



Toezichtkader CO-stelsel

Datum: 5 april 2023

Status: Definitief vastgesteld door bestuur

Inhoud

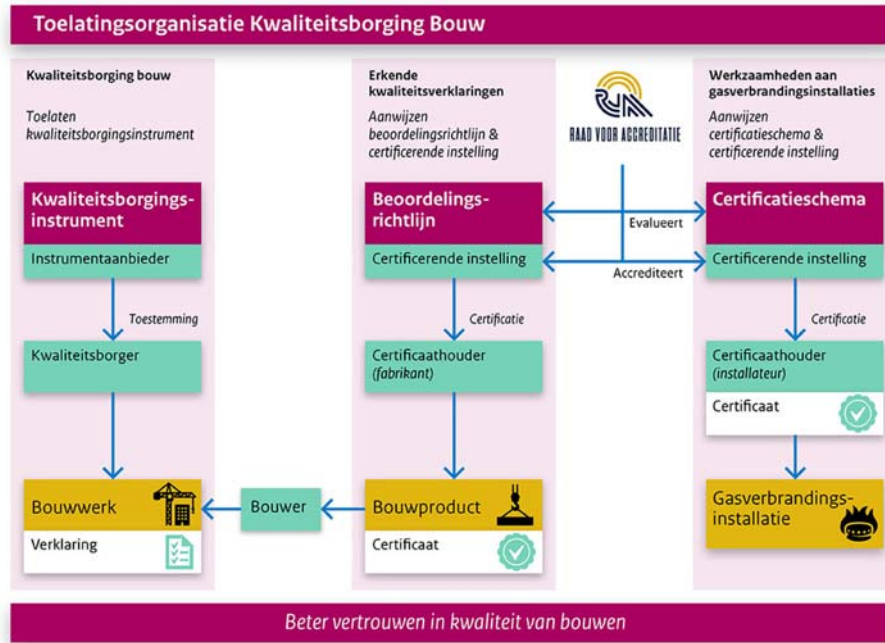
1	Inleiding	1
1.1	Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw	1
1.1.1	Kwaliteitsborging voor het bouwen	2
1.1.2	Erkende kwaliteitsverklaringen	2
1.1.3	Werkzaamheden gasverbrandingsinstallaties	2
1.2	Doel toezichtkader	3
1.3	Wettelijke basis toezichtkader	3
1.4	Missie en visie, kernwaarden en kwaliteiten	3
1.5	Beleidsregels CO-toezicht	4
1.6	Opbouw van het toezichtkader	4
2	Toezicht op het CO-stelsel	4
2.1	Het CO-stelsel	4
2.2	Krachtenveld	6
2.2.1	Actoren binnen het krachtenveld	6
2.2.2	Kenmerken krachtenveld	7
2.2.3	Regulatory capture	7
2.3	Toezicht	7
2.4	Objecten van toezicht	7
2.5	Juridische grondslagen toezichtstaken	7
2.6	Nalevings- en kwaliteitstoezicht	8
3	Informatiepositie TloKB	8
3.1	Informatiebronnen voor toezicht	8
3.2	Toelichting op de informatiebronnen	9
3.2.1	Informatie-uitwisseling met de Raad voor Accreditatie volgens het informatieprotocol-	9
3.2.2	Beoordelingsrapportages van de Raad voor Accreditatie	9
3.2.3	Jaarlijkse verslagen van certificerende instellingen	10
3.2.4	Schema-evaluaties van schemabeheerders	10
3.2.5	Informatie van betrokken partijen	10
3.2.6	Informatie van derden	11
4	Nalevingstoezicht	11
4.1	Raad voor Accreditatie	11
4.2	TloKB	12
4.2.1	Nalevingstoezicht TloKB op de certificerende instelling	12
4.2.2	Nalevingstoezicht TloKB op de schemabeheerder	12
4.2.3	Inspecties	13
4.3	Samenwerking en afstemming tussen Raad voor Accreditatie en TloKB	13
4.3.1	Informeren van de TloKB door de Raad voor Accreditatie	13
4.3.2	Informeren van de Raad voor Accreditatie door de TloKB	14
5	Kwaliteitstoezicht	14
5.1	Doel en reikwijdte kwaliteitstoezicht	14
5.2	Inrichting kwaliteitstoezicht	14
6	Programmering toezicht, monitoring en verslag	15
6.1	Prioriteiten en middellangetermijnstrategie	15
6.2	Informatie als basis voor toezichtprogrammering	15
6.3	Risicogericht programmeren van toezicht	25
6.4	Thematisch programmeren van toezicht	15
6.5	Monitoring ontwikkelingen buiten het CO-stelsel	16
6.6	Jaarlijkse rapportage over het CO-stelsel	16

1 Inleiding

Dit toezichtkader bevat een algemene toelichting op de toezichttaak van de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) ten aanzien van het stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (CO-stelsel) en op de wijze waarop de TloKB invulling geeft aan deze taak. Dit toezichtkader maakt onder andere gebruik van de ex ante evaluatie die de TloKB heeft laten uitvoeren in 2022 en van eerdere publicaties, zoals jaarplannen en jaarverslagen van de TloKB.

1.1 Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw

De TloKB is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft hoofdtaken ten aanzien van drie stelsels: kwaliteitsborging bouw, erkende kwaliteitsverklaringen en werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.



Figuur 1: Taken TloKB

1.1.1 Kwaliteitsborging voor het bouwen

Met het oog op verbetering van de bouwkwaliteit regelt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) een aantal taken voor de TloKB. Zij laat enerzijds instrumenten voor kwaliteitsborging (Wkb-instrumenten) toe tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen (het Wkb-stelsel). Anderzijds houdt de TloKB toezicht op de aanbieders van toegelaten Wkb-instrumenten, de toepassing van deze Wkb-instrumenten door kwaliteitsborgers en op het functioneren van het stelsel van kwaliteitsborging. De TloKB houdt een openbaar register bij van de toegelaten instrumenten, de instrumentaanbieders en de kwaliteitsborgers. Voor haar dienstverlening (toelating, registratie en toezicht) stelt de TloKB tarieven vast. De TloKB heeft een voorlichtingstaak in de toepassing van de regels met betrekking tot de toelating van instrumenten. Tot slot monitort en evalueert de TloKB het functioneren van het Wkb-stelsel en brengt hierover verslag uit aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).

1.1.2 Erkende kwaliteitsverklaringen

Een Erkende Kwaliteitsverklaring (EKV) is een door de Minister voor VRO erkende verklaring dat een gecertificeerd product, proces of systeem voldoet aan de kwaliteitseisen van het Bouwbesluit 2012.¹ De TloKB wijst binnen het EKV-stelsel beoordelingsrichtlijnen (BRL's) en certificerende instellingen aan voor de afgifte van de EKV's. Vervolgens houdt de TloKB een openbaar register bij met de aangewezen BRL's, de aangewezen certificerende instellingen en de EKV's. Als een bouwverbruiker gebruik maakt van een EKV is het bevoegd gezag, volgens het Bouwbesluit 2012, verplicht deze zonder nadere controle te accepteren als voldoende bewijs dat aan de bouwtechnische regels is voldaan.

1.1.3 Werksaamheden gasverbrandingsinstallaties

Om de kwaliteit van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties te verbeteren met het oog op reductie van koolmonoxide-ongevallen introduceert de Woningwet een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (CO-stelsel).²

Met het CO-stelsel geeft de Minister voor VRO invulling aan adviezen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Gezondheidsraad.^{3,4} Hij kiest daarbij voor accreditatie en procescertificering met een

¹ Vanaf invoering Omgevingswet het Besluit bouwwerken leefomgeving.

² Wijziging Woningwet in verband met de introductie van het CO-stelsel, TK, Staatsblad 2019, 383

³ Koolmonoxide – Onderschat en onbegrepen gevaar, Publicatie 18-11-2015

⁴ Gezondheidsrisico's door lage concentraties koolmonoxide, Gezondheidsraad, Advies 10-07-2019



open stelsel. Dit houdt in dat het stelsel ruimte kent voor meerdere certificatieschema's en meerdere certificerende instellingen naast elkaar. Deze keuze heeft tot gevolg dat een belangrijk deel van het toezicht wordt uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie, die in dit stelsel een sleutelrol als accrediterende en toezichthoudende organisatie vervult.

De TloKB wijst certificatieschema's en certificerende instellingen aan en laat ze toe tot het CO-stelsel en houdt een openbaar register bij met de aangewezen certificatieschema's, aangewezen certificerende instellingen en certificaathouders.⁵ Daarnaast houdt de TloKB op een beperkt aantal onderdelen die buiten de taken van de Raad voor Accreditatie vallen aanvullend toezicht. Dit betreft de naleving van enkele verplichtingen van schemabeheerders en certificerende instellingen en op het functioneren en de effectiviteit van het CO-stelsel. De TloKB monitort en evalueert het functioneren en de effectiviteit van het CO-stelsel en brengt daarover verslag uit aan de Minister voor VRO.

1.2 Doel toezichtkader

Dit toezichtkader bevat een algemene toelichting op de toezichttaak van de TloKB ten aanzien van het CO-stelsel en de wijze waarop de TloKB invulling geeft aan deze taak. Het toezichtkader geeft schemabeheerders en certificerende instellingen inzicht in welke verschillende toezichttaken de TloKB onderscheidt en wat zij van het toezicht door de TloKB kunnen verwachten.

1.3 Wettelijke basis toezichtkader

Dit toezichtkader is op te vatten als een beleidsregel. Artikel 4:83 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de bekendmaking van een beleidsregel zijn wettelijke basis vermeldt.⁶

Artikel 3 van het *Besluit mandaat en machtiging Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw inzake uitvoering wettelijke taken certificering werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties* geeft de bevoegdheid aan de TloKB om beleidsregels vast te kunnen stellen met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in artikel 2 van het Mandaatbesluit.⁷

De wettelijke basis voor deze beleidsregel is artikel 2, vierde lid en artikel 3, tweede lid van de Woningwet (Wonw), en artikel 8, in samenhang met artikel 2, van het (mandaat)besluit van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 18 mei 2022 nr. 2022-0000175582.

1.4 Missie en visie, kernwaarden en kwaliteiten

Het toezichtkader bouwt voort op de missie, visie en kernwaarden en met inzet van de kwaliteiten van de TloKB. Het toezichtkader geeft invulling aan het wettelijke kader en draagt bij aan een beter vertrouwen in kwaliteit van bouwen.

Missie

De TloKB ziet toe op het stelsel van kwaliteitsborging van bouwwerken, bouwproducten en werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Eigenaren en gebruikers krijgen zo bouwwerken die veiliger, gezonder, duurzamer, bruikbaar en toegankelijker zijn.

Visie

De TloKB speelt een publieke sleutelrol in de verbetering van de bouwkwaliteit. De TloKB laat toetsmethoden toe en ziet toe op het juiste gebruik van deze methoden in de bouwpraktijk. Zo kan iedereen vertrouwen op de kwaliteit van bouwwerken, bouwproducten en werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

Kernwaarden

De TloKB voert haar taken uit vanuit drie kernwaarden:

- Onafhankelijk: De TloKB neemt besluiten en adviseert met het oog op het maatschappelijk belang van een goede bouwkwaliteit.
- Transparant: De TloKB geeft inzicht in de overwegingen die ten grondslag liggen aan het te nemen besluiten en adviezen, en draagt deze uit.

⁵ Certificaathouders zijn installatiebedrijven, technische diensten van organisaties en bedrijven en leveranciers van gashaarden en -kachels die gecertificeerd zijn voor het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

⁶ Algemene wet bestuursrecht, Overheid.nl, geldend vanaf 01-01-2023, BWBR0005537

⁷ Mandaat en machtiging aan de TloKB ten behoeve van het CO-stelsel, Overheid.nl, Staatscourant 2022, 10597



- **Zorgvuldig:** De TloKB neemt alle relevante aspecten in ogenschouw en staat open voor uiteenlopende maatschappelijke signalen.

Kwaliteiten

Bij de uitvoering van de taken zet de TloKB de volgende vier kwaliteiten in:

- **Professioneel:** de TloKB verstaat haar vak en is op de hoogte van de ontwikkelingen relevant voor de bouwsector.
- **Inlevend:** de TloKB voert vanuit een open houding overleg met betrokken partijen, weegt alle belangen en onderhoudt een relevant maatschappelijk netwerk.
- **Kosteneffectief:** de TloKB gaat in haar taakuitvoering doelmatig om met de aan hen verstrekte middelen.
- **Doortastend:** de TloKB verzamelt alle informatie die nodig is voor heldere en consistente besluitvorming in toelating en handhaving.

1.5 Beleidsregels CO-toezicht

De TloKB stelt voor ieder stelsel waar zij toezichthoudende taken heeft beleidsregels op in de vorm van kaders en een protocol werkwijze. Daarin legt zij de invulling vast van het toezicht, de inspecties en de handhaving en de daarbij te hanteren uitgangspunten en werkwijzen:

- een toezichtkader;
- een inspectiekader;
- een handhavingkader en
- een protocol werkwijze toezicht (inspectie en handhaving).

Toezicht is gericht op het bevorderen van nalevingsgedrag via informatieverzameling, beoordeling en handhaving. De werkwijze van toezicht is in de regel het verzamelen en beoordelen van informatie aan de hand van inspecties.

Het inspectiekader bevat een nadere concretisering van het toezichtkader en werkt uit hoe de TloKB haar inspecties inricht, uitvoert en informatie beoordeelt. Daarbij concretiseert zij ook de inspectiethema's en inspectievragen. Het inspectiekader geeft duidelijkheid aan certificerende instellingen en schemabeheerders over hoe de TloKB informatie controleert en welke verschillende inspecties de TloKB onderscheidt en wat zij tijdens een inspectie van de TloKB kunnen verwachten.

Het handhavingkader werkt de handhavingbevoegdheden van de TloKB uit, welke uitgangspunten zij hierbij hanteert en welke keuzes zij maakt. Wanneer en hoe handhaaft de TloKB, welke afwegingen gelden bij handhaving? Hoe zet zij haar bevoegdheden op basis van de Woningwet (Wonw) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in en hoe verhouden de verschillende handhavingsinstrumenten zich tot elkaar?

Toezicht kent ook andere werkwijzen dan inspecties en de TloKB zet ook andere middelen in om certificerende instellingen en schemabeheerders (en via hen certificaathouders) te stimuleren tot nalevingsgedrag, zoals:

- het publiceren van richtlijnen of 'good practices';
- het uitdragen van een gerichte toezichtboodschap op bijeenkomsten;
- de inzet van media (interviews, social media, e.d.);
- het onderhouden van contacten met betrokken partijen;
- ad hoc informatieverzoeken aan ondertoezichtstaande partijen;
- samenwerking met andere toezichthouders en opsporingsdiensten.

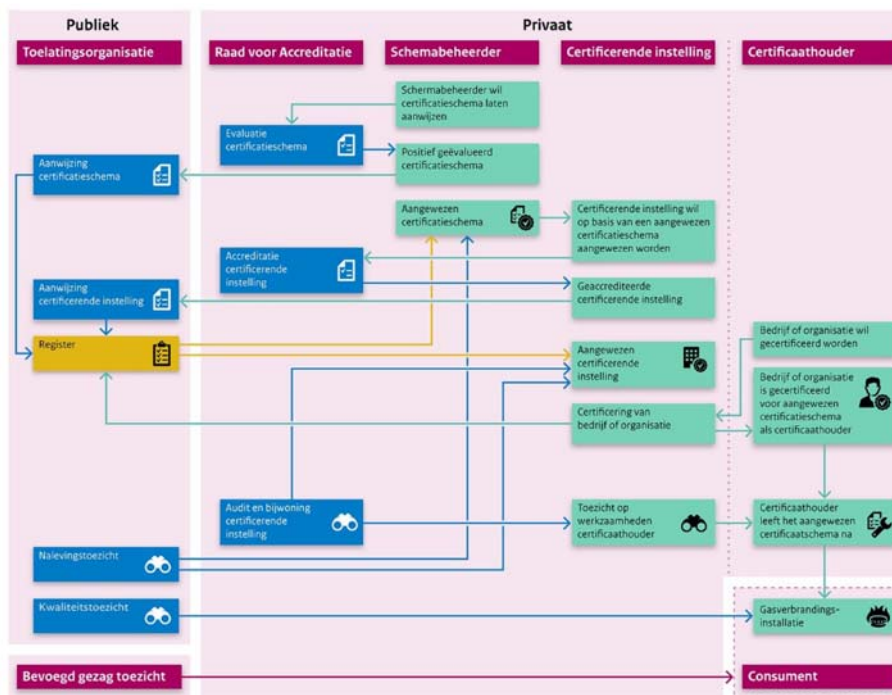
1.6 Opbouw van het toezichtkader

In dit toezichtkader komt als eerste een beschrijving aan de orde van het CO-stelsel en het krachtenveld binnen dit stelsel met een algemene beschrijving van het toezicht, de juridische grondslagen en het onderscheid tussen nalevingstoezicht en kwaliteitstoezicht. Daarna komt de informatiepositie van de TloKB aan de orde en welke bronnen van informatie het aanvullend toezicht door de TloKB op het CO-stelsel kent. Vervolgens gaat dit kader in op nalevingstoezicht door zowel de Raad voor Accreditatie als de TloKB en hun onderlinge afstemming. Dan werkt dit kader het kwaliteitstoezicht nader uit en tenslotte de programmering van het toezicht door de TloKB.

2 Toezicht op het CO-stelsel

2.1 Het CO-stelsel

Het doel van het CO-stelsel is dat naleving van de eisen uit de certificatieschema's leidt tot werkzaamheden door certificaathouders aan gasverbrandingsinstallaties die bijdragen aan een reductie van koolmonoxideongevallen.



Figuur 2: Het CO-stelsel

Het toezicht op het CO-stelsel maakt gebruik van regulering met accreditatie en certificering.⁸ Accreditatie en certificering is een private vorm van zelfregulering. De overheid zet deze vorm onder andere in om publieke en eventueel ook private belangen te dienen in het kader van overheidsbeleid. Hiermee bepalen certificerende instellingen in hoeverre werkzaamheden door certificaathouders voldoen aan vooraf gestelde eisen en borgen zij de kwaliteit van deze werkzaamheden. Een certificaathouder moet zich door een certificerende instelling laten certificeren voor het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Het certificatieschema stelt hiervoor onder andere eisen aan het vakmanschap en aan het kwaliteitssysteem van de certificaathouder. De certificerende instelling voert gedurende de looptijd van het certificaat controles uit om na te gaan in hoeverre het kwaliteitssysteem van de certificaathouder aan de eisen van het certificatieschema voldoet. De TloKB wijst daartoe het schema en de certificerende instelling aan.

Voor het vertrouwen in het stelsel en een goede werking ervan is van belang dat de certificerende instelling onafhankelijk en deskundig is. Om dit aan te tonen accrediteert de Raad voor Accreditatie een certificerende instelling, in dit geval voor certificering van certificaathouders die werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties uitvoeren. Als de certificerende instelling niet meer aan de eisen voldoet, kan de Raad voor Accreditatie een accreditatie schorsen of intrekken. Accreditatie en certificering sluit aan bij het zelfregulerend vermogen van een sector en kan het draagvlak voor beleid vergroten. Voor het CO-stelsel heeft de Minister voor VRO geoordeeld dat regulering met accreditatie en certificering, aangevuld met aanwijzing van certificatieschema's en certificerende instellingen door de TloKB, passend is ter borging van de kwaliteit van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige situatie om het gestelde doel met het nieuwe CO-stelsel te bereiken zijn:

- Systematisch toetsen
De toetsing van de kwaliteit voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties is niet vormvrij, maar vindt systematisch plaats, conform een door de TloKB aangewezen certificatieschema.
- Aantoonbaarheid van kwaliteit
Een certificaathouder legt de kwaliteit van zijn werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties vast, zodat de certificaathouder kan aantonen dat hij zijn werk effectief en veilig heeft uitgevoerd, volgens het door hem toegepaste certificatieschema.
- Lerend vermogen
Een certificaathouder leert systematisch van geconstateerde afwijkingen, zodat stapsgewijs verbetering in de kwaliteit van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties plaatsvindt.

⁸ Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, TK, 2015-216, 29304, nr. 6



Wanneer het CO-stelsel door systematisch toetsen leidt tot aantoonbaar kwalitatief veilige werkzaamheden aan installaties en tot het structureel vermogen om te leren van afwijkingen, draagt dit bij het reduceren van het aantal (bijna-)koolmonoxideongevallen.

2.2 Krachtenveld

Bij de uitoefening van haar CO-taken bevindt de TloKB zich in een krachtenveld van verschillende partijen en hun belangen. Deze partijen zijn te onderscheiden naar hun kennis, ervaring en belang binnen het CO-stelsel.⁹

2.2.1 Actoren binnen het krachtenveld

- Toezichthouders
De Raad voor Accreditatie is de belangrijkste toezichthouder binnen het CO-stelsel en ziet toe op de naleving door de certificerende instelling van de in het aangewezen certificatieschema vastgelegde verplichtingen en de eisen vastgelegd in de van toepassing zijnde accreditatienorm voor certificerende instellingen.¹⁰ Op haar beurt houdt de certificerende instelling toezicht op de toepassing van het aangewezen certificatieschema door de certificaathouder. Naarmate het toezicht van de Raad voor Accreditatie op de certificerende instelling en van de certificerende instelling op de certificaathouder effectief is kan het toezicht door de TloKB terughoudend blijven. Een goede samenwerking tussen de Raad voor Accreditatie en de TloKB is van groot belang uit oogpunt van effectief en efficiënt toezicht.
- Certificaathouders
Certificaathouders zijn als uitvoerende partij cruciaal voor de goede uitvoering van de gecertificeerde werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Certificaathouders zijn installatiebedrijven, maar ook technische diensten van bedrijven en instellingen. Voor hen is van belang dat ze een rendabel tarief voor werkzaamheden kunnen vragen. Uit oogpunt van toezicht betekent dit dat de toezichtslast door de certificerende instelling wordt beperkt tot het noodzakelijke. Verder is van belang dat certificaathouders (en hun brancheorganisaties) investeren in hun opleidingen, zodat het kennisniveau van certificaathouders toeneemt. Naast certificaathouders zijn er de installateurs die niet gecertificeerd zijn voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Zij mogen geen werkzaamheden aan deze installaties meer uitvoeren.
- Branche-organisaties
De brancheorganisaties van certificaathouders (Techniek Nederland, Nederlandse Haarden- en Kachelbranche) waken over de reputatie van de branche en zullen de ontwikkelingen nauw volgen en signalen afgeven in geval van tekortkomingen.
- Bevoegd gezag
Het bevoegd gezag ziet erop toe dat consumenten van gasverbrandingsinstallaties alleen werkzaamheden aan hun installatie laten uitvoeren door een CO-gecertificeerde partij (certificaathouder). Als het bevoegd gezag constateert dat een consument werkzaamheden laat uitvoeren door een niet-gecertificeerd installateur zal een handhavingsmaatregel volgen. Hoe beter het stelsel draait en hoe meer er gebruik van gemaakt wordt, hoe minder vaak het bevoegd gezag te maken zal hebben met overtredingen en handhavingsmaatregelen. Als adviseurs van het bevoegd gezag hebben de hulpdiensten belang bij een goede werking van het CO-stelsel, omdat hiermee het beroep dat op hen wordt gedaan in geval van (bijna-)ongevallen afneemt.
- Consumenten
Een vergelijkbaar belang hebben consumenten (zowel particuliere als zakelijke) van gasverbrandingsinstallaties. Zolang het stelsel effectief en efficiënt functioneert zullen de voordelen van gecertificeerde installatiewerkzaamheden opwegen tegen de kosten. Is dit onvoldoende het geval, dan neemt de kans toe dat zij werkzaamheden uitstellen, dan wel door een niet-gecertificeerde partij laten uitvoeren.
- Minister voor VRO
Meer op afstand staan de politieke spelers binnen het krachtenveld, de Minister voor VRO en het parlement. Het CO-stelsel is het resultaat van lange tijd van politieke debat. Voor Minister en parlement zal van belang zijn dat met dit stelsel na verloop van tijd het aantal (bijna-)ongevallen afneemt. De TloKB zal om die reden de ontwikkelingen in en om het CO-stelsel monitoren en Minister en parlement hiervan verslag doen.

⁹ Draagvlak is essentieel voor waardecreatie, AevesBenefit, afbeelding 2: 4 typen stakeholders met bijbehorende basisstrategie, Roddeman en van Veen, 2021

¹⁰ Norm NEN-EN-ISO/IEC 17065:2012 betreft een internationale norm die eisen bevat voor de competentie van, consistente uitvoering door en onpartijdigheid van certificerende instellingen die producten, processen en/of diensten certificeren.



2.2.2 Kenmerken krachtenveld

Specifieke kenmerken van het krachtenveld waarmee de TloKB te maken heeft, vergroten de mate van complexiteit van de uitvoering van taken door de TloKB. Eerste kenmerk is dat het een krachtenveld van professionele, goed in het onderwerp van de werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties ingevoerde partijen betreft, waarmee de TloKB voor een goede taakuitvoering contact zal onderhouden. Tweede kenmerk is dat de uiteindelijke doelgroep van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties, namelijk de particuliere en zakelijke consumenten die een gasverbrandingsinstallatie laten installeren, repareren, onderhouden en in bedrijf stellen, niet breed georganiseerd en vertegenwoordigd zijn binnen het krachtenveld, waardoor zij moeilijk hun stem kunnen laten horen.

2.2.3 Regulatory capture

De TloKB heeft als zelfstandig bestuursorgaan een sterke, onafhankelijke positie om haar taken uit te oefenen. Voor een goede taakuitoefening is van belang dat er voldoende kennis en ervaring is en ook dat er voldoende voeling is met de installatiepraktijk en hetgeen speelt bij de certificerende instellingen en schemabeheerders, als ondertoezichtstaande partijen. Uit onderzoek naar toezicht blijkt dat bij het houden van toezicht zoals opgedragen aan de TloKB, het risico ontstaat van wat 'regulatory capture' wordt genoemd.¹¹ Regulatory capture duidt het risico dat een steeds betere relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande organisaties ertoe leidt dat de toezichthouder zich te veel met het belang van de ondertoezichtstaande organisaties vereenzelvigt dan vanuit het publieke belang en het belang van consumenten wenselijk is.

Om dit risico te beperken investeert de TloKB in goed contact en goede relaties met consumenten, die zich wel georganiseerd hebben. Dit kan zowel door middel van overleg, als via werkbezoeken. Ook houdt de TloKB voeling met de installatiepraktijk doordat zij de mogelijkheid biedt om (vermoedens van) misstanden te melden voor eenieder die dit wil, voor zover deze onder de bevoegdheid van de TloKB vallen. Hiervoor is een formulier op de TloKB-website ingericht waarmee belanghebbenden contact op kunnen nemen met de TloKB. Maar ook anderszins staat de TloKB open voor signalen over het functioneren van het CO-stelsel.

De Raad van Advies van de TloKB ruimt plaats in voor vertegenwoordiging van consumenten om te komen tot een evenwichtige vertegenwoordiging van partijen en belangen.

2.3 Toezicht

Toezicht is het verzamelen van *informatie* over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het zich daarna *vormen van een oordeel* daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan *intervenieren*.¹² Het verzamelen van informatie is dus de basis van toezicht. Het volgende hoofdstuk geeft aan welke informatie de TloKB op reguliere basis ontvangt nog zonder dat ze toezicht uitoefent.

2.4 Object van toezicht

De schemabeheerders van aangewezen schema's en de aangewezen certificerende instellingen zijn het object van toezicht door de TloKB. Voorafgaand aan het houden van toezicht beoordeelt de TloKB de certificatieschema's van de schemabeheerders en de competentie van de certificerende instellingen aan hand van de vereisten van artikelen 2 en 3 van de Woningwet (Wonw), en artikel 8, in samenhang met artikel 2, van het (mandaat)besluit van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 18 mei 2022 nr. 2022-0000175582.

Hiervoor heeft de TloKB aanwijzingskaders vastgesteld voor respectievelijk de certificatieschema's en voor de certificerende instellingen.¹³ Met de inwerkingtreding van het CO-stelsel is de TloKB bevoegd tot toezicht en handhaving tegenover de schemabeheerders die een certificatieschema aangewezen hebben gekregen en de aangewezen certificerende instellingen die werken met een aangewezen certificatieschema.

2.5 Juridische grondslagen toezichtstaken

In artikel 2 van het mandaatbesluit *Besluit mandaat en machtiging Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw inzake uitvoering wettelijke taken certificering werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties* heeft de Minister voor VRO het mandaat verstrekt aan het bestuur van de TloKB voor de

¹¹ D. Carpenter & D. Moss (eds.), "Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it", Cambridge: Cambridge University Press, the Tobin Project, 2013.

¹² Kaderstellende visie op toezicht, TK, 2000-2001, 27 831, nr. 1

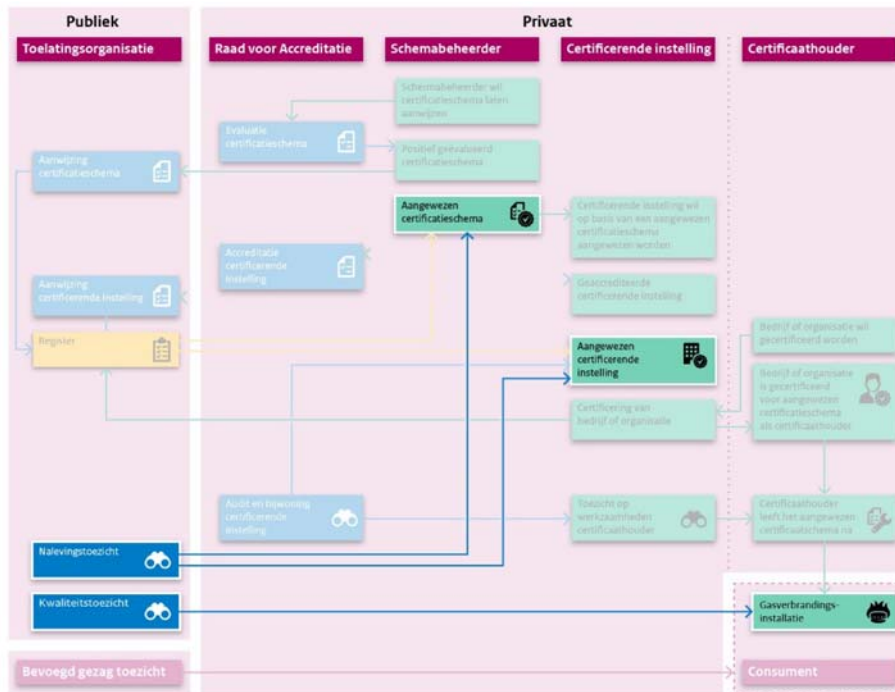
¹³ Aanwijzingskaders CO-stelsel, TloKB.nl, Publicatie 17-05-2022

uitoefening van de bevoegdheden van de Minister bedoeld in artikel 92, lid 3 Woningwet, en de artikelen 1.35, 1.36 eerste tot en met het zesde lid, artikel 1.37, eerste tot en met het vierde lid, artikel 1.39, eerste tot en met het vijfde lid, met uitzondering van de laatste volzin van het vierde lid, en artikel 1.40, eerste lid van het Bouwbesluit 2012.¹⁴

Artikel 8 van het Mandaatbesluit wijst de ambtenaren van de toelatingsorganisatie aan als ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of op grond van artikel 2 van het Mandaat. Ook is afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing waarin het toezicht op de naleving is geregeld.¹⁵

2.6 Nalevings- en kwaliteitstoelicht

De TloKB onderscheidt twee hoofdvormen van toezicht, te weten nalevingstoelicht en kwaliteitstoelicht. Uitgangspunt binnen het CO-stelsel is dat nalevingstoelicht en kwaliteitstoelicht elkaar aanvullen en versterken. Het nalevingstoelicht bij de schemabeheerder en de certificerende instelling heeft tot doel om vast te stellen dat zowel de certificerende instelling als de certificaathouder het schema naleven. De certificerende instelling voert controles uit of de juiste toepassing van het aangewezen certificatieschema door de certificaathouder plaatsvindt. Met name de Raad voor Accreditatie houdt dit nalevingstoelicht.



Figuur 3: Toezichttaken TloKB binnen het CO-stelsel

Het kwaliteitstoelicht door de TloKB is gericht op de werking van het CO-stelsel als geheel.¹⁶ Op basis van de informatie die ondertoezichtstaande partijen ter beschikking stellen geeft de TloKB het toezicht in de loop van de tijd nader vorm. Naar zijn aard is het kwaliteitstoelicht beperkt, terughoudend en reactief.

3 Informatiepositie TloKB

3.1 Informatiebronnen voor toezicht

Met de start van het CO-stelsel houden de Raad voor Accreditatie en de TloKB toezicht op een nieuw stelsel met nieuwe regelgeving en deels nieuwe partijen. De TloKB houdt beperkt en terughoudend

¹⁴ Zie voetnoot 7

¹⁵ Zie voetnoot 6

¹⁶ Dit toezichtkader gebruikt de term kwaliteitstoelicht synoniem met de term stelseltoelicht in de wet- en regelgeving over het CO-stelsel.

toezicht op het CO-stelsel.¹⁷ De TloKB reageert met nalevings- en kwaliteitstoezicht op basis van de informatie die zij periodiek ontvangt van de Raad voor Accreditatie, de schemabeheerders, de certificerende instellingen, betrokken partijen en derden.



Figuur 4: Informatiebronnen van de TloKB

Voor een deel van de informatiebronnen geldt dat de aanlevering van de betreffende informatie verplichtend is vastgelegd in wet- en regelgeving, de aanwijzingsbeschikkingen of overeenkomsten (1 t/m 4). De informatiestromen van betrokken partijen en derden verkrijgt de TloKB op ongebonden basis. Alle bronnen van informatie tezamen vormen de basis voor de programmering van het toezicht.

3.2 Toelichting op de informatiebronnen

3.2.1 Informatie-uitwisseling met de Raad voor Accreditatie volgens het informatieprotocol

In een informatieprotocol leggen de Raad voor Accreditatie en de TloKB vast dat de Raad voor Accreditatie de TloKB direct informeert wanneer hij tijdens zijn toezicht een afwijking vaststelt ten aanzien van:¹⁸

- vermoedens van moedwillige fraude, intimidatie, omkoping, of andere pogingen om het oordeel van de toezichthouder, auditor of beoordelaar te beïnvloeden, of
- aanwijzingen van malversaties bij de afgifte van certificaten.

Aanvullend stellen de Raad voor Accreditatie en de TloKB elkaar de hoogte van het geplande toezicht, zoals kantoorbezoeken en bijwoningen. Periodiek bezien de Raad voor Accreditatie en de TloKB of het informatieprotocol adequaat invulling geeft aan de wederzijdse informatiebehoefte.

3.2.2 Beoordelingsrapportages van de Raad voor Accreditatie

De Raad voor Accreditatie voert gedurende de looptijd van de accreditatie van de certificerende instellingen bij deze instellingen beoordelingen uit. Afwijkingen van het certificatieschema en/of de internationale norm voor certificerende instellingen legt de Raad voor Accreditatie vast in beoordelingsrapportages.¹⁹ De certificerende instellingen leveren de definitieve beoordelingsrapportages van de Raad voor Accreditatie aan bij de TloKB.²⁰

Voorts heeft de TloKB in de aanwijzingsbeschikkingen van de certificerende instellingen de handelwijze vastgelegd in het geval de Raad voor Accreditatie bij een certificerende instelling afwijkingen constateert gerelateerd aan:

- de onafhankelijkheid van de certificerende instelling, of
- de competentie van medewerkers van een certificerende instelling, of

¹⁷ Wijziging van de Woningwet in verband met de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties, memorie van toelichting, paragraaf 5.2 Toezicht en handhaving binnen het stelsel.

¹⁸ Omgekeerd zal de TloKB de Raad voor Accreditatie in soortgelijke situaties eveneens direct informeren.

¹⁹ Zie voetnoot 10.

²⁰ Wanneer de betreffende certificerende instelling beschikt over een accreditatie voor meerdere certificatieschema's dan volstaat de certificerende instelling met het verstrekken van enkel de delen van de beoordelingsrapportage die de beoordelingen van eisen uit het CO-certificatieschema en de NEN-EN-ISO/IEC 17065:2012 bevatten.



- uitgegeven certificaten, die zijn hersteld of herroepen.

De certificerende instelling informeert wanneer sprake is van bovengenoemde afwijkingen, vooruitlopend op de afgeronde beoordelingsrapportage van de Raad voor Accreditatie, de TloKB hierover direct. In een dergelijke situatie is het uitgangspunt dat de TloKB acties richting de certificerende instelling overlaat aan de Raad voor Accreditatie en niet zelf optreedt.

3.2.3 Jaarlijkse verslagen van certificerende instellingen

De certificerende instellingen verstrekken jaarlijks vóór 1 maart een verslag over de gevoerde werkzaamheden van het afgelopen kalenderjaar.

De verslagen bevatten de volgende informatie:

- Een overzicht van de controles die de certificerende instelling heeft uitgevoerd, inclusief de resultaten van elke controle.
- De door de certificerende instelling afgegeven, ingetrokken en geschorste certificaten.
- Wijzigingen in de voor de certificerende instelling relevante accreditaties, reglementen en procedures.
- Knelpunten die zich in de uitvoeringspraktijk hebben voorgedaan.
- De hoeveelheid en aard van de door de certificerende instelling ontvangen klachten en de wijze van afhandeling daarvan.
- Ingediende bezwaren op beslissingen van de certificerende instelling over al dan niet verleende certificaten en de ingestelde beroepen tegen de beslissingen op bezwaar, en ook de wijze van afhandeling daarvan.
- Ingediende verzoeken in het kader van de Wet open overheid (Woo).
- Een analyse van de effectiviteit van de 'bovenwettelijke eisen'.
- Het aantal ontvangen inbedrijfstellingen.
- Het aantal ontvangen (bijna-)ongevalmeldingen met daarbij aangegeven:
 - de gemeten concentratie koolmonoxide,
 - een beschrijving van de ruimte waarin de concentratie is gemeten.²¹

3.2.4 Schema-evaluaties van schemabeheerders

De schemabeheerder zendt de TloKB jaarlijks een evaluatieverslag over de werking van het door de betreffende schemabeheerder opgestelde certificatieschema. In overleg met de schemabeheerders stelt de TloKB de eisen vast aan de inhoud en vormgeving van het evaluatieverslag. De TloKB verwacht dat de evaluaties zich voornamelijk richten op eventuele technische aanpassingen van het schema en binnengekomen signalen.

Aanvullend heeft de TloKB de beheerders van de aangewezen certificatieschema's verzocht om de kwaliteit van de vakopleidingen te monitoren. Hiermee verkrijgt de TloKB inzichten in hoeverre de vakopleidingen leiden tot certificaathouders die voldoen aan de vakbekwaamheidseisen van de Regeling Bouwbesluit 2012, artikel 1.18. Tot slot stelt de TloKB schemabeheerders in de aanwijzingsbeschikking de voorwaarde dat de schemabeheerder de TloKB op de hoogte stelt in geval van signalen over onjuist gebruik of functioneren van het certificatieschema.

3.2.5 Informatie van betrokken partijen

De TloKB ontvangt naast de vaste informatiestromen meldingen, signalen en handavingsverzoeken van betrokken partijen binnen het stelsel. Voorbeelden van betrokken partijen zijn consumenten van gasverbrandingsinstallaties, bevoegd gezag, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brancheorganisaties en vakmensen.²² Hiervoor onderhoudt de TloKB contact met deze partijen en heeft de zij aanvullend een contactpunt op de website ingericht.

3.2.6 Informatie van derden

Tot slot gebruikt de TloKB openbare informatiebronnen van derden ter aanvulling en verificatie van wat de TloKB uit de bovenstaande bronnen verkrijgt. Denk hierbij aan nieuwsbronnen, cijfers van het CBS en P2000-meldingen.

²¹ De TloKB zal in overleg met partijen bepalen hoe ook de oorzaak van (bijna-) ongevalmeldingen in de jaarlijkse verslagen wordt opgenomen.

²² Zie ook paragraaf 2.1.1



4 Nalevingstoezicht

Het nalevingstoezicht beoogt vast te stellen dat het toezicht door de certificerende instelling op de toepassing van het certificatieschema door de certificaathouder plaatsvindt in overeenstemming met wat hierover in het aangewezen certificatieschema is vastgelegd. De Raad voor Accreditatie voert dit toezicht grotendeels uit. De certificerende instelling houdt toezicht op de juiste toepassing van het certificatieschema door de certificaathouder. Op een beperkt aantal resterende onderdelen houdt de TloKB nalevingstoezicht, waarbij de ontvangen informatie de aanleiding kan zijn voor het uitvoeren van inspecties.

4.1 Raad voor Accreditatie

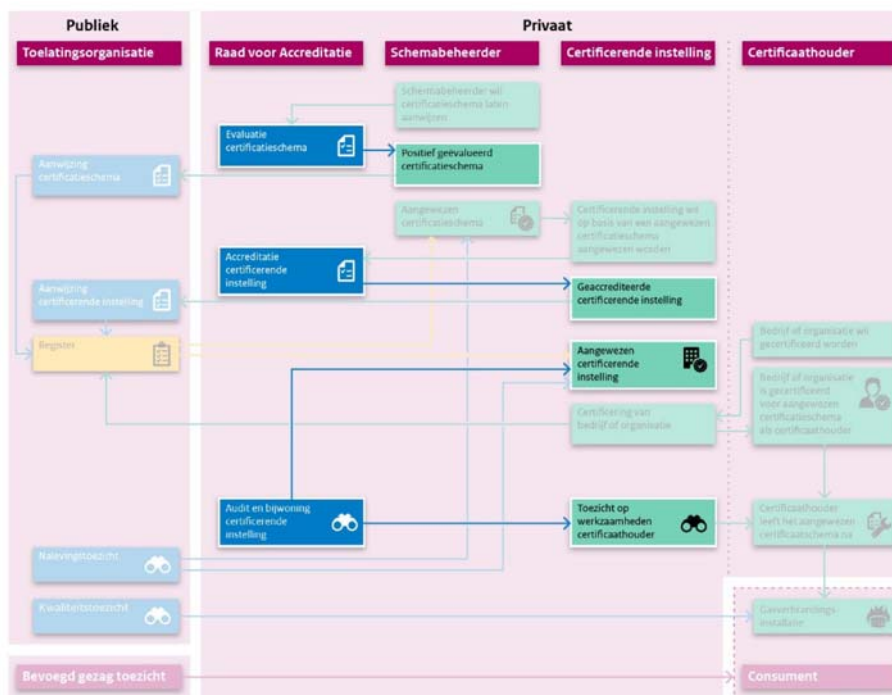
De Raad voor Accreditatie ziet toe op de naleving door de certificerende instelling van de in het aangewezen certificatieschema vastgelegde verplichtingen en de eisen vastgelegd in de van toepassing zijnde accreditatienorm die eisen stelt aan certificerende instellingen die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten.²³ In het certificatieschema heeft de schemabeheerder de verplichtingen voor de certificerende instelling en voor de certificaathouder vastgelegd. Dat betreft onder meer het toezicht door de certificerende instelling op de toepassing van het aangewezen certificatieschema door de certificaathouder. Een certificaathouder mag alleen een installatie aanleggen, repareren, onderhouden en in bedrijf stellen wanneer hij deze werkzaamheden uitvoert in overeenstemming met een aangewezen certificatieschema voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

In het kader van het nalevingstoezicht voert de Raad voor Accreditatie beoordelingen uit bij de certificerende instelling. Bij een beoordeling kan de Raad voor Accreditatie vaststellen in hoeverre er al dan niet aan de vereisten is voldaan. In het geval dat niet aan de eisen is voldaan constateert de Raad voor Accreditatie een afwijking en stelt hij de certificerende instelling in de gelegenheid om maatregelen te treffen voordat de Raad voor Accreditatie een besluit neemt over de accreditatie van de certificerende instelling. De certificerende instelling dient de afwijking volgens het kwaliteitsmanagementprincipe te behandelen, zodat de corrigerende maatregel de grondoorzaak van een afwijking wegneemt en de kans op herhaling minimaliseert. Afwijkingen betreffen afwijkingen in de naleving van hetgeen is vastgelegd in het aangewezen certificatieschema of de van toepassing zijnde accreditatienorm en het daarmee niet voldoen aan de wettelijke eisen binnen het CO-stelsel. Dit alles in overeenstemming met het stelsel van accreditatie en certificering.

De Raad voor Accreditatie beschrijft de werkwijze waarop hij het nalevingstoezicht op het CO-stelsel invult en de certificerende instellingen beoordeelt in een Specifiek Accreditatie Protocol (SAP). Het SAP legt ook vast welke aanwijzingscriteria van het TloKB-Aanwijzingskader COI en welke aandachtspunten (al dan niet afkomstig van de TloKB) de Raad voor Accreditatie bij zijn beoordelingen (voor en tijdens accreditatie) betreft. Na de vaststelling publiceert de Raad voor Accreditatie het SAP op zijn website.²⁴ Door beoordelingen bij de certificerende instelling uit te voeren ziet de Raad voor Accreditatie toe op het certificatieschema en de werking van dit schema in de praktijk.

²³ Zie voetnoot 10.

²⁴ Zie verder paragraaf 3.3



Figuur 5: Nalevingstoezicht CO-stelsel door de Raad voor Accreditatie

4.2 TloKB

4.2.1 Nalevingstoezicht TloKB op de certificerende instelling

De TloKB houdt, in aanvulling op de Raad voor Accreditatie, beperkt aanvullend toezicht op de naleving door de certificerende instelling van de door de TloKB vastgestelde criteria die niet onder het toezicht van de Raad voor Accreditatie vallen. Dit zijn de criteria Kwaliteitssysteem van de certificerende instelling, Bezwaar, Solvabiliteit certificerende instelling, Medewerking informatieverzoeken en Informatie in het jaarlijks verslag van het Aanwijzingskader.²⁵ Door zich te beperken tot deze criteria uit het TloKB-Aanwijzingskader COI geeft de TloKB concreet invulling aan haar voorgenomen terughoudendheid in het nalevingstoezicht binnen het CO-stelsel en sluit zij aan bij de wet- en regelgeving.

4.2.2 Nalevingstoezicht TloKB op de schemabeheerder

Ten aanzien van de schemabeheerder spitst het nalevingstoezicht zich toe op twee onderdelen:

1. Jaarlijkse certificatieschema-evaluatie
De schemabeheerder heeft een informatieplicht die inhoudt dat een schemabeheerder een jaarlijkse evaluatie van het aangewezen certificatieschema verstrekt aan de TloKB. Deze informatieplicht is opgenomen in de aanwijzingsbeschikking van het aangewezen certificatieschema.²⁶ Het toezicht zal niet verder strekken dan dat de TloKB toeziet op de tijdige naleving van deze verplichting.
2. Aanpassing certificatieschema naar aanleiding van wetswijzigingen
De schemabeheerder heeft de verplichting om zijn schema aan te passen naar aanleiding van de nieuw van kracht zijnde regelgeving. Deze aanpassingsplicht is opgenomen in de aanwijzingsbeschikking van het aangewezen certificatieschema.²⁷ Ook hier geldt dat toezicht niet meer inhoudt dan dat de TloKB toeziet op de tijdige naleving van de verplichting.

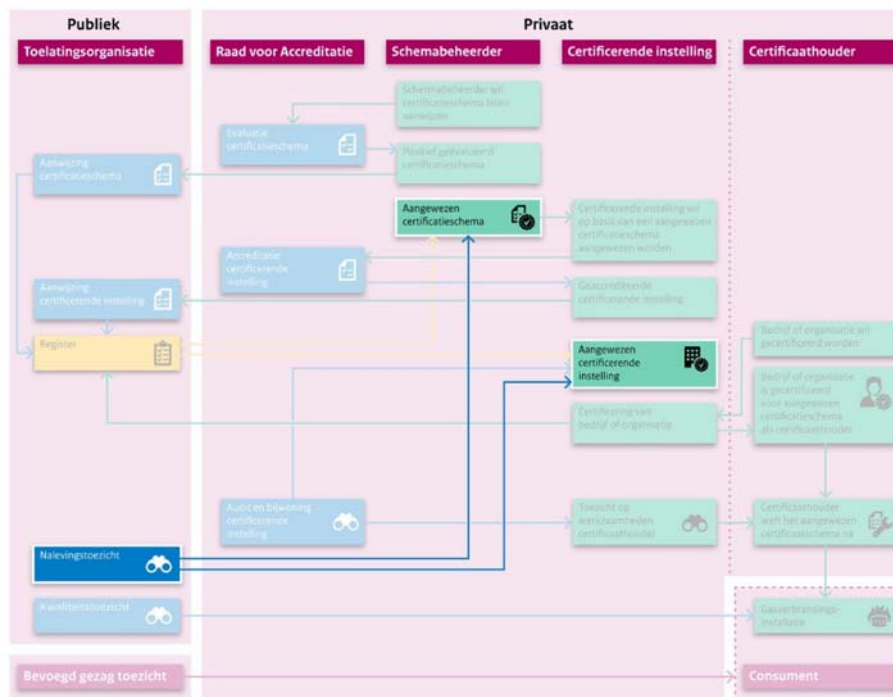
²⁵ Aanwijzingskader certificerende instelling CO-stelsel, TloKB.nl, Publicaties 23-06-2022, Kwaliteitssysteem van de certificerende instelling (COI-2.01, deel C en D, behandeling Woo-verzoeken en toepassing Archiefwet), Bezwaar (COI-2.10), Solvabiliteit certificerende instelling (COI-5.01), Medewerking informatieverzoeken (COI-5.03) en Informatie in het jaarlijks verslag van hoofdstuk 5 van het Aanwijzingskader (COI-5.05).

²⁶ Protocol werkwijze Toelating & Aanwijzing, Staatscourant 2022, 16650, bijlage 3

²⁷ Zie voetnoot 22

4.2.3 Inspecties

Naast het toezien op de naleving van de informatieverplichtingen kan de TloKB besluiten inspecties te houden wanneer de ontvangen informatie hiertoe aanleiding geeft. Een inspectie heeft een vaste basisopzet, maar kan afhankelijk van de inspectiebehoefte worden aangepast.



Figuur 6: Nalevingstoepsicht CO-stelsel door de TloKB

4.3 Samenwerking en afstemming tussen Raad voor Accreditatie en TloKB

Bij het nalevingstoepsicht treedt de TloKB niet in de toezichttaken van de Raad voor Accreditatie, en ook niet in de taken van de certificerende instelling in zijn rol als toezichthoudende instantie op de juiste toepassing van het certificatieschema door de certificaathouder. Dit om onnodige overlap in werkzaamheden te voorkomen.

Omdat in het nalevingstoepsicht op certificerende instellingen en schemabeheerders twee toezichthouders actief zijn, is denkbaar dat de ene toezichthouder tijdens zijn werkzaamheden constateringen en bevindingen doet die op het terrein van de andere toezichthouder liggen. Uit oogpunt van doelmatig en doeltreffend toepsicht is hier van belang dat de Raad voor Accreditatie en de TloKB goed met elkaar samenwerken.

4.3.1 Informeren van de TloKB door de Raad voor Accreditatie

Hoewel de Raad voor Accreditatie het nalevingstoepsicht grotendeels uitvoert heeft de TloKB een brede toepsichtbevoegdheid. De toepsichtbevoegdheid van de TloKB omvat alle in de aanwijzingskaders en de aanwijzingsbeschikkingen voor certificerende instellingen en schemabeheerders gestelde eisen. Deze zijn gebaseerd op het wettelijk kader en geven invulling aan de gestelde regels van de Woningwet geldend voor het CO-stelsel.

De Raad voor Accreditatie en de TloKB stellen elkaar op de hoogte van gepland toepsicht zoals kantoorbezoeken en bijwoningen. Een goede informatie-uitwisseling voorkomt dat beide toezichthouders zich met dezelfde tekortkoming bemoeien en beperkt de toepsichtlast voor de certificerende instelling. Ook voorkomt dit een dubbele toepsichtlast en draagt deze werkwijze bij aan eenduidigheid in het toepsicht. Wanneer de Raad voor Accreditatie dusdanig ernstige tekortkomingen constateert dat deze leiden tot een schorsing of intrekking van de accreditatie zullen deze automatisch ook leiden tot een gelijke sanctie met betrekking tot de aanwijzing door de TloKB. Het handhavingskader CO gaat hierop nader in.

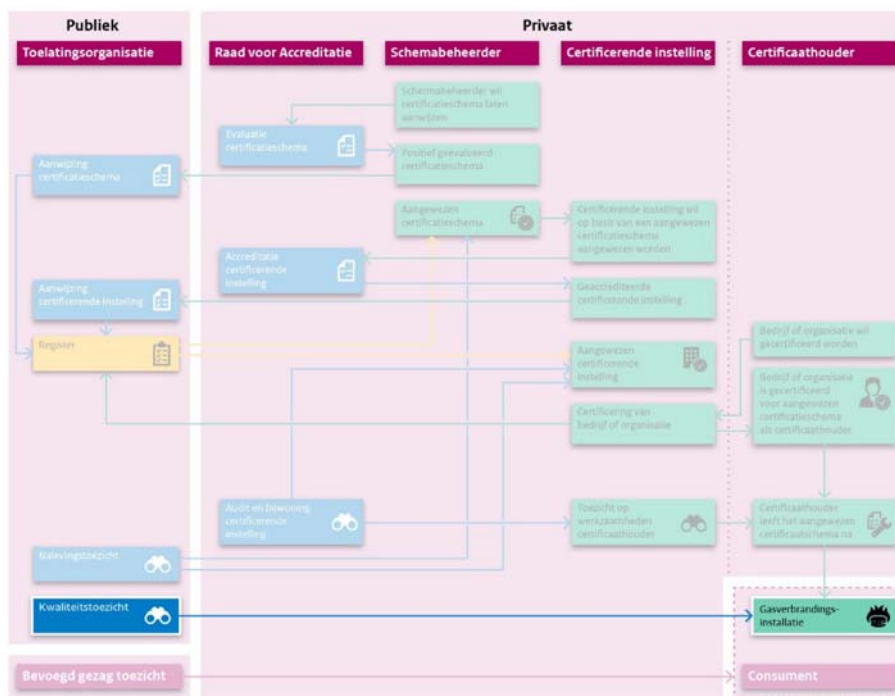
4.3.2 Informeren van de Raad voor Accreditatie door de TloKB

Binnen de werkwijze van de TloKB is uitgangspunt dat de TloKB tijdens haar werkzaamheden bij bevindingen die het terrein van de Raad voor Accreditatie betreffen, de Raad voor Accreditatie direct in kennis stelt, zodat deze direct kan handelen wanneer de situatie hierom vraagt. Ook hier speelt het belang van eenduidigheid van toezicht en voorkomt deze aanpak onduidelijkheid bij de certificerende instelling over welke toezichthouder toezicht houdt op welke aspecten.

5 Kwaliteitstoezicht

5.1 Doel en reikwijdte kwaliteitstoezicht

Naleving van de aangewezen certificatieschema's door de certificerende instelling is noodzakelijk, maar geen doel op zichzelf. Uiteindelijk dient de TloKB deze naleving te beoordelen in de context van het bereiken van het doel van het CO-stelsel. Leidt naleving van de eisen uit de certificatieschema's tot werkzaamheden door certificaathouders aan gasverbrandingsinstallaties die bijdragen aan een reductie van koolmonoxideongevallen?



Figuur 7: Kwaliteitstoezicht CO-stelsel door de TloKB

Om een antwoord te formuleren op deze vraag met betrekking tot doelbereiking voert de TloKB naast het toezicht op de naleving een tweede vorm van toezicht uit, te weten kwaliteitstoezicht. Ook bij het kwaliteitstoezicht zijn de inzichten op basis van vooraf beschikbare informatie belangrijk. Bij de start van het CO-stelsel is het uitgangspunt dat de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties toeneemt, wanneer betrokken partijen ieder hun rol en verantwoordelijkheid op de juiste wijze invullen. De bevindingen in het eerste jaar gelden als nulmeting in het kader van kwaliteitstoezicht. Het absolute aantal gemelde (bijna-) ongevallen is op zichzelf niet de maatstaf voor de effectiviteit van het stelsel. De effectiviteit van het stelsel bepaalt de TloKB door verschillende informatiebronnen in samenhang te verifiëren en analyseren. Zo is de aanpassing van de certificatieschema's een bron van informatie. Ook de Raad voor Accreditatie ziet toe op de werking van de certificatieschema's in de praktijk.

5.2 Inrichting kwaliteitstoezicht

Om bij het kwaliteitstoezicht tot een representatief beeld van de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties te komen zal de TloKB eerst meer kennis en ervaring moeten opdoen. Mogelijkheden waarmee de TloKB kwaliteitstoezicht invulling kan geven zijn:

- Representatieve steekproeven
Het uitvoeren van een representatief aantal aselechte steekproeven geeft een onderbouwd inzicht in de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties. Representatieve steekproeven leggen een fors beslag op de personele capaciteit. Ook leveren steekproeven een aanzienlijke toezichtlast op.



- Selectieve steekproeven
Selectieve steekproeven op basis van signalen leggen minder beslag op de personele capaciteit van de TloKB. De uitkomsten zijn echter minder generaliseerbaar, immers niet representatief. Wel kunnen selectieve steekproeven, zij het beperkt, relevante inzichten opleveren.
- Kwalitatief onderzoek naar in bedrijf gestelde installaties
Alternatief voor steekproeven is het uitvoeren van kwalitatief onderzoek, met behulp van enquêtes en bijwoningen van inspecties door certificaathouders. Ook dit geeft minder generaliseerbare, want niet representatieve uitkomsten. Wel kan onderzoek relevante inzichten opleveren.

6 Programmering toezicht, monitoring en verslag

6.1 Prioriteiten en middellangetermijnstrategie

De TloKB is vanwege haar beperkte middelen genoodzaakt om binnen haar toezichtbeleid prioriteiten te stellen. Hiervoor ontwikkelt de TloKB een middellangetermijnstrategie voor telkens een periode van drie tot vijf jaar. In deze strategie maakt de TloKB inzichtelijk wat binnen deze termijn de beoogde doelstellingen zijn en hoe zij deze doelstellingen stapsgewijs wil realiseren. Mede in dit kader onderhoudt zij contact met relevante betrokken partijen, zowel spelers in en rond de installatiesector als vertegenwoordigers van particuliere en zakelijke consumenten. De TloKB zal deze betrokken partijen bij de totstandkoming van de middellangetermijnstrategie betrekken. In de loop van de tijd kan de TloKB prioriteiten aanpassen aan de ontwikkeling van het stelsel, zoals deze voortvloeien uit de tijdens het toezicht en monitoring opgedane bevindingen.

Op basis van deze middellangetermijnstrategie stelt de TloKB vervolgens per jaar een programmering op, inclusief prioriteiten. De te stellen prioriteiten legt zij in de uit te brengen jaarplannen vast, voorzien van een onderbouwing. Voorlopig uitgangspunt is dat de TloKB jaarlijks overweegt of en welke prioriteiten zij stelt binnen het toezicht, op basis van de in het voorgaande jaar opgedane inzichten en ervaringen. De TloKB zal hierover communiceren via haar jaarplan, de eerste keer in het plan voor 2024.

De TloKB gaat in haar taakuitvoering doelmatig om met de aan haar verstrekte middelen. Gelet op het feit dat de Raad voor Accreditatie grotendeels nalevingstoezicht houdt en de certificerende instelling in de rol van toezichthouder taken uitvoert, zal de TloKB beperkt nalevingstoezicht houden. De TloKB zal de beschikbare capaciteit en middelen vooral inzetten in het kwaliteitstoezicht.

6.2 Informatie als basis voor toezichtprogrammering

In eerste instantie is de TloKB voor het programmeren van toezicht aangewezen op haar informatiebronnen, zoals genoemd in hoofdstuk 3. Op basis van informatie die de TloKB ontvangt van de Raad voor Accreditatie, certificerende instellingen en schemabeheerders en informatie van betrokken partijen en van derden doet de TloKB inzicht op om na te gaan in hoeverre het CO-stelsel tot de beoogde resultaten leidt.

Voor het kwaliteitstoezicht kiest de TloKB bij de start van het toezicht voor het uitvoeren van kwalitatief onderzoek naar in bedrijf gestelde installaties voor het verkrijgen van relevante inzichten. Dit doet zij met behulp van enquêtes en bijwoningen van inspecties door certificerende instellingen. Mochten de ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven, dan zal de TloKB besluiten of het uitvoeren van steekproeven nodig is ter aanscherping van het beeld over de werking van het CO-stelsel.

De inzichten die in de loop van de tijd worden opgedaan bepalen de uiteindelijke inrichting en programmering van zowel het nalevingstoezicht als het kwaliteitstoezicht door de TloKB binnen het CO-stelsel.

6.3 Risicogericht programmeren van toezicht

Voor een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen programmeert de TloKB haar toezicht risicogericht, zoals ook veel andere toezichthoudende organisaties doen. Bij risicogericht programmeren inventariseert de toezichthouder de belangrijkste risico's gerelateerd aan het niet of onvoldoende halen van de doelen van het stelsel:

- vaststellen in hoeverre certificerende instellingen en certificaathouders de aangewezen schema's juist naleven en toepassen;
- vaststellen in hoeverre het stelsel leidt tot reductie van koolmonoxideongevallen door gecertificeerde werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

Bij de start van het toezicht programmeert de TloKB echter nog slechts beperkt risicogericht, omdat nog weinig objectieveerbare gegevens beschikbaar zijn om risico's op te baseren. Hierbij is van belang



om onderscheid te maken tussen het nalevingstoezicht enerzijds en het kwaliteitstoezicht anderzijds.

Voor het nalevingstoezicht is bij de start van het stelsel, zij het beperkt, informatie bekend. De aangewezen schema's van de schemabeheerders en de aanwijzingsvereisten van de certificerende instellingen waarop nalevingstoezicht zich richt heeft de TloKB beoordeeld in het kader van het toetsings- en aanwijzingsproces. In dat kader heeft de TloKB bevindingen opgedaan die zij als aandachtspunten voor het toezicht gebruikt. De TloKB heeft certificerende instellingen en schemabeheerders laten weten dat zij deze bevindingen meeneemt in het nalevingstoezicht.

In het kader van kwaliteitstoezicht voert de TloKB in het eerste jaar na de start van het CO-stelsel inspecties uit om na te gaan in hoeverre de veronderstelling juist is dat de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties toeneemt, wanneer betrokken partijen ieder hun rol en verantwoordelijkheid op de juiste wijze invullen. Deze inspecties zullen veelal bestaan uit het uitvoeren van een schouw van de werkzaamheden van de certificerende instellingen, al dan niet samen met de Raad voor Accreditatie. Naast deze schouwen kan de TloKB ook zelf onderzoek uitvoeren. In de loop van de tijd zal het inzicht toenemen in waar de risico's binnen het CO-stelsel liggen waardoor het kwaliteitstoezicht door de TloKB zich programmatisch risicogericht ontwikkelt. De TloKB zal na één jaar op basis van de opgedane inzichten, ervaringen en andere informatiebronnen verder invulling geven aan de programmering van het kwaliteitstoezicht.

6.4 Thematisch programmeren van toezicht

Uitkomst van risicogericht programmeren kan zijn dat een thema bijzondere aandacht verdient. Ook wanneer de TloKB substantieel signalen krijgt dat een bepaald thema extra aandacht verdient, besluit zij een thema in het jaarplan op te nemen. Binnen de programmering van het nalevingstoezicht valt hierbij te denken aan:

- veel voorkomende (bijna-)ongevallen en de oorzaken van die (bijna-) ongevallen;
- de informatievoorziening door certificerende instellingen;
- de informatieoverdracht door de certificaathouder aan bevoegd gezag en derde partijen.

Binnen de programmering van het kwaliteitstoezicht valt te denken aan:

- de ontwikkeling van het aantal (bijna-)ongevallen en de relatie met de onderhoudsschema's van de installaties.

Afhankelijk hiervan besluit de TloKB thematisch te programmeren binnen ofwel het nalevingstoezicht, dan wel het kwaliteitstoezicht.

6.5 Monitoring ontwikkelingen buiten het CO-stelsel

Voor een goede beoordeling van de effectiviteit van het CO-stelsel is van belang om, naast het toezicht op het stelsel zelf, ook over de grenzen van het CO-stelsel heen te kijken. Deze onderwerpen vallen buiten de reikwijdte van het CO-stelsel, maar zijn wel van belang om te volgen om te komen tot een oordeel van werking van het CO-stelsel als geheel. Daarmee vallen de onderwerpen binnen de monitoringstaak van de TloKB. De uitkomsten worden te zijner tijd ook meegenomen in de evaluatie van het CO-stelsel. Denkbaar onderwerpen zijn:

- de ontwikkeling van het marktaandeel van preventief onderhouden gasverbrandingsinstallaties, per type installatie;
- de ontwikkeling van de frequentie van het preventief onderhoud (jaarlijks of tweejaarlijks) en de relatie van deze frequentie met het optreden van CO-storingen en/of -incidenten;
- de ontwikkeling van het aantal gevallen waarin installaties die onderhouden worden door gecertificeerde installateurs bij herkeuring afgekeurd worden;
- de ontwikkeling van de lasten voor certificaathouders voor het vastleggen van de kwaliteit van hun werkzaamheden;
- het handhavingsbeleid van gemeenten als bevoegd gezag;
- de wijze waarop de installatiebranche kwaliteit en vakmanschap voor hun leden organiseert;
- de mate van implementatie van het stelsel en waarop niet-gecertificeerde werkzaamheden plaatsvinden.
- de ontwikkeling van het aantal incidenten bij installaties die niet onderhouden blijken te zijn;
- het lerend vermogen van de certificaathouder via verbetering van de interne werkwijze van zijn bedrijf.

De TloKB heeft de mogelijkheid naar dit soort onderwerpen eigen onderzoek te doen.

6.6 Jaarlijkse rapportage over het CO-stelsel

De TloKB heeft de wettelijke verplichting om verslag te doen van haar bevindingen aan de Minister



voor VRO. Jaarlijks, vóór 1 juli informeert de TloKB de Minister over het functioneren en de effectiviteit van het stelsel. Gezien de ingangsdatum van het CO-stelsel is dit voor het eerst in 2024. Om invulling te geven aan de verslaglegging en de toezichtstaak van de TloKB ten aanzien van de effectiviteit en het functioneren van het stelsel maakt de TloKB in eerste instantie gebruik van de beschikbare informatiebronnen, genoemd in hoofdstuk 3 van dit kader. In aanvulling hierop gebruikt de TloKB de bevindingen uit haar toezicht om aan de Minister verslag te doen.