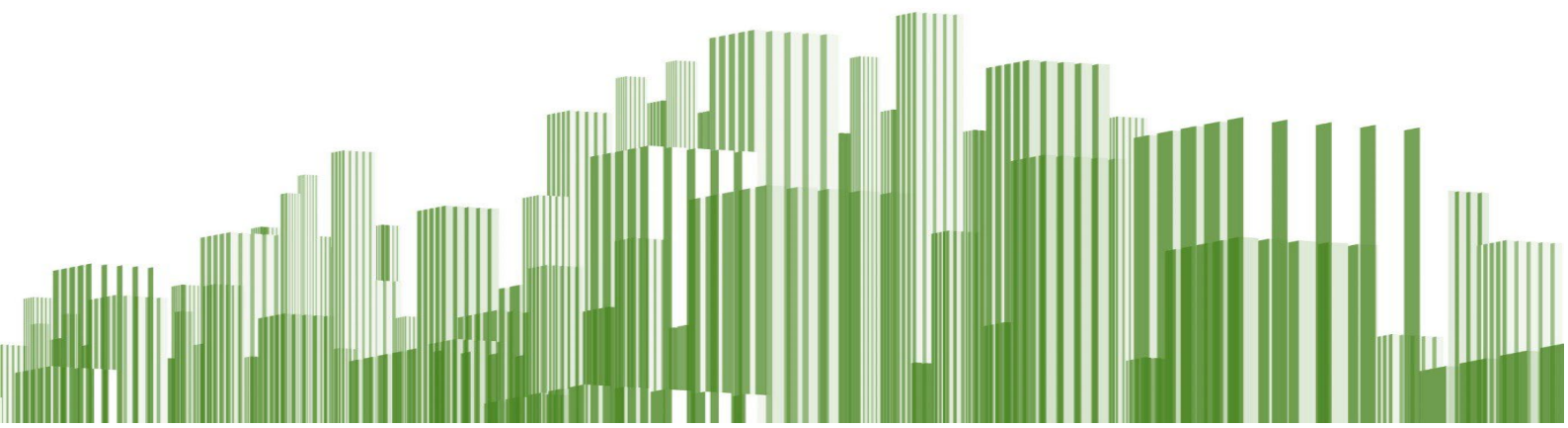




RAPPORT

**Onderzoek kwaliteitsborgingssysteem
stelsel energieprestatie gebouwen**



HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Mobility & Infrastructure
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Onderzoek kwaliteitsborgingssysteem stelsel energieprestatie gebouwen

Sub titel:
Referentie: BI8517-RHD-ZZ-XX-RP-Z-0001
Status: P01.01/S0
Datum: 10 maart 2023
Projectnaam: Kwaliteitsborging Stelsel EPG
Projectnummer: BI8517
Auteur(s): AB

Opgesteld door: AB, LM

Gecontroleerd door: JV

Datum: 10 maart 2023

Goedgekeurd door: PM

Datum: 10 maart 2023

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden veelevoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V. dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Onderzoeksaanpak	3
3	Het kwaliteitsborgingssysteem energieprestatie gebouwen	5
3.1	Het stelsel Energieprestatie van Gebouwen	5
3.2	De bepalingsmethode: NTA 8800	5
3.3	Opnameprotocollen: ISSO 75-1 en ISSO 82.1	5
3.4	Kwaliteitsborging: BRL 9500	6
4	Bevindingen	8
4.1	Bevindingen op basis van het analysekader	8
4.2	Voorgestelde verbeterpunten	26
5	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	30

1 Inleiding

Op 1 januari 2021 is een nieuwe methode voor de bepaling van de energieprestatie (en daarmee van het label) van gebouwen van kracht geworden. Tegelijkertijd is de Beoordelingsrichtlijn, waarin de eisen opgenomen zijn waar door een bedrijf aan voldaan moet worden om labels te mogen afgeven, vernieuwd. Een label mag alleen door een erkende, gekwalificeerde energieprestatieadviseur die ter plaatse de situatie komt opnemen, opgesteld worden. Vanwege de omvangrijke wijzigingen in de bepalingsmethode moesten alle energieprestatieadviseurs zich per 1 januari 2021 opnieuw kwalificeren om energieprestatierapporten op te mogen stellen. De nieuwe methode is uitgebreider dan de oude methode: er moeten meer parameters opgenomen worden. Het aan de opdrachtgever uitgereikte label is uitgebreider en biedt meer informatie dan het oude label.

Voor de kwaliteitsborging op de bepaling van de energieprestatie en het afgeven van een label, is een systeem in werking. Dit systeem is vastgelegd in de richtlijn BRL 9500. De BRL 9500 biedt bedrijven en organisaties de mogelijkheid zich te laten certificeren voor de werkzaamheden die leiden tot het opstellen van een energieprestatierapport van gebouwen waarin de energieprestatie van een gebouw is vastgelegd. Deze energieprestatie moet bij nieuwbouw vastgesteld worden bij de aanvraag voor een Omgevingsvergunning en bij oplevering en in de bestaande bouw bij verkoop of verhuur. In alle gevallen geldt dat dit rapport slechts kan worden afgegeven door een gecertificeerd bedrijf dat beschikt over een NL-EPBD certificaat, afgegeven op basis van de BRL 9500.

Directe aanleiding voor de wijziging van de BRL 9500 is de nationale implementatie van een nieuwe set Europese normen voor de bepaling van de energieprestatie van gebouwen middels de NTA 8800. Deze Nederlandse Technische Afspraak (NTA) geldt zowel voor nieuwe als bestaande gebouwen, voor woningen én utiliteitsgebouwen. De wijziging van de kwaliteitssystematiek die als gevolg van de NTA 8800 nodig was, is tevens gebruikt om de richtlijn aan te laten sluiten bij de eisen die de overheid stelt aan de energieprestatie van nieuwe gebouwen en de wens van de overheid en markt een aantal wijzigingen door te voeren, waaronder het aantal regelingen te beperken¹.

Na invoering van het nieuwe systeem per 1-1-2021 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) de afgelopen tijd via verschillende wegen signalen ontvangen over ontoereikende kwaliteit van afgegeven energielabels in de gebouwde omgeving. Uit de kwaliteitsmonitoringsrapportage van de schemabeheerder van het kwaliteitsborgingsysteem, InstallQ, blijkt dat er te vaak kritieke afwijkingen worden geconstateerd in energieprestatieberekeningen voor het energielabel. Samen met InstallQ zijn en worden daarvoor maatregelen voorbereid.

In dit rapport wordt onderzocht of het kwaliteitsborgingsysteem voldoende waarborgen biedt voor de gewenste kwaliteit en betrouwbaarheid van het energielabel. Is het systeem relatief eenvoudig te omzeilen, waardoor zaken uit het zicht blijven van het systeem en het systeem faalt? Werkt het kwaliteitsborgingsysteem zoals het zou moeten werken en zoals het op papier staat? Verwant hieraan ontstaat vervolgens ook de vraag of de problematiek rondom de energielabels voldoende inzichtelijk wordt middels het systeem of dat het probleem groter is dan BZK uit de cijfers van de kwaliteitsmonitoring rapportage kan opmaken.

BZK hecht veel waarde aan een kwalitatief goed energielabel omdat het energielabel een steeds grotere rol speelt in het economisch verkeer en gaat spelen in de gebouwde omgeving. Waar het energielabel oorspronkelijk meer als een verduurzamingsinstrument (communicatief en bouwtechnisch sturend) fungeerde, is het economisch belang inmiddels sterk toegenomen. Zo worden er huurpunten aan

¹ Nationale beoordelingsrichtlijn voor het NLEPBD®-procescertificaat voor 'Energieprestatie gebouwen'; ISSO, 28 november 2019.

toegekend, waardoor het de huurprijs mede bepaalt. Er worden rentekortingen op hypotheeklen gegeven en de waarde van woningen wordt steeds sterker beïnvloed door het label.

Voorliggende rapportage bespreekt de kwaliteit en het functioneren van het kwaliteitsborgingsysteem zelf en verkent zaken die buiten het zicht van het kwaliteitsborgingsysteem blijven. Het gaat niet over het toetsen van de kwaliteit van de toegekende energielabels; dit wordt opgepakt in het kader van de monitoringsrapportage.

Anders gezegd: Voorliggend onderzoek focust zich niet zozeer op óf de juiste dingen *goed* gedaan worden (conform stelsel voor kwaliteitsborging) maar juist op óf de *juiste* dingen worden gedaan om de kwaliteit van de kwaliteitsborging te garanderen. Is het systeem voldoende betrouwbaar en robuust om (afwijkingen) in beeld te brengen wat het in beeld moet brengen om zo voldoende kwaliteit van het label te kunnen borgen? Zijn de ingebouwde check en balances toereikend? Negatief geformuleerd: 'Kan men kwaad doen, als men kwaad wil?' Kan het systeem (deels) omzeild worden om tegemoet te komen aan de belangen van één van de actoren in het economisch verkeer?

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe ziet het systeem voor de kwaliteitsborging van energielabels eruit?
2. Is het kwaliteitsborgingsysteem binnen het stelsel voldoende robuust en betrouwbaar?
3. Welke zwakke plekken zijn er aanwezig in het kwaliteitsborgingsysteem?
4. Welke aanbevelingen vloeien voort uit het onderzoek?

Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond en vraagstelling van het onderzoek. In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak beschreven en het analysekader dat is gehanteerd voor het toetsen van de verzamelde informatie. Hoofdstuk 3 schetst vervolgens het kwaliteitsborgingsysteem voor energielabels. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de bevindingen uit het onderzoek. Tot slot volgen in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen.

2 Onderzoeksaanpak

2.1.1 Documentenstudie en interviews

Het begin van het onderzoek richtte zich op het verzamelen van informatie en verkrijgen van inzicht middels het bestuderen van relevante informatie. Ook vond in deze fase een brede oproep plaats onder energieprestatieadviseurs om deel te nemen aan dit onderzoek. Hiertoe heeft een oproep gestaan op de website van Stichting Kenniscentrum Energieprestatie gebouwde Omgeving (KEGO). Mensen/organisaties konden zich melden via het sturen van een e-mail naar de onderzoekers. Een dergelijke oproep maakt dat er mogelijk sprake is van een selectiebias in de groep respondenten: het ligt voor de hand dat mensen die een uitgesproken negatieve mening hebben over de huidige kwaliteit eerder reageren dan mensen die hier meer neutraal of positief tegenaan kijken. Gelet op het doel van het onderzoek (missen we zaken en kan men 'kwaad' als men 'kwaad' zou willen) is dat voor het inventariseren van mogelijke onregelmatigheden of onwenselijkheden juist interessant. Het onderzoek schetst daarmee echter niet per se een representatieve afspiegeling van de kwaliteit van de afgegeven energieprestatierapporten.

Op basis van de aanmeldingen heeft een beperkte selectie plaatsgevonden gevonden op basis van omvang van de organisatie, rol in de BRL 9500 en bouwtype (woning/utiliteit) waarop partijen labels verstrekken. Er hebben 19 interviews plaatsgevonden. Uitgangspunt in het onderzoek was dat de geïnterviewden volledig anoniem zouden blijven om zo de geïnterviewde over de streep te trekken om meer eventueel gevoelige informatie te delen die liefst ook onderbouwd wordt met bewijsmateriaal.

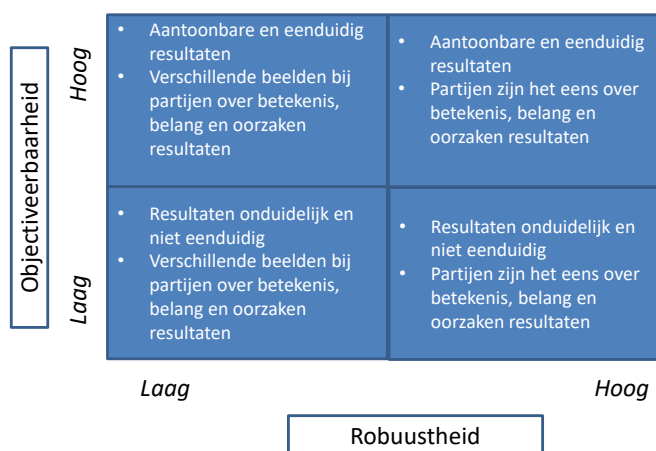
In totaal zijn uiteindelijk 14 energieprestatieadviseurs vanuit certificaathouders geïnterviewd (waarvan 4 ook opleidingen verzorgen en 2 ook als externe auditor zijn/worden ingezet), 3 certificerende instellingen, 1 interview met InstallQ als schemabeheerder en 1 met de Raad voor Accreditatie.

Evaluatiekwadrant

Insteek in het onderzoek is gebruik te maken van het Evaluatiekwadrant om de opgehaalde gegevens op een zorgvuldige manier te duiden. Op basis van de uitgangspunten van het evaluatiekwadrant worden de gegevens en uitspraken enerzijds beoordeeld op 'robustheid' (mate waarin resultaten worden gedeeld door alle partijen) en anderzijds naar 'objectiveerbaarheid' (mate waarin resultaten aantoonbaar zijn).

Bij een hoge robuustheid en objectiveerbaarheid is sprake van aantoonbare en eenduidige resultaten, eensgezindheid bij partijen over het belang en de betekenis van resultaten, erkenning van leerresultaten en bereidheid tot vervolgspraken. Bij een lage robuustheid en een lage objectiveerbaarheid zijn de resultaten onduidelijk en diffuus, leven er verschillende beelden bij partijen over betekenis en belang van de resultaten en is er geen zicht op leerervaringen en een vervolg.

Opgemerkt wordt dat het kwadrant als conceptueel leidraad dient voor de interviews en analyse niet als meetlat voor alle individuele uitspraken.



Figuur 1: Het evaluatiekwadrant.

2.1.2 Analyse kader

De BRL 9500 is een procescertificering dat moet toezien op de kwaliteit van de totstandkoming van het afgegeven energielabel. Daarmee overstijgt het de kwaliteitsborging van een enkele organisatie en is het bijvoorbeeld niet (vergelijkbaar met) een certificering van een managementsysteem zoals ISO 9001 voor kwaliteitszorg. Desalniettemin zijn er onderliggende uitgangspunten van een dergelijk systeem als analysekader te hanteren. Ook is als toetsingskader gekeken naar bredere organisatiemodellen zoals het 7-S model van McKinsey. Dit model is bedoeld als analysemodel van organisaties. Echter, gelet op het gemeenschappelijke doel in eenduidigheid en transparantie binnen het stelsel van de energielabels zijn verschillende elementen uit het model hier ook in een interorganisationele setting van belang.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is het analysekader dan als volgt:

1. **Context van de kwaliteitsborging:** Hierbij gaat het om omgevingsfactoren of ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de invulling van ('de zwaarte van') de kwaliteitsborging.
2. **Structuur:** Hierbij gaat het om de structuur van de organisatie binnen het stelsel. Het betreft de formele aansturing en onderlinge rollen en gezagsverhouding tussen organisaties en personen. Deze vormen samen het skelet van het stelsel: het zorgt er voor dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder zijn vastgelegd zodat mensen weten wie wat doet en hoe zaken worden afgestemd.
3. **Systemen en middelen:** Dit betreft de systemen en (hulp-)middelen waaruit het stelsel primair (op papier) is opgebouwd en in de praktijk dient te worden toegepast: het geheel van beoordelingsrichtlijnen, opnameprotocollen, interpretatiedocumenten van opnameprotocollen, geattesteerde software, examens en audits.
4. **Vakbekwaamheid mensen:** Uiteindelijk staat of valt de kwaliteitsborging met de mensen die invulling en uitvoering geven aan het stelsel. Elementen die hier een rol spelen zijn zaken als kennis, ervaring, competenties, deskundigheid, opleidingen en behoeften.
5. **Uitvoeringsproces:** De wijze waarop de totstandkoming van een energieprestatieberekening en het energielabel conform de ingeregelde procedures in de praktijk plaatsvindt.
6. **Verbeter- en risicomanagement:** Dit aspect richt zich op het monitoren, analyseren en zo nodig (aansturen op het) verbeteren van (elementen in) het stelsel om zo de kwaliteit (betrouwbaarheid en reproduceerbaarheid) van het energielabel te verhogen.
7. **Regievoering:** Dit betreft de mate waarin er sprake is van coördinatie, sturing en leiding vanuit het doel van de BRL 9500 naar de uitvoering in de praktijk. Een goede kwaliteitsborging veronderstelt daarbij dat er een gremium, partij of organisatie is die verantwoordelijkheid neemt voor de effectiviteit van de kwaliteitsborging.

3 Het kwaliteitsborgingssysteem energieprestatie gebouwen

3.1 Het stelsel Energieprestatie van Gebouwen

In opdracht van BZK is het Stelsel Energieprestatie van Gebouwen (hierna: Stelsel EPG) en de daarbij behorende bepalingmethode vernieuwd. Het doel was om te komen tot een eenduidige en transparante bepalingmethode die bruikbaar is in het kader van de bouwregelgeving. De methode moet daarbij voldoen aan de Europese richtlijn Energieprestatie Gebouwen (EPBD) in verband met de inwerkingtreding van de eisen voor bijna-energie neutrale nieuwbouw (BENG) op 1 januari 2021 en aansluiten bij de behoefte en beleving van de consument². Het Stelsel EPG bestaat uit verschillende onderdelen waarbij de bepalingmethode als basis dient; deze is vastgelegd in een Nederlands Technische Afspraak (NTA 8800). De NTA 8800 is aangewezen in de bouwregelgeving.

Om de kwaliteit van energieprestatieadviezen en labels te borgen is een kwaliteitsborging ingericht dat samen het Stelsel EPG vormt. Het bestaat grofweg uit beoordelingsrichtlijnen³, opnameprotocollen, interpretatiedocumenten van opnameprotocollen, geattesteerde software en examens. Onderstaande toelichting is ontleend aan Stelsel Energieprestatie van Gebouwen - Gebouwenenergieprestatie (EPG).

3.2 De bepalingmethode: NTA 8800

De nationale bepalingmethode is vastgelegd in een Nederlandse Technische Afspraak (NTA 8800). NTA 8800 is te downloaden bij NEN (vrij beschikbaar). Het doel was om te komen tot een stelsel voor een eenvoudige, transparante bepalingmethode die bruikbaar is in het kader van de bouwregelgeving, waarbij het ministerie van BZK diverse randvoorwaarden heeft vastgesteld.

De methode moet bijvoorbeeld voldoen aan de Europese richtlijn Energieprestatie Gebouwen (EPBD) en aansluiten bij de behoefte en beleving van de consument. Sinds 1 januari 2021 wordt NTA 8800 aangewezen in de bouwregelgeving en is het nieuwe Stelsel EPG in werking getreden. Met de bepalingmethode kan onder meer gerekend worden om aan te tonen dat men voldoet aan de eisen voor bijna energieneutrale nieuwbouw (BENG) en de aanvullende eis voor nieuwbouw woningen.

De NTA 8800 geeft termen, definities en de methode voor de bepaling van de getalswaarde van de energieprestatie en daaruit afgeleide indicatoren van een gebouw of een deel van een gebouw. Het toepassingsgebied strekt zich uit over alle gebouwen van alle gebruiksfuncties waarvoor de (bouw)regelgeving eisen stelt aan de energieprestatie, zoals woningen, woongebouwen en utiliteitsgebouwen, zowel nieuw als bestaand.

De NTA is opgesteld door de projectgroep NTA8800 onder verantwoordelijkheid van de Programmaraad 'Stelsel energieprestatie gebouwen'.

3.3 Opnameprotocollen: ISSO 75-1 en ISSO 82.1

Een energieprestatieberekening en het opstellen van een rapportage hiervan gebeurt aan de hand van een opname van een gebouw. Dit kan middels een basisopname of een detailopname. Om de opnames zo eenduidig mogelijk te laten plaatsvinden, in lijn met de NTA 8800, zijn door ISSO opnameprotocollen en -formulieren ontwikkeld met nadere duiding en interpretatie van gebouwelementen, installaties et cetera. Voor de utiliteit betreft dit ISSO-publicatie 75.1 en voor woningbouw geldt ISSO-publicatie 82.1.

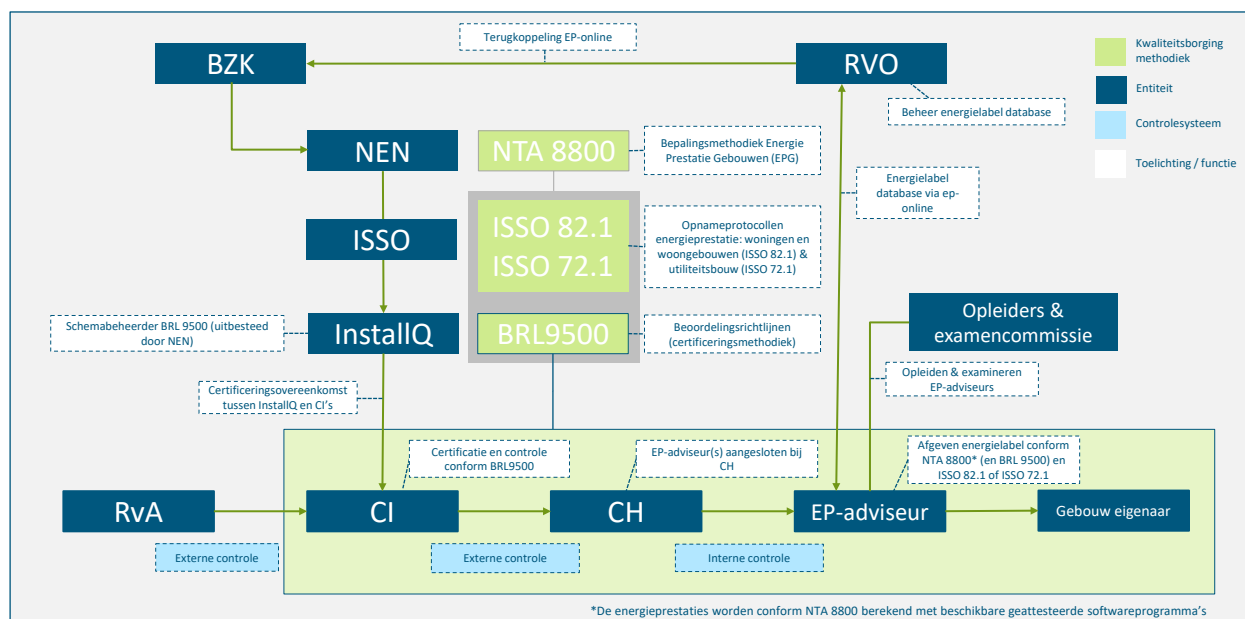
² Stelsel Energieprestatie van Gebouwen - Gebouwenenergieprestatie (EPG)

³ De beoordelingsrichtlijnen (BRL-en) worden ook aangewezen in regelgeving als het bouwbesluit.

Voor een opname is niet altijd dezelfde informatie beschikbaar. Bij bestaande bouw kunnen minder parameters opgenomen worden dan bij nieuwbouw. Daarom is er onderscheid gemaakt wanneer de basisopname toegepast kan worden en wanneer een detailopname verplicht is. Sinds 1 januari 2021 moet voor de aanvraag van een omgevingsvergunning of bij oplevering van nieuwbouw altijd de detailopname worden toegepast.

3.4 Kwaliteitsborging: BRL 9500

Om er voor te zorgen de kwaliteit van het Energieprestatie Advies op basis van NTA 8800 voldoende is geborgd, is onderstaande kwaliteitsborging ingericht dat samen met NTA 8800 het Stelsel EPG vormt.



Figuur 2: Kwaliteitssysteem energielabel.

De Beoordelingsrichtlijn BRL 9500 is een door de Centrale Commissie van Deskundigen van InstallQ aanvaarde nationale beoordelingsrichtlijn waarin certificatieschema's zijn beschreven die worden gehanteerd door elke certificerende instelling (er zijn 4 certificerende instellingen) die daarvoor door de Raad voor Accreditatie (Raad voor Accreditatie) is geaccrediteerd. Accreditatie door de Raad voor Accreditatie houdt in dat de uitvoering van het certificatieschema door de geaccrediteerde certificerende instelling voldoet aan de eisen van NEN-EN-ISO/IEC17065. Deze norm stelt eisen voor certificerende instellingen die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten. Deze internationale norm bevat eisen voor de competentie van, consistente uitvoering door en onpartijdigheid van certificerende instellingen die producten, processen en/of diensten certificeren.

Sinds 1 januari 2021 dienen alle certificerende instellingen en certificaathouders te werken volgens de herziene beoordelingsrichtlijnen BRL 9500-W en BRL 9500-U voor de werkzaamheden die leiden tot het opstellen van een energieprestatierapport van gebouwen, waarin de energieprestatie van een gebouw is vastgelegd. Wijzigingen in de beoordelingsrichtlijnen worden bekend gemaakt middels wijzigingsbladen.

De BRL 9500 wordt ondersteund door een aanvullende beoordelingsrichtlijn, de BRL 9501. De berekeningen van de energieprestatie van gebouwen dienen te worden uitgevoerd met rekenprogramma's die geattesteerd zijn volgens deze beoordelingsrichtlijnen BRL 9501. De testen die hiervoor op de software worden gebruikt zijn daarbij opgenomen in de ISSO publicatie 54 'Energie Diagnose Referentie'.

Examencommissie

Binnen het stelsel dienen energieprestatieadviseurs een proeve van vakbekwaamheid af te leggen. De eindtermen voor de vakbekwaamheid van de energieprestatieadviseurs voor utiliteitsbouw en woningbouw op basis van de opnameprotocollen, voor zowel basis- als de detailopname, worden vastgesteld door de EPA-examencommissie die rechtstreeks valt onder de verantwoordelijkheid van het Centraal College van Deskundigen (CCvD) van InstallQ⁴. In de commissies zitten deskundigen op een bepaald vakgebied en partijen die betrokken zijn bij de installatiesector. Taken van de examencommissie zijn⁵:

- Samen met de expertgroepen opstellen van eindtermen, toetsmatrijs, normering/toetsing, correctieprotocol.
- Vaststellen en actueel houden van examenvragen.
- Behandeling van klachten.
- Evalueren examenresultaten.
- Toezicht op opleidingen en cursusinstituten (accreditatie).
- Verslaglegging naar het CCvD.

De examens worden afgenomen door verschillende instituten, o.a. Cito, Examenpark en Stichting Nederlands Exameninstituut (SNEI). Opleidingen tot energieprestatieadviseur worden vanaf begin 2020 door verschillende opleiders in de markt aangeboden.

Relevante certificering binnen BRL 9500

Om de kwaliteitsborging binnen de BRL 9500 te waarborgen dienen de organisaties die hier een rol in hebben en op toezien te voldoen aan bepaalde eisen. Dit wordt geborgd middels ISO-certificeringen. Wanneer een organisatie ISO gecertificeerd is, wil dat dus zeggen dat er voor 100% voldaan wordt aan alle eisen van de betreffende internationale norm. Een onafhankelijke externe organisatie, een certificerende instelling, beoordeelt of wordt voldaan aan de betreffende norm en doet dit op basis van onderzoek (een externe audit). De certificatie-instelling is daarbij zelf geaccrediteerd conform de ISO-certificering 17065.

De accreditatie heeft een bepaalde scope; in dit geval de BRL 9500. Certificerende instellingen kunnen geaccrediteerd zijn voor meerdere certificatieschema's. De certificatie-instellingen worden jaarlijks door de Raad voor Accreditatie op de 17065 geaudit. Dit vindt niet specifiek plaats voor de BRL 9500. Er is één certificerende instelling die enkel voor de BRL 9500 is geaccrediteerd. Bij certificerende instellingen die voor meerdere certificatieschema's zijn geaccrediteerd wordt een bredere scope geaudit.

⁴ Vanaf medio 2022 bestaat de COEC niet meer en valt de Examencommissie rechtstreeks onder het CCvD.

⁵ Bron: website: <https://installq.nl/commissies-examens>.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt het kwaliteitsborgingssysteem voor energielabels geëvalueerd middels de elementen van het analysekader. Per element worden de bevindingen gepresenteerd. De focus ligt hierbij op de vraag of het systeem voldoende betrouwbaar en robuust is om (afwijkingen) in beeld te brengen wat het in beeld moet brengen om zodoende voldoende kwaliteit van het label te kunnen borgen? Zijn de ingebouwde checks en balances toereikend? Negatief geformuleerd: 'Kan men kwaad doen, als men kwaad wil?' Kan het systeem (deels) omzeild worden, bijvoorbeeld om tegemoet te komen aan de belangen van één van de actoren in het economisch verkeer?

4.1 Bevindingen op basis van het analysekader

De bevindingen uit het onderzoek worden hieronder besproken aan de hand van het analysekader uit hoofdstuk 2.

4.1.1 Context van de kwaliteitsborging

Context van de kwaliteitsborging BRL 9500: Hierbij gaat het om omgevingsfactoren of ontwikkelingen die relevant (kunnen) zijn voor de invulling van ('de zwaarte van') de kwaliteitsborging.

Kwaliteitsborging is geënt op keten van vertrouwen met onafhankelijke interne en externe controle

De kwaliteitsborging is gebaseerd op het borgen van de kwaliteit van organisatieprocessen die feitelijk tot een energieprestatieberekening (en label) leiden. De BRL 9500 betreft derhalve een procescertificering waarbij de kwaliteit van de (organisatie)processen en de processen in de keten de uiteindelijke kwaliteit van het label borgen. Er ontstaat derhalve een keten van verantwoording (chain-of-custody) waarin de ene partij gecontroleerd wordt door een andere. Het stelsel kent hiertoe een aantal borgingen via een keten van controle en verantwoording:

1. De organisatie van de certificaathouder, en daarmee direct of indirect, de organisatie van de energieprestatieadviseur dient te voldoen aan een set vereisten zoals opgenomen in de BRL, waaronder vereisten met betrekking tot de vakbekwaamheid van de energieprestatieadviseurs en de beschikking over een kwaliteitshandboek, de meest recente BRL, ISSO opnameprotocol en interpretatiebesluiten, en over de meest actuele versie van een conform BRL 9501 geattesteerd rekenprogramma. Ook zijn er eisen met betrekking tot de projectenregistratie en het projectdossier.
2. De werkzaamheden van de energieprestatieadviseur worden conform hoofdstuk 6.1 van de BRL 9500 steekproefsgewijs beoordeeld middels een audit door een onafhankelijke interne auditor binnen de certificaathouder (in principe is dit een interne toets maar éénmansbedrijven maken voor een interne audit gebruik van een collega-certificaathouder).
3. De certificaathouder wordt getoetst door de certificerende instelling waar ze bij is aangesloten (steekproefsgewijs op dossierniveau en op organisatieniveau). De certificerende instelling bepaalt daarbij of het product, dienst of proces aan de eisen van het schema (hier: de BRL 9500) voldoet.
4. De certificerende instelling is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie en wordt daarop periodiek beoordeeld. De Raad voor Accreditatie kan daarbij verschillende beoordelingsmethoden toepassen waaronder documentenonderzoek, kantooronderzoek en bijwoning (meelopen met een auditor van de certificerende instelling).

In zijn algemeenheid is de kwaliteitsborging zo opgezet dat er enerzijds sprake is van een vorm van kwaliteitsborging van gecertificeerde processen binnen organisaties en anderzijds een externe audit door een onafhankelijke derde. Externe audits vinden plaats op zowel de organisatie als steekproefsgewijs op het geleverde werk (projectdossier en in het werk). De onafhankelijke externe audit is daarbij vanuit vertrouwensoogpunt voor kwaliteitsborging cruciaal. De Raad voor Accreditatie spreekt daarbij ook van een keten van vertrouwen.

Krappe planning bij de introductie van de NTA 8800 en BRL 9500 ijlt na in de kwaliteit

Meerdere respondenten geven aan dat de planning aan de voorkant bij de overgang naar de NTA 8800 te krap was. Er waren per 1-1-2021 onvoldoende vakbekwame mensen. Medio december werden nog zaken gewijzigd terwijl de adviseurs per 1 januari middels aantoonbare vakbekwaamheid (via examens) te werk dienden te gaan. Een respondent geeft aan dat de rekensoftware in het begin niet kon registreren op basis van representativiteit maar enkel op basis van een uniek object. Ook de vele wijzigingen sinds begin 2021 binnen het stelsel (BRL 9500, ISSO opnameprotocollen) tonen aan dat verdere doorontwikkeling ten behoeve van de kwaliteit noodzakelijk was. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat het bij examens onduidelijk was wat moest worden aangehouden: de ISSO-publicatie met (reken)fouten of de wiskundige berekening zoals we op school geleerd hebben?

R1: 'De NTA8800 was een snelkookpan waarbij de software nog niet zo ver was. Mensen hadden ook nog geen diploma's. Het examen is pas laat gekomen. De planning is veel te krap geweest. Dit speelt nog steeds. In januari 2023 komt er weer een update van de NTA, dan moet ook ISSO en software mee veranderen.'

Keuze voor een gedetailleerd product heeft consequenties voor de hele kwaliteitsketen

Bij de overgang naar de NTA is gekozen voor een meer gedetailleerde berekeningsmethode van de energieprestatie. Het aantal in te vullen parameters is ten opzichte van de eerdere systematiek flink uitgebreid. Er geldt daarbij: des te meer parameters, des te meer kans op (menselijke) fouten. Een keuze voor meer parameters betekent dus ook dat de energieprestatieadviseurs en auditoren ook in meer detail opgeleid, getraind en geëxamineerd moeten worden. En, de gebruikte rekensoftware moet worden vernieuwd en getest. Dat kost doorlooptijd die er in de praktijk onvoldoende is. De schemabeheerder geeft aan dat idealiter alle wijzigingen medio het jaar bekend zouden moeten zijn om ze in het resterende deel van het jaar te kunnen implementeren in opleidingen, examens, software et cetera.

Het energielabel krijgt een steeds belangrijkere rol in het economisch verkeer

De insteek van de wijzigingen en de detailleringen is dat het energielabel een meer betrouwbaar beeld geeft van de energieprestatie van een gebouw. Dit schept ook verwachtingen ten aanzien van de betrouwbaarheid van het label. Het label wordt bijvoorbeeld gekoppeld aan huurpunten waardoor het de huurprijs beïnvloedt, er worden subsidies aan gekoppeld, er worden rentekortingen op hypotheek gegeven en de waarde van woningen wordt inmiddels beïnvloed door het label. Het verschil in huurpunten kan door een verschil in één energielabelstap oplopen tot 10 punten bij een eensgezinswoning, het geen circa € 50 per maand in huur betekent^{6,7}. Medio 2022 was het verschil in woningwaarde circa 3 – 4% tussen twee opeenvolgende labels, ofwel een verschil van circa € 15.000 in woningwaarde⁸.

De verwachtingen omtrent de kosten van het vernieuwde energielabel lijken onvoldoende in verhouding te staan tot de verdere impact in het economisch verkeer

Het energielabel brengt meer kosten met zich mee dan het eerdere, niet vergelijkbare, vereenvoudigd energielabel. De kosten van het nieuwe label werden geschat op gemiddeld € 100 voor appartementen en € 190 voor eengezinswoningen, afhankelijk van het type woning, de beschikbare informatie en de tijd die een adviseur nodig heeft om de woning op te nemen⁹. De prijzen in de markt variëren daarbij sterk. Wanneer bijvoorbeeld op woninglabel.nl een prijvergelijking wordt opgevraagd voor een tussenwoning van 50-100 m² dan varieert de prijs van € 149 tot € 369¹⁰. De tijdsduur en de uurtarieven bepalen in Nederland veelal de prijzen van de energielabels. Voor particuliere eengezinswoningen liggen de kosten tussen de € 250 en

⁶ [Welke invloed heeft het nieuwe energielabel op de huurpunten van mijn woning? | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie/energiebesparing/wonen/woninglabel/welke-invloed-heeft-het-nieuwe-energielabel-op-de-huurpunten-van-mijn-woning)

⁷ [wetten.nl - Regeling - Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte - BWBR0015386 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Uitvoeringsregeling-huurprijzen-woonruimte-BWBR0015386-overheid.nl)

⁸ <https://www.nvm.nl/nieuws/2022/de-waarde-van-het-energielabel/>

⁹ [Nieuw energielabel voor gebouwen per 1 januari 2021 | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie/energiebesparing/wonen/woninglabel/nieuw-energielabel-voor-gebouwen-per-1-januari-2021)

¹⁰ Raadpleging website 25 januari 2023.

€300 exclusief btw¹¹. Ter vergelijking: een gevalideerd taxatierapport voor bestaande woning ten behoeve van bijvoorbeeld een hypotheekaanvraag bedraagt gemiddeld circa € 600 - € 800^{12,13}.

Gelet op de wijzigende context door het toenemend gebruik van het energielabel in het economisch verkeer betwijfelen de onderzoekers of de gehanteerde bedragen (nog) wel toereikend zijn en voldoende in verhouding staan tot de gevraagde/nodige kwaliteit van het energielabel. Politieke druk om het label niet te duur willen maken speelt hier mogelijk ook een rol.

Uit het zogenaamde Spiegelonderzoek dat eind 2021 in opdracht van BZK plaatsvond, bleek dat bij 11 afgegeven labels voor 4 woningen, bij 3 woningen verschillende labels zijn afgegeven met een verschil van maximaal twee labelstappen¹⁴. Zoals hierboven geconstateerd kan een verschil van 1 labelstap als gevolg van een verkeerde beoordeling/opname van het object al € 50 huur per maand schelen of circa € 15.000 bij een aan-/verkooptransactie. Met andere woorden: bij een uurtarief van € 50 zou één uur meer tijd voor een gemiddeld energielabel zichzelf reeds in 1 maand huur terugverdienen, ervan uitgaand dat er anders een verkeerd label zou zijn afgegeven.

Keuze voor differentiatie in steekproefomvang roept vragen op over doeltreffendheid

Uiteindelijk is de keuze voor het systeem van kwaliteitsborging een keuze tussen enerzijds de kwaliteit en betrouwbaarheid en anderzijds eenvoud en kosten. Dit geldt ook voor de keuze in steekproeftrekking en steekproefomvang. Bij utiliteitsbouw geldt altijd een steekproefomvang van 5%. Er is bij woningbouw in de BRL 9500 gekozen voor een systeem waarin certificaathouders die veel labels afgeven relatief minder vaak worden gecontroleerd: waar een partij die tot 1.000 afgegeven woninglabels 20 controles krijgt, krijgt een organisatie die meer dan 1.000 labels afgeeft nog maar 1 controle per duizend extra woninglabels. Binnen één en dezelfde organisatie met één en dezelfde aansturing en kwaliteitsborgingssysteem is dit verdedigbaar.

Echter, in een markt waarin zzp-ers via een koepelorganisatie als certificaathouder (als ware als één organisatie zijnde) kunnen opereren, schiet de steekproef-efficiency zijn doel voorbij. Immers: de achterliggende gedachte van een kleinere steekproefomvang bij een groter aantal labels is bedacht vanuit het beeld dat een certificaathouder meer/ruimer ervaren is, de kwaliteit van haar interne processen systematisch borgt en verbeterd (door gedeelde waarden die zijn ondersteund middels eenduidige procedures, training, opleiding, communicatie etc.) en daardoor beter in staat is een eenduidig en betrouwbaar label af te geven. Bij koepelorganisaties is echter geen sprake van één interne organisatie maar zijn er juist vele losse organisaties waar geen eenduidige sturing op plaatsvindt. Dergelijke organisaties middels een kleinere steekproef controleren is vanuit kwaliteitsborging dan ook niet logisch. Overigens wordt meermaals opgemerkt dat een ongelijke steekproefomvang ook nog eens leidt tot een ongelijk speelveld (want financieel voordeel van minder audits).

Meerdere certificaathouders, zowel mensen die met zzp-ers gewerkt hebben, er nog mee werken of zelf zzp-er zijn, geven aan dat een koepelorganisatie minder sturing of grip heeft op zzp-ers dan een zelfstandige certificaathouder op zijn eigen personeel. De Raad voor Accreditatie geeft aan dat de sociale samenhang en sociale controle bij koepels ontbreekt.

¹¹ Prijsmonitoringsstudie: prijspeiling en internationale vergelijking van het nieuwe NTA 8800 energielabel, in opdracht van ministerie van BZK en RVO, Ecorys/EIB, november 2021.

¹² Bron: Vereniging Eigen Huis.

¹³ *Taxatie woning voor je hypotheek | Consumentenbond*

¹⁴ *Spiegelonderzoek energielabels, in opdracht van ministerie van BZK, Stichting W/E adviseurs, 20 januari 2022.*

R1: 'Wij (zelfstandige CH) houden in het begin 100% controle en geven startende adviseurs passend werk, met weinig complexiteit. Startende adviseurs starten bij ons met woningen. Bij koepels is deze sturing veel minder mogelijk. Bij utiliteitsbouw is het opstellen van een energielabel veel lastiger. Welke complexiteit kan een startende adviseur aan?'

R2: 'Sommige koepels laten mensen met weinig werkervaring interne audits doen, want die hebben het nog niet zo druk. Maar die mensen kunnen dat niet; ze hebben geen idee waar ze op moeten letten. Laat audits doen door mensen met minimaal twee jaar werkervaring.'

Als tegengeluid geldt dat er ook certificerende instellingen met koepels als klant zijn die opmerken dat de grote koepels juist ook expertise in huis hebben. De kleinere koepels lijken meer audit-werk voor de certificerende instelling met zich mee te brengen. Daarbij: als de koepels ertussenuit zouden gaan, dan dienen zzp-ers zelf certificaathouder te worden hetgeen een flinke toename in werklust voor de certificerende instellingen zou betekenen (immers: meer certificaathouders).

Al met al lijkt het beeld omtrent de differentiatie in steekproefomvang zich toe te spitsen op de kwaliteit bij koepelorganisaties en de creatie van een ongelijk speelveld. Daarbij heersen verschillende opvattingen, van 'we hebben zzp-ers nodig' tot 'onvoldoende grip op kwaliteit door vele inzet zzp-ers' en 'mogelijkheid voor slecht presterende zzp-ers om via een andere koepelorganisatie terug op het toneel te verschijnen'. Inmiddels is er een wijzigingsvoorstel in de BRL 9500-U en W waarin de tekst voor projectgerichte vervolgccontrole verduidelijkt is door expliciet te stellen dat zowel voor de projectcontroles als de dossiercontroles niet relevant is of de adviseur in dienst is van de certificaathouder, ingehuurd is of via een samenwerkings- of licentieovereenkomst onder het certificaat van de certificaathouder werkt. Deze wijziging zal naar verwachting per 1 juli 2023 in werking treden¹⁵.

4.1.2 Structuur kwaliteitsborging BRL 9500

De structuur van de organisatie van de kwaliteitsborging: De structuur van de organisatie binnen het stelsel betreft de formele aansturing en onderlinge rollen en gezagsverhouding tussen organisaties en personen. Deze vormen samen het skelet van het stelsel organisatie: het zorgt er voor dat mensen weten wat er moet gebeuren en dat duidelijk is wie wat doet en hoe e.e.a. wordt afgestemd.

De formele structuur binnen de kwaliteitsborging is onvoldoende transparant

Zoals eerder bleek kent het stelsel vele partijen met verschillende rollen en bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In het onderzoek geven meerdere partijen aan dat de formele structuur en communicatielijnen niet helder zijn. Partijen geven bijvoorbeeld aan dat ze niet weten waar ze eventuele verbeter suggesties kwijt kunnen. De een meldt ze bij de certificaathouder, de ander bij een certificerende instelling, en weer een ander bij stichting KEGO of bij een brancheorganisatie. Ook de koppeling in verantwoordelijkheden met en tussen de verschillende normen en protocollen is in de praktijk niet helder en verdient aandacht.

R1: 'De BRL zou meer een procesbeschrijving moeten zijn. Wie gaat er over de BRL, wie over ISSO opnamenprotocollen en je hebt ook de NTA. Bij wie moet je zijn voor verbeter suggesties? Dit is onduidelijk. KEGO?'

Verder wordt aangegeven dat InstallQ (als schemabeheerder) ver weg staat en onzichtbaar is. Dit geldt ook voor (de samenstelling van) de commissies zoals de Technische Commissie (TC) en de opleidings- en examencommissie. In de BRL 9500 wordt voor de samenstelling van de TC verwezen naar de website van InstallQ. Raadpleging door de onderzoekers levert echter op moment van schrijven geen resultaat op. Ook voor het Centraal College van Deskundigen wordt naar de website verwezen. Deze staat daar wel vermeld.

¹⁵ Concept-Wijzigingsblad d.d. 01-02-2023 bij BRL9500-W.

Los van de samenstelling van de TC wordt ook aangegeven dat de werkwijze/procedure voor toelating en benoeming in de TC niet duidelijk is. Bij verschillende respondenten leeft het gevoel dat het een wereld is van 'ons kent ons'. Opgemerkt wordt dat er ook veel dubbele petten zijn. Zo is de voorzitter van de examencommissie ook de voorzitter van de Technische Commissie BRL 9500. Hier zijn (blijkbaar) geen spelregels voor. Voor zover er procedures voor benoeming, verkiezing of termijnen zijn voor zitting in de commissies, zijn deze voor veel partijen (en de onderzoekers) niet helder. Een respondent suggereert daarbij dat de gehanteerde communicatielijnen niet altijd zuiver zijn. Een persoon met meerdere petten in het stelsel kan vanuit zijn ene rol zijn aangesproken op iets en vervolgens via een mailadres vanuit zijn andere rol hebben geantwoord.

Hoewel met bovenstaand niet is gezegd dat hiermee de verschillende rollen niet goed worden behartigd of vervuld, voedt het in ieder geval de schijn van mogelijke belangenverstrengeling. Transparantie in de leden van de commissies en helderheid over de rol (taken en bevoegdheden) van die commissies draagt uiteindelijk bij aan verbetering van en het vertrouwen in het totale stelsel.

Vanuit de overheid is aangegeven dat de programmaraad momenteel de governance van het EPG-stelsel onderzoekt waarbij ook gekeken wordt naar of de juiste partijen aan tafel zitten.

De onafhankelijkheid van controlerende partijen is niet geborgd

Zoals uit voorgaand hoofdstuk bleek wordt aan de certificerende instellingen de eis gesteld om op een deskundige, onafhankelijke en onpartijdige wijze de certificaathouders te controleren. Vanuit onafhankelijke kwaliteitsborging is controle-technische functiescheiding daarbij een vereiste. Uit het onderzoek blijkt dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet is gegarandeerd. Het stelsel kent een wirwar aan partijen waarvan meerdere respondenten aangeven dat ze het niet alleen ondoorzichtig vinden maar ook dat er sprake is van vermenging van functies c.q. concentratie van functies bij een beperkt aantal personen.

R1: 'Een ander aspect m.b.t. de verschillende belangen zit volgens respondent bij de certificerende instellingen. Zij willen certificaathouders graag behouden als klant, want daar verdienen ze natuurlijk ook aan. Dus eigenlijk zijn de certificerende instellingen volgens respondent dus slaggers die hun eigen vlees keuren. Er wordt niet brancheoverstijgend gekeken naar de kwaliteit en verbeterpunten.'

R2: "Je grootste klant schorsen moet je vaak 2 of 3 keer over nadenken"; de certificerende instelling heeft belang bij certificaathouders.'

Een aantal van de gesproken energieprestatieadviseur respondenten geeft aan dat er sprake is van een soort ongewenste wederkerige afhankelijkheidsrelatie tussen enerzijds de certificaathouder en anderzijds de certificerende instelling. Er is sprake van een financiële prikkel voor de certificerende instellingen om certificaathouders als klant te hebben die veel labels afgeven. Streng auditen of zelfs schorsen betekent minder omzet voor de certificerende instelling en die zal daar niet snel toe over gaan. Naar mate een certificaathouder groter is c.q. een groter aandeel van de omzet van de certificerende instelling vormt, des te groter het belang van de certificaathouder als klant voor de certificerende instelling.

De kring rondom de ontwikkeling en beheer van de BRL 9500 wordt als relatief klein en ondoorzichtig ervaren. De groep adviseurs rondom de organisatie van het schemabeheer en de uiteindelijke controle op de kwaliteitsborging lijkt beperkt. Zo wordt van één persoon aangegeven dat deze zelf als certificaathouder labels afgeeft en tevens als auditor van Raad voor Accreditatie certificerende instellingen audit, waaronder de certificerende instelling waar de desbetreffende persoon zelf als certificaathouder bij is aangesloten.

4.1.3 Systeem en middelen kwaliteitsborging BRL 9500

De systemen waaruit het stelsel is opgebouwd: De kwaliteit zoals deze in de basis op papier is verwoord; het geheel van beoordelingsrichtlijnen, opnameprotocollen, interpretatiedocumenten van opnameprotocollen, geattesteerde software, examens en audits.

Het systeem van de kwaliteitsborging is erop gericht dat er enerzijds door interne controles middels de kwaliteitscyclus van Deming (plan-do-check-act) op fouten en afwijkingen wordt gecontroleerd en verbeterd. Anderzijds ligt hier een systeem van externe audits door certificerende instellingen als een kwaliteitsschil overheen. De certificerende instellingen worden vervolgens weer door de Raad voor Accreditatie gecontroleerd.

Het stelsel van kwaliteitsborging is in dit onderzoek op hoofdlijnen onderzocht. Dat wil zeggen: het geheel van beoordelingsrichtlijnen, contracten tussen schemabeheerder InstallQ en certificerende instellingen en de contracten tussen de certificerende instellingen en certificaathouders is niet in detail onderzocht op volledigheid, betrouwbaarheid en consistentie. Daarentegen zijn respondenten bevraagd naar hun ervaringen met het werk- en controle proces.

De terminologie en uitwerking is in de BRL 9500 niet altijd even helder en logisch

De onderzoekers constateren dat de BRL niet altijd even logisch of helder is uitgewerkt in terminologie. Enkele voorbeelden:

- De (in ogen van de onderzoekers) belangrijk(st)e termen 'energieprestatierapport' en 'energielabel' komen in de lijst met termen en definities niet voor. Sterker: hoofdstuk '3 Eisen te stellen aan het energieprestatierapport' kent geen opsomming of inhoudsopgave van elementen die in een dergelijk rapport dienen te zijn opgenomen. Er wordt gesteld dat het rapport dient te voldoen "[...] aan de eisen gesteld in deze BRL. Het energieprestatierapport levert de parameters waaraan wettelijke eisen gesteld worden." Vervolgens wordt ingegaan op keuzes met betrekking tot het opnameproces en wordt verwezen naar de eisen aan de te verrichten werkzaamheden.
- Een zoektocht naar wie de registratie in het landelijk database dient uit te voeren leidt onder het kopje registratie tot 'de certificaathouder' als antwoord. Hier worden geen aanvullende eisen gesteld aan de persoon die de registratie dient te verzorgen. Pas in de lijst met definities van begrippen onder *1.4 Termen en definities* wordt bij 'Beheerder van het landelijke gegevensbestand' duidelijk dat "Energieprestatieadviseurs registreren [...]".
- Ook de term 'monitoringsbestand' komt niet in de lijst met termen en definities voor. Onder paragraaf 4.3.5 van de BRL wordt aangegeven dat registratie plaatsvindt "[...] door middel van het uploaden van een monitoringsbestand. [...] Dit monitoringsbestand wordt gegenereerd door het geattesteerde rekenprogramma." Het registreren middels het uploaden van een bestand wekt de suggestie dat dit 'slechts' een administratieve handeling is. Uit voorgaande bullit kan echter worden opgemaakt dat dit door een energieprestatieadviseur dient plaats te vinden. En, uit de *Handleiding EP-Online.nl voor energieadviseurs* wordt pas echt duidelijk dat elke adviseur één account heeft en zich zelfs met een eHerkenningmiddel dient te identificeren bij het inloggen.

De rolverdeling in (totstandkoming) verschillende publicaties in het stelsel EPG is onduidelijk

Gelieerd aan de onduidelijke formele structuur is de rolverdeling van de verschillende gremia in de totstandkoming van de BRL 9500, de NTA 8800 en de ISSO. Meer theoretisch roept het ook de vraag op wat in welk document geregeld dient te worden. Strikt genomen dient de BRL 9500 als een procesbeschrijving van de kwaliteitsborging in het energieprestatiestelsel.

R1: 'In de BRL staan veel dingen die ook in de ISSO opnameprotocollen staan. Bijvoorbeeld representativiteit staat in 4.2 met verwijzing naar ISSO opnameprotocollen. Of, hoe om te gaan met later aangebrachte verbeteringen aan het gebouw. Staat ook in beide beschreven. Dit roept de vraag op hoe het zich tot elkaar verhoudt en het kent risico's op fouten bij wijziging.'

R2: 'De onderlinge samenhang is erg onduidelijk, wat zijn de afspraken tussen bijvoorbeeld BRL-9500, NTA-8800, ISSO etc. Hoe worden de leden gekozen? Hier zit geen transparant systeem achter. Het is nu een ons kent ons binnen de grote spelers van de brancheverenigingen. Daarnaast zijn er ook nog onderonsjes tussen InstallQ zelf en BZK.'

Aangegeven wordt dat zaken soms in meerdere documenten is opgenomen. Dit leidt tot risico's op tegenstrijdigheden bij wijzigingen van één van de documenten. Aanbevolen wordt om op basis van een helder raamwerk de documenten nader te bestuderen en waar nodig het doel en de scope van de verschillende documenten aan te scherpen.

4.1.4 Uitvoeringsproces

Voor het maken van een energieprestatieberekening en het opstellen van het rapport met bijbehorend energielabel dienen door een certificaathouder een aantal activiteiten te worden verricht (zie BRL-9500, paragraaf 4.3). Grofweg betreft het de volgende stappen:

- 1) Informeren opdrachtgever.
- 2) Uitvoeren van een opname (bij vergunningsaanvraag/bij oplevering nieuwbouw/bij bestaande bouw).
- 3) Berekenen van de energieprestatie.
- 4) Registreren en leveren energieprestatierapport.
- 5) Bewaren van gegevens (projectdossier).
- 6) Controle middels interne en externe audits.

Bovenstaande stappen 1 tot en met 5 betreft feitelijk een beschrijving van het werkproces om te komen tot een energieprestatieberekening en het vormt daarmee de basis van het proces waarop het kwaliteitborgingsysteem dient toe te zien (stap 6).

Ad 1. Informeren opdrachtgever

In de offerte van een certificaathouder voor het opstellen van een energielabel moet op grond van de BRL reeds gecommuniceerd worden dat een audit onderdeel kan zijn van het verstrekken van het label. Het label dient te worden ingetrokken op moment dat een audit niet mogelijk is door het niet kunnen betreden van een woning (zie opmerking onder 7.2.3 - BRL 9500-W en U). Tegelijkertijd ervaart men dit als een relatief zware sanctie en heeft men de indruk dat dit in de praktijk veelal niet gebeurt. Daar komt bij dat er vaak ook diverse praktische problemen worden aangevoerd waardoor het intrekken mogelijk als een zware sanctie wordt ervaren. Zo kan het zijn dat de huidige bewoner niet de opdrachtgever was van het label (verhuizing) en vanuit privacywetgeving AVG kan een certificerende instelling op dit moment niet zelf contact opnemen met de bewoner voor het maken van een afspraak omdat de contactgegevens niet mogen worden gedeeld. Wel kan er dan een dossiercontrole plaatsvinden. Overigens wordt ook aangegeven dat dit bij utiliteitsbouw minder speelt (dergelijke panden zijn vaak wel open waardoor een auditor toch zelf kan gaan kijken). Mogelijk dat de uitwisseling van contactgegevens ten behoeve van externe audits in de communicatie met opdrachtgever aan de voorkant kan worden vastgelegd. In het ter consultatie voorliggende concept wijzigingsblad d.d. 1 februari 2023 is hierin voorzien door de contactgegevens van de opdrachtgever op te nemen in het projectenregistratie.

Ad 2. Uitvoeren van een opname

Over het opnameproces wordt relatief veel opgemerkt. Het opnameproces is verwoord in het opnameprotocol zoals dat is vervat in de ISSO-publicaties ISSO 72.1 en 82.1; documenten van ieder meer dan 200 pagina's. In de opname is onderscheid tussen detailopname en basisopname. Uitgangspunt bij het

bepalen van de energieprestatie van gebouwen is dat de bepaling gebeurt op basis van gedetailleerde invoergegevens (detailopname). Voor gebouwen die minder energiezuinig (meeste bestaande gebouwen) zijn is niet altijd alle benodigde detail informatie aanwezig, om deze reden is voor deze gebouwen een basisopname opgenomen in het protocol. Uitgangspunt bij de basisopname is dat de benodigde informatie visueel waarneembaar is of dat op een andere eenvoudige wijze bijvoorbeeld via facturen, tekeningen of product informatie te achterhalen is. Ook is het mogelijk dat een bepaald invoerparameter niet waargenomen kan worden, in dat geval is er in het opnameprotocol de optie 'onbekend'. Er wordt in dat geval met een forfaitaire waarde gerekend.

Het opnameproces is relatief kwetsbaar voor fouten en onregelmatigheden

Het opnameproces kent ook de grootste kwetsbaarheid en risico's op fouten en onregelmatigheden. Een onderdeel van een woning of pand net iets anders interpreteren, fouten maken in het opmeten van het oppervlak van gevels of gevelopeningen, een zonnepaneel op het dak niet meenemen of juist zonder controle de aanwezigheid van zonnepanelen aannemen et cetera. Het opnameproces omvat het invullen van honderden parameters. De veelheid aan opgehaalde opmerkingen heeft betrekking op:

- Onnodige complexiteit in opnameproces in relatie tot effect op energieprestatie.
- Onterecht beroep op representativiteit c.q. niet alle woningen bezocht.
- Verschil in interpretatie.
- Keuze 'in-/uitklappen'¹⁶ of referentiewaarde.

R1: 'Kwaliteit: inklappen. Het is te vaak mogelijk onbekend in te vullen.'

R2: 'Mensen die onder tijdsdruk staan kijken gelijk naar het bouwjaar. De huidige methodiek geeft daar veel ruimte voor. Bij grotere utiliteitsgebouwen waar je echte waarde in kunt vullen vallen mensen vaak terug op onbekend. Dat kan soms verschil uitmaken voor 2 of 3 labelstappen. Bij invullen van onbekend gelden veelal conservatieve parameters. Belangrijkste punt van kritiek op het opnameproces zelf is dat het te makkelijk is om 'onbekend' in te vullen.'

R3: 'Neem het ISSO-handboek niet meer mee. Sinds het examen zijn we vier versies verder. Tekstueel kan dit flink veranderd zijn. Ik maak een inschatting of het er wel of niet bij hoort. Ook met oog op maatwerkadvies. Later kan ik alsnog bepalen of ik het wel of niet meeneem. Als het echt moet, dan kan ik contact opnemen met koepelorganisatie. Het antwoord duurt vaak te lang en ben er niet altijd tevreden over. Bij KEGO krijg je nog vagere antwoorden. Als er al een keer een audit komt en ik heb het verkeerd gedaan, dan is het mensenwerk.'

R4: 'Het overgrote deel wordt gedekt in de ISSO. Er blijven echter ook onduidelijkheden. Zo is het bijvoorbeeld bij een driestandenschakelaar op je ventilatie onduidelijke welk debiet je moet aanhouden. Op het KEGO platform stonden vervolgens ook meerdere, tegenstrijdige antwoorden.'

R5: Adviseurs moeten ook zelf meer hun eigen beroepsvaardigheden en kennis inzetten. KEGO geeft een antwoord en weet ook niet altijd alles. KEGO geeft een advies. Anders zou het een aansprakelijkheidsdiscussie worden. Of je het overneemt of niet, dat bepaal je als adviseur.'

Veel van de genoemde zaken met betrekking tot de complexiteit in opname zijn inmiddels bekend bij de schemabeheerder en ISSO. Zo is er ook afgelopen jaar opnieuw gekeken naar vereenvoudiging van het opnameproces door een onderzoek naar minder significante parameters.

Het is aantrekkelijk om bepaalde zaken minder gedetailleerd op te nemen

Meermaals wordt aangegeven dat het makkelijk is om in het opnameproces 'onbekend' in te vullen, hetgeen leidt tot een berekening met forfaitaire waarden. Vanuit de context dat meerdere partijen aangeven dat er prijsvechters zijn die tarieven hanteren die echt niet zouden kunnen, is dit een voor de hand liggende optie om veelvuldig toe te passen. Feitelijk ligt hier een rol voor de interne controle en de certificerende instelling (zie ad. 6 hieronder), maar mogelijk dat ook in het centraal landelijk gegevensbestand een vergelijkende

¹⁶ Als variant op de basis opname kunnen bepaalde onderdelen minder gedetailleerd worden opgenomen. Dan is er sprake van "inklappen". Dan wordt er teruggevallen moeten worden op forfaitaire waarden.

analyse gemaakt kan worden op toepassing van aantal malen dat een certificaathouder de waarde 'onbekend' invult (eventueel verdiept naar type woning/bouwjaar etc.).

Het ISSO opnameprotocol biedt soms ruimte voor interpretatie

Meerdere energieprestatieadviseurs geven te kennen dat de ISSO soms ruimte laat voor interpretatie. Over het algemeen zijn dit zaken die geregeld zijn middels het platform van Stichting KEGO waar dan vragen kunnen worden gesteld die via een commissie van deskundigen wordt beantwoord. Verschillende adviseurs geven aan dat dit niet altijd tot een gewenst antwoord leidt. Mogelijk heeft dit te maken met de doorlooptijd. In theorie worden vragen eerst beantwoord via een expertteam van KEGO. Vervolgens worden interpretatievraagstukken in de Technische Commissie van InstallQ behandeld en kan dit uiteindelijk via het Centraal College van Deskundigen van InstallQ leiden tot een wijzigingsvoorstel. In de tussentijd volstaat voor de kwaliteitstoetsing (audits) dat het antwoord van KEGO is opgenomen in het dossier. Onduidelijk is echter in hoeverre definitieve antwoorden vanuit het Centraal College van Deskundigen uiteindelijk leidt tot toetsing en eventuele aanpassing in die dossiers.

Het valt de onderzoekers overigens op dat de rol als 'vraagbaak' door stichting KEGO niet formeel in de BRL is opgenomen terwijl een (voorlopig) antwoord van die partij wel als legitiem voor een externe audit wordt beschouwd.

NTA en opnameprotocollen worden doorontwikkeld op aanwezigheid kinderziektes

In de jaarlijkse monitoringrapportage wordt veel aandacht besteed aan kritieke afwijkingen en oorzaken van die afwijkingen. Zonder daar in te veel detail bij stil te staan, hadden in 2021 veel afwijkingen in de woningbouw te maken met de opname van de thermische schil per rekenzone (circa 40% van totaal aantal tekortkomingen), de bepaling van de warmtapwaterinstallatie (ruim 20%) en de opname van installatiegegevens van de ruimteverwarming per rekenzone (ruim 10%). Bij utiliteit liggen deze percentages lager en liggen de aantallen afwijkingen iets meer bij elkaar. Opgemerkt wordt dat deze cijfers niet representatief zijn doordat er deels nog audits over de oude systematiek plaatsvonden.

In de monitoringrapportage is aangegeven dat de rapportage wordt gedeeld met diverse gremia: *'In de cyclus van plan-act-control zal deze conceptrapportage aangeboden worden aan de TC9500, de TC9501, de examencommissie EPA, het Centraal College van Deskundigen van InstallQ, en aan de andere partijen die een rol vervullen in het energieprestatiestelsel, zoals NEN, RvO en BZK. Ieder zal daar vanuit zijn rol en verantwoordelijkheid naar kijken en inbreng leveren bij het verbeteren van de kwaliteit.'*

Dit onderzoek richt zich niet zo zeer op de opvolging c.q. uitwerking van de geconstateerde afwijkingen. Er is bijvoorbeeld niet onderzocht wat met een geconstateerde afwijking is of wordt gedaan. Gelet op de veelheid van wijzigingen in het stelsel in de afgelopen twee jaar lijkt het stelsel nog volop in een leerontwikkeling te zijn. Daarbij hebben veranderingen tijd nodig om geëffectueerd te kunnen worden (aanpassing opleidingen, examens, bijscholing et cetera) en is er tegelijkertijd rust nodig om de effecten van maatregelen te kunnen meten. Op dit moment is dit nog niet aan de orde.

Ad 3. Berekenen van de energieprestatie

Het berekenen van de energieprestatie gebeurt in de praktijk ofwel door de energieprestatieadviseur die de opname heeft gedaan, dan wel door een andere energieprestatieadviseur die ook de registratie in EP-Online doet. De berekening zelf vindt plaats met volgens de BRL 9501 geattesteerde software, op basis van de invoer door een energieprestatieadviseur. Er zijn een aantal softwarepakketten die hiervoor zijn gecertificeerd. Echter, een respondent geeft aan dat twee pakketten, hoewel ze beiden voldoen aan de normering, in een enkel geval leidt tot een andere uitkomst. Onduidelijk is of dit dan ook eventueel nog leidt tot een ander energielabel. De BRL 9501 maakt geen deel uit van de scope van dit onderzoek. Wel willen de onderzoekers de suggestie doen om de omvang van deze verschillen beter inzichtelijk te krijgen.

Hiervoor zouden de externe audits een herberekening standaard met het andere softwarepakket moeten uitvoeren.

Ad 4. Registreren en leveren energieprestatierapport

Het registreren van een opname en berekening gebeurt in het officiële landelijk gegevensbestand EP-Online. Registratie dient plaats te vinden door de certificaathouder middels het uploaden van een monitoringsbestand (zie ook paragraaf 4.1.3). Registratie van het energieprestatierapport dient binnen 6 maanden na de opnamedatum plaats te vinden. Het is de onderzoekers onduidelijk waarom hier 6 maanden voor staat en niet is gekozen voor een kortere doorlooptijd. De indruk bestaat dat het is ingegeven vanuit een verwachte drukte als gevolg van de invoering van de NTA 8800. Vanuit kwaliteitsoverwegingen en ook vanuit het belang van de opdrachtgever ligt een dergelijk lange periode niet voor de hand. Immers: de vereiste steekproefsgewijze controles (intern en extern) vinden plaats op de geregistreerde energieprestatierapporten.

De keuze voor het verplicht laten registreren door vakbekwame mensen is in de uitvoering in de handleiding middels een eHerkenning zorgvuldig uitgewerkt. Het is echter opvallend dat de procesbeschrijving niet zo expliciet in de BRL middels rollen en verantwoordelijkheden (wie doet wat) onder de kop registratie is opgenomen. Een dergelijke werkwijze dwingt dan ook expliciet te maken of bijvoorbeeld de opnemende energieprestatieadviseur ook wel of juist niet tevens de registrerende energieprestatieadviseur dient te zijn. En, de rolverdeling kan bij een vergunningaanvraag daarbij mogelijk ook anders liggen.

Het is niet gegarandeerd dat registratie plaatsvindt door een vakbekwame energieprestatieadviseur

Voor de registratie heeft elke energieprestatieadviseur een eigen account in EP-Online. Deze is gekoppeld aan een eHerkenning waarbij een verificatiecode wordt gestuurd naar een mobiele telefoon. Hoewel er middels de eHerkenning alles aan is gedaan om zo goed mogelijk te borgen dat een vakbekwame energieprestatieadviseur de registratie verzorgt, geeft één respondent aan dat er een certificaathouder zou zijn waarbij adviseurs dagelijks terug naar kantoor moeten omdat de certificaathouder daar meerdere telefoons op kantoor heeft liggen voor registratie middels eHerkenning. Hoewel niet feitelijk aangetoond wekt het de indruk dat ook niet-gekwalificeerde mensen bij een certificaathouder registraties kunnen uitvoeren onder de naam van een gekwalificeerd iemand. Controle op projectdossier door een externe auditor biedt daarbij geen garantie voor het uitsluiten van deze mogelijkheid. Wel kan het aantal registraties per adviseur in EP-Online hier mogelijk een signalerende functie in vervullen (zie ook de aanvullende analysemogelijkheden hieronder).

Projectregistratie biedt aanvullende analysemogelijkheden voor gerichte kwaliteitscontrole

Meerdere respondenten geven aan dat er binnen EP-Online meer controlemogelijkheden ingebouwd kunnen worden om mogelijke onregelmatigheden op te sporen. Dit betreft dan met name analyses op aantallen registraties en opnames per tijdseenheid. Vanuit kwaliteitsbewaking kan dit soort informatie interessante aanknopingspunten bieden voor meer doelgerichte analyses. Bijvoorbeeld een adviseur die relatief veel opnames per dag doet van verschillende type woningen. Of 100% registratie bij complexmatige of seriematige opname wat volgens velen niet mogelijk is (want: altijd x-aantal bewoners niet thuis). Vervolgens ontstaat echter dan wel de vraag wat (extra steekproef?) en door wie hier vervolgens iets mee wordt of kan worden gedaan binnen de huidige systematiek en structuur. RVO kan als beheerder van EP-Online de schemabeheerder hierop attenderen. Over het delen van analyses met de schemabeheerder is in het verleden wel gesproken maar hier is nog geen invulling aan gegeven.

Inmiddels is EP-Online al wel aangepast in die zin dat de opnemende adviseur nu ook geregistreerd dient te worden waar voorheen enkel de registrerende adviseur vermeld diende te worden. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid te controleren of de opnemende adviseur vakbekwaam is om opnames te doen. Deze mogelijkheid was er voorheen onvoldoende en meerdere respondenten geven aan geluiden of voorbeelden te kennen van organisaties waar ongediplomeerde adviseurs opnames zouden hebben gedaan. Concrete

bewijslast hiervoor is door de respondenten niet aangereikt. Vragen naar voorbeelden leveren veelal antwoorden in de trant van 'kijk naar de prijsvechters' aangevuld met een voorbeeldberekening van een globale tariefsopbouw die niet in verhouding staat tot die van een prijsvechter.

Er bestaan in de praktijk overigens verschillende opvattingen over het opnemen en registreren door een en dezelfde persoon. Het splitsen van de twee functies biedt een extra controlestap middels het vier-ogen principe. Daarbij zou het de opnemende adviseur dwingen om het dossier goed te registreren met alle noodzakelijke onderbouwingen en bewijslasten. Er zijn in de BRL 9500 echter geen eisen gesteld aan dit onderscheid. Sommige respondenten geven aan dat de opnemende adviseur de situatie het beste kent. Tegelijkertijd lijkt dat er op te duiden dat er dan ruimte ontstaat voor niet-onderbouwde en derhalve niet reproduceerbare berekeningen. Overigens is het de indruk van de onderzoekers dat de energieprestatieadviseurs die zelf opnemen en registreren dit eerder lijken te willen doen vanuit hun expertise om daarmee meer recht te doen aan een zo'n 'waarheidsgetrouw'/zuiver mogelijk beeld van de situatie en daarmee een zo goed mogelijke berekening van de energieprestatie.

Ad 5. Bewaren van gegevens (projectdossier)

Projectdossiers met invoergegevens op basis waarvan de energieprestatie is bepaald, dienen voor wat betreft die invoergegevens, reproduceerbaar en toetsbaar te zijn, op basis van tekeningen, berekeningen, foto's, facturen of schetsen. Alleen vermelding van deze invoergegevens op het opnameformulier is niet voldoende¹⁷.

Er lijkt ruimte voor onregelmatigheden in de projectdossiers

Meerdere respondenten geven aan dat er sprake is (geweest) van het reproduceren van foto's. Dit houdt in dat ofwel foto's van één woning gebruikt worden in een dossier van een andere woning of dat foto's van openbare bronnen als Funda gebruikt worden. Ook wordt meermaals aangegeven dat er bij seriematige woningen regelmatig 100% registratie plaatsvindt terwijl dit in de praktijk, omwille van niet-beschikbaarheid of medewerking bewoner, realistisch bezien niet kan.

R1: 'Een voorbeeld hiervan is foto's husselen. Er zijn heel wat middelen om foto's te husselen; dit hoor ik ook uit signalen van de markt. Ik ken er zelfs één die een programma heeft laten schrijven om de namen van de pdf's automatisch te veranderen.'

R2: 'Corporaties rekenen vaak af per afgemeld label. Als je een centrale installatie hebt en de schil is voor het hele complex hetzelfde, dan zijn er partijen die niet alles bezichtigen. In de markt worden foto's uitgewisseld - foto's van één appartement worden dan voor meerdere woningen gebruikt. Geïnterviewde verliest vaak dit soort offertes omdat zij meer bezichtigingen willen doen; partijen die een lager percentage van de woningen inspecteert wint de tender. Officieel mag het niet, ook al klopt het technisch waarschijnlijk wel. De norm vraagt uiteindelijk om een bepaalde steekproef. Dan is het raar dat bij 200 woningen je alles individueel moet opnemen. Technisch is het hetzelfde.'

R3: 'Een dossier zegt heel veel en een dossier met alleen maar foto's van Funda is geen goed dossier.'

Er bestaat bij certificerende instellingen mogelijk verschil van interpretatie in eisen aan het projectdossier

Eén certificerende instelling geeft aan een certificaathouder van een andere certificerende instelling overgenomen te hebben en vraagtekens te hebben bij de kwaliteit van de overgedragen dossiers. Hoewel paragraaf 6.7.4. van de BRL 9500 een uitgebreide inhoudelijke omschrijving geeft van wat er in een projectdossier dient te zijn opgenomen, duidt voorgaand er in ieder geval op dat er verschil van inzicht bestaat in de eisen die worden gesteld aan projectdossiers. Hier ligt een beoordelende rol voor de Raad voor Accreditatie. Deze geeft aan dat ze (niet automatisch) een rol heeft in certificerende instelling-overstijgende analyses. Ze beoordeelt op basis van de BRL.

¹⁷ BRL 9500-W.

Er is geen sprake van projectdossier-overstijgende controles

Het projectdossier wordt niet centraal in een landelijk database opgeslagen. Dat betekent dat de bijlagen (bewijslast van facturen, foto's et cetera) niet centraal geregistreerd en beschikbaar zijn. Dientengevolge zijn de externe analyse- en controlemogelijkheden middels bijvoorbeeld algoritmes op (ontbreken of vervalsing van) onderliggende bewijslast niet mogelijk. Met name de vaker gehoorde praktijk van husselen van foto's of gebruikmaken van bestaande foto's van internet kan hierdoor derhalve niet plaatsvinden. De hierboven genoemde 100% registratie van seriematige woningen komt hierdoor niet automatisch naar boven. Ook certificerende instellingen voeren niet systematisch projectdossier overstijgende controles binnen een certificaathouder uit. Feitelijk berust een eventuele constatering van misbruik van foto's daarmee meer op toeval van het controleren/aantreffen van twee dossiers met dezelfde foto's.

Ad 6. Controle middels interne en externe audits

Zoals eerder aangegeven staat of valt de kwaliteitsborging met controle, zowel intern als extern. Interne audits dienen deel uit te maken van het interne kwaliteitsborgingssysteem dat een certificaathouder dient te hebben en dat door de certificerende instelling wordt gecontroleerd. Voor kleinere organisaties is het niet mogelijk om interne auditors te hebben die los staan van de activiteit waarop een audit wordt uitgevoerd. De BRL geeft daarbij aan dat al het mogelijke behoort te worden gedaan om vooringenomenheid uit te sluiten en de objectiviteit te waarborgen. Eénmansbedrijven (zzp-ers) die zelf certificaathouder zijn maken voor een interne audit gebruik van een collega-certificaathouder.

R1: De interne kwaliteitscontrole moet je als bedrijf doen. Er zijn 2 manieren om daarmee om te gaan: 1) er serieus mee omgaan en van fouten leren. 2) alleen een lijstje bijhouden. Eerste is wenselijk, maar afhankelijk van de oprechtheid van een bedrijf. Je kunt ook een lijstje in Excel aangeven met intern gecontroleerde labels zonder dat je dat echt gecontroleerd hebt - een auditor kan daar moeilijk achter komen.

Monitoringrapportage BRL 9500 is gefocust op afwijkingen in het eindproduct en niet op proces

De monitoringrapportage die de schemabeheerder maakt op basis van een uitvraag aan de certificerende instellingen richt zich met name op aantal gecontroleerde certificaathouders, aantal gecontroleerde energieprestatierapporten en aantal kritieke afwijkingen. Daarmee is ervoor gekozen om de kwaliteitsborging van een proces te rapporteren in resultaten van het eindproduct. Daarbij wordt geen inzage gegeven in de aantallen die gecontroleerd hadden moeten worden, uitgaande van aantal geregistreerde certificaathouders en aantal geregistreerde energieprestatierapporten. Ofwel: het wel of niet voldoen aan de steekproefomvang wordt niet inzichtelijk gemaakt. Navraag bij de Raad voor Accreditatie leert dat zij verschillen zien tussen de certificerende instellingen met name in relatie tot de uitvoering van de steekproef en hoe de periode waarover de steekproef genomen moet worden, bepaald wordt. Dat kan zijn in het kalenderjaar of in de beoordelingscyclus van de certificaathouder. De Raad voor Accreditatie heeft in het verleden daarbij al wel afwijkingen geschreven omdat de steekproef niet gehaald wordt.

Met betrekking tot de organisatiegerichte audits beperkt de monitoringrapportage zich tot het onderwerp *Sancties en opzeggingen certificaten* waarin het aantal bedrijven dat is gesanctioneerd als gevolg van een organisatiegerichte controle is aangegeven. Hierop vindt echter geen verdere verdieping plaats waardoor de monitoringrapportage bijvoorbeeld ook geen inzage biedt in een belangrijke basis van het kwaliteitssysteem, namelijk de kwaliteitsborging van het ingezette personeel. Dit dient geborgd te zijn door de externe audit vanuit de certificerende instelling, maar juist in een wereld waarin veel veranderingen plaatsvinden en de kwaliteit van een label staat of valt met de kwaliteit van het opnameproces en de kennis en kunde van het ingezette personeel, lijkt het zinvol om hier vanuit kwaliteitsdoeleinden in meer detail over te rapporteren. Er wordt bijvoorbeeld geen (geanonimiseerde/geaggregeerde) inzage gegeven in aantal bijscholingen noodzakelijk voor behoud van de vakbekwaamheid in relatie tot aantallen adviseurs in dienst bij die certificaathouders.

De steekproeftrekking in extern auditproces kan relatief eenvoudig worden omzeild

Uit de gesprekken kan worden opgemerkt dat de kwaliteit van het auditproces aandacht vraagt. Enerzijds gaat het dan om de steekproeftrekking. Uit het onderzoek blijkt dat meerdere certificaathouders aangeven dat ze met name in de woningbouw relatief eenvoudig kunnen sturen in de steekproef. Er kan makkelijk worden aangegeven dat de bewoners niet thuis zijn. Bij utiliteitsbouw speelt dit minder aangezien deze panden overdag toch veelal open zijn. Vaak wordt ook gekeken naar efficiency in de route in relatie tot de dagplanning. Strikt genomen dient, wanneer een woning niet kan worden bezocht dan dient de woning uit het landelijke register te worden verwijderd en wordt het label derhalve ingetrokken. In het concept wijzigingsvoorstel d.d. 01-02-2023 wordt voorgesteld om dan automatisch een dossiercontrole door de certificerende instelling uit te laten voeren.

R1: 'Als je wilt kun je de steekproef sturen. Zelfs op papier. 'Zullen we naar die kijken, want die heb ik zelf gedaan.''

R2: 'In de praktijk bepaalt de certificaathouder de steekproef, niet de certificerende instelling.'

R3: 'De steekproef is de valkuil in het systeem. Bij de steekproef ben je afhankelijk van medewerking van bewoners. Partijen kunnen daardoor selecteren wie ze laten controleren.'

R4: 'De [...certificerende instelling...] zit relatief strak in de steekproef van bezichtiging. Zij komen bijvoorbeeld met adressenlijst van 30 adressen waarvan ze er 20 willen controleren. Er is niet echt vastgelegd hoe de steekproef wordt bepaald, bijvoorbeeld hoe erg je je best moet doen om te zorgen dat de bewoner thuis is. Hier zit een mogelijkheid om te sturen op welke adressen je bezichtigt. Op een dossiercontrole is echter niet te sturen.'

R5: 'Steekproefidee van meer labels, minder audits is begrijpelijk. Maar je zou per adviseur moeten kijken. Steekproef per adviseur hebben vooral koepelorganisaties last van.'

De mogelijkheid tot het omzeilen van de steekproef vormt een van de zwakkere schakels in de kwaliteitsborging. De voorgestelde wijziging om, als de bewoner van een in het werk te controleren woning geen toestemming geeft om de woning te betreden, dan automatisch een dossiercontrole door de certificerende instelling te laten uitvoeren lost dit slechts ten dele op. De desbetreffende woning wordt wel in de steekproef meegenomen waardoor beter wordt voldaan aan een aselechte steekproef. Het lijkt echter tegelijkertijd tot een nieuw probleem te leiden. Sterker: de sanctie van het verwijderen uit het landelijke gegevensbestand verdwijnt hiermee. Feitelijk wordt het daarmee nog beter mogelijk om dossiers met gehutselde (vervalste) foto's en foute opnames (maatvoeringen, type aanduidingen etc.) door een audit te loodsen (de foto's, maatvoeringen et cetera kunnen immers toch niet ter plaatse worden geverifieerd).

De kwaliteit van het auditproces dient te worden aangescherpt en geharmoniseerd

De insteek en kwaliteit van het auditproces wordt regelmatig ter discussie gesteld; zowel qua kennis als qua capaciteit. Een respondent geeft aan meerdere certificerende instellingen te hebben gehad en dat de ene certificerende instelling makkelijker in een audit is dan de ander. Weer een ander geeft aan dat de auditor van de certificerende instelling bij een audit op kantoor ook wel te sturen is, mede door de goede relatie.

R1: 'Kwaliteit auditor wisselt. Iemand met meer praktijkervaring moeite met bouwvragen. Er zijn weinig mensen die audits kunnen doen.'

R1: 'Meeloopaudits zijn goed voor het leerproces maar qua kwaliteitsborging te makkelijk te omzeilen. Je kan sturen op waar de meeloopaudit plaatsvindt en wie er meegaat.'

R2: 'Bij de meeloopaudits kunnen certificaathouders volgens mij ook nog wel enigszins sturend zijn, want je selecteert zelf de gebouwen waarbij iemand meeloopt. Dus het zal niet altijd representatief zijn, bijvoorbeeld omdat utiliteit vaak meer tijd kost en daardoor niet vaak in de audit wordt meegenomen. Voor de dossiers geldt min of meer hetzelfde: die leveren certificaathouders zelf aan bij de certificerende instelling. Dan kun je dus gewoon de adviezen sturen die jij het beste vindt.'

R3: 'Je moet jezelf controleren intern. Zzp-ers moeten elkaar controleren. Dat kun je heel uitgebreid doen. Als je kritisch bent, ga ik ook kritisch bij jou doen. Er is geen drijfveer om kritisch naar elkaar te zijn. Vraag me af hoeveel en hoe kritisch dat gebeurt. Zeker bij diegene die alleen voor particulieren werken is het heel lastig omdat de woning inmiddels is verkocht.'

R4: 'Certificerende instellingen hebben het ook veel te druk. Lopen ver achter. Je kunt een kritiek punt krijgen en dan bij de volgende audit daarop gepakt worden, terwijl de vorige audit nog niet was teruggekoppeld. Termijnen zijn niet haalbaar.'

R5: 'Verder is het volgens mij beter om meer te rouleren onder de auditors. Als het elke keer dezelfde personen zijn krijg je een band met elkaar en is de vraag of er nog voldoende kritisch gekeken wordt.'

R5: 'Het bedrijf waar respondent voor werkt heeft [...] als certificerende instelling. Daar worden zij elk jaar door gecontroleerd. De controles worden in de ogen van respondent niet altijd goed opgevolgd. Er komt vaak weinig of heel laat terugkoppeling. Bovendien gaat die terugkoppeling meestal meer om aantallen dan om inhoud, terwijl het erom gaat welke fout echt invloed heeft op het energielabel.'

R6: Er zijn te weinig auditoren. Als je de markt keuzes laat maken hoe kwaliteitsborging zou moeten dan werkt het tekort een voorkeur voor weinig inspecties in de hand.

R7: '100% registeren vanuit seriematige woningbouw kan niet. Als je er maar genoeg over lult kom je er mee weg.'

Het onderzoek maakt duidelijk dat er voldoende signalen zijn dat het auditproces verder dient te worden aangescherpt. Uitspraken van respondenten duiden op:

- Mogelijkheden tot het beïnvloeden van externe steekproeftrekkingen op projectdossier, met name bij woningen door aan te geven dat de bewoner niet thuis is of niet bereid is mee te werken.
- Mogelijkheden tot het beïnvloeden van audits door de langdurige relatie tussen auditor van certificerende instelling en certificaathouder.
- Mogelijkheden tot het beïnvloeden van audits door te sturen op waar een meeloopaudit plaatsvindt en welke energieprestatieadviseur er meegaat.
- Het beoordelen van vergunningaanvragen vereist wellicht een andere expertise dan het beoordelen van een woningopname; niet elke auditor is daarbij even goed in een vergunningaanvraag en omgekeerd.
- De kwaliteit van auditoren wisselt en lijkt afhankelijk van de audit-ervaringen.
- Hoewel certificerende instellingen aangeven dat het audit-proces er niet onder lijdt, zouden meerdere certificerende instellingen wel capaciteitsuitbreiding willen. Certificerende instellingen maken daarbij soms zelf ook gebruik van zzp-ers die daarbij soms vol geladen worden met werk en derhalve ook flinke werkdruk ervaren.

Opgemerkt wordt dat bovenstaand binnen de scope van dit onderzoek niet feitelijk objectief is aangetoond maar, gelet op de mate waarin meerdere respondenten onderdelen ervan delen, kennen de conclusies wel een zekere mate van robuustheid.

Met de kanttekening dat de BRL 9500 veel veranderingen heeft doorgevoerd die zich nog in de keten moet uitkristalliseren kan worden geconstateerd dat het verstandig is om het steekproef- en auditproces nader onder de loep te nemen. Mede gelet op het toegenomen economisch belang en feit dat het vertrouwen in het stelsel staat of valt met de kwaliteit van de kwaliteitsborging, welke met name geënt is op een onafhankelijke steekproef en juist die steekproef nadrukkelijk beïnvloedbaar lijkt te zijn.

De Raad voor Accreditatie ziet verschillen tussen de certificerende instellingen met name in relatie tot de uitvoering van de steekproef en hoe de periode waarover de steekproef genomen moet worden, bepaald wordt. Dat kan zijn in het kalenderjaar of in de beoordelingscyclus van de certificaathouder. De Raad voor Accreditatie heeft in het verleden al wel afwijkingen geschreven omdat de steekproef niet gehaald wordt. Een ander aandachtspunt voor de beoordelingen is volgens de Raad het opvolgen van geconstateerde afwijkingen door certificerende instellingen.

Het is de onderzoekers binnen dit onderzoek niet duidelijk geworden hoe diepgaand de Raad voor Accreditatie haar beoordelingen uitvoert. Duidelijk is wel dat ze geen certificerende instelling overstijgende analyses uitvoert. De rapportage van de Raad voor Accreditatie over een certificerende instelling gaat naar de certificerende instelling en in principe zegt de Raad voor Accreditatie dat de schemabeheerder het ontvangen van die rapportages eigenlijk met de certificerende instelling zelf moet regelen. De rapportages van de Raad voor Accreditatie worden in de basis dus niet met de schemabeheerder gedeeld. Dit is een gemiste kans aangezien daarmee de analyses en de bevindingen van de Raad voor Accreditatie daardoor niet transparant zijn. Daarmee wordt derhalve ook niet inzichtelijk of transparant (anders dan hetgeen tijdens de periodieke harmonisatieoverleggen wordt gedeeld) in hoeverre er sprake is van harmonisatie in de uitvoering van de verschillende certificerende instellingen. Er zou minimaal een onderlinge afspraak tussen certificerende instellingen en de schemabeheerder moeten zijn om de rapportages van de Raad voor Accreditatie met de schemabeheerder te (laten) delen.

Tegelijkertijd geldt dat de Raad voor Accreditatie een zelfstandig bestuursorgaan is, dat verantwoording aflegt aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. Het zou wellicht logisch zijn als de Raad voor Accreditatie niet enkel op hoofdlijnen middels een jaarverslag verantwoording af zou leggen maar ook (on)gevraagd meer diepgaander verantwoording af kan/dient te leggen over specifieke schema's. Dit, in ieder geval voor die schema's die ook in wet- en regelgeving verankerd zijn.

4.1.5 Vakbekwaamheid mensen

Gekwalificeerd personeel: Elementen die hier een rol spelen zijn zaken als kennis, ervaring, deskundigheid, opleidingen, behoefte en verwachtingen.

De kwaliteit van een goed label begint bij een goede opname die uitgevoerd wordt door een goed opgeleide/vakbekwame energieprestatieadviseur. Goed geschoolde adviseurs zijn dus erg belangrijk. Uit het onderzoek komt naar voren dat juist in de beginfase van de introductie van de nieuwe opnamesystematiek de vraag naar labels niet in balans stond met het aanbod van goed gekwalificeerd personeel. Dit melden zowel de certificaathouders als de certificerende instellingen. Eind 2022 waren er bijna 2.300 energieprestatieadviseurs met een diploma voor vakbekwaamheid. Deze zijn onderverdeeld in de vier categorieën, zie onderstaande tabel.

Tabel 1: Aantal vakbekwame adviseurs stand 15 december 2022 (bron: Stand van zaken vakbekwaamheid EP, ISSO, 19-12-2022).

Vakbekwaamheid	Adviseurs
EP-W/B adviseur	1.009 (+20)
EP-W/D adviseur	381 (+9)
EP-U/B adviseur	380 (+26)
EP-U/D adviseur	523 (+12)
	2.293 (+60)

Formeel vakbekwaam betekent niet automatisch ook (gelijk) geschikt voor inzet in praktijk

De vakbekwaamheid van het personeel wordt geborgd middels centraal ontwikkelde examens die specifiek voor de BRL 9500 zijn ontwikkeld. De examens worden door het merendeel van de energieprestatieadviseurs als niet toereikend of goed beschouwd. Aangegeven wordt dat vakkundige mensen die al jaren energieprestatieberekeningen maken meermaals zakken voor examens terwijl soms mensen met weinig of geen (bouwkundige of installatietechnische) vakinhoudelijke kennis wel slagen. De rapportage *Stand van zaken vakbekwaamheid EP* van ISSO laat zien dat de slagingspercentages verschillen per module, variërend van 27% voor Utiliteit 3 tot 74% voor Woningbouw 4d.

Tegelijkertijd wordt door meerdere partijen aangegeven dat een bewijs van vakbekwaamheid middels de examens geen garantie is voor het kunnen doen van een goede opname: 'Het is geen toets op vakexpertise maar een toets begrijpend lezen'. Eén van de respondenten geeft aan voor alle examens geslaagd te zijn maar zelf geen opname te kunnen doen, omdat ze zichzelf daar niet voldoende vakbekwaam voor acht. Meerdere respondenten geven dan ook aan dat er behoefte bestaat aan een meer praktijkgericht examen. InstallQ geeft aan dat kandidaten examineren via bijvoorbeeld een opname in een (model)woning te hoge kosten met zich meebrengt. Daarbij wordt ook verwezen naar de overheid die met deze werkwijze heeft ingestemd. Vele respondenten geven aan dat het doen van een opname ook praktijkervaring vergt. Sommigen geven daarbij aan dat het soms nog jaren duurt voor een adviseur een echt goed label afgeeft. Veel adviseurs die geslaagd zijn zouden toch nog veel afwijkingen laten zien.

R3: 'Slagingspercentages zijn laag (28%). Gemiddeld moet iemand 3 keer examen doen voordat hij het haalt. Met steeds twee maanden wachttijd en tijd om een nieuw examen in te plannen zit je dan al op 7 tot 9 maanden voordat een nieuwe medewerker gediplomeerd is. Dringend advies hier iets aan te doen.'

'De vraagstelling in examens: is die wel juist? Het examen moet kennis toetsen, het is geen toets begrijpend lezen. Veel technici struikelen over de interpretatie van de vraag terwijl ze de kennis wel hebben. Dit moet beter.'

R4: 'Het examen is serieus moeilijk vanwege hoe de ISSO is opgeschreven. Niet het examen maar hoe interpreteer je de tekst? Als je vaak genoeg zakt krijg je uiteindelijk wel een keer hetzelfde examen. Als je voor inzage gaat dan kun je de exacte antwoorden inzien.'

R5: 'Bij UWV wordt geduwd op opleiding voor energieprestatieadviseur. Na 4 of 5 keer examen duurt het nog jaren voordat ze een kwalitatief goede label opleveren. Een hoop jongeren die examen hebben gehaald laten toch nog veel afwijkingen zien.'

R6: 'Ik vind het wel bijzonder dat de opleiding eigenlijk alleen maar over ISSO gaat, niet over NTA8800 en BRL 9500. Terwijl naar die laatste twee op het examen wel gevraagd wordt. Voor de opleidingen is er een vrije markt die volgens mij niet helemaal de lading dekt. Naast de opleiding is er ook nog een aparte examentraining.'

R7: 'Examens: Het zit 'm echt in de vraagstelling. 'Mits', 'niet', lange zinnen. Veel tekst.'

R8: 'Er worden examens gemaakt om mensen om de tuin te leiden. Er staan fouten in examens. Mensen op verkeerde been te zetten. In de bouw werk je niet met schaal 1:200. Op het examen wel.'

Al met al hebben de aangekaarte problemen rondom de examens inhoudelijk meer betrekking op 'dingen beter moeten doen' dan 'de juiste dingen doen'. De problematiek rondom de examens wordt door de schemabeheerder InstallQ deels onderkend en de examens zijn inmiddels ook al eens aangepast. Ook zijn er meerdere examenvarianten ontwikkeld. Het gebrek aan praktijkervaring is inmiddels ook opgepakt. Op 1 januari 2022 heeft er een wijziging op de BRL plaatsgevonden. Eén van de wijzigingen was dat bij een interne controle de certificaathouder additioneel aan de reguliere jaarlijkse audit van elke nieuwe adviseur, na aanvang van zijn of haar werkzaamheden, de eerste tien van de door hem/haar opgestelde energieprestatierapporten controleert. Momenteel loopt een consultatie via het internet voor een nieuwe wijziging waarbij wordt toegevoegd dat deze controle direct na registratie van deze energieprestatierapporten plaatsvindt.

Een respondent die veel met vergunningaanvragen te maken heeft, geeft aan dat mensen die bouwaanvraagberekeningen maken andere expertise hebben (theoretisch) dan mensen die opnames doen (praktisch). Ze moeten echter wel praktische zaken als 'Hoe herken je een warmtepomp of hoe herken je een HR-ketel van een VR-ketel' kennen om door het examen te komen.

Inzet van onbekwame mensen is niet uitgesloten

Vanuit het oogpunt de juiste dingen doen geldt in relatie tot de vereiste inzet van vakbekwaam personeel verder de vraag: is het ingezette personeel inderdaad vakbekwaam of worden er ook onbekwame mensen ingezet. Enerzijds is dit deels gerelateerd aan de slagingsproblematiek rondom de examens.

R1: 'Iedere bedrijf stuurt wel eens ongediplomeerde mensen op pad, waarvan je weet dat ze het wel kunnen.'

R2: 'Er zijn partijen die mensen hele dagen buiten laten rond rennen. Certificerende instellingen kijken nooit naar aantal labels per jaar. Er zijn mensen die registreren niet op eigen naam. Het is heel makkelijk om op een andere naam te registreren. Zo kunnen ongediplomeerde energieprestatieadviseurs actief zijn. Dit kun je heel eenvoudig controleren via aantal registraties per adviseur. Ik kan het niet hard maken, maar ook ongediplomeerde energieprestatieadviseurs zijn actief.'

R3: 'Ongediplomeerde mensen worden ingezet, dit gaat eenvoudig want ze controleren (tot dusver) alleen de registrerende adviseurs.'

Anderzijds bestaat het beeld breder in de markt dat er, met name kort na de introductie van de NTA 8800, maar mogelijk ook nu nog ongediplomeerde energieprestatieadviseurs worden ingezet. Harde bewijzen hiervoor zijn niet aangeleverd. Wel is het in EP-Online inmiddels verplicht om bij de registratie van een energielabel zowel de naam van de opnemende als de registrerende adviseur op te nemen. Tegelijkertijd is dit niet fraudebestendig aangezien niet of moeilijk te verifiëren is wie daadwerkelijk de opname heeft gedaan. Dan zou je een selfie met gps-coördinaten ter plaatse moeten maken of de opdrachtgever voor de opnemende adviseur moeten laten tekenen.

EP-Online biedt aanknopingspunten voor gerichte analyses op basis van aantal registraties

Wel zou er op basis van afwijkingen in de aantallen registraties per adviseur in EP-Online meer gerichte analyses of audits mogelijk moeten zijn, om zo de kans op het voordoen van inzet van ongekwalificeerd personeel in de opname te verkleinen door de pakkans te vergroten.

Los van de vraag of er wel of niet (nog) sprake is van inzet van ongekwalificeerd personeel is er wel degelijk discussie binnen het stelsel over hoe om te gaan met ongekwalificeerde of ongeschikte (telkens veel afwijkingen) adviseurs. Juridisch lijken hier haken en ogen aan te zitten. Zo is aangegeven dat een geschorste adviseur eenvoudig via een andere BV bij een andere certificaathouder en/of bij een andere certificerende instelling eenvoudig weer aan de slag kan. Ook wordt gewezen op de redelijkheid van een sanctie: wat als men alsnog of opnieuw het examen haalt? Inmiddels ligt er een concept wijzigingsvoorstel van de BRL ter consultatie met daarin bepalingen om onder voorwaarden de vakbekwaamheid van een adviseur in te kunnen trekken.

4.1.6 Verbeter- en risicomanagement

Verbeter- en risicomanagement: Dit aspect richt zich op het monitoren, analyseren en zo nodig (aansturen op het) verbeteren van (elementen in) het stelsel om zo de kwaliteit (betrouwbaarheid en reproduceerbaarheid) van het energielabel te verhogen.

Het systeem van monitoring en analyses mist structurele analyses over het gehele stelsel

Controle en verbeterprocessen vinden momenteel plaats op basis van analyses binnen de deelpopulatie van de certificerende instellingen. Er is sprake van een harmonisatieoverleg tussen de certificerende instellingen (en met de schemabeheerder) maar het is onduidelijk in hoeverre hier diepgaande en instelling-

overstijgende analyses plaatsvinden. Het niet met concurrenten willen delen van bedrijfsgevoelige informatie kan hierbij een rol spelen. De rol en verantwoordelijkheid van de Raad voor Accreditatie in certificerende instelling overstijgende analyses is daarbij ook onduidelijk. Aanbevolen wordt het verbeterproces aan te vullen met certificerende instelling overstijgende en vergelijkende analyses om zo beter te kunnen duiden in hoeverre sprake is van een geharmoniseerd stelsel.

Een strakke verbetercyclus met heldere jaarplanning kan kwaliteit over bredere linie verbeteren

Vanuit het oogpunt 'de juiste dingen doen' binnen de kwaliteitsborging, ontstaat de vraag hoe het verbeterproces planningtechnisch is ingestoken. Daarbij geeft de schemabeheerder aan dat het noodzakelijk is om de door te voeren verbeterpunten in het stelsel (NTA, ISSO, software, opleidingen) tijdig vast te stellen. Dat wil zeggen: circa medio jaar om voor het volgende jaar de verbeteringen in het geheel (en dus ook in opleiding/opfriscursus) mee te kunnen nemen. Het beeld leeft dat telkens onder tijdsdruk relatief veel lastminute wijzigingen moeten worden opgepakt. Zo is in het concept wijzigingsblad d.d. 1 februari 2023 opgenomen (en dat daarna ter consultatie gepubliceerd is) naar verwachting per 1 juni 2023 in werking treden. Afhankelijk van de voorgestelde wijzigingen lijkt de periode voor implementatie kort zijn; te meer aangezien ze ook nog eerst definitief vastgesteld dienen te worden. Aanbevolen wordt om te werken met een periodieke cyclus waarin de voorgestelde wijzigingen volgtijdelijk in een haalbare (jaar-) planning zijn opgenomen.

4.1.7 Regievoering

Regie: Dit betreft de mate waarin er sprake is van coördinatie, sturing en leiding vanuit het doel van de BRL 9500 naar de uitvoering in de praktijk. Een goede kwaliteitsborging veronderstelt daarbij dat er een gremium, partij of organisatie is die verantwoordelijkheid neemt voor de effectiviteit van de kwaliteitsborging.

De regievoering beperkt zich met name tot verbeteringen in (technische) werkwijzen

In het kwaliteitssysteem voor energieprestatieberekeningen zijn verschillende partijen betrokken (zie ook hoofdstuk 3). Veel partijen geven aan dat de rollen en taken, en verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen dit systeem onvoldoende helder zijn. De BRL biedt daartoe ook onvoldoende helderheid. Partijen kijken soms naar elkaar en dichten elkaar rollen toe waar de ander zich niet in herkent. Hierdoor is onduidelijk wie bijvoorbeeld eindverantwoordelijk is voor de effectiviteit van het gehele stelsel. Wie stuurt aan op bijvoorbeeld certificerende instelling overstijgende analyses? En, wie voert vervolgens regie over c.q. geeft leiding aan de consequenties die voortvloeien uit die analyses? In de basis zijn dit zaken die in een certificatieschema dienen te zijn uitgewerkt. Wie rapporteert aan wie? En, wie stuurt wie aan en wie legt verantwoording af aan wie?

In de praktijk is de schemabeheerder met name druk met het doorvoeren van wijzigingen in de werkwijzen om bijvoorbeeld de kwaliteit van de opname te verbeteren of de omvang van de steekproef aan te passen. Er is echter (nog) onvoldoende aandacht voor het hogere abstractieniveau in de kwaliteitsborging zoals het aansturen op heldere communicatie- en verantwoordingslijnen, een heldere structuur met afgebakende rollen en taakverdeling om zo bijvoorbeeld ook meta-analyses of certificerende instelling overstijgende analyses te kunnen uitvoeren.

Er zijn ideeën om de Raad voor Accreditatie ook aan de schemabeheerder te laten rapporteren over de certificerende instellingen om zo overstijgende analyses mogelijk te maken. Maar, is het niet de rol van de Raad voor Accreditatie om juist te toetsen of het certificatieschema dusdanig is opgezet en georganiseerd dat het schema werkt en dat in het schema de harmonisatie ook voldoende is geborgd? Met andere woorden: is het niet logischer als de schemabeheerder het schema en de afspraken met de certificerende instellingen zodanig heeft vormgegeven dat ze aan de Raad voor Accreditatie kan rapporteren en kan laten zien (aantonen) dat het certificatieschema doet wat het moet doen?

4.2 Voorgestelde verbeterpunten

Sinds de introductie van de nieuwe bepalingsmethode hebben verschillende signalen reeds tot wijzigingen in de NTA en/of ISSO geleid. Ook zijn er suggesties voor verbeteringen die voorsnog niet tot concrete aanpassingen hebben geleid. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig en/of spelen mogelijk ook andere afwegingen zoals praktische haalbaarheid en risico versus (maatschappelijke) kosten en baten. Hieronder worden enkele van die verbeter suggesties uitgelicht met daarbij opmerkingen uit het veld en van de onderzoekers. Ingegaan wordt op de governance en regie, de steekproef, het auditproces en de professionalisering en vakbekwaamheid.

4.2.1 Governance en regie

De rollen en de juridische verantwoordelijkheden en bevoegdheden in relatie tot andere partijen in het stelsel (met name certificerende instellingen) dienen nader te worden onderzocht en gedefinieerd. Dit geldt in brede zin voor de verschillende rollen, maar aanbevolen wordt hierbij ook expliciet aandacht te besteden aan de rol van RVO dan wel een andere centraal en onafhankelijk instantie/inspectie waarbij wordt onderzocht:

- De mogelijkheid om een vanuit het register centraal de steekproefselectie te laten plaatsvinden waarbij certificerende instellingen vervolgens opdracht krijgen voor controle. Het niet (tijdig) kunnen uitvoeren van de desbetreffende audit (en afmelden daarvan) kan dan automatisch worden gesignaleerd. Hier kunnen dan ook nader te bepalen consequenties (sancties) aan worden gekoppeld zoals bijvoorbeeld het geven van een waarschuwing/disclaimer over het label bij het opvragen van het label in EP-Online of verwijdering van het label.
- De rolverdeling rondom het centraal register en de consequenties voor de rolverdeling in het stelsel waarbij meer gerichte sturing op het controle-/auditproces vanuit overstijgende analyses wenselijk is. Vanuit perspectief van regievoering biedt het centraal landelijk gegevensbestand EP-Online een aantal mogelijkheden voor aanvullende, certificerende instelling overstijgende en softwarematige controles. Aanbevolen wordt nader onderzoek uit te voeren naar de aanvullende analyse mogelijkheden binnen de registraties van EP-Online waarbij wordt meegenomen:
 - De mogelijkheid om met de EP-Online data een (vergelijkende/afwijkende) analyse te maken op het toepassen van het aantal malen dat een certificaathouder de waarde 'onbekend' invult (eventueel verdiept naar type woning/bouwjaar etc.).
 - De mogelijkheid om standaard alle complexen softwarematig een waarschijnlijkheidscheck te laten doorlopen waardoor mogelijke slordigheidsfouten eruit kunnen worden gehaald; te denken valt bijvoorbeeld aan controles op gebouweigenschappen die voortvloeien uit bouwbesluiten ten tijde van het bouwjaar van de woningopname.
 - De (on)mogelijkheid om 100% registratie van seriematige woningbouw te realiseren bij bestaande bouw.
 - De mogelijkheid om een vergelijkende analyse te maken van het aantal registraties per adviseur per tijdseenheid (bij voorkeur verdiept naar type woning).

4.2.2 De steekproef

In de huidige systematiek wordt er zowel intern als extern een steekproef getrokken voor de selectie van dossiers die voor controle in aanmerking komen. Hier speelt een aantal zaken:

1. De steekproefomvang voor woningbouw (2%) en utiliteit (5%) verschilt in omvang.
2. De steekproefomvang voor woningbouwlabels is ongelijk voor certificaathouders die minder of meer dan 1.000 labels uitgeven, waarbij de steekproeffractie voor certificaathouders die meer dan 1.000 labels afgeven daalt van 2% naar 1 promille.
3. De steekproef dient dermate representatief en voldoende qua omvang te zijn om objectief de kwaliteit te kunnen borgen.

Ad 1. Woningbouw versus utiliteit

Op zich leidt dit verschil in steekproefomvang niet tot discussie. Het onderscheid in steekproefomvang tussen woningbouw en utiliteitsbouw lijkt te zijn ingegeven vanuit het idee dat utiliteitsbouw complexer is en derhalve mogelijk meer afwijkingen kent. Uit het onderzoek blijkt dat daar veelal tegenover staat dat in de utiliteitsbouw over het algemeen ook meer ervaren adviseurs worden ingezet. Het onderscheid roept enkel de vraag op waarom 2% bij woningbouw als voldoende wordt beschouwd en 5% bij utiliteitsbouw, zie ook onder ad. 3.

Ad 2. Omvang steekproef in relatie tot omvang certificaathouder

Vanuit verschillende overwegingen is het verdedigbaar dat een organisatie die veel labels registreert boven een bepaald aantal labels minder vaak gecontroleerd wordt: een (qua omvang van aantal geregistreerde labels) grote organisatie heeft (de mogelijkheid tot) meer middelen, kennis en kunde en meer ervaring. De kennis kan makkelijk(er) worden uitgewisseld; er zijn veelal heldere en eenduidige communicatiekanalen met het eigen personeel zoals werkoverleggen en de 'koffiepraat' et cetera.

Echter, vanuit het organisatiemodel beredeneerd is het discutabel om vele losse organisaties (veelal zzp-ers) die registreren via één en dezelfde certificaathoudende organisatie (koepelorganisatie) te beschouwen als ware het één organisatie is. Steekproeftechnisch bezien zijn dit mogelijk meerdere losse populaties. Het als één organisatie toetsen in de steekproefselectie is derhalve vanuit kwaliteitsoverwegingen dan ook te heroverwegen; bijvoorbeeld door een steekproef per adviseur. Dit laatste is in het eerder genoemde concept wijzigingsblad d.d. 01-02-2023 ook voorzien door voor te stellen elk jaar minimaal één projectdossier per adviseur te controleren en minimaal elke drie jaar per adviseur een controle in het werk.

R1: 'Iedereen is in eigen dienst. Geen zzp-ers. Bewuste keuze. Ondanks drukte geen zzp-ers. Heel soms. Eerdere ervaringen waren dat zzp-ers niet goed op de hoogte waren. We hebben ook een eigen manier van werken waar je mensen moet inwerken. Zzp-ers lopen soms ver achter. Dit is nu met oprissers misschien wel meer ondervangen. Intern bevraagt men echter makkelijk en sneller.'

R2: 'Energieprestatieadviseurs sluiten zich aan bij koepelorganisaties. Dit is veel duurder dan zelf certificaathouder zijn (de energieprestatieadviseur betaald de CH) -> waarom dan wel aansluiten? Omdat de controle veel lager is: 'of ik nou 14.000 of 15.000 woningen doe maakt niet uit, per 1.000 extra krijg ik maar één extra controle.'

R2: 'Hoe meer labels je afmeldt, hoe minder je gecontroleerd wordt, gek genoeg. Stel je bent nu zzp-er bij een koepel, dan komen aantallen op niveau dat die adviseurs minder geaudit worden. De markt is veel te versplinterd. Paraplu-organisaties/koepels worden beloond.'

R3: 'Steekproefidee van meer labels, minder audits is begrijpelijk. Maar je zou per adviseur moeten kijken.'

Ad 3. Representativiteit en omvang steekproef

Een onafhankelijke en objectieve steekproef wordt in principe aselekt (random) getrokken. Een auditor (intern dan wel extern) dient hier op toe te zien waarbij geldt dat de externe steekproef los moet staan van de interne steekproef (ofwel: het kan niet zo zijn dat een externe auditor een selectie maakt uit dossiers die in een interne steekproef zijn beoordeeld). Het is te heroverwegen om de BRL hier verder op aan te scherpen en in meer detail voor te schrijven hoe de steekproef tot stand dient te komen.

Verwant aan de opmerking onder ad 2., geldt hier dat de vraag bestaat in hoeverre er sprake is van een representatieve steekproef in een grote organisatie die niet uit één juridische (holding)entiteit bestaat. In principe is er dan sprake van een clustering van verschillende organisatieprocessen en -aansturingen waarbij de vraag bestaat in hoeverre de koepelorganisatie daadwerkelijk grip en sturing heeft op de te leveren kwaliteit; met name ook gelet op de relatief kleine steekproefomvang boven 1.000 labels (1 promille versus 2% voor de eerste 1.000 labels). Op het moment dat de steekproefselectie dan ook nog eens te

omzeilen is, komt bij een steekproefomvang van 1 promille de betrouwbaarheid van de kwaliteit van de afgegeven labels wel heel erg ter discussie te staan.

Opgemerkt wordt dat koepelorganisaties vanuit kwaliteitsoverwegingen wel degelijk een functie (kunnen) vervullen. Dit kan liggen op het terrein van kennisoverdracht en -uitwisseling en plaatsvervangende interne controle. Echter, op het moment dat de interne controle dan plaatsvindt door een concullega waarbij de rollen (vroeg of laat) ook weer een keer andersom kunnen liggen, komt de onafhankelijkheid in het geding. Vanuit leeroogpunt is controle door een concullega een prima en efficiënte insteek. Maar vanuit het oogpunt van kwaliteitsborging achten de onderzoekers onafhankelijkheid onvoldoende geborgd.

R1: 'Grote bedrijven meer controleren (2% voor woningen) lijkt mij onhaalbaar voor zowel de certificaathouder en certificerende instelling, aangezien er al een tekort aan adviseurs en controleurs is. Daarnaast is het naar mijn idee niet nodig, omdat de grote partijen al veel adviseurs in dienst hebben die elkaars kennis en ervaring gebruiken om de kwaliteit hoog te houden. Voor zzp'ers is dit veel moeilijker. Daarnaast hebben grote bedrijven vaak klanten die hun beleid sturen op de labels en een hoge kwaliteit dus noodzakelijk is. Kleine bedrijven die zich focuseren op particulieren zullen minder belang hebben bij een hoge kwaliteit.'

R1: 'Meer controles bij de certificaathouders die de meeste fouten maken lijkt mij wel een goede maatregel. Dan wordt de aanscherping van de kwaliteitscontroles ook alleen daar ingezet waar het echt nodig is en worden andere partijen (die wel echt kwaliteit willen leveren) niet onnodig gestraft voor de fouten van 'cowboys' in de markt.'

R2: 'Interne controle is nuttig en nodig. Al is het alleen maar voor een beetje bewustwording rondom kwaliteitsborging.'

Geadviseerd wordt derhalve nader onderzoek uit te voeren naar de inrichting van de steekproef waarbij in ieder geval wordt meegenomen:

- Nut en noodzaak van het onderscheid in de steekproef in de woningbouw versus de utiliteitsbouw.
- De gewenste omvang van een steekproef in relatie tot het gewenste betrouwbaarheidsniveau (welk in relatie moet staan met de impact van het toenemende economisch belang van de geklassificeerde energieprestatie op het label).
- De mogelijkheden van meer gerichte (selecte) steekproeven naar aanleiding van aanvullende analyses en criteria binnen EP-Online.
- De mogelijkheden van meer gerichte (selecte) steekproeven naar aanleiding van eerdere (goede/slechte) prestaties van certificaathouders of adviseurs (bijvoorbeeld meer dan x% kritieke fouten), waarbij overigens wordt opgemerkt dat dan 'goed'/'slecht' concreet dienen te worden gemaakt.
- De mogelijkheden van verschil in (omvang van) steekproeven tussen bouwaanvraag, oplevering en bestaande bouw, individuele woningen en seriematige of projectwoningen.

4.2.3 Het auditproces

Hierboven is reeds uitgebreid ingegaan op de steekproeftrekking die bepalend zou moeten zijn voor het auditproces. Daarvoor is reeds in paragraaf 4.1.4 duidelijk geworden dat het auditproces zelf ook in kwalitatieve zin aandacht behoeft met betrekking tot harmonisatie en diepgang. Dit, mede in het licht van het toegenomen economisch belang van de energieprestatieberekening en daaruit voortvloeiende energielabel. Aanbevolen wordt het auditproces nader onder de loop te nemen en daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan:

- De rollen van de auditoren elders in het stelsel (en de mogelijke belangenverstrengelingen die hieruit voortvloeit).
- De diepgang van de audits (misschien niet zo zeer maar audits maar meer diepgaandere).
- De opvolging van geconstateerde afwijkingen (in hoeverre wordt er gecontroleerd of kritieke afwijkingen zijn aangepast dan wel tot sancties hebben geleid).

- De omzeilingsmogelijkheid van het niet kunnen bezichtigen van een woning (voorstel is dit te ondervangen middels een verplichte audit op projectdossier maar dit werkt (bij opheffen sanctie) mogelijk juist averechts, zie ook onder 4.1.4).
- De contractuele relaties tussen certificerende instelling en certificaathouder (hoe verhouden wijzigingen in de BRL zich tot de afspraken met en tussen de verschillende partijen?)

Verder lijkt het verstandig om nader onderzoek uit te voeren naar beschikbare auditcapaciteit aangezien door meerdere partijen is aangegeven dat personele krapte mogelijk ook een rol speelt. Ook wordt aanbevolen in bredere zin nader onderzoek te doen naar een andere vorm van audit toewijzing. Geopperd is bijvoorbeeld om te verkennen of het mogelijk is om dossiers te herverdelen over de certificerende instellingen. Dit raakt de governance en regievoering van het stelsel. In dat verband merken de onderzoekers op dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) recentelijk heeft gesignaleerd dat de publiek-private certificeringsstelsels niet naar behoren functioneren. De ILT heeft onvoldoende zicht om te kunnen beoordelen of certificaten goed worden afgegeven. Partijen delen onvoldoende informatie met elkaar en betrokkenen vullen hun rollen en verantwoordelijkheden niet altijd goed in¹⁸. Derhalve wordt aanbevolen om, parallel aan het bieden van de noodzakelijke helderheid binnen het bestaande stelsel, de regievoering en governance in dit soort publiek-private certificeringsstelsels in breder verband (bijvoorbeeld samen met ILT) nader te onderzoeken.

4.2.4 Professionalisering en vakbekwaamheid

Aangegeven wordt dat adviseurs die slecht presteren geen of onvoldoende sancties worden opgelegd. Het stelsel vergt op dat vlak een verdere professionalisering van registratie en kennisdeling rondom de vak(on)bekwaamheid. Inmiddels is in het concept wijzigingsblad van de BRL d.d. 01-02-2023 voorzien in een mogelijkheid om vakbekwaamheid te ontnemen. Een aantal respondenten gaat verder en geeft aan dat er bijvoorbeeld een soort strafpuntenstelsel voor adviseurs geïntroduceerd moet worden, waarbij de vakbekwaamheid vervalt bij te veel strafpunten (vergelijkbaar met het puntenrijbewijs). Geopperd wordt dit niet enkel te koppelen aan een opfriscursus (die nu sowieso al verplicht is) maar bijvoorbeeld ook compensatie of minpunten toe te kennen voor bezoeken aan een installatiebeurs, energiebeurs et cetera. Hoewel een dergelijk systeem als charmant kan worden ervaren en zeker nader onderzocht kan worden, lijkt het op dit moment niet opportuun. Immers:

- Vakbekwaamheid zou in de basis moeten worden geborgd middels een gedegen opleiding en examinering; gelet op de gehaastheid bij de implementatie van de NTA 8800 en de vele doorgevoerde wijzigingen in het stelsel sindsdien zal er nog sprake zijn van na-ijleffecten. Vooralsnog ligt er dan ook geen basis om op een representatieve wijze het effect van een nieuw systeem te meten.
- Het systeem roept vragen op over de rolverdeling: wie gaat het puntensysteem administreren en beheren? Het ligt voor de hand om de gehele rolverdeling eerst op te pakken.
- De implementatie vereist aanvullend onderzoek en tijd waarvan door meerdere partijen is aangegeven dat capaciteit nu al een aandachtspunt is.

Verder is de mogelijke inzet (met name bij doen van een woningopname) van adviseurs die niet beschikken over bewijs van vakbekwaamheid een aandachtspunt. Enerzijds speelde dit in de beginfase, mede als gevolg van de rommelige aanloop naar de invoering van de NTA 800 per 1-1-2021. Anderzijds is de kans op inzet van niet vakbekwaam personeel kleiner geworden door een aanvullende registratie in EP-Online van de adviseur die de opname heeft gedaan. Helemaal waterdicht lijkt ook dit nog niet geheel te zijn (voor zover 100% borging überhaupt haalbaar zou zijn). Maar ook hier geldt dat de effecten van die aanvullende registratie eerst dienen te worden gemonitord.

Op moment dat de vakbekwaamheid uiteindelijk binnen het bestaande stelsel niet kan worden geborgd, kan invoering van een persoonscertificering conform ISO 17024 worden overwogen. In tegenstelling tot diploma's betreft dit een certificaat met beperkte geldigheidsduur.

¹⁸ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/inspectie-en-certificering>

5 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

In deze rapportage is het kwaliteitsborgingssysteem BRL 9500 onderzocht. De focus in het onderzoek lag op het verkennen van mogelijke aandachtspunten die binnen het bestaande kwaliteitsborgingssysteem worden gemist. Meer specifiek lag de focus in het onderzoek op elementen die binnen het systeem onwenselijk zijn en tegelijk binnen het huidige kwaliteitsborgingssysteem onder de radar blijven: kan men kwaad doen, als men kwaad zou willen? Anders geformuleerd: Kun je weggkomen met gemakzucht of een 'franse slag' in het doen van een gebouwopname of is de BRL 9500 in staat om dit te ondervangen?

Voor de beantwoording van deze vragen zijn 14 interviews met energieprestatieadviseurs gehouden, 3 met certificerende instellingen, 1 met de schemabeheerder en 1 met de Raad voor Accreditatie. Dit leverde een veeltal aan uitspraken en beelden op die op z'n minst verontrustend zijn voor wat betreft de borging van de kwaliteit van het energielabel. Er ontstaat een beeld waarin onvoldoende is geborgd dat het projectdossier met een zekere mate van betrouwbaarheid een waarheidsgetrouw beeld geeft van een gebouw en de daaraan gekoppelde berekende energieprestatie: Er bestaan twijfels over de vakbekwaamheid van sommige energieprestatieadviseurs die een gebouw opnemen, er zou sprake (kunnen) zijn van hutselen van onderliggende bewijslasten (foto's), er zijn geen instrumenten voor handen of ingeregeld om dit systematisch te signaleren en er is in sommige gevallen sprake van belangenverstrengeling in het auditproces.

De bevindingen hebben een zekere mate van robuustheid; dat wil zeggen: ze worden door meerdere respondenten benoemd of herkend. Tegelijkertijd geldt dat het merendeel van de uitspraken niet objectiveerbaar zijn gemaakt door de respondenten. Soms zijn door respondenten namen van partijen benoemd, maar deze zijn omwille van de anonimiteit en niet-verifieerbaarheid binnen de scope van dit onderzoek niet in deze rapportage opgenomen.

De uitspraken kunnen derhalve op meerdere wijzen worden geïnterpreteerd. Enerzijds kunnen de uitspraken vanuit een 'juridische bril' als zijnde 'niet-aangetoond' worden beschouwd. Anderzijds kunnen de uitspraken als ware wetenschappelijke hypothesen worden beschouwd die (nog) niet zijn verworpen. Al met al vormt het onderzoek, in ogen van de onderzoekers, voldoende aanleiding om de resultaten verontrustend te noemen. Aan de hand van het analysekader zijn de volgende elementen onderzocht:

1. Context van de kwaliteitsborging
2. Structuur
3. Systemen en middelen
4. Het uitvoeringsproces
5. Vakbekwaamheid mensen
6. Verbeter- en risicomangement
7. Regievoering

1. Context van de kwaliteitsborging

In zijn algemeenheid is de kwaliteitsborging zo opgezet dat er enerzijds sprake is van een vorm van kwaliteitsborging van gecertificeerde processen binnen organisaties en anderzijds van een externe audit door een onafhankelijke derde. Externe audits vinden plaats op zowel de organisatie als steekproefsgewijs op het geleverde werk (projectdossier en in het werk). De onafhankelijke externe audit is daarbij vanuit vertrouwensoogpunt voor kwaliteitsborging cruciaal. De Raad voor Accreditatie spreekt daarbij ook van een keten van vertrouwen.

Hoewel dit onderzoek geen evaluatie betreft van de implementatie van de BRL 9500 of NTA 8800, suggereren meerdere respondenten dat het stelsel met de bepalingmethode conform de NTA 8800 in een context van gehaastheid (als gevolg van politieke druk) tot stand is gekomen. In de ogen van de onderzoekers lag de focus daarbij op een inhoudelijk technische benadering in combinatie met een

intrinsieke motivatie van betrokkenen om te komen tot een zo'n waarheidsgetrouw (en derhalve gedetailleerd) beeld van de energieprestatieberekening van een specifiek gebouw. Daarbij is (al dan niet als gevolg van de gehaastheid) onvoldoende aandacht geweest voor het bredere organisatie- en governancevraagstuk.

De krappe planning bij de introductie ijlt na in de kwaliteit. De keuze voor een gedetailleerd product heeft daarbij consequenties voor de hele kwaliteitsketen: protocollen en werkwijzen dienen tijdig in detail gereed te zijn, mensen dienen tijdig in details te zijn geschoold, hulpmiddelen (software) dienen tijdig gereed te zijn. De tijdigheid liet in het begin te wensen over. En, gelet op de concept wijzigingen d.d. 1 februari 2023 die per 1 juli 2023 naar verwachting in werking dienen te treden, is tijdigheid nog steeds een aandachtspunt.

De consequenties van het gebruik van de energieprestatieberekening in het economisch verkeer heeft in de uitwerking mogelijk ook onvoldoende aandacht gehad. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de hoogte van de huurprijzen en hypotheekrente en waarde van de woning. Mede gelet op de wijzigende context door het toenemend gebruik van het energielabel in het economisch verkeer betwijfelen de onderzoekers of de gehanteerde bedragen (nog) wel toereikend zijn en voldoende in verhouding staan tot de gevraagde/nodige kwaliteit van het energielabel. Politieke druk om het label niet te duur willen maken speelt hier mogelijk ook een rol.

2. Structuur

De formele structuur binnen de kwaliteitsborging is onvoldoende uitgewerkt en daardoor niet helder. Rollen en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet altijd transparant. Het stelsel kent een wirwar aan partijen waarvan meerdere respondenten aangeven dat ze het niet alleen ondoorzichtig vinden maar ook dat er sprake is van vermenging van functies c.q. concentratie van functies bij een beperkt aantal personen. Partijen kijken soms naar elkaar als het gaat om uitvoering van controlerende taken. De onafhankelijkheid van de controlerende partijen is daarbij ook niet altijd of in voldoende mate geborgd. Er is soms sprake van belangenverstrengeling doordat sommige betrokkenen in de controlerende rol ook andere rol(len) vervullen in het stelsel.

Ook wordt aangegeven dat er sprake is van een soort ongewenste wederkerige afhankelijkheidsrelatie tussen enerzijds de certificaathouder en anderzijds de certificerende instelling. Er is sprake van een financiële prikkel voor de certificerende instellingen om certificaathouders als klant te hebben die veel labels afgeven. Streng auditen of zelfs schorsen betekent minder omzet voor de certificerende instelling en die zal daar niet snel toe over gaan. Naar mate een certificaathouder groter is c.q. een groter aandeel van de omzet van de certificerende instelling vormt, des te groter het belang van de certificaathouder als klant voor de certificerende instelling.

3. Systemen en middelen

De terminologie en uitwerking is in de BRL 9500 niet altijd even helder en logisch. Belangrijke termen als 'energieprestatierapport' en 'energielabel' komen in de lijst met termen en definities niet voor. Ook de rolverdeling van de verschillende gremia in de totstandkoming van de BRL 9500, de NTA 8800 en de ISSO is niet (altijd) duidelijk. Het roept de vraag op wat in welk document geregeld dient te worden en welk document leidend is bij eventuele tegenstrijdigheden. In alle documenten zijn en worden verbeterlagen doorgevoerd; mogelijk is er deels sprake van kinderziektes maar dat heeft dan wel de prijs dat de kwaliteit van de afgegeven labels tot nu toe onvoldoende gegarandeerd is.

4. Het uitvoeringsproces

Het opnameproces omvat het invullen van honderden parameters en is relatief kwetsbaar voor fouten¹⁹ en onregelmatigheden. Het is daarbij niet gegarandeerd dat de opname of registratie plaatsvindt door een vakbekwame energieprestatieadviseur en er lijkt ruimte voor onregelmatigheden in de projectdossiers. Er is daarbij geen sprake van projectdossier-overstijgende controles terwijl dit wel aanvullende

¹⁹ Een fout is dan ook bijvoorbeeld het hanteren van een forfaitaire waarde in plaats van een gedetailleerd opgenomen waarde.

analysemogelijkheden met zich meebrengt voor (doel)gerichte kwaliteitscontrole. De steekproeftrekking in het externe auditproces kan daarbij met name in de (bestaande) woningbouw relatief eenvoudig worden omzeild door bijvoorbeeld aan te geven dat de bewoner niet thuis is. De gekozen differentiatie in steekproefomvang voor woningen speelt hierbij mogelijk ook een rol. De steekproefomvang voor woningbouwlabels is ongelijk voor certificaathouders die minder of meer dan 1.000 labels uitgeven waarbij de steekproeffractie voor certificaathouders die meer dan 1.000 labels afgeven daalt van 2% naar 1 promille. Discussies spitsen zich hierbij toe op de kwaliteit bij koepelorganisaties en de creatie van een ongelijk speelveld. Vanuit het organisatiemodel beredeneerd is het discutabel om vele losse organisaties (veelal zzp-ers) die registreren via één en dezelfde certificaathoudende organisatie (koepelorganisatie) te beschouwen als ware het één organisatie is. Steekproeftechnisch bezien zijn dit mogelijk meerdere losse populaties. Op het moment dat de steekproefselectie dan ook nog eens te omzeilen is, komt bij een steekproefomvang van 1 promille de betrouwbaarheid van de kwaliteit van de afgegeven labels wel heel erg ter discussie te staan. Het is derhalve vanuit kwaliteitsoverwegingen dan ook te heroverwegen dat deze als ware als één organisatie worden getoetst in de steekproefselectie. Ook is te overwegen om meer gerichte (selecte) steekproeven uit te voeren naar aanleiding van eerdere prestaties (goed/slecht) van certificaathouders of adviseurs. Opgemerkt wordt dat koepelorganisaties vanuit kwaliteitsoverwegingen wel degelijk een functie (kunnen) vervullen. Dit kan liggen op het terrein van kennisoverdracht en -uitwisseling en plaatsvervangende interne controle.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er voldoende signalen zijn dat het auditproces verder dient te worden aangescherpt. Uitspraken van respondenten duiden op mogelijkheden tot het beïnvloeden van externe steekproeftrekkingen op projectdossier, het beïnvloeden van audits door de langdurige relatie tussen auditor van certificerende instelling en certificaathouder, mogelijkheden tot het beïnvloeden van audits door te sturen op waar een meeloop audit plaatsvindt en welke energieprestatieadviseur er dan meegaat. Verder wordt aangegeven dat de kwaliteit van auditoren wisselt en afhankelijk lijkt van de audit ervaringen. Daarbij speelt mogelijk ook verschil in expertise; het beoordelen van vergunningaanvragen vereist wellicht een andere expertise dan het beoordelen van een woningopname.

Hoewel certificerende instellingen aangeven dat het auditproces er niet onder lijdt, zouden meerdere certificerende instellingen wel capaciteitsuitbreiding willen. Certificerende instellingen maken daarbij soms zelf ook gebruik van zzp-ers die aangeven soms ook flinke werkdruk te ervaren.

Het is de onderzoekers binnen dit onderzoek niet duidelijk geworden hoe diepgaand de Raad voor Accreditatie haar beoordelingen uitvoert. Duidelijk is wel dat ze geen certificerende instelling overstijgende analyses uitvoert. De rapportage van de Raad voor Accreditatie over een certificerende instelling gaat naar de certificerende instelling en in principe geeft de Raad voor Accreditatie aan dat de schemabeheerder het ontvangen van die rapportages eigenlijk met de certificerende instelling zelf moet inregelen. De rapportages van de Raad voor Accreditatie worden in de basis dus niet met de schemabeheerder gedeeld. Dit is een gemiste kans aangezien daarmee de analyses en de bevindingen van de Raad voor Accreditatie daardoor niet transparant zijn. Daarmee wordt derhalve ook niet inzichtelijk of transparant (anders dan hetgeen tijdens de periodieke harmonisatieoverleggen wordt gedeeld) in hoeverre er sprake is van harmonisatie in de uitvoering van de verschillende certificerende instellingen. Er zou minimaal een onderlinge afspraak tussen certificerende instellingen en de schemabeheerder moeten zijn om de rapportages van de Raad voor Accreditatie met de schemabeheerder te (laten) delen.

5. Vakbekwaamheid mensen

Juist in de beginfase van de introductie van de nieuwe opnamesystematiek stond de vraag naar het aantal labels niet in balans met het aanbod van goed gekwalificeerd personeel. Verschillende respondenten maken daarbij duidelijk dat formeel vakbekwaam niet automatisch betekent dat men ook (gelijk) geschikt is voor zelfstandige inzet in de praktijk. De examens worden door het merendeel van de energieprestatieadviseurs als niet toereikend of goed beschouwd en geen garantie is voor het kunnen doen van een kwalitatief goede

opname. Sommigen geven daarbij dat het soms nog jaren duurt voor een adviseur een echt goed label afgeeft. Veel adviseurs die geslaagd zijn zouden toch nog veel afwijkingen laten zien. De problematiek rondom de examens wordt door de schemabeheerder deels onderkend en heeft haar aandacht.

Los van de examenproblematiek is de inzet van mensen zonder certificaat van vakbekwaamheid niet geheel uitgesloten. Het is bij de registratie van een energielabel in EP-online inmiddels verplicht om zowel de naam van de opnemende als de registrerende adviseur op te nemen. Tegelijkertijd is ook dit niet 100% fraudebestendig aangezien niet of moeilijk te verifiëren is wie daadwerkelijk de opname heeft gedaan en wie uiteindelijk de registratie (eventueel namens iemand anders) doet. EP-online biedt aanknopingspunten voor gerichte analyses om zo de pakkans van dit soort praktijken te vergroten. Dit vergt echter regie en helderheid in de governance.

6. Verbeter- en risicomanagement

Een strakke verbetercyclus met heldere jaarplanning kan de kwaliteit over bredere linie verbeteren. Een aanpassing in bijvoorbeeld de NTA kan doorwerken in de ISSO, de te hanteren geattesteerde software, de opleidingen en de examens. Dit vergt (doorloop)tijd met een bepaalde volgtijdelijkheid. Nu vinden wijzigingen te ad hoc plaats waardoor elementen elders in het stelsel te weinig tijd krijgen om de wijzigingen te implementeren.

Verder mist het systeem van monitoring en analyse structurele en systematische analyses over het bredere stelsel. Certificerende instelling overstijgende analyses worden hooguit ad hoc uitgevoerd. Er zou voor kunnen worden gekozen om automatische controles uit te voeren op basis van bijvoorbeeld bouwprofielen (in relatie tot bouwbesluit van het bouwjaar). Ook kan meer systematisch worden onderzocht in hoeverre sprake is van harmonisatie of afwijkingen tussen certificaathouders of adviseurs (aantal registraties per type woning) of zelfs eventuele fraude (hutselen van foto's) op te sporen.

7. Regie

De regievoering beperkt zich met name tot verbeteringen in (technische) werkwijzen. In de praktijk is de schemabeheerder met name druk met het doorvoeren van wijzigingen in de werkwijzen om bijvoorbeeld de kwaliteit van de opname of examens te verbeteren of de omvang van de steekproef aan te passen. Er is echter (nog) onvoldoende aandacht voor het hogere abstractieniveau in de kwaliteitsborging zoals het aansturen op heldere communicatie- en verantwoordingslijnen en op een heldere structuur met afgebakende rol- en taakverdeling om zo bijvoorbeeld ook meta-analyses of certificerende instelling overstijgende analyses te kunnen uitvoeren. Dit vergt echter regie en helderheid in de governance.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek volgen een aantal aanbevelingen:

1. Governance en regie

Zorg voor een strakke en zuivere inrichting van de governance. Maak de rollen en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden expliciet helder. Dit geldt niet enkel voor de technische inhoud maar met name ook voor de rolverdeling in het controleproces, inclusief de rol van de Raad voor Accreditatie. Kijk daarbij ook in breder verband, bijvoorbeeld ook samen met ILT, naar het functioneren van publiek-private certificeringsstelsels.

2. Steekproef

Geadviseerd wordt nader onderzoek uit te voeren naar de inrichting van de steekproef waarbij in ieder geval wordt meegenomen:

- o Nut en noodzaak van het onderscheid in de steekproef in de woningbouw versus de utiliteitsbouw.

- De gewenste omvang van een steekproef in relatie tot het gewenste betrouwbaarheidsniveau (welk in relatie moet staan met de impact van het toenemende economisch belang van de geklassificeerde energieprestatie op het label).
 - De mogelijkheden van meer gerichte (selecte) steekproeven naar aanleiding van aanvullende analyses en criteria binnen EP-Online.
 - De mogelijkheden van meer gerichte (selecte) steekproeven naar aanleiding van eerdere (goede/slechte) prestaties van certificaathouders of adviseurs (bijvoorbeeld meer dan x% kritieke fouten), waarbij overigens wordt opgemerkt dat dan 'goed'/'slecht' concreet dienen te worden gemaakt.
 - De mogelijkheden van verschil in (omvang van) steekproeven tussen bouwaanvraag, oplevering en bestaande bouw, individuele woningen en seriematige of projectwoningen.
- Verder lijkt het verstandig om nader onderzoek uit te voeren naar beschikbare auditcapaciteit aangezien door meerdere partijen is aangegeven dat krapte mogelijk ook een rol speelt.

3. Auditproces

Aanbevolen wordt het auditproces nader onder de loep te nemen en daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan:

- De rollen van de auditoren elders in het stelsel (en de mogelijke belangenverstrengelingen die hieruit voortvloeit).
- De diepgang van de audits (misschien niet zo zeer meer audits maar meer diepgaandere audits).
- De opvolging van geconstateerde afwijkingen (in hoeverre wordt er gecontroleerd of kritieke afwijkingen zijn aangepast dan wel tot sancties hebben geleid).
- De omzeilingsmogelijkheid van het niet kunnen bezichtigen van een woning (voorstel is dit te ondervangen middels een verplichte audit op projectdossier maar dit werkt (bij opheffen sanctie) mogelijk juist averechts, zie ook onder 4.1.4).
- De contractuele relaties tussen certificerende instelling en certificaathouder (hoe verhouden wijzigingen in de BRL zich tot de afspraken met en tussen de verschillende partijen?).

4. Professionalisering

Zorg voor een vaste haalbare jaarcyclus in de verbetervoorstellen. Prik daarbij een uiterste datum om wijzigingen door te voeren en stel deze dan formeel vast. Vervolgens dienen alle gremia elementen binnen het stelsel voldoende gelegenheid te krijgen om alle noodzakelijke elementen (protocollen, opleidingen, examens, software et cetera) aan te passen en effectief te implementeren. Aangegeven is dat er inmiddels sprake is van een uiterste datum. Het wordt aanbevolen om de doorlooptijd van de vervolgstappen in de keten te monitoren en de planning desgewenst verder aan te scherpen.

Inmiddels ligt er een concept wijzigingsblad van de BRL ter consultatie met daarin verschillende voorstellen voor wijzigingen, waaronder wijzigingen met betrekking tot behoud vakbekwaamheid en controles per adviseur. Uiteindelijk dient implementatie hiervan nog plaats te vinden. Met name de onderwerpen rondom de governance en regievoering en (meer gerichte) steekproef en auditproces verdienen daarbij nog nadrukkelijk aandacht. De Raad voor Accreditatie spreekt in kader van certificatieschema's van een keten van vertrouwen. Een keten is echter zo sterk als de zwakste schakel.

Tot slot

Tot slot, de onderzoekers hebben ervaren dat er zeer gedreven mensen in het veld aan het werk zijn die hart hebben voor hun werk en zich hard maken voor de kwaliteit van het energielabel. De mate waarin kwaliteit kan worden geborgd is echter mede ingegeven door de financiële middelen die hiervoor beschikbaar zijn c.q. de kosten die partijen bereid zijn hiervoor te betalen. Kwaliteit en borging van kwaliteit kost geld.