

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

Datum
6 december 2017

Onderwerp
Wijziging Regeling
energieprestatie
gebouwen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/JT/RS/bs/
ATR0032/2017-U065

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 2 november 2017 is het voorstel tot wijziging van de Regeling energieprestatie gebouwen ter toetsing aan ATR voorgelegd. Dit wijzigingsvoorstel actualiseert de verwijzing naar de Nationale Beoordelingsrichtlijn 9500, deel 01 (BRL 9500-01) in de Regeling energieprestatie gebouwen. De voorgestelde wijzigingen van de BRL 9500 komen voort uit een herijkingsproject door stichting Kwaliteit voor Installaties Nederland (KvINL) van de BRL 9500.

Het stelsel met beoordelingsrichtlijnen en interpretatiedocumenten draagt bij aan zelfregulering binnen de sector. De totstandkoming van de beoordelingsrichtlijnen en de actualisatie daarvan, vinden plaats in overleg met de sector.

De bepalingen uit de BRL9500 zijn voor alle betrokkenen wettelijk verplicht vanwege de dwingende verwijzing naar de beoordelingsrichtlijn in de Regeling energieprestatie gebouwen. Ook de uitvoeringswijze van de bepalingen is verplicht voorgeschreven via de interpretatiedocumenten behorend bij de BRL.

De wijzigingen in de BRL hebben betrekking op de vaststelling van de energie-index van een (huur)woning door een gecertificeerd adviseur en op de controle van deze vaststelling. Een energie-index mag alleen worden opgesteld door een gecertificeerd energieadviseur. De eerste wijziging in de BRL 9500-01 bepaalt dat extra informatie moet worden opgenomen in het projectdossier van certificaathouders over de bepaling en vaststelling van de energie-index. De tweede wijziging betreft een aanscherping van de controle op de Interne Kwaliteitsbewaking (IKB) door certificaathouders. In de huidige BRL 9500-01 controleert de certificaathouder minimaal 2% van de energie-indexen (afgegeven voor huurwoningen). Daaraan wordt nu toegevoegd dat de helft van deze controles *op locatie* wordt gecontroleerd door een vakbekwame interne auditor van de certificaathouder.

Verder bevat het voorstel tot wijziging van de Regeling energieprestatie gebouwen een aanvulling over de wijze waarop de energie-index (cijfer) voor een woning wordt omgezet in een energielabel

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

(letter) voor een woning. Voor huurwoningen onder de liberalisatiegrens wordt vaak, naast het verplichte energielabel dat bij verhuur beschikbaar moet zijn, een energie-index vastgesteld waarmee de huur op basis van het Woningwaarderingstelsel kan worden bepaald. In de huidige situatie ontstaat verwarring over verschillen tussen de uitkomsten van de energie-index (cijfer) en het energielabel (letter). Om deze verwarring te voorkomen worden de energie-indexen voor woningen met behulp van een tabel gekoppeld aan een energielabel.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel wordt ook het nieuwe interpretatiedocument van kracht dat behoort bij normdocument ISSO 82.1 (Energieprestatie woningen) en de (geactualiseerde) BRL9500-01. Dit interpretatiedocument geeft invulling aan de wijze waarop aan de normen (in de beoordelingsrichtlijn) moet worden voldaan. Bij de wijziging in het interpretatiedocument gaat het om een bepaling ten aanzien van de 'representativiteit seriematige woningen / woningen in één complex'. Hierdoor wordt het aantal fysiek te bezoeken woningen voor de vaststelling van een energie-index gespecificeerd en uniform vastgelegd.

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?

1. Onderbouwing nut en noodzaak

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel geeft aan dat met de voorgenomen wijzigingen via de verwijzing naar de geactualiseerde BRL 9500-01 "de kwaliteit van het geleverde werk en kennis van de adviseurs beter wordt gecontroleerd en indien nodig gecorrigeerd." Het voorstel bevat, naast de verwijzing naar het herijkingsproject door stichting KvINL van de BRL 9500, geen nadere inhoudelijke onderbouwing van nut en noodzaak van de geactualiseerde BRL9500-01 en de daarmee samenhangende wijzigingen ten aanzien van de energie-index.

Na een analyse van het voorstel is gebleken dat het wijzigingsvoorstel past binnen de bredere context van een pakket aan maatregelen gericht op verbetering van de kwaliteit van de energie-index en van de kwaliteit van de bepaling van de energie-index. Uw ambtsvoorganger informeerde in juni 2015 de Tweede Kamer over dit pakket maatregelen.¹ Enkele van deze maatregelen zijn voorgesteld naar aanleiding van onregelmatigheden bij een aantal subsidieaanvragen (voor de STEP-regeling²), waarvoor de energie-index bepalend was, en waarbij deze energie-index niet correct was vastgesteld.³

¹ Kamerbrief, 18 juni 2015, Onderwerp: Onregelmatigheden Stimuleringsregeling Energieprestatie Huursector (STEP).

² Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP). Het ministerie van BZK geeft met de STEP een impuls aan investeringen in energiebesparing in bestaande woningen binnen de gereguleerde huursector.

³ "Uit onderzoek in 2015 kwam het beeld naar voren dat er, in strijd met Beoordelingsrichtlijn 9500-01, op aanzienlijke schaal geen inspectie van de woning heeft plaatsgevonden en dat de energie-index is bepaald op basis van historische gegevens, die niet in overeenstemming zijn met de actuele werkelijke situatie." (Kamerbrief, 18 juni 2015)

De destijds aangekondigde maatregelen omvatten o.a. de verplichting voor aanvragers van de STEP-subsidie om bij de aanvraag aan te geven welke energiebesparende maatregelen zijn voorgenomen. Bij de afmelding van de energie-index dient de aanvrager een lijst van uitgevoerde maatregelen op te nemen die aantoont dat de verbeteringen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Tevens dient te worden verklaard dat er een fysieke opname heeft plaatsgevonden conform de BRL9500-01.

De toelichting bij het onderhavige wijzigingsvoorstel besteedt geen aandacht aan de vraag of en in hoeverre de eerdere maatregelen reeds hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering van de energie-index en de kwaliteit van de bepaling van de energie-index. Ook geeft de toelichting geen inzicht in hoeverre de noodzaak tot verdergaande aanscherpingen in Beoordelingsrichtlijnen of anderszins wijziging van wet- en regelgeving nog aanwezig is.

De Regeling verwijst dwingend naar de (geactualiseerde) BRL. Daarmee moeten organisaties verplicht voldoen aan de bepalingen in de BRL bij de vaststelling van de energie-index. Voor de beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk als gevolg van het voorstel is het van belang nut en noodzaak van de aanscherpingen helder te motiveren in de toelichting.

1.1 Het college adviseert om nut en noodzaak van de (dwingende verwijzing naar de) geactualiseerde BRL9500-01 nader te onderbouwen in de toelichting bij het wijzigingsvoorstel. Het college adviseert daarbij expliciet in te gaan op de inhoudelijke aanleiding tot, en de bijdrage die het onderhavige voorstel levert aan de gewenste verbetering van de kwaliteit van de bepaling van de energie-index.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat de toelichting bij het wijzigingsvoorstel geen expliciete aandacht besteedt aan alternatieven voor de actualisatie van de BRL en de wijziging van de Regeling energieprestatie gebouwen om de beoogde beleidsdoelen te realiseren. Afhankelijk van de aard en omvang van de beoogde kwaliteitsverbetering zijn er mogelijk wel alternatieven. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ander systeem van of werkwijze bij certificering, of een meer steekproefgewijze benadering bij de controle van de bepaalde energie-index.

2.1 Het college adviseert u in aanvulling op de uitwerking van nut en noodzaak van het voorstel, in de toelichting aan te geven in hoeverre minder belastende alternatieven zijn overwogen, en waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Een eenduidige interpretatie van wet- en regelgeving en een uniform begrip van beoordelingsrichtlijnen is van groot belang voor effectieve en efficiënte uitvoering. Aanvullend op beoordelingsrichtlijnen stelt de sector vaak interpretatiebesluiten of interpretatiedocumenten vast. Deze documenten specificeren hoe in de praktijk aan bepaalde normen moet worden voldaan. Deze interpretatiedocumenten hebben eenzelfde status als de normdocumenten.

Op 20 september 2016 is een nieuw interpretatiedocument vastgesteld behorende bij ISSO 82.1 (Energieprestatie woningen) en bij de (geactualiseerde) BRL9500-01. Dit nieuwe document

bepaalt het aantal te bezoeken woningen bij de bepaling van de energie-index door de gecertificeerd adviseur. Concreet gaat het bij de wijziging in het interpretatiedocument om een nadere bepaling ten aanzien van de 'representativiteit seriematige woningen / woningen in één complex'. Gebruik maken van representativiteit bij seriematige woningen zorgt dat niet elke woning fysiek hoeft te worden opgenomen of te worden bezocht bij de bepaling van een energie-index. Of een woning voldoende gelijkend is, wordt vastgesteld volgens hoofdstuk 7 van ISSO-publicatie 82.1 of door een berekening van de energie-index. BRL9500-01 stelt in 4.6.2.2 dat de EPA-adviseur/opnemer niet elke gelijkende woning hoeft binnen te gaan als hij er zeker is dat hij over de juiste informatie beschikt.

Met de wijziging van het interpretatiedocument wordt afgeweken van de tot op heden geldende regels omtrent de representativiteit. Het nieuwe interpretatiedocument scherpt de wijze aan waarop dit moet worden vastgesteld (beslisschema, steekproeven) en gedocumenteerd in het projectdossier. Het aantal fysiek te bezoeken woningen werd gebaseerd op de inschatting van de adviseur. Het nieuwe interpretatiedocument bevat een uniform overzicht dat het aantal te bezoeken woningen bepaalt. Bovendien beschrijft het op welke wijze de woningen uit de steekproef geselecteerd moeten worden.

Volgens verschillende partijen leidt het nieuwe interpretatiedocument tot een toename van het aantal te inspecteren woningen en daarmee tot een toename van de totale inspectietijd van de woningen bij vaststelling van de energie-indexen. De toelichting bij het wijzigingsvoorstel van de Regeling energieprestatie gebouwen geeft geen inzicht in de (regeldruk)effecten, waardoor het niet mogelijk is vast te stellen of een toename of afname van de regeldruk aan de orde is als gevolg van het voorstel.

Hoewel het college begrip heeft voor de wens en ambitie om de kwaliteit van de energie-index te verhogen en onregelmatigheden bij de vaststelling van een energie-index te voorkomen, biedt het onderhavige voorstel onvoldoende inzicht in de effecten van de aanvullende specificaties. Daardoor is ook een beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk en de uitvoerbaarheid van de Regeling en de BRL niet goed mogelijk.

3.1 Het college adviseert om in overleg met KvINL en het Centraal College van Deskundigen (CCvD) in kaart te brengen wat de (regeldruk)effecten zijn van het gewijzigde interpretatiedocument 'CCvD BRL 9500 Energieprestatieadvisering' en op basis daarvan te beoordelen of sprake is van een proportionele en uitvoerbare uitwerking van de Regeling energieprestatie gebouwen en van de BRL 9500-01.

4. Regeldruk

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel geeft aan dat "voor het uitvoeren van de controlewerkzaamheden op locatie door de interne auditors extra werkzaamheden nodig zijn die tot enigszins hogere kosten zullen leiden." Deze kosten zijn echter niet nader uitgewerkt in de toelichting. Hiervoor wordt als reden aangegeven dat "navraag bij de diverse belanghebbenden opleverde dat het niet eenvoudig is om de kosten van het meerwerk voor de controles op locatie eenduidig te kwantificeren." Dit zou een gevolg zijn van het feit dat het aantal extra uit te voeren controles afhankelijk is van het aantal afgemelde energie-indexen en de hoeveelheid adviseurs die bij de certificaathouder zijn aangesloten.

In geval de regeldrukkosten niet exact zijn te bepalen, is met behulp van diverse gegevens⁴ een gerichte analyse van de (regeldruk)gevolgen mogelijk. Hierdoor worden de effecten van de voorgestelde wijziging transparant en herleidbaar toegelicht en is beoordeling mogelijk van de proportionaliteit van de regeldruk als gevolg van het voorstel.

4.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het wijzigingsvoorstel de regeldrukgevolgen van het voorstel kwalitatief en kwantitatief te beschrijven conform de Rijksbrede methodiek voor het in beeld brengen regeldrukeffecten.⁵

Dictum

Het college heeft het voorstel tot wijziging van de Regeling energieprestatie gebouwen beoordeeld aan de hand van het ATR-toetskader. Op basis daarvan concludeert het college dat nut en noodzaak van de wijziging niet voldoende in de toelichting zijn gemotiveerd. Verder besteedt de toelichting geen aandacht aan de wijziging van het interpretatiedocument behorend bij de BRL9500-01. Tot slot zijn de regeldrukgevolgen van het voorstel niet (volledig) in beeld gebracht.

Gelet op het voorgaande luidt het advies van het college over het voorstel tot wijziging van de Regeling energieprestatie gebouwen:

De regeling niet vaststellen.

Het college benadrukt dat dit dictum tot uitdrukking brengt dat de onderbouwing van het voorliggende voorstel niet voldoende is om de besluitvorming over het voorstel op adequate wijze te laten plaatsvinden.

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,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁴ Bijvoorbeeld het jaarlijks afgegeven aantal energie-indexen, het type woningen daarbij, en de gemiddelde tijd voor een woninginspectie conform de BRL9500-01.

⁵ Uit ambtelijk overleg met uw departement is gebleken dat de aanbeveling over de uitwerking van de regeldrukeffecten reeds gedeeltelijk is verwerkt in de toelichting bij de voorgestelde Regeling.