Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Besluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving met betrekking tot het gelegenheid bieden tot het zwemmen of baden in een waterbassin (Aanvullingsbesluit zwemmen of baden in waterbassins Omgevingswet)

1. Wat is de aanleiding?

Aan baden en zwemmen in waterbassins (zoals zwembaden, peuterspeelbaden, whirlpools en zwemvijvers) kunnen risico's zijn verbonden voor de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers. In het rapport "Risicoanalyse badinrichtingen en zwemlocaties ten behoeve van de Zwemwaterwet" geeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement hiervan een overzicht. Wetgeving is nodig om deze risico's zo goed mogelijk te beheersen.

De bestaande regelgeving voor zwemmen of baden in waterbassins, met name de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) en het gelijknamige besluit, de Bhvbz, is verouderd en moet worden herzien.

In de Omgevingswet is een verplichte grondslag opgenomen om regels te stellen over het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden. Het concept-aanvullingsbesluit dat de regels herziet geeft invulling aan deze verplichte grondslag voor de regels over het zwemmen of baden in waterbassins. De regels voor zwemlocaties in oppervlaktewater zijn al omgezet in het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. Wie zijn betrokken?

Het onderhavige besluit heeft gevolgen voor de volgende belanghebbenden:
- personen, organisaties en bedrijven die gelegenheid bieden tot zwemmen of baden in openbare en semi-openbare waterbassins (niet zijnde zwemlocaties in oppervlaktewater);
- bestuursorganen: de provincies (in hun rol van uitvoerder, toezichthouder en handhaver) en gemeenten (in hun rol van eigenaar/exploitant van bepaalde openbare waterbassins);
- zwemmers en baders. Het besluit is gericht op de bescherming van de gezondheid en het waarborgen van de veiligheid van deze gebruikers van waterbassins.

Vanaf het begin van het wetgevingsproject in 2009 heeft gedurende een lange periode geregeld uitvoerig overleg plaatsgevonden met de betrokken partijen, met name provincies, Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen, gemeenten, de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), het Nationaal Platform Zwembaden (NPZ-NRZ, nu Nationale Raad Zwemveiligheid), de Recron, Koninklijke Horeca Nederland, OSO (koepel van recreatieschappen), Sportfondsen Nederland, Optisport, de Koninklijke Nederlandse Zwembond (KNZB), Abvakabo FNV en Reddingsbrigade Nederland. Deze partijen waren ook betrokken bij de inventarisatie van een aantal zwemrisico's, die is uitgevoerd door het COT Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement.

Daarnaast heeft een expertgroep (vanuit universitaire en onderzoeksinstellingen, laboratoria, leveranciers, adviesbureaus, toezichthouders en exploitanten) adviezen uitgebracht over de eisen voor de water- en luchtkwaliteit in badinrichtingen. In aanvulling daarop heeft het RIVM advies uitgebracht met betrekking tot onder meer de te gebruiken analysemethoden en specifieke baden zoals peuterspeelbaden en floating tanks.

In een vroege fase van het proces is door Bureau KLB een project uitgevoerd waarbij een representatieve groep van burgers is gevraagd wat ze van de overheid op het gebied van zwemwaterregelgeving verwachten. Ten behoeve van meer kwalitatieve informatie zijn er bovendien in het kader van dat onderzoek bijeenkomsten met focusgroepen georganiseerd. Over de voorschriften inzake zwemvijvers is de VHG (brancheverenigingen voor ondernemers in het groen) geconsulteerd.

3. Wat is het probleem?

Het huidige Bhvbz, dat dateert uit 1984, is gebaseerd op een sturingsfilosofie waarbij de overheid gedetailleerd voorschreef hoe een exploitant zijn badinrichting moest inrichten en welke handelingen hij moest verrichten om een hygiënische en veilige situatie te verwezenlijken. Inmiddels is deze sturingsfilosofie aanzienlijk gewijzigd. In de moderne sturingsfilosofie stelt de overheid de doelen en randvoorwaarden, en laat zij de keuze van de middelen om het doel te bereiken zoveel mogelijk bij de exploitant. Daarmee wordt ook ruimte geboden om maatregelen toe te spitsen op de specifieke situatie en om in algemene zin innovatie te stimuleren. Dit kan positieve effecten hebben voor zowel de economie als het milieu, door bijvoorbeeld een verminderd gebruik van water, chemicaliën en energie.

Daarnaast waren er binnen de zwembadbranche ontwikkelingen naar zelfregulering (zoals het Keurmerk Veilig en Schoon) waarmee in het Bhvbz nog geen rekening was gehouden. Bovendien vinden op zwembadgebied op internationaal en nationaal niveau normalisatie-activiteiten plaats, die in het Bhvbz evenmin een plek hadden gekregen.

Ook de reikwijdte van het Bhvbz bleek aan herziening toe te zijn. Zo bestonden bepaalde voorzieningen die in het Bhvbz waren geregeld in de praktijk niet meer en is het Bhvbz lastig toepasbaar op bepaalde moderne voorzieningen, zoals zwemvijvers.

Ook is het Bhvbz gebaseerd op inmiddels sterk verouderde inzichten inzake kwaliteitseisen voor het water in waterbassins. Daardoor moeten metingen worden gedaan die voor de bescherming van de gezondheid van de gebruikers weinig zinvol zijn, en zijn omgekeerd metingen die naar de huidige inzichten wél relevant zijn, niet voorgeschreven.

4. Wat is het doel?

De regelgeving dient meerdere doelen. Om te beginnen dienen de risico's voor de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers van waterbassins adequaat beschermd te worden. Daarbij wordt uitgegaan van een nieuwe sturingsfilosofie door een groter beroep te doen op de kennis en kunde van degene die gelegenheid biedt tot zwemmen of baden. Diegene krijgt de verantwoordelijkheid om een analyse te (laten) maken van de risico's voor de gezondheid en veiligheid van gebruikers van zijn waterbassin en de omgeving daarvan, en ook te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om deze risico's het hoofd te bieden. Er zijn meer mogelijkheden zelf te bepalen, desgewenst met gebruikmaking van innovatieve technieken en inzichten, welke maatregelen een exploitant neemt om de gezondheid en veiligheid van de waterbassins te waarborgen.

Een ander doel is om de sterk verouderde voorschriften inzake de waterkwaliteit te vervangen. De parameters en daarbij behorende parameterwaarden zijn sinds 1984 nagenoeg ongewijzigd gebleven en schieten vanuit de huidige inzichten inzake gezondheidsbescherming (zowel microbiologisch als chemisch) op een aantal punten tekort. Daarbij is van belang om te beseffen dat chemische stoffen (zoals bepaalde chloorverbindingen) soms pas op lange termijn een gezondheidseffect hebben en dat in de tussentijd veel mensen daaraan kunnen zijn blootgesteld. Microbiologische verontreinigingen van het water kunnen daarentegen relatief snel tot ziektegevallen leiden, maar die gevallen worden dikwijls niet herleid tot het de kwaliteit van het water in een bepaald bassin. Daardoor kunnen over langere tijd besmettingen plaatsvinden als het water niet periodiek op relevante parameters wordt onderzocht. Uit preventief oogpunt is het daarom van groot belang om adequate parameters te hanteren en overbodige parameters te schrappen of te vervangen door kwaliteitseisen en meetvoorschriften die een beter inzicht geven in het beschermen van de gezondheid en het waarborgen van de veiligheid van de gebruikers.

Tot slot heeft het onderhavige conceptbesluit tot doel om de regels te verbeteren, te vereenvoudigen en toekomstbestendig te maken.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers van openbare en semi-openbare waterbassins is een publiek belang, dat ook in de toekomst overheidsinterventie noodzakelijk maakt. Daartoe stelt de overheid de nodige regels op. Dit conceptbesluit vervangt bestaande regelgeving.

De regels in het conceptbesluit zijn gericht op het bereiken en behouden van een basisbeschermingsniveau. Absolute uitsluiting van risico's is onmogelijk. Het gaat om beheersing van risico's op een acceptabel niveau. Regelgeving is het beste instrument om een basisbeschermingsniveau te waarborgen. Privaatrechtelijke overeenkomsten tussen exploitanten en overheid bieden hiervoor minder waarborgen en brengen bovendien te veel administratieve en bestuurlijke lasten en kosten mee. Om dezelfde reden moet de regelgeving zijn gericht op het treffen van preventieve maatregelen, omdat dit beter beantwoordt aan de doelstelling van het overheidsingrijpen dan strafrechtelijk optreden achteraf. Het doel van de overheidsinterventie is

immers het garanderen van de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers en niet het bestraffen wanneer de gezondheid en veiligheid in het geding zijn gekomen. Regelgeving omtrent waterbassins is een nationale verantwoordelijkheid. Er bestaat hieromtrent geen Europese regelgeving. Wel is er voor bepaalde aspecten van de gezondheid en veiligheid van waterbassins particuliere 'regelgeving' vastgesteld, zowel op nationaal als internationaal niveau, bijvoorbeeld de door de NEN en de Fina vastgestelde normen.

6. Wat is het beste instrument?

Regelgeving is het beste instrument om een basisbeschermingsniveau te waarborgen. De Omgevingswet bevat daarom een verplichte grondslag om regels te stellen bij AMvB.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De gevolgen van het conceptbesluit zijn dat gebruikers van het waterbassin op adequate wijze worden beschermd tegen gezondheidsrisico's en dat hun veiligheid is geborgd. De regelgeving is gemoderniseerd en er is uitgegaan van meer verantwoordelijkheid en meer keuzemogelijkheden voor degene die gelegenheid biedt tot zwemmen of baden. Daarnaast is de regelgeving vereenvoudigd en toekomstbestendig gemaakt.

Gevolgen voor burgers (gebruikers van de waterbassins)
Met het concept-aanvullingsbesluit worden de gezondheid en veiligheid van gebruikers van waterbassins op een adequate wijze geborgd.

Gevolgen voor bedrijven (exploitanten van waterbassins)
In het SIRA-rapport Kosten en baten Bal badinrichtingen d.d. december 2017 zijn de jaarlijkse extra administratieve lasten voor de exploitanten van waterbassins becijferd op 12,6 miljoen euro, ofwel een toename van 48% ten opzichte van de huidige administratieve lasten. De toename wordt voor 92% veroorzaakt door hogere kosten die verband houden met de parameters van de water- en luchtkwaliteit. Deze kosten zijn het gevolg van de wens om het beschermingsniveau dat het Bhvbz biedt naar een eigentijds niveau te tillen, zoals ook in enkele andere landen bestaat. De cijfers zijn gebaseerd op de eindversie (d.d. 21 augustus 2014) van het rapport 'Kosteneffecten kwaliteitseisen (water en lucht) in de voorgestelde herziening regelgeving Bhvbz' van Pool Water Treatment (PWT).
Volgens het SIRA-rapport liggen de jaarlijkse extra administratieve lasten per locatie tussen 1178 euro en 2170 euro per jaar. Zwemvijvers vormen hierop een uitzondering met een stijging van 16.000 euro per jaar. Dit komt voort uit het feit dat hier nu nog geen wettelijke meetverplichtingen voor gelden; alle metingen zijn dus extra.

Doelgroep	Onderverdeling	Regeldrukeffect	
		Totaal	Per locatie
Semi-openbare badinrichtingen:	Hotels en motels	€ 176.870	€ 1.203
	Campings, bungalowparken	€ 641.472	€ 1.234
	Sportscholen, zwemscholen	€ 786.507	€ 1.947
	Relaxgelegenheden	€ 81.900	€ 1.950
	Sauna en wellness	€ 282.100	€ 2.170
Openbare (publiekstoegankelijke) badinrichtingen: openlucht, overdekt en gecombineerd		€ 1.200.990	€ 1.634
Ondiepe bassins		€ 352.500	€ 1.567*
Medische baden en therapiebaden		€ 352.222	€ 1.178

Additionele regeldrukeffecten voor specifieke bassins

Zwemvijvers (semi)-openbaar	Onderdeel grotere inrichting	€ 320.000	€ 16.000
Zoutwaterbassins	Onderdeel grotere inrichting	- € 800	- € 32

* Kosten verdeeld over de gehele doelgroep. In de praktijk heeft maar een deel extra kosten.

De extra meetkosten hangen in het bijzonder samen met de vervanging van sterk verouderde parameters door parameters die in overeenstemming zijn met de huidige inzichten. Deze parameters geven daarmee een veel beter beeld van de feitelijke situatie met betrekking tot de gezondheid en veiligheid in het waterbassin.
De toename van de jaarlijkse administratieve lasten is voor het overige het gevolg van het periodiek bijhouden van de risicoanalyse.
Volgens het PWT-rapport (waarop SIRA de kosten verband houdende met de nieuwe kwaliteitseisen baseert) kan een exploitant van een waterbassin die nu al volledig voldoet aan de huidige voorschriften van het Bhvbz zonder aanvullende technische maatregelen aan de nieuwe kwaliteitseisen voldoen. Omdat SIRA het volledig voldoen aan de wetgeving hanteert als uitgangspunt voor de “nul-meting”, verwacht SIRA geen toename van de jaarlijkse nalevingskosten en toezichtlasten.

De eenmalige lasteneffecten zijn door SIRA landelijk berekend. Uitgaande van het door SIRA gehanteerde aantal van 2502 locaties met één of meer waterbassins, komen deze kosten per

locatie op gemiddeld 2720 euro, bestaande uit kosten voor kennisname van de wijziging in de regelgeving en het opstellen van de risicoanalyse (2388 euro), investeringen naar aanleiding van de risicoanalyse en de verplichting ten aanzien van het vastzuigrisico (240 euro) en de extra tijd die gedurende de eerste 3 jaar nodig is in de contacten met de toezichthouder (totaal over 3 jaar: 92 euro).

Door SIRA is vastgesteld dat het voor een deel van de locaties met waterbassins mogelijk is om door het goed gebruik van de nieuwe sturingsfilosofie verdere kostenbesparingen te realiseren. Het betreft hier indirecte effecten doordat exploitanten zich meer bewust worden van de eigenschappen van het water in de bassins en de mogelijkheden om de kwaliteit hiervan op een juiste wijze te beïnvloeden. Het is hierdoor mogelijk om bijvoorbeeld te besparen op het gebruik van water, energie en chemicaliën. Een eerste schatting van de mogelijke baten geeft aan dat landelijk gezien een kostenbesparing van op zijn minst 7,4 miljoen euro per jaar kan worden bereikt.
Om de exploitanten te ondersteunen is een model ontwikkeld: het Risicomodel Bhvbz (op te vragen bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat via e-mailadres Wilfred.Reinhold@minienm.nl).

Gevolgen voor de overheid (provincies)
De jaarlijkse extra uitvoeringslasten voor de overheid (in casu de provincies) zijn becijferd op 719.000 euro ofwel een toename van 13 % (voor heel Nederland). Deze toename wordt veroorzaakt door de extra tijd die nodig is voor het doornemen van de risicoanalyse en de parameters voor water- en luchtkwaliteit. Van een toename van de jaarlijkse interbestuurlijke lasten is volgens SIRA geen sprake.
De eenmalige extra uitvoeringslasten voor de provincies zijn becijferd op 375.000 euro (voor heel Nederland).

Volgens SIRA kan een op landelijk niveau te ontwikkelen digitaal systeem de kosten voor de provincies aanzienlijk beperken. Het systeem vergt naar schatting een eenmalige investering van 1,2 miljoen euro. Daartegenover verlaagt zo'n systeem de huidige kosten van de verwerking en beoordeling van de meetgegevens, en voorkomt het dat deze kosten stijgen door de voorgenomen regelgeving. Ten opzichte van de voorgenomen situatie kunnen de jaarlijkse kosten dan 1 miljoen euro lager uitvallen.

Gevolgen voor het milieu
Doordat in het onderhavige besluit meer wordt uitgegaan van doelvoorschriften, zou hierdoor meer ruimte kunnen ontstaan voor innovatieve ontwikkelingen die de doelmatige en zuinige exploitatie van waterbassins ten goede kunnen komen. Op grond van het Bhvbz geldt bijvoorbeeld het voorschrift om per bezoeker een bepaalde minimumhoeveelheid suppletiewater te gebruiken. Dit is water van drinkwaterkwaliteit, waaraan veel energie en desinfectiemiddelen (chemicaliën) worden toegevoegd. Als dit middelvoorschrift wordt vervangen door een doelvoorschrift, biedt dit in principe mogelijkheden om op een andere wijze dan het suppleren van water het doel (veilig zwemwater) te bereiken. Daardoor zou het gebruik van energie, chemicaliën en water kunnen worden verminderd. Economische en praktische voordelen zouden dan hand in hand kunnen gaan

met milieuvoordelen.