Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Aanvullingsbesluit zwemmen of baden in waterbassins Omgevingswet

Openbare internetconsultatie van 17 mei tot en met 28 juni 2018

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van de regels rond baden en zwemmen in (semi-)openbare waterbassins. Reden voor deze wijziging is de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de gebruikers.
Doel van het Aanvullingsbesluit zwemmen of baden in waterbassins Omgevingswet is om de gezondheid en veiligheid van de gebruikers van die bassins op een adequate manier te beschermen. Tegelijkertijd krijgt degene die hiertoe de gelegenheid biedt meer ruimte en mogelijkheden om zijn bedrijfsvoering zo optimaal en efficiënt mogelijk in te richten.
Een voorloper van dit aanvullingsbesluit, in de vorm van een wijziging van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz, op basis van de gelijknamige wet, de Whvbz) is in september 2014 op deze site voor commentaar gepubliceerd. Na verwerking van het ontvangen commentaar is vervolgens besloten om het concept-wijzigingsbesluit om te bouwen naar het voorliggende conceptbesluit op basis van de Omgevingswet. De regels komen via dit concept-aanvullingsbesluit in het Besluit activiteiten leefomgeving te staan.

De regelgeving beschermt de gezondheid en waarborgt de veiligheid van de gebruiker. Er worden regels gesteld met het oog op het voorkomen van verdrinking, het voorkomen van gezondheidsschade als gevolg van de water- en luchtkwaliteit en het voorkomen van letsel.

De kwaliteitseisen voor het water in de bassins worden in overeenstemming gebracht met de huidige inzichten, en er komen kwaliteitseisen voor de lucht in overdekte waterbassins. De exploitant moet het water in het bassin - en bij overdekte bassins ook de lucht - (laten) onderzoeken op een aantal nieuwe en vervangende parameters. Dit brengt wat extra analysekosten met zich mee, maar ook mogelijkheden tot besparingen door vrijheden in de bedrijfsvoering. Exploitanten die nu al aan de huidige kwaliteitseisen voldoet, kunnen naar verwachting zonder noemenswaardige extra investeringen aan de nieuwe kwaliteitsvoorschriften voldoen.

In de regelgeving wordt uitgegaan van meer eigen verantwoordelijkheid voor de exploitant. Deze krijgt de vrijheid om zelf te bepalen met welke maatregelen hij de gezondheid en veiligheid van de gebruikers beschermt. Daarvoor moet de exploitant een risicoanalyse uitvoeren en beheersmaatregelen opstellen en uitvoeren. De uitvoering van de maatregelen kan de exploitant integreren met de beheers-, schoonmaak- en onderhoudsmaatregelen die hij toch al neemt.

In het algemene deel van de nota van toelichting, de zeven vragen van het integraal afwegingskader en in het rapport van SIRA (zie onder documenten) wordt nader op de effecten ingegaan.

De internetconsultatie

Er zijn 15 reacties ingediend, waaronder één dubbele, hetgeen in totaal neerkomt op 14 participanten. Van deze reacties zijn er 10 openbaar. Indieners zijn drie ondernemingen (SEM waterbehandeling, Sportfondsen Nederland BV, Omegam Water BV), een adviesbureau, twee brancheverenigingen (VHG en RECRON), twee overheidsorganisaties, twee stichtingen (Blue Cap Foundation en Stichting zwembaden gemeente Tynaarlo), alsmede vier particulieren (waaronder Ir. G.H van den Toren en de heer M.G.A. Keuten).

Hieronder volgt een hoofdlijnenverslag van de belangrijkste opmerkingen die door deze participanten zijn gemaakt. Dit geeft een beknopte weergave van de meest voorkomende onderwerpen en opmerkingen die door de participanten zijn ingebracht.

Bacteriologische besmetting en desinfectie

Een overheidsorganisatie stelt voor om in het kader van het voorkomen van Legionellabesmetting de definitie van 'waterbassin' van 'aangelegde waterkerende constructie' te veranderen in 'geplaatste waterkerende constructie' omdat volgens de participant het risico op Legionellose vooral aanwezig is bij (opblaasbare) bubbelbaden. Voor wat betreft tijdelijk opgestelde waterbassins merkt deze participant op dat het toepassingsbereik ondanks de artikelsgewijze toelichting onduidelijk is en stelt voor om voorbeelden toe te voegen.

Een andere overheidsorganisatie is tevens van mening dat onderzoek op Legionella relevant is als het water thermisch verwarmd wordt en als er verneveling plaats vindt. De participant geeft hierbij aan dat de verneveling nergens wordt genoemd, en is van mening dat wekelijks meten weinig zin heeft omdat de resultaten langer dan een week op zich laten wachten, en dat het beter zou zijn dit eens per twee weken of maandelijks te doen.

VHG is van mening dat de parameter Staphylococcus Aureus niet te meten is daar deze overal te vinden is, en wijst erop dat op dit moment RIVM diverse (semi) openbare natuurlijke zwembaden en zwembaden onderzoekt. De participant verzoekt de resultaten van dit rapport af te wachten en wellicht te besluiten om de parameter Staphylococcus Aureus uit de parameterlijst te halen.

De heer Keuten is van mening dat "desinfectie" niet goed is gedefinieerd, en wijst erop dat in een zwemvijver het water ook gedesinfecteerd wordt omdat UV-straling van de zon bacteriën inactiveert in de bovenste laag van de zwemvijver.

Meting en bemonstering

De heer Van den Toren is van mening dat wat betreft zwemvijvers wekelijkse controle op E-cole en IE een hoge eis is, en dat het sturen van resultaten van dagelijkse metingen bij zwemvijvers ook naar het bevoegd gezag erg veel is. De participant zou ook graag de dagelijkse metingen meer gespreid zien, en vraagt zich tevens af waar nu moet worden bemonsterd: bij in- of uitlaat of bij de plek genoemd in het beheersplan.
De heer Keuten merkt in dit verband op dat er gezondheidsrisico's zijn aan het zwemmen in een zwemvijver, is van mening dat de kwaliteit daarom wekelijks door een laboratorium gemeten zou moeten worden, en wijst hierbij in het bijzonder op de risico's voor de ziekte van Weil.
De participant geeft tevens aan een onderbouwing te missen waarom twee indicatoren voor fecaal materiaal nodig zijn, en stelt voor om een steekproef te doen bij meerdere zwembaden om te achterhalen of het inderdaad belangrijk is om hiervoor twee indicatoren te hebben.

Een derde particulier brengt naar voren dat de huurders van een vakantiewoning over het algemeen niet verwachten dat er elke dag onderzoek gedaan wordt.

VHG stelt voor om gezien de kosten die een exploitant moet maken om de waterkwaliteit te meten de frequentie van het meten van de waterkwaliteit afhankelijk te maken van de gedane metingen, en deze een of meerdere periodes op te schorten.

Sportfondsen Nederland BV merkt op dat metingen van de luchtkwaliteit in de zwemzaal zijn teruggebracht van 4 naar 1x per jaar, en vraagt zich af hoe objectief/indicatief deze meting nog is wanneer deze 1 x per jaar wordt uitgevoerd. De participant vraagt zich tevens af of dit in de praktijk het tijdstip van monstername anders geregeld kan worden.

Een overheidsorganisatie stelt dat er dagelijks wordt gemeten op vrij beschikbaar chloor, zuurgraad en doorzicht op momenten die zijn vastgesteld in het beheersplan, en is van mening dat er zo voldoende ruimte is een tijdstip te kiezen wanneer de situatie het gunstigst is om dit te doen.
De organisatie is van mening dat het handiger en duidelijker is hier eisen te formuleren in plaats van dat deze in de nota van toelichting te plaatsen. De participant geeft tevens aan dat voor zwemvijvers een toetsingskader ontbreekt zoals dat voor de andere typen baden bestaat, en acht het essentieel om dit in het Besluit op te nemen.

De Stichting zwembaden gemeente Tynaarlo brengt naar voren dat er per waterbassin bemonsterd zou moeten worden en vraagt zich af of er niet per systeem bemonsterd kan worden. De Stichting is tevens van mening dat plaatsing van UV lampen om gebonden chloor en reststoffen te minimaliseren zouden moeten leiden tot een lagere bemonstering van het laboratorium.

Een particulier geeft aan het te betreuren dat er nog niets is opgenomen over de microbiologische bemonstering van de zwembadvloeren.

Een adviesbureau is van mening dat aangekondigde controle de onafhankelijke toetsing van de effectiviteit van het regulier uitgevoerde beheer beïnvloedt, en dat de kwaliteit van het beheersplan niet aan controle onderhevig is, waardoor "schijnveiligheid" kan ontstaan.
De participant is van mening dat expliciet in de 'fixed scope' aangegeven dient te worden dat een laboratorium geaccrediteerd dient te zijn voor monstername en analyse van zwembadwater.

<u>Chloorwaarde</u>
Een adviesbureau brengt naar voren dat gebonden beschikbaar chloor wordt berekend uit het verschil tussen totaal beschikbaar chloor en vrij beschikbaar chloor, en stelt voor om gebonden beschikbaar chloor te vervangen door totaal beschikbaar chloor.

Sem Waterbehandeling BV acht de wettelijke toelating dat er in een zwembad waar kwetsbare kleuters en baby's komen zwemmen een maximale vrije chloorwaarde wordt toegelaten van 5 mg/l ontoelaatbaar, en wijst erop dat deze zwembadgebruikers langer in het water spelen en meer water innemen dan volwassenen.

Een overheidsorganisatie vraagt zich af met betrekking tot de zin "locaties waar chloor wordt waargenomen" waar deze chloor waargenomen, in welk deel van de locatie en door wie.

De Stichting zwembaden gemeente Tynaarlo stelt dat dat de minimale eis met betrekking tot het vrije chloor bij minder mooi weer en in het bijzonder voor openluchtbaden aan de hoge kant is, en zou graag zien opgenomen dat "het vereiste vrije chloor afhankelijk is van het verwachte aantal zwemmers", hetgeen volgens de participant vooraf bekend is daar dit weersafhankelijk is.

Een adviesbureau is van mening dat het verlagen van de norm van het Gebonden Beschikbaar Chloor (GBC) juist is en in lijn is met de internationale opvatting hierover, maar geeft aan het niet logisch te vinden dat GBC dan ingedeeld wordt in klasse III. De participant stelt voor om GBC op te nemen in klasse II in plaats van III.

De heer Keuten merkt op dat chloorbassins niet bestaan, en verzoekt om, als hiermee bedoeld wordt "gechloreerde bassins", de tekst als zodanig aanpassen. De participant geeft aan dat chloor een zeer schadelijke stof is, en adviseert de term chloor daarom te vermijden in deze stukken om verwarring te voorkomen. De termen "vrij beschikbaar chloor" en "gebonden beschikbaar chloor" kunnen volgens deze participant wel gebruikt worden daar hiermee in chemische zin andere stoffen bedoeld worden die bij normaal gebruik niet schadelijk of dodelijk zijn.

RECRON merkt op dat, ondanks dat de doorspoelverplichting vervalt, doorspoelen toch nog altijd één van de meest effectieve maatregelen zal zijn om aan de nieuwe grenswaarde te gaan voldoen van bijvoorbeeld gebonden chloor.

Helofytenfilters
De heer Van den Toren vraagt zich af waarom bij zwemvijvers alleen gewerkt mag worden met helofytenfilters, en stelt dat er zo geen ruimte is voor ontwikkeling en dat een dergelijke bepaling niet toekomstbestendig is.

OMEGAM Water BV wijst erop dat specifiek de term "helofytenfilter" als middel wordt benoemd, en is van mening dat dit niet past in de strekking van de nieuwe wetgeving die juist van doelen wil uitgaan.

RECRON stelt in het verlengde hiervan dat de term 'helofytenfilter' wellicht wat te beperkend is gezien de marktontwikkelingen binnen dit product, en vindt dat de toevoeging 'of andere technieken op basis van (water)planten' wenselijk zou zijn om ruimte te houden voor innovatie.

VHG stelt voor om het woord 'helofytenfilter' te wijzigen in 'plantenzone' om meer ruimte te geven voor andere natuurlijke zuiveringstechnieken.

Kwaliteitseisen (tabel)
De heer Van den Toren merkt op dat niet langer wordt aangesloten bij het begrip 'badinrichting' of bij waterbassins met een wateroppervlakte van 2 vierkante meter, en is van mening dat het laten vervallen van deze ondergrens niet is onderzocht op consequenties.

Sportfondsen Nederland BV merkt op dat er ten opzichte van de consultatieversie van 3 september 2014 wijzigingen zijn doorgevoerd met betrekking tot de kwaliteitseisentabel, en vraagt zich af wat de overwegingen zijn van deze wijzigingen en vraagt zich af of bijvoorbeeld het RIVM en de commissie Appel ook met deze wijzigingen hebben ingestemd. De participant doet voorts de suggestie om te overwegen in het besluit op te nemen dat het technisch beheer aantoonbaar beschikt over voldoende technische kennis en kunde, en adviseert een praktijkrichtlijn omtrent de RIE en BP op te stellen.

Een overheidsorganisatie vraagt zich onder meer af waarom het bevoegd gezag alleen wordt geïnformeerd over het overschrijden van de kwaliteitseis voor legionella en niet over het overschrijden van andere kwaliteitseisen. De organisatie plaatst enkele inhoudelijke opmerkingen bij de tabel. Hiernaast geeft de participant aan de uitleg over inspanningsverplichting vs resultaatverplichting in de nota van toelichting vaag te vinden, en vraagt zich tevens af waarom een zwemvijver gevuld moet worden met drinkwater daar volgens de participant een zwemvijver gevuld kan worden met het water dat voldoet aan de kwaliteitseisen die in de tabel staan.

Risico-analyse
De heer Van den Toren is van mening dat door de inhoud van de risicoanalyse en het beheersplan vrij te laten er discussies kunnen ontstaan, en stelt voor in ieder geval een aantal zaken op te noemen die geregeld moeten worden.
De heer Keuten stelt dat te nemen maatregelen SMART specifiek,meetbaar, aanvaardbaar (waaronder ook duurzaam) en realistisch zouden moeten zijn.
Deze participant wijst er tevens op dat voor het zwemmen of baden in de privésfeer geen rijksregels worden gesteld, en is van mening dat door functie of eigendom te kiezen als kapstok voor regelgeving bepaalde risicovolle varianten buiten schot dreigen te blijven. Tevens wijst de participant op de gezondheidsrisico's aan het zwemmen in een zwemvijver waardoor en de kwaliteit wekelijks door een laboratorium gemeten zou moeten worden, terwijl dat in een gedesinfecteerd bad maandelijks is.

Een overheidsorganisatie vraagt zich af wie erop toeziet dat de risicoanalyse deugdelijk gebeurt, en wijst er tevens op dat het risico van groeipathogene micro-organismen niet voldoende wordt afgedekt door alleen te kijken naar waterkwaliteit of binnenlucht.

De Blue Cap Foundation merkt op dat in de gepubliceerde documenten van deze internetconsultatie geen model voor een risicoanalyse is meegeleverd, en is tevens van mening dat het een risico is om het uitvoeren van de risicoanalyse bij de exploitant neer te leggen. De Foundation stelt voor om in het aanvullingsbesluit of de Memorie van Toelichting te beschrijven dat het meten van risico's, of andere bewijsvoering waaruit blijkt dat een risico acceptabel is, altijd de voorkeur heeft boven het redeneren aan de hand van uitsluitend visueel vastgestelde gevaren en risico's. De participant wijst er hiernaast op dat er voor het beoordelen van veiligheidsrisico's ook Europese normen bestaan.

RECRON wijst erop dat er een risicobeheermodel is ontwikkeld in de aanloop naar de nieuwe voorschriften, en dat eerder gesprekken zijn gevoerd om de borging van dit instrument bij de Nationale Raad Zwemveiligheid onder te brengen.

Lastendruk
Sportfondsen Nederland BV geeft aan voorstander te zijn van de kwaliteitsverbetering in de zwembaden maar van mening te verschillen over de ramingen van de implementatie/beheerskostenkosten.

RECRON geeft aan in principe achter de doelstelling te staan om vanuit de huidige middelenvoorschriften te komen tot meer doelvoorschriften, maar is van mening dat die voordelen meer door de grotere marktpartijen benut kunnen worden, en dat zo de lastendruk mogelijk onevenwichtig neerdaalt.

Regeldruk
De heer Van den Toren is van mening dat de systematiek voor beoordeling van waterkwaliteit te ingewikkeld is.
Sportfondsen Nederland BV stelt in het verlengde hiervan dat voor goede sturing en handhaving duidelijke en eenvoudige regels nodig zijn, en geeft in overweging het gehele meet- en beheers protocol eenvoudiger en werkbaarder te maken.

RECRON noemt de stijging van de regeldruk fors, is van mening dat deze vooral zal neerslaan op het kleinbedrijf en dringt er op aan om het lopende onderzoek van de RIVM bij bestaande natuurlijke baden af te wachten om te bezien of lastendrukvermindering mogelijk is alvorens de voorstellen definitief te maken.

Norm Chloraat en Bromaat
Omegam Water BV merkt op dat de norm voor Chloraat en Bromaat bij gebruik van zoutelektrolyse afhankelijk wordt gesteld van de kwaliteit van het gebruikte zout, en is van mening dat discussie en afweging van de onderliggende argumenten met deskundigen en betrokkenen op zijn plaats zouden zijn voordat deze wijzigingen definitief worden doorgevoerd.

Een adviesbureau merkt op dat het tweede lid van artikel 5 niet van toepassing is op Chloraat en Bromaat bij de toepassing van zoutelektrolyse wanneer overschrijding van de kwaliteitseisen niet te verwachten is vanwege de kwaliteit van het gebruikte zout. De participant geeft aan niet te begrijpen waar deze "ontheffing" vandaan komt, en stelt voor dit artikel te laten vervallen.

THM gehalte
Sem Waterbehandeling BV is van mening dat het aanvullingsbesluit ontoelaatbare afwijkingen toestaat. De participant stelt dat een verhoogd THM gehalte even schadelijk is in afgedekt als niet-afgedekt zwembadwater. Ook een particulier is deze mening toegedaan.

De heer Keuten vraagt zich af of het nodig is om THM's ook in buitenbaden te meten, daar er volgens deze participant bij buitenbaden door wind veel minder kans is op ophoping van THM's.

Trichlooraminegehalte
Sportfondsen Nederland B.V. merkt op mbt het Trichlooraminegehalte dat de metingen van de luchtkwaliteit in de zwemzaal zijn teruggebracht van 4x naar 1x per jaar, en vraagt zich af of deze meting nog objectie/indicatief is.

OMEGAM Water BV merkt op het onduidelijk te vinden op basis van welke argumenten de frequentie van meting van Trichlooramine in lucht is verlaagd, en geeft aan een discussie en afweging van de onderliggende argumenten met deskundigen en betrokkenen op zijn plaats te vinden voordat deze wijzigingen definitief worden doorgevoerd.

Een particulier is van mening dat accreditatie voor de Trichlooraminebepaling nog niet betekent dat die bepaling ook betrouwbaar is, en wijst erop dat TNO heeft aangetoond dat de selectiviteit van de voorgestelde bepaling verbetering behoeft. De participant geeft aan dat Trichlooramine een belangrijke comfort parameter is voor zwembaden, dat onder voorwaarden die frequentie wel naar beneden zou kunnen, maar dat die voorwaarden hier niet zijn genoemd.

Particuliere huishoudens
De heer Van den Toren merkt op dat voorschriften en toelichting wat betreft het hebben van een zwembad en jacuzzi bij een vakantiehuis strijdig zijn, en dat structureel zwemmen door derden onder de wet zou moeten vallen. De participant wijst erop dat zwemmers die een vakantiehuis huren geen mogelijkheid hebben de waterkwaliteit te monitoren.

Een tweede particulier stelt dat het hem financieel gezien onmogelijk is om een uitgebreid onderzoek te doen naar de water kwaliteit van de eigenlijk onder een particulier huishouden vallende jacuzzi.

De heer Keuten verwijst naar de bepaling waarin staat dat "situaties die veel overeenkomsten vertonen met een huishouden buiten het toepassingsbereik van dit besluit worden gehouden", en is van mening dat deze redenering een maas in de wet creëert. De participant stelt dat een bungalowpark met zwembaden bij de vakantiehuisjes niet aan het Bal badinrichtingen hoeft te voldoen, ook niet als die zwembaden aan elkaar zijn doorgekoppeld op een gezamenlijke zuivering.

RECRON spreekt zijn tevredenheid uit over de bepaling dat privégebruik van bassins als vast onderdeel van badinrichtingen in verhuur/logies alsmede situaties die vallen onder normaal huishoudelijk gebruik en die situaties die zijn bedoeld om ten hoogste 24 uur achtereenvolgend te functioneren, buiten de werkingssfeer van dit besluit vallen.

Ongewoon voorval
De heer Van den Toren stelt voor een bijna-verdrinking ook als "ongewoon voorval" te definiëren.
De heer Keuten pleit ervoor deze term te vervangen door "calamiteit" daar dit volgens de participant de lading beter dekt en voor iedereen begrijpelijk is. Deze participant wijst er tevens op dat "letsel en gezondheid" niet zijn gedefinieerd, en er waarschijnlijk bepaalde vormen van letsel of gezondheidsschade zijn waar rekening mee gehouden moet worden. De participant adviseert deze te benoemen of specificeren vanwege het juridisch aspect.
Een overheidsorganisatie is van mening dat de term "ongewoon voorval" alsmede de toelichting hierop vaag is.

Maatwerk
Een overheidsorganisatie geeft aan de indruk te hebben dat in het huidige voorstel eigenlijk voor alles maatwerk kan worden aangevraagd, en stelt voor om op te nemen dat de aanvrager van maatwerk deze aanvraag moet motiveren, en dat deze getoetst moet worden.

De heer Keuten stelt dat een maatwerkvoorschrift goedkoper is dan inschakelen van een adviesbureau, en is van mening dat er voorzichtig moet worden omgegaan met het toebedelen van een adviesfunctie aan het bevoegd gezag. De participant vraagt zich hierbij af hoe het zit met de

aansprakelijkheid wanneer het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift stelt en er vervolgens een ongeval plaatsvindt.

Parameters

RECRON merkt op dat enkele grotere marktpartijen al langer vrijwillig met de nieuwe set paramaters werken en tot de conclusie komen dat er toch regelmatig normoverschrijdingen plaatsvinden. De participant stelt dat het vaak gaat om parameters als nitraat, ureum en kaliumpermanganaat. RECRON is van mening dat met vers water soepleren de enige oplossing is, en de kosten hierdoor flink kunnen oplopen.

VHG merkt op dat Staphylococcus overal te vinden is en dan met name op mensen, en is van mening dat deze parameter derhalve niet geschikt is als indicator voor waterkwaliteit.

De heer Keuten merkt op betreffende het gehalte aan vrij beschikbaar chloor en de zuurgraad dat deze parameters alleen de desinfectie bewaken en dat het doorzicht, het andere deel, ook vastgesteld moet worden. De participant stelt voor om de parameter "doorzicht" met toelichting ook toe te voegen aan deze alinea.
Deze participant merkt tevens op dat de regel dat "troebelheid van het bassin moet worden gemeten als het waterbassin in gebruik is" eigenlijk voor alle parameters geldt, en derhalve overbodig is.
Wat betreft het gestelde in de regeling dat waterbassins met een zoutgehalte vanaf 14 procent het onmogelijk is om de kwaliteitseis voor kaliumpermanganaat te analyseren en deze kwaliteitseis derhalve is geschrapt vraagt de participant zich af waarom kunnen de baden niet gevuld kunnen worden met drinkwater, en adviseert te zoeken naar alternatieve regels om de hygiëne en veiligheid te borgen.