

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Apeldoorn, 22 februari 2018

Betreft: Keten ID: WGK008350
Consultatie wijziging van de Woningwet i.v.m. de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties

Geachte mevrouw Ollongren,

Hierbij doen wij u namens Stichting Sterkin een reactie toekomen op het voorstel tot Wijziging van de Woningwet in verband met de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

Sterkin is verheugd over de komst van een wettelijk verplichte regeling. Sterkin, verantwoordelijk voor een aantal kwaliteitsregelingen en -verbetering in de installatiebranche, is van mening dat met een wettelijke verplichting en een aanscherping van de bestaande regelingen de kwaliteit en de veiligheid van cv-installaties aanzienlijk beter kan worden geborgd.

Belangrijke aspecten van een wettelijke regeling zijn in de opinie van Sterkin:

- Gedegen opleiding en verplichte bijscholing.
- Externe controles op uitgevoerde werken.
- Het geven van aanwijzingen hoe de werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden.
- Een aanwijsbeleid (delegatie) van de eindverantwoordelijke voor het werk met hierop een stelsel van interne controles. Hierbij een stelsel van eisen aan de gedelegeerde. Het borgen van de vakbekwaamheid van de monteur.
- Handhaving door de overheid.

Erkenning, certificatie, gereserveerde activiteit

Sterkin pleit voor een wettelijk kader dat de installatiebedrijven de ruimte geeft te kiezen tussen een certificatie of een erkenning, waartoe het Kabinetsstandpunt in deze ook de ruimte biedt. Met een “zware” erkenningsregeling kan hetzelfde veiligheidsniveau worden bereikt als met certificatie, maar met minder kosten en minder administratieve lasten voor de (kleine) bedrijven. Ongeacht of de installateur kiest voor certificatie of erkenning, moet natuurlijk de kennis en vakmanschap van de mensen die het werk uitvoeren en controleren zeker gesteld zijn. Daarnaast moet zeker worden gesteld dat zowel bij aanleg en renovatie als bij onderhoud alle veiligheidsrelevante zaken daadwerkelijk kritisch worden gecontroleerd. Zowel bij certificatie als bij erkenning zal hier passend toezicht op moeten worden gehouden. Regelingen die dit niet voldoende waarborgen dienen niet te worden geaccepteerd.

Indien uitsluitend wordt gekozen voor certificatie en niet voor erkenning, dan zal dit leiden tot krapte in gekwalificeerde installateurs en als gevolg hiervan prijsopdrijving voor consumenten en tevens tot het verdwijnen van een groot aantal kleine installatiebedrijven. Gegeven de zwaarte van het belang dat Sterkin hecht aan het openstellen van de regeling voor erkenning, hebben wij dit aspect uitgebreid toegelicht in de bijlage bij deze brief.

Gezien de risico's steunen wij het voornemen om van de werkzaamheden aan verbrandingstoestellen een gereserveerde activiteit te maken.

Wij stellen vast dat door u vooralsnog is gekozen voor een kaderregeling, die naar onze mening teveel ruimte laat en niet voor de door de Onderzoeksraad voor Veiligheid bepleite transparantie en duidelijkheid in de markt zorgt. Wij zijn dan ook van mening dat de door u genoemde mogelijkheid van “onderscheidend vermogen tussen de verschillende regelingen” een averechts effect heeft. Wij pleiten voor één Nationale regeling die openstaat voor zowel erkenningen als certificatie: gelijkwaardige, alternatieve instrumenten. Uiteraard moeten verschillende CI's en erkenningsorganisaties van deze eensluidende regeling gebruik kunnen maken en moet de installateur vrij kunnen kiezen voor welk instrument hij kiest.

Handhaving en bekendheid

Het succes van de invoering van het nieuwe stelsel hangt nauw samen met voldoende bekendheid van de regeling en toezicht en handhaving.

Een brede consumentencampagne wordt door ons nadrukkelijk toegejuicht en gaarne zijn wij bereid om hieraan de nodige ondersteuning te verlenen. Dat gekozen wordt voor één beeldmerk draagt bij aan de transparantie.

De brief van 18 december 2017 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat verder dan alleen in bedrijfstelling en onderhoud zoals was aangegeven in de brief van 19 december 2016. Het betreft nu “Alle werkzaamheden aan verbrandingsinstallaties en de bijbehorende luchttoevoer en rookgasafvoer waar de woningwet van toepassing is.” Bij woningen waar open verbrandingstoestellen en afvoerloze verbrandingstoestellen zijn geplaatst (kooktoestellen) betreft dit dus ook alle werkzaamheden die direct of indirect samenhangen met ventilatie van de woning. De reikwijdte van de brief van 18 december 2017 is dus erg breed wat de handhaving verder bemoeilijkt.

Vooralsnog wordt uitgegaan van het afmelden van de installaties bij de afzonderlijke CI's. Met het oog op adequaat toezicht en handhaving pleit Sterkin er voor dat deze afmeldingen direct toegankelijk moeten zijn voor de toezichthoudende en handhavende instanties. Dit biedt de (lokale) toezichthouders de mogelijkheid om een totaalinzicht te verkrijgen van het aantal installaties die onder de kaderregeling (in hun regio) zijn afgemeld en de eventuele gebreken die aan de installaties worden geconstateerd. Uiteraard geldt dit ook voor de installaties die bij de afzonderlijke erkenningsorganisatie zijn afgemeld.

Wij hopen hiermee een zinvolle bijdrage te hebben geleverd aan de voorgenomen regelgeving inzake gasverbrandingsinstallaties en zijn tot het geven van nadere toelichting graag bereid.

Hoogachtend,



drs. E. H. T. M. Nijpels

Voorzitter Sterkin

Bijlage: Certificatie en erkenning

Certificatie en erkenning

Van oudsher bestaat er in de branche grofweg een splitsing waarbij de grote installatiebedrijven gecertificeerd zijn en de kleinere vakkundige bedrijven erkend zijn. Daarnaast bestaat er een groep installateurs, die bij geen enkel kwaliteitslabel zijn aangesloten. Beoogd zou moeten worden om deze laatste groep met de wettelijke regeling of te dwingen tot erkenning/certificatie, of buitenspel te zetten en voortaan de werkzaamheden uitsluitend te laten uitvoeren door installateurs die wel zijn aangesloten bij een kwaliteitslabel.

Sterkin is van mening dat de wettelijke regeling ook de optie van een verplichte erkenningsregeling zou moeten faciliteren en niet (uitsluitend) een certificatieregeling.

Het doel dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) aangeeft is: Zekerstellen dat voldoende vakbekwame personen een nieuwe gasinstallatie controleren voordat deze (opnieuw) in bedrijf wordt genomen en dat voldoende vakbekwame personen periodiek beoordelen of er risico's op CO vergiftiging zijn. Dit gaat primair om aantoonbaar vakmanschap met betrekking tot de beroepscompetenties van personen en controle dat die competenties ook in de praktijk worden gebracht. De OvV adviseert hiertoe een wettelijke erkenning in te voeren die dit waarborgt. Voor de zekerstelling van dit doel is erkenning volgens ons voldoende. Certificatie kan als zwaarder middel ook ingezet worden, maar dat is ons inziens niet noodzakelijk voor het doel.

De keuze die thans is voorgelegd om te komen tot een wettelijke certificatieregeling is gebaseerd op een interpretatie van het Kabinetsstandpunt over het gebruik van conformiteitsbeoordeling¹. In deze brief schrijft de Minister onder meer:

“Alvorens wordt overgegaan tot de inzet van conformiteitsbeoordeling als instrument om beleidsdoelstellingen door middel van zelfregulering te verwezenlijken, zal als eerste stap moeten worden beoordeeld of het instrument voor die situatie passend is.”

“Het blijft een privaat instrument en het is dus niet per definitie geschikt voor inzet in het publieke domein. “

“Het is daarom nodig dat de overheid van geval tot geval een afweging maakt of inzet van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument passend is.”

“Als de conclusie is dat inzet van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument wenselijk is, zal als tweede stap moeten worden bepaald op welke manier het instrument zal worden ingezet. Het kabinet onderscheidt, net als in het standpunt uit 2003, drie manieren waarop de overheid gebruik kan maken van conformiteitsbeoordeling.

- 1) Bevordering van publieke doelen met conformiteitsbeoordeling zonder dat er een relatie is met regelgeving.*
- 2) Bij het overheidstoezicht rekening houden met op vrijwillige basis uitgevoerde conformiteitsbeoordeling (toezichtsondersteuning).*
- 3) Conformiteitsbeoordeling opgenomen in regelgeving.”*

¹ Brief van de Minister van Economische Zaken d.d. 19 september 2016: Certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid.

Certificatie en erkenning

“Afhankelijk van het beleidsdoel en het betrokken publieke belang zal moeten worden besloten welke van deze drie manieren het meest passend is. Daarbij geldt dat er, conform staand beleid, eerst wordt bekeken of het beleidsdoel te bereiken is zonder inzet van regelgeving, dus met manier 1 of 2. Daarbij speelt de aard van het te beschermen publieke belang een belangrijke rol. Zo ligt het niet voor de hand om ernstige veiligheidsrisico’s volledig over te laten aan een privaat vrijwillig initiatief. Per geval zal dus een afweging moeten worden gemaakt wat de beste manier is. In het bijgevoegde rapport is een uitgebreidere omschrijving van de drie manieren gegeven en zijn ook aandachtspunten en voorwaarden beschreven ter ondersteuning van de keuze voor de beste manier om in een bepaald geval conformiteitsbeoordeling in te zetten als beleidsinstrument.”

“Als besloten is om op één van de drie hierboven beschreven manieren gebruik te gaan maken van conformiteitsbeoordeling is het als derde stap van belang dat dit beleid en eventuele regelgeving goed worden vormgegeven. Dat is nodig om te zorgen dat een stelsel naar tevredenheid van alle betrokken partijen zal functioneren en publieke belangen effectief worden geborgd. Het belangrijkste aspect bij die vormgeving is dat er duidelijkheid is over rollen en verantwoordelijkheden van betrokken publieke en private partijen.”

Het is duidelijk dat met een “zware” erkenningsregeling hetzelfde veiligheidsniveau kan worden bereikt als met certificatie, maar met minder kosten en minder administratieve lasten voor de (kleine) bedrijven.

De vragen die wij daarom als Sterkin namens de erkenden, vanuit het belang van de kleine installateur en zijn klanten, stellen zijn:

1. Is wettelijke certificatie voor gasverbrandingsinstallaties noodzakelijk/gewenst?
2. En zo ja: moet dat dan persoonscertificatie, systeem certificatie of product certificatie zijn?

Onze visie is:

1. Kies eerst voor wettelijke kwalificatie eisen van de personen die de werkzaamheden uitvoeren.
2. Controleer of bedrijven uitsluitend personen inzetten die gekwalificeerd zijn. (overheidstoezicht).
3. Controleer of bedrijven voldoen aan de wettelijke eisen en als die wettelijke eisen zouden ontbreken, stel die dan eerst vast.

Erkenningen en (persoons-, systeem- en product-) certificaten kunnen de handhaving van de wettelijke eisen ondersteunen.

De hiervoor aangehaalde brief van Minister Kamp geeft aan dat dit ook de weg is. Eerst afwegen óf het moet, en zo ja, hoe zwaar men inzet. Dit hangt af van: Het gewicht van het publieke belang en de zwaarte van de veiligheidsrisico’s. Op dit moment wordt geen overheidstoezicht gehouden. (Er wordt kennelijk geen publiek belang of groot veiligheidsrisico ervaren). De voorgestelde stap: wettelijke certificatie (methode 3: ernstige publieke- of veiligheidsrisico’s) is dan niet proportioneel.

Veel logischer lijkt het ons om eerst methode 1 en 2 uit te voeren in combinatie met daadwerkelijk overheidstoezicht. In die situatie is er ook ruimte voor erkende bedrijven en bekwame erkende ZZP-ers. Uiteraard kan certificatie een rol spelen, maar meer volgens manier 1 of manier 2.

Certificatie en erkenning

Ondersteunende argumenten om ook te kiezen voor erkenning naast certificatie zijn:

1. Ruim 95% van de werkzaamheden vinden plaats in een bestaande situatie, waar voor de activiteiten geen bouwvergunning noodzakelijk is. De activiteiten vinden plaats achter de voordeur van de burger, waar de overheid maar beperkt toezicht heeft. In deze gevallen is de handhaving in het kader van de woningwet lastig. In een veld met een moeilijk afdwingbare handhaving, in combinatie met bovenmatig zware eisen (proces certificatie waar erkenning voldoende is), is de kans op een succesvolle implementatie klein.
2. De brief van 18 december 2017² geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat alleen regelingen die door de minister van BZK zijn aangewezen passen in het wettelijke kader. Daarbij is het in de rede dat de aanwijzende instantie toeziet op de veiligheid van de aangewezen regelingen en dat indien nodig, de aanwijzing van een regeling door de aanwijzende instantie kan worden gestopt. Hiermee is er voldoende mogelijkheid om, indien een certificatie-regeling of erkenning-regeling blijkt niet voldoende de veiligheid te waarborgen, de aanwijzing van een regeling stop te zetten. Op voorhand vormeisen aan de erkenning- of certificatie- regeling stellen is dus niet noodzakelijk. Er zijn voldoende waarborgen om de veiligheid zeker te stellen.
3. In het streven naar veiligheid moet worden voorkomen dat er te weinig gekwalificeerde installateurs zijn die de zgn. "APK veiligheid"³ van ketels kunnen waarborgen/certificeren. Krapte in vakmensen zal bovendien leiden tot prijsopdriving.

Onderstaand volgt een analyse van de huidige positie van installateurs met een kwaliteitslabel en de verwachte ontwikkelingen bij invoering van een wettelijke certificatieregeling.

Aantallen gastechnische installatiebedrijven:

Gecertificeerde installateurs (BRL 6000 4, 5, 6 en 16)	250
KvINL erkende gastechnische installateurs	1.640
KvINL erkende gastechnische installateurs toestellen	166
Sterkin erkende gastechnische installateurs REG	2.170
Sterkin erkende gastechnische installateurs REGT	147
Dubbeltellingen hierin	<u>500</u>
Totaal aantal bedrijven (afgerond)	<u><u>3.900</u></u>

Hieruit blijkt dat thans circa 8% van de bedrijven met een kwaliteitslabel gecertificeerd is.

² Voortgang van de in ontwikkeling zijnde wettelijke verplichting voor installateurs

³ Voor de APK van auto's zijn er aanzienlijke externe risico's. De handhaving relatief eenvoudig: Auto's begeven zich in de openbare ruimte en er is een registratie plicht. Voor de bedrijven die een APK uitvoeren wordt echter geen bovenmatige eisen gesteld zoals certificatie geëist, een erkenning met een controle is wordt door de wetgever voldoende geacht om de veiligheid van de burger te waarborgen.

Certificatie en erkenning

Onderverdeling van erkende installateurs naar grootte is als volgt:⁴

1-pitter	30%
2-10 werknemer	45%
11-25 werknemers	15%
25-100 werknemers	8%
>100 werknemers	2%

Verwachting

Certificatie brengt aanzienlijke kosten met zich mee. Naast de directe out-of pocket kosten van circa € 2.500 voor certificatie inclusief controle op de technische uitvoeringskwaliteit (erkenning kost thans minder dan € 100, eveneens inclusief een tweejaarlijkse controle), zal ieder bedrijf moeten investeren in tijd voor het opzetten van procedures, die vereist zijn bij certificatie.

De hiervoor benodigde tijd is niet afhankelijk van de bedrijfsgrootte, een zzp-er zal evenveel tijd moeten investeren als een bedrijf met tientallen monteurs. In de tijd die hiervoor moet worden geïnvesteerd loopt de installateur omzet mis (opportunity costs). Per uitgevoerde onderhoudsbeurt of nieuw geplaatste ketel zullen de kosten voor een zzp-er dus in verhouding veel hoger zijn dan voor een bedrijf met werknemers. In feite hoe groter het bedrijf, hoe lager de extra kosten voor certificatie per ketel.

Wij hebben op basis van onze veelvuldige contacten met installateurs (tijdens bedrijfsbezoeken) de vrees dat bedrijven tot 10 werknemers zich niet zullen (willen/kunnen) kwalificeren voor certificatie. Deze installateurs zullen zich gaan richten op andere werkzaamheden, zoals het renoveren of aanleggen van badkamers, dak- en zinkwerk, vloerverwarming en dergelijke, waarmee zij zich met minder tijdsbesteding en minder kosten dan op eenvoudiger wijze een inkomen kunnen genereren. Bedrijven tot 10 werknemers vormt in totaal 75% van de erkende installatiebedrijven. Naar onze verwachting vallen er mogelijk circa 2.750 bedrijven af en resteren er slechts 1.150 gekwalificeerde bedrijven. Hierdoor ontstaat krapte, die zeker een aanzienlijk prijsopdrijvend effect zal hebben, met alle gevolgen van dien.

Bijkomend risico is dat deze 2.750 bedrijven die zich niet zullen certificeren, de bedrijfsvoering zullen voortzetten als "beunhaas", zonder enige vorm van kwaliteitsbeheersing, dan wel dat deze bedrijven geheel zullen verdwijnen.

Sterkin is van mening dat een goed systeem van handhaving moet worden opgezet. Zo niet, dan zal naar verwachting door niet-erkende installateurs en niet-professionele opdrachtgevers de wet omzeild worden. Bij ontbrekende handhaving zullen de beunhazen, maar ook installateurs die niet langer erkend zijn trachten hun broodwinning te behouden, ook al is dit buiten de wet.

⁴ Deze inschatting is gemaakt door het hoofd buitendienst van Sterkin, verantwoordelijk voor bedrijfsbezoeken en kwaliteitsinspecties op uitgevoerde werken. Inmiddels zijn onder haar verantwoordelijkheid 5.800 bedrijfsbezoeken afgelegd en 2.700 kwaliteitsinspecties uitgevoerd.