



Adviescollege toetsing regeldruk

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
8 maart 2018

Onderwerp
Wijziging Woningwet
i.v.m. introductie
certificering voor
werkzaamheden aan
gasverbrandings-
installaties

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/
ATR0076/2018-U024

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 29 januari 2018 heeft u een voorstel tot wijziging van de Woningwet aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing. Het betreft een voorstel gericht op de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Het voorstel is opengesteld voor internetconsultatie tussen 31 januari en 28 februari 2018.

Het wetsvoorstel creëert de wettelijke grondslag voor een uitwerking van het stelsel bij of krachtens AMvB. De introductie van dit stelsel beoogt de kwaliteit van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties te verbeteren, met als hoofddoel het reduceren van het aantal koolmonoxide-ongevallen als gevolg van het handelen of nalaten van handelen door installateurs bij gasverbrandingsinstallaties.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) vallen er jaarlijks ongeveer 5 tot 10 doden en 200 gewonden door koolmonoxide-ongevallen.^{1,2} Per jaar treden er (grote) verschillen in deze aantallen op, en een eenduidige ontwikkeling (afname) is niet zichtbaar. Naar aanleiding van verschillende koolmonoxide-ongevallen heeft de OvV een analyse gemaakt van deze ongevallen en de belangrijkste kenmerken daarbij. Uit het rapport volgt dat in het bijzonder de kwaliteit van te verrichten werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties van belang is bij het voorkomen van risico's die kunnen leiden tot koolmonoxide-ongevallen. De bevindingen en aanbevelingen in het rapport van de OvV vormen de aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel.

Volgens ATR maken de toelichting bij het voorstel en het rapport van de OvV aannemelijk dat het voorgestelde stelsel van certificering zal bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties en zodoende aan het beperken van de risico's die kunnen leiden tot koolmonoxideongevallen. Naar het oordeel van ATR zijn nut en noodzaak van het wetsvoorstel voldoende onderbouwd.

Het voorgestelde stelsel van certificering voor het verrichten van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties heeft naar verwachting omvangrijke regeldrukeffecten tot gevolg. Naar verwachting gaat het om structureel 34,5 tot 37,7 miljoen euro voor bedrijven en 1,3 miljoen tot 2,0 miljoen uur voor burgers. Vanwege deze omvangrijke structurele regeldrukeffecten en het belang van effectieve maatregelen om het aantal koolmonoxide-ongevallen te verminderen, acht ATR het van groot belang in de komende jaren nauwgezet te monitoren wat de effecten zijn van het stelsel op het aantal koolmonoxide-ongevallen.

Op basis van deze monitoring kan naar het oordeel van ATR in de toekomst onderbouwd worden besloten over continuering van het stelsel en de inrichting daarvan, of over eventuele wijzigingen daarin. Bijvoorbeeld over de intensivering of extensivering van de kwaliteitseisen aan de werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

1.1 Het college adviseert de effectiviteit van het stelsel in de komende jaren te monitoren en in de toelichting bij het voorstel aandacht te besteden aan de wijze waarop de monitoring van de effecten zal worden ingericht.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel maakt duidelijk dat verschillende maatregelen zijn overwogen om de risico's die kunnen leiden tot koolmonoxide-ongevallen te verminderen. Maatregelen die als alternatief gelden voor het voorgestelde stelsel van certificering.³ Tevens maakt de toelichting bij het voorstel kwalitatief duidelijk waarom niet voor deze overwogen alternatieven is gekozen. Deze analyse en weergave van de afwegingen dragen bij aan de onderbouwing van de gemaakte keuze voor het stelsel van certificering en aan onderbouwde besluitvorming over het wetsvoorstel.

¹ Rapport Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) *Koolmonoxide. Onderschat en onbegrepen gevaar* (november 2015).

² De OvV acht het waarschijnlijk dat de werkelijke aantallen ongevallen 3 tot 5 keer hoger liggen.

³ Bijvoorbeeld het formuleren van wettelijke eisen om gasverbrandingsinstallaties 'failsafe' te maken, of het verplicht aanbrengen van koolmonoxidemelders bij gasverbrandingsinstallaties.

De toelichting bij de overwogen alternatieven kan naar het oordeel van ATR op onderdelen worden verduidelijkt.

Eén van de overwogen alternatieven is een verplichting tot het aanbrengen van een koolmonoxide-melder in de nabijheid van een gasverbrandingsinstallatie. De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat voor dit alternatief niet is gekozen omdat een koolmonoxidemelder pas afgaat als er koolmonoxide in de ruimte is vrijgekomen. De melder voorkomt niet dat er koolmonoxide vrijkomt bij een gasverbrandingsinstallatie. Verder zijn koolmonoxidemelders niet altijd betrouwbaar en weten gebruikers de melder niet altijd op een juiste manier te gebruiken.

Hoewel de koolmonoxidemelder niet de oorzaak van het probleem wegneemt (vrijkomende koolmonoxide bij een gasverbrandingsinstallatie), kan een verplichte, goedwerkende, koolmonoxidemelder er wel voor zorgen dat burgers tijdig worden gewaarschuwd bij het vrijkomen van koolmonoxide. Dit kan bijdragen aan het verminderen van het aantal (dodelijke) slachtoffers als gevolg van koolmonoxidevergiftiging, hetgeen als hoofddoel is geformuleerd bij het onderhavige voorstel. De kosten van een verplichte koolmonoxidemelder zijn in het voorstel niet uitgewerkt, waardoor de kosteneffectiviteit van de maatregelen niet volledig kan worden beoordeeld. Tegen deze achtergrond is het van belang dat de kosten en baten van een verplichting tot het aanbrengen van een koolmonoxidemelder kwantitatief in beeld worden gebracht, zodat deze betrokken kunnen worden bij de afweging over de voorgestelde maatregelen om het aantal slachtoffers als gevolg van koolmonoxide te beperken.

2.1 Het college adviseert bij de verplichte koolmonoxidemelder als overwogen alternatieve maatregel de kosten en baten kwantitatief uit te werken en hierbij aanvullend te motiveren waarom niet voor deze alternatieve maatregel is gekozen.

In de toelichting wordt bij de 'verplichte periodieke keuring van de gasverbrandingsinstallatie' als overwogen alternatieve maatregel gesteld dat "het invoeren van een verplichte periodieke keuring een aanzienlijke lastenverzwaring met zich meebrengt". De toelichting maakt niet duidelijk wat de omvang is van de genoemde "aanzienlijke lastenverzwaring".

Omdat ook in de huidige situatie al veel bewoners en eigenaren vrijwillig en regelmatig onderhoud laten plegen aan hun gasverbrandingsinstallatie, ligt het volgens de toelichting "meer voor de hand om de kwaliteit van onderhoudsbeurten te verbeteren". Mede op basis van het rapport van de OvV, kan nader worden onderbouwd waarom het verbeteren van de kwaliteit van de onderhoudsbeurten, in plaats van verplichting van de keuring voor alle installaties, meer voor de hand ligt.⁴ Deze toelichting acht het college van belang voor de beoordeling van de (beperkte) effectiviteit van het genoemde alternatief en de regeldrukgevolgen hiervan.

2.2 Het college adviseert bij de verplichte periodieke keuring van de gasverbrandingsinstallaties als overwogen alternatieve maatregel kwantitatief uit te werken wat de 'aanzienlijke lastenverzwaring' zou betekenen, en in welke (beperkte) mate dit alternatief zou bijdragen aan het wegnemen van de oorzaken van koolmonoxide-ongevallen.

⁴ Uit het onderzoek van de OvV blijkt onder andere dat bij 66 procent van de (koolmonoxide)ongevallen de gasverbrandingsinstallaties periodiek onderhouden werd, en dat "bij 64 procent van de ongevallen met een toestel dat werd onderhouden, het toestel minder dan één jaar geleden onderhouden was".

3. Werkbare uitvoeringswijze

Het onderhavige wetsvoorstel creëert de wettelijke grondslag voor een uitwerking van het stelsel van certificering bij AMvB. In de lagere regelgeving zal de reikwijdte en de meer gedetailleerde invulling van het beoogde stelsel worden uitgewerkt. De lagere regelgeving zal daarom bepalend zijn voor de werkbaarheid van het nieuwe stelsel voor alle betrokken partijen.

ATR gaat er vanuit dat bij de uitwerking van de lagere regelgeving zoveel als mogelijk samenspraak zal plaatsvinden met de sector en beroepsorganisaties. En dat bij de uitwerking expliciet aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid van de regelgeving. Dit uitgangspunt is in lijn met de aanbeveling van de OvV en met de toezegging van uw ambtsvoorganger dat bij de uitwerking van de regelgeving aandacht wordt besteed aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving (ook voor ZPP'ers en bouwbedrijven die bijvoorbeeld maar één installatie-monteur in dienst hebben).⁵

4. Regeldrukgevolgen

Als het stelsel voor certificering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties in werking treedt, mogen werkzaamheden alleen nog worden uitgevoerd door (installatie)bedrijven die gecertificeerd zijn door een conformiteitsbeoordelingsinstantie (CBI). De regeldrukeffecten van de voorziene stelselwijziging raken in het bijzonder de (installatie)bedrijven die werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen uitvoeren en burgers en bedrijven die gasverbrandingstoestellen in eigendom of gebruik hebben.

De financiële gevolgen en regeldrukeffecten in verband met het beoogde stelsel zijn op basis van voorlopige aannames over de verdere uitwerking van het stelsel in lagere regelgeving gericht in kaart gebracht.⁶ Het onderhavige wetsvoorstel zelf heeft (nog) geen directe (rechts-)gevolgen voor burgers en bedrijven. De voorlopige regeldrukeffecten-analyse draagt bij aan onderbouwde besluitvorming, omdat bij de overwegingen over de wettelijke grondslag voor een stelsel van certificering de te verwachten regeldrukeffecten kunnen worden betrokken.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel zal sprake zijn van eenmalige regeldruk voor bedrijven ter hoogte van een bedrag tussen de € 19,6 miljoen en € 23,3 miljoen. De structurele regeldruklasten voor bedrijven komen uit op een bedrag tussen de € 34,5 miljoen en € 37,7 miljoen. De regeldrukgevolgen voor burgers zijn in de toelichting en de rapportage naar aanleiding van de regeldrukeffecten-toets uitgedrukt in uren. De eenmalige regeldruk komt volgens de toelichting uit op 392.000 uur. De structurele regeldruklast voor burgers komt uit op een tijdsbesteding tussen de 1,3 miljoen uur en 2,0 miljoen uur.

⁵ Kamerbrief 19 december 2016 (*Voortgang aanbevelingen OvV koolmonoxide*). Kenmerk 2016-0000720830.

⁶ ATR heeft bij de beoordeling van het wetsvoorstel ook de rapportage betrokken die is opgesteld naar aanleiding van de regeldrukeffecten-toets (Rapport '*Erkenningsregeling installateurs gasverbrandingsinstallaties. Onderzoek naar de lasten van de wettelijke verplichting voor installateurs van gasverbrandingsinstallaties*').

Tot slot is in de toelichting opgenomen dat, als bij de uitwerking van lagere regelgeving nog wijzigingen plaatsvinden, de regeldrukeffecten daarvan opnieuw in beeld worden gebracht.

Hoewel de samenvatting van de regeldrukeffecten in de toelichting bij het voorstel een heldere weergave vormt van de te verwachten lasten, is volledig inzicht in de regeldrukanalyse alleen mogelijk als de rapportage van de regeldrukeffecten-toets openbaar is. Om gerichte reacties in consultatiefase mogelijk te maken, en voor de besluitvorming over het wetsvoorstel, is het volgens ATR van belang de uitkomsten van de regeldrukeffecten-toets openbaar te maken.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten toets openbaar te maken, zodat de analyse van de te verwachten (regeldruk)effecten van het stelsel betrokken kunnen worden bij reacties op en besluitvorming over het voorgenomen wetsvoorstel.⁷

Het college merkt op dat het kabinet in de afgelopen jaren meermaals het uitgangspunt heeft onderstreept dat de uitkomsten van regeldrukeffect toetsen bij voorgenomen wet- en regelgeving al openbaar worden gepubliceerd bij (aanvang van) de internetconsultatie.^{8,9}

Openbare publicatie van effecttoetsen bij de internetconsultatie stelt externe partijen in staat gericht op de voorgenomen wet- en regelgeving te reageren, en daarbij de te verwachten regeldrukeffecten te betrekken. De rapportage naar aanleiding van de regeldrukeffecten toets bij het onderhavige voorstel is niet via de internetconsultatie gepubliceerd. Het college gaat er vanuit dat bij toekomstige wet- en regelgeving de uitkomsten van de effecttoetsen openbaar worden gepubliceerd bij aanvang van de internetconsultatie, conform het kabinetsstandpunt.

Tot slot constateert het college dat in de toelichting bij het wetsvoorstel de regeldrukeffecten voor burgers zijn uitgedrukt in uren. Hoewel deze uitwerking conform het *Handboek meting regeldruk 2014* is, zijn in de afgelopen jaren de regeldrukeffecten voor burgers van voorgenomen wet- en regelgeving in de meest gevallen ook uitgedrukt in euro.¹⁰ Dit komt de vergelijkbaarheid met andere voorstellen te goede. Verder merkt het college op dat per 1 januari 2018 het nieuwe *Handboek meting regeldrukkosten* van toepassing is. Daarin is opgenomen dat regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals wordt uitgedrukt in euro.¹¹

Gelet op het voorgaande geeft het college u in overweging de regeldrukeffecten voor burgers in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel ook uit te drukken in euro.

⁷ Uit ambtelijk overleg met uw departement is gebleken dat de rapportage naar aanleiding van de regeldrukeffecten-toets openbaar gemaakt zal worden en daarmee invulling wordt gegeven aan het adviespunt van ATR.

⁸ Kamerstukken II 2012/2013. 29 362, nr. 224/225 (Brieven Modernisering van de overheid, 12 september 2013 en 19 december 2013).

⁹ Ook in de *Rijksbrede Handleiding Internetconsultatie* (2015) is dit uitgangspunt opgenomen.

¹⁰ Hierbij is het 'standaard-uurtarief' voor burgers aan de orde van 15 euro per uur.

¹¹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

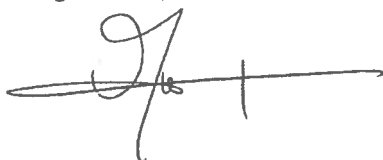
Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorstel tot wijziging van de Woningwet in verband met de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties:

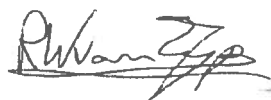
Het wetsvoorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,



M.A. van Hees
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris