaamheden aan (collectieve) rookgasafvoeren. Tot op heden kent het stelsel drie certificatieschema's. Hiervan is één specifiek voor haarden en kachels. De andere twee certificatieschema's beslaan het totaal aan werkzaamheden die onder de reikwijdte van het stelsel vallen. Deze certificatieschema's maken zelf een onderscheid in twee deelgebieden, waarvoor een bedrijf afzonderlijk een certificaat kan halen:

- voor werk aan toestellen met een individuele rookgasafvoer en verbrandingsluchttoevoer of aangesloten op een collectieve rookgasafvoer- en luchttoevoervoorziening.
- en/of voor werk aan de collectieve voorzieningen van meerdere toestellen. Bij bijvoorbeeld appartementengebouwen is er vaak sprake van collectieve voorzieningen, waar meerdere cv-ketels op dezelfde rookgasafvoer zijn aangesloten.

Er is specialistische kennis nodig voor het werk aan collectieve voorzieningen, waardoor niet elk installatiebedrijf dit kan uitvoeren. Door onderscheid te maken in certificaten voor de twee deelgebieden kunnen installatiebedrijven zich laten certificeren voor het werk dat ze daadwerkelijk uitvoeren. Dit verlicht de lasten voor bedrijven die bijvoorbeeld alleen reparaties uitvoeren aan toestellen met een individuele luchtvoorziening.

In maart 2024 heeft de TloKB gesprekken gevoerd met CI's die onderschrijven dat (een deel van de) installatiebedrijven werk aan collectieve voorzieningen of toestellen daarop aangesloten mijden. Deze signaleren dat installatiebedrijven de voorkeur geven aan werkzaamheden aan toestellen met een eigen rookgasafvoer. De CI's geven aan dat certificaathouders wegblijven bij collectieve systemen omdat de werkzaamheden te complex en risicovol zijn. Er is meer dan voldoende (significant makkelijker) werk beschikbaar om uit te kiezen. Monteurs ervaren moeilijkheden als de bewoner niet beschikt over een bewijs dat het collectieve systeem deugt. Daarnaast is het lang niet altijd mogelijk om de schachten van het bouwwerk te inspecteren. De detaillering van installaties en leidingkokers in oude gebouwen zijn bovendien risicofactoren, waar de installatiebedrijven weinig aan kunnen doen. Ook komt de vereniging van eigenaren (vve) vaak niet tot een gedeelde oplossing voor het onderhoud/vervanging van een collectief systeem. De gescheiden verantwoordelijkheid tussen de vve en de bewoner is een complicerende factor bij onderhoud, reparaties en installatie. De bewoner is immers verantwoordelijk voor het toestel en de vve voor het goed functioneren van de collectieve rookgasafvoer en luchttoevoer.

Het CO-stelsel is tot stand gekomen met de bewuste keuze dat monteurs zich op de gehele gasverbrandingsinstallatie richten (inclusief luchttoevoer en rookgasafvoer). De installateur neemt bij het in bedrijf stellen van de gasverbrandingsinstallatie dan ook verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de gehele installatie. Dit heeft als ongewenst neveneffect dat installateurs liever hun handen niet branden aan toestellen aangesloten op collectieve systemen. Dit leidt dan weer tot verminderd onderhoud aan deze systemen, met mogelijke risico's voor veiligheid tot gevolg.

## 6.5 Deelcertificatie

In juni 2023 stelde de TloKB vast dat certificerende instellingen ten onrechte deelcertificaten afgeven onder de aanwijzing van BRL 6000-25 en Conformiteitsbeoordelingsschema NHK CBS. De in 2022 aangewezen certificatieschema's waren daar niet op ingericht. Deelcertificatie betreft het certificeren van een installatiebedrijf voor slechts deel van de werkzaamheden waar het certificatieschema op slaat: installeren, repareren en onderhouden. Een installatiebedrijf dat alleen reparatiewerkzaamheden uitvoert, kan door deelcertificatie een certificaat aanvragen voor alleen repareren. Het certificaat past daardoor bij het werk dat het bedrijf daadwerkelijk verricht. Naar aanleiding van de wens van de markt om de deelcertificaten te verstrekken hebben beide schemabeheerders een wijzigingsblad dan wel een gewijzigd certificatieschema opgesteld.

De certificerende instellingen baseerden zich in de afgifte van deelcertificaten op door de schemabeheerders opgestelde interpretatiedocumenten, die melding van deelcertificatie maakten. De TloKB heeft de twee betreffende schemabeheerders aangesproken dat de interpretatiedocumenten geen onderdeel uitmaken van de aanwijzing. Daarmee maakte de TloKB duidelijk dat er geen basis is voor het afgeven van deelcertificaten. De TloKB verzocht de schemabeheerders om de aangewezen certificatieschema's zodanig aan te passen, dat de certificerende instellingen deelcertificaten kunnen afgeven. Omdat er geen veiligheidsrisico leek te volgen uit het onrechtmatig verstrekken van deelcertificaten heeft de TloKB de afgifte gedoogd tot wijziging van de certificatieschema's. Eind november 2023 wees de TloKB de gewijzigde certificatieschema's BRL 6000-25 en CBS NHK aan. Onrechtmatig afgegeven certificaten dienen voor 1 januari 2025 te zijn vervangen, zodat het omzetten van certificaten parallel loopt met de wijziging van certificaten van het Bouwbesluit 2012 naar het Besluit bouwwerken leefomgeving.

## 6.6 Samenvatting signalen

Signalen die de TloKB ontvangt, laten zien dat bedrijven binnen de installatiesector zoeken naar manieren om de lasten van certificering te verlichten. Hierbij lopen ze soms tegen de juridische grenzen van het stelsel aan of doorlopen ze niet de stappen die nodig zijn om binnen de juridische kaders van het stelsel te werken, zoals bij koepelcertificering of deelcertificatie. Binnen de installatiesector heerst onvrede over organisatorische constructies waar niet ieder onderliggend bedrijf zelf over een certificaat beschikt, omdat hier sprake is van oneerlijke concurrentie. Tegelijkertijd krijgen certificaathouders te maken met concurrentie van bedrijven zonder certificaat. Hier handhaaft de gemeente als bevoegd gezag beperkt op, al dan niet door een gebrek aan middelen. Het mag het niet zo zijn dat de bestaanszekerheid van certificaathouders in het geding komt doordat ze hun certificaat halen; dit kan leiden tot uitstroom van installatiebedrijven met onveilige installaties als gevolg. Een gebrek aan monteurs die aan collectieve rookgasafvoer- en luchttoevoerverzoeken en toestellen daarop aangesloten kunnen en willen werken laat zien dat een tekort aan gecertificeerde installatiebedrijven snel kan ontstaan en de veiligheid van installaties in gevaar brengt.

## Bijlage A Afkortingen en begrippen

**Minister:** de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**BZK:** het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Certificaat:** een schriftelijke erkenning waarmee een installatiebedrijf kan aantonen dat deze voldoet aan de eisen die voor het bedrijf gelden.

**Certificaathouder:** het installatiebedrijf dat een certificaat heeft verkregen. Hiermee toont een installatiebedrijf bijvoorbeeld aan dat deze over de juiste meetinstrumenten en vakbekwame personen beschikt.

**CI:** een certificerende instelling. Een CI geeft een certificaat af aan een installatiebedrijf op basis van een beoordeling die bestaat uit kantoorbezoek en bijwoning van werkzaamheden. Na afgifte van het certificaat houdt een certificerende instelling toezicht op installatiebedrijven die werkzaamheden verrichten aan gasverbrandingsinstallaties.

**CO-stelsel:** het wettelijk stelsel voor certificering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

**Certificatieschema:** Een document met een set eisen op basis waarvan certificerende instellingen certificaten afgeven. Het certificatieschema bevat eisen aan zowel de werkwijze van de certificerende instellingen als de certificaathouder.

**Gasverbrandingsinstallaties:** verbrandingstoestellen werkzaam op gas en de bijbehorende voorzieningen voor rookgasafvoer en verbrandingsluchttoevoer, zoals bijvoorbeeld cv-ketels, geisers, kachels en haarden.

**Koolmonoxide:** een geurloos en onzichtbaar gas dat kan ontstaan bij onvolledige verbranding van brandstoffen. Koolmonoxide kan bij inademing voorkomen dat het lichaam zuurstof op kan nemen, met gezondheidsschade en overlijden als mogelijk gevolg.

**RvA:** Raad voor Accreditatie. De RvA ziet toe op de onafhankelijkheid, consistent en deskundigheid van certificerende instellingen.

**TloKB:** Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw. De TloKB ziet toe op het stelsel van kwaliteitsborging van bouwwerken, bouwproducten en werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

**Verbodsbepaling:** de verbodsbepaling regelt dat vanaf 1 april 2023 alleen bedrijven met een geldig CO-VRIJ certificaat mogen werken aan gasverbrandingsinstallaties, zoals cv-ketels, geisers, gashaarden of -kachels. Het CO-stelsel trad op 1 oktober 2020 in werking.

## Bijlage B Bronnenlijst

### Beoordelingsrapportages Raad voor Accreditatie

- Raad voor Accreditatie, *Eindrapport Bureau Veritas Inspection an Certification The Netherlands: I002-H07/C165-C07.2/C558-C04.1 (23) v1*, 16-04-2024.
- Raad voor Accreditatie, *Eindrapport DEKRA Certification B.V.: C001-EC BRL6000-25 v2*, 8 augustus 2023.
- Raad voor Accreditatie, *Bevindingenrapport Kiwa Nederland B.V.: C002-C12.3 v1*, 13 maart 2024.
- Raad voor Accreditatie, *Eindrapport Normec Certification B.V.: C234-EO4 (BRL 6000-25) v1*, 7 maart 2024.
- Raad voor Accreditatie, *Bevindingenrapport SKG-IKOB Certificatie B.V.: C003-EC02 (CO-stelsel) v2*, 28 januari 2024.
- Raad voor Accreditatie, *RvA-Rapport Schema-evaluatie F159se-NL, versie 2.0*, 2 februari 2023.

### Jaarlijkse verslagen certificerende instellingen

- Bureau Veritas Inspection and Certification The Netherlands B.V., *Bureau Veritas Monitoring BRL 6000-25*, 27 februari 2024.
- DEKRA Certification B.V., *DEKRA jaarrapportage 2023 – BRL 6000-25 v1 - TloKB*, 29 februari 2023.
- Kiwa Nederland B.V., *Jaarverslag CO stelsel TloKB 2023*, 22 februari 2024.
- Normec Certification B.V., *Ingevuld sjabloon werking en functionering CO-stelsel*, 26 februari 2024.
- SKG-IKOB Certificatie B.V., *Monitoring BRL 6000-25 v1*, 26 februari 2024.

### Schema-evaluaties schemabeheerders

- Kiwa Nederland B.V., *Evaluatieverslag K25000 over 2023*, 4 maart 2024.
- Stichting InstallQ, *Evaluatieverslag InstallQ betreffende BRL6000-25 / CO certificering 2023*, 1 maart 2024.
- Stichting Nederlandse Haarden- en Kachelbranche, *Evaluatieverslag NHK CO certificering 2023*, 28 februari 2024.

### TloKB

- [Informatieprotocol RvA/TloKB](#), 28 juni 2023.
- [Jaarverslag TloKB 2023](#), 28 maart 2024.
- [Toezichtkader CO-stelsel](#), 14 april 2023.
- [Persbericht: Voorkom koolstofmonoxidevergiftiging](#), 1 december 2023.
- [Voortgangsrapportage CO-certificering per 1 april 2024](#), 9 april 2024.

### Andere bronnen

- Gezondheidsraad, [Gezondheidsrisico's door lage concentraties koolmonoxide](#), 10 juli 2019.
- Installatie.nl, *Concentrische rookgasafvoer nieuwe standaard*, 17 januari 2023; *Meer rookgasafvoeren door Gasketelwet*, 15 maart 2024.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Gesprek Nederlandse Vereniging voor CI's – BZK/RvA*, 1 juli 2022.
- Ministerie van Economische Zaken, *Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid*, Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, bijlage blg-783046, 19 september 2016.
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid, [Koolmonoxide- Onderschat en onbegrepen gevaar](#), 18 oktober 2015.

# Beter vertrouwen in kwaliteit van bouwen

**Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw**

27 juni 2024

Veraartlaan 10 | 2288 GM | Rijswijk

Telefoon: (070) 307 03 57

E-mail: [info@tlokb.nl](mailto:info@tlokb.nl)

[www.tlokb.nl](http://www.tlokb.nl)

