

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/cd/ATR1756/2021-U053

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 17 juni 2021
Betreft Wijziging Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 18 mei 2021 is een voorstel voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel betreft een wijziging van de Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater.

Doel van het voorstel is om bij te dragen aan preventie tegen legionellabesmetting, in het bijzonder in en rondom zogeheten 'zorgwoningcomplexen'.¹ Om deze reden regelt het voorstel de aanwijzing van zorgwoningcomplexen als prioritaire locaties. Door deze aanwijzing dienen locaties waarbij 40% of meer van de bewoners in de risicogroep vallen verplicht preventiemaatregelen te treffen tegen legionella.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (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. Nut en noodzaak

De toelichting bij het voorstel beschrijft kwalitatief nut en noodzaak van de voorgenomen wijzigingen. Het voorstel betreft een correctie op enkele onvoorziene gevolgen van veranderingen in de ouderenzorg(huisvesting) in Nederland. Daar waar zorglocaties voor ouderen in het verleden veelal verplicht waren preventiemaatregelen te treffen tegen legionella, kwam deze verplichting met de wijziging van de ouderenzorghuisvesting (en

¹ Volgens de regeling is sprake van een 'zorgwoningcomplex' als het gaat om 1. Een gebouw bestaande uit meerdere zorgwoningen achter één watermeter van het desbetreffende drinkwaterbedrijf, 2. waarin gemeenschappelijke ruimten ten behoeve van de zorg aanwezig zijn, waaronder ruimten voor maaltijden en recreatie, en 3. waar 40% of meer van de bewoners een verhoogd risico lopen op besmetting met legionellabacteriën en intensieve begeleiding en verpleegkundige ondersteuning krijgen.

een andere aanduiding voor deze complexen) te vervallen. De bewoners van zorgwoning-complexen vallen deels in de risicocategorie voor wat betreft de kans op legionella-besmetting. Om deze reden is het voorstel de zorgwoningcomplexen alsnog aan te wijzen als prioritaire locatie in de legionella-regelgeving. Hierdoor zijn ook zorgwoningcomplexen verplicht preventiemaatregelen te treffen tegen legionella.

Het college onderkent het belang van preventie tegen legionellabesmetting voor (hoog)risicogroepen. Mede vanwege de kosten van preventiemaatregelen is gericht inzicht in de risico's, mate van doelbereik van maatregelen en in de (maatschappelijke) kosten van eventuele maatregelen van belang. Dit inzicht maakt onderbouwde besluitvorming mogelijk over het onderhavig voorstel.²

Het college stelt vast dat het voorstel op onderdelen (nog) onvoldoende inzicht biedt. Zo maakt het voorstel niet duidelijk wat *de omvang* is van de risico's c.q. het probleem waarvoor het voorstel een oplossing moet vormen. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang. Het voorstel maakt namelijk niet duidelijk:

- a. wat de omvang is van de problemen met legionellabesmettingen en hoe het aantal legionella-besmettingen in of rondom zorgwoningcomplexen zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld,³
- b. welk deel van de zorgwoningcomplexen op dit moment, ondanks dat een wettelijke verplichting ontbreekt, preventiemaatregelen treft, en
- c. waarom eerder (handhavend) is opgetreden door de inspectie bij enkele zorgwoning-complexen die op vrijwillige basis preventiemaatregelen hadden getroffen.⁴

Het ontbreken van deze informatie betekent dat niet goed kan worden vastgesteld wat de mate van doelbereik is van juridisch verplicht voorgeschreven preventiemaatregelen. De aanwijzing van de zorgwoningcomplexen als prioritaire locaties is van belang om wettelijk preventiemaatregelen tegen legionellabesmetting af te (kunnen) dwingen. Verder is de aanwijzing van belang, omdat alleen prioritaire instellingen gebruik mogen maken van bepaalde technieken en apparaten voor legionellapreventie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om koper-zilverionisatie.

1.1 Het college adviseert nut en noodzaak van het voorstel (kwantitatief) te onderbouwen met de hierboven genoemde gegevens.

2. Minder belastende alternatieven

Beoordeling van de proportionaliteit van de maatregelen is mogelijk als de omvang van de problematiek duidelijk is en ook de kosten en baten van de maatregelen. Voor de beoordeling van de proportionaliteit is verder van belang dat het voorstel duidelijk maakt of voor het minst belastende alternatief wordt gekozen. Als eenzelfde mate van doelbereik kan worden gerealiseerd met maatregelen die minder kosten, verdient de lastenluwere

² Het advies van de rechtsvoorganger van ATR (Actal) uit 2014 onderstreept het belang om bij legionella-preventiemaatregelen een goede afweging mogelijk te maken van kosten ten opzichte van de risico's en de mate waarin die risico's effectief worden teruggedrongen door de beoogde maatregelen: www.actal.nl/legionellabeheersing-kan-meer-proportioneel/.

³ Niet duidelijk is of het aantal legionella-besmettingen verschilt tussen de oude situatie met verplichte legionella-preventiemaatregelen en na de wijzigingen in de ouderenzorghuisvesting waardoor de zorgwoningcomplexen juridisch niet meer verplicht waren de preventiemaatregelen te treffen.

⁴ In de afgelopen jaren kwam het voor dat de inspectie zorgwoning-complexen sommeerde de koper-zilverionisatie-apparatuur te verwijderen, ondanks het feit dat deze instellingen goede ervaringen hadden met de (eerder toegestane) toepassing van deze techniek bij de legionella-preventie.

optie in beginsel de voorkeur. Dit kan mogelijk ook betekenen dat instellingen preventiemaatregelen treffen waarmee zij in het verleden goede ervaringen hadden (bijvoorbeeld de koper-zilverionisatie-apparatuur). Inzicht in beschikbare en overwogen alternatieven bij het voorstel is om deze reden van belang.

Uit de toelichting volgt dat er tussen stakeholders discussie bestaat over de noodzakelijke ondergrens van het aandeel bewoners van een zorgwoningcomplex dat in de risicogroep valt, alvorens sprake zou moeten zijn van een prioritaire instelling (die verplicht is preventiemaatregelen te treffen). Het RIVM adviseert om te kiezen voor een grens bij "de meerderheid van de bewoners". De brancheorganisaties Actiz en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) adviseerden om te kiezen voor een lagere ondergrens van 40%. Het onderhavig voorstel neemt het advies van de brancheorganisaties over. Het is echter niet duidelijk wat het verschil in kosten en baten is tussen beide varianten. Hierdoor wordt één van de alternatieven voorgesteld zonder dat duidelijk is of en in welke mate de strengere ondergrens substantieel (meer) bijdraagt aan het realiseren van de doelen van het voorstel en tegen welke kosten.

Aanwijzingen 2.2 en 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geven aan dat bij de keuze voor regelgeving wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Lasten moeten ook gerechtvaardigd zijn door de ernst van het probleem dat wordt aangepakt.⁵ De toelichting bij het onderhavig voorstel biedt onvoldoende zicht op de kosten (en baten) van de verschillende grenswaarden om hierover onderbouwd te kunnen besluiten.

2.1 Het college adviseert om voor de voorgestelde maatregelen en voor de mogelijk minder belastende alternatieven kwantitatief in beeld te brengen wat de mate van doelbereik en de regeldrukgevolgen zijn.

3. Werkbaarheid

Preventiemaatregelen ter voorkoming van legionellabesmettingen bleken in het verleden kostbaar. Ook zorgde de verplichte preventiemaatregelen voor knelpunten in de uitvoering bij onder andere (MKB)ondernemers. Het onderhavig voorstel is in de preconsultatiefase besproken met sectorpartijen, waarna de regeling op onderdelen (beperkt) is aangepast. De toelichting maakt niet duidelijk op welke (concrete) punten de regeling is aangepast en in hoeverre de voorliggende regeling volgens sectorpartijen werkbaar en uitvoerbaar is. Ook is niet volledig duidelijk of de regeling (voldoende) rekening houdt met de uitvoerbaarheid van de verplichtingen in bepaalde situaties, zoals de situatie waarin de collectieve waterleidingvoorziening deels is vervangen door waterleidingvoorzieningen in individuele zorgwoningen binnen een zorgwoningcomplex.

3.1 Het college adviseert in de toelichting duidelijk te maken of de nieuwe verplichtingen werkbaar en uitvoerbaar zijn voor beheerders/eigenaren van zorgwoningcomplexen.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een beknopte maar onvolledige beschrijving van de regeldruk-effecten. Zo geeft de toelichting aan dat er volgens brancheorganisatie VGN "vele

⁵ https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01#Hoofdstuk2_Paragraaf2.1_Artikel2.2 en https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01#Hoofdstuk2_Paragraaf2.1_Artikel2.10

honderden zorgwoning-complexen” in Nederland zijn en dat het aantal zorgwoningen in een complex varieert van vijf tot tientallen. Uit een praktijkvoorbeeld blijkt dat de preventiemaatregelen tussen de 800 en 1.000 euro per woning per jaar kosten.

De beschrijving van de (regeldruk)effecten is volgens het college onvoldoende concreet en precies voor onderbouwde besluitvorming. Zo maakt de toelichting niet duidelijk of de genoemde 800 tot 1.000 euro representatief is voor de noodzakelijke preventiemaatregelen bij een zorgwoning. Ook maakt de toelichting niet duidelijk welke kosten en handelingen in deze kostenindicatie wel en niet zijn verwerkt en in hoeverre daarbij rekening is gehouden met veranderingen in de zorgwoningcomplexen (zoals bijvoorbeeld een leidingwaterinstallatie per woning in combinatie met een centrale leidingwaterinstallatie). Daarnaast ontbreekt een uitwerking van de regeldruklasten van de verklaring die instellingen moeten opstellen als minder dan 40% van de bewoners in de risicodoelgroep valt. Het college merkt tot slot op dat de toelichting geen onderbouwde indicatie bevat van de *totale kosten* van het voorstel.

Als de hiervoor genoemde informatie niet beschikbaar is, is het mogelijk om met bandbreedtes een kwantitatieve indicatie te krijgen van de regeldrukeffecten. Dit draagt bij aan onderbouwde besluitvorming over de maatregelen.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van het voorstel in de toelichting uit te werken conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

De regeling niet vaststellen.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over de noodzaak, wenselijkheid of proportionaliteit van de voorgestelde wijzigingen. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgenomen wijzigingen op dit moment onvoldoende is en aanvulling behoeft, alvorens de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het om de onderbouwing van nut en noodzaak, om meer inzicht in de afweging tussen alternatieven en om een vollediger beeld van de (regeldruk)kosteneffecten van het voorstel.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verzoekt u om in het definitieve voorstel toe te lichten op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris