

Toetsing lasten Zwemwaterregelgeving

Inzicht in de wijze waarop de regeldruk verandert door
de wijziging van de zwemwaterregelgeving

Eindrapport v1.0

6 mei 2014

Toetsing lasten Zwemwaterregelgeving

Inzicht in de wijze waarop de regeldruk verandert door de wijziging van de zwemwaterregelgeving

Eindrapport v1.0

Nieuwegein, 6 mei 2014

drs. ing. P.M.H.H. Bex
drs. P.A.M van der Poll MSc
D. Marinković MA

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Werkwijze en uitgangspunten	9
3 Toelichting regelgeving en doelgroepen	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Huidige situatie	12
3.2.1 Overzicht verplichtingen huidige situatie	12
3.2.2 Kwalitatieve bevindingen bij de huidige situatie	18
3.3 Voorgenomen situatie eerste tranche	19
3.4 Voorgenomen situatie tweede tranche	24
3.5 Doelgroepen	25
4 Resultaten van het onderzoek	27
4.1 Lastenberekening regelgeving	27
4.2 Uitkomsten van de lastenberekening	27
4.2.1 Structurele lasten voor bedrijven	27
4.2.2 Lasten voor de overheid per jaar	29
4.2.3 Eenmalige lasteneffecten	30
5 Conclusies en aanbevelingen	32
5.1 Conclusies	32
5.2 Aanbevelingen	33
Bijlage I Beantwoording van de BET vragen	35
Bijlage II Beantwoording van de UHT vragen	37
Bijlage III Definities van regeldruk	38

Samenvatting

Achtergrond

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) werkt sinds 2010 samen met de betrokken partijen aan nieuwe regelgeving voor zwemwater in Nederland. In de voorgenomen zwemwaterregelgeving wordt in de eerste tranche het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz) aangepast en in de tweede tranche de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) opgenomen in de Omgevingswet.

Om regeldruk voor bedrijven en overheden zoveel mogelijk te voorkomen is het onderzoek 'Toetsing lasten Zwemwaterregelgeving' gestart. In dit onderzoek worden de lastenveranderingen in kaart gebracht en gekwantificeerd die de voorgenomen regelgeving met zich meebrengt. Dit betreft specifiek de administratieve lasten (AL), de nalevingskosten (NK) en de toezichtlasten (ALT) voor bedrijven en de uitvoeringslasten (UL) en interbestuurlijke lasten (IBL) van de overheid in de huidige en voorgenomen regelgeving. Bovendien worden de relevante vragen van de Bedrijfseffectentoets (BET) en de Uitvoerings- en Handhavingstoets (UHT) beantwoord.

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in 4 fasen:

- Fase 1. Vaststellen van de uitgangspunten en randvoorwaarden van het onderzoek.
- Fase 2. Kwantificeren van de regeldruk van de huidige regelgeving. De (informatie)verplichtingen van de huidige wet- en regelgeving zijn uitgewerkt aan de hand van verkennende gesprekken met bedrijven en toezichthouders. Deze gegevens zijn aangevuld met openbare gegevens, zoals het CBS, en getoetst met de projectgroep.
- Fase 3. Uitvoering van het praktijkonderzoek. De (informatie)verplichtingen van de voorgenomen zwemwaterregelgeving zijn in kaart gebracht en gekwantificeerd aan de hand van 25 interviews met verschillende typen badinrichtingen, zwemlocaties en overheden.
- Fase 4. Beantwoording van de relevante vragen van de BET en UHT en het verwerken van de resultaten in de eindrapportage.

Kwantitatieve bevindingen

In de onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van de regeldrukeffecten zoals deze zijn berekend in het onderzoek. De weergegeven bedragen geven het verschil weer tussen de regeldruk in de huidige en de voorgenomen situatie. Dit wordt onder de tabel nader toegelicht.

Tabel A. Samenvatting van de regeldrukeffecten.

Type regeldruk	Eenmalige regeldruk	Structurele regeldruk
Administratieve Lasten voor bedrijven	€ 6.331.500	€ 5.117.700
Nalevingskosten voor bedrijven	€ 630.000	€ 0
Administratieve Lasten van toezicht voor bedrijven	€ 249.400	€ 0
Uitvoeringslasten van de overheid	€ 530.723	€ 170.600
Interbestuurlijke lasten van de overheid	€ 0	€ 0

De voorgenomen wetgeving resulteert in:

- Een toename van de eenmalige en structurele AL voor bedrijven. De extra structurele AL komt voort uit de aangepaste normen voor het meten van de water- en luchtkwaliteit. De eenmalige AL betreft voornamelijk het opstellen van een risicoanalyse voor eigenaren van badinrichtingen.
- Eenmalige nalevingskosten voor bedrijven vanwege de noodzakelijke investeringen in nieuwe roosters. Deze komen voort uit de aangepaste verplichting rond het vastzuigrisico.
- Eenmalige toezichtlasten voor bedrijven als gevolg van de extra tijd die de eerste jaren nodig is voor het toezicht. Aangenomen wordt dat de structurele toezichtlasten niet stijgen omdat na de implementatieperiode de gemiddelde frequentie en tijd van het toezicht voor bedrijven niet anders zullen zijn dan in de huidige situatie.
- Een toename van de eenmalige en structurele uitvoeringslasten voor provincies. Dit komt voornamelijk door de toename in de tijd die nodig is voor het toezicht. Dit volgt uit de benodigde aanpassingen in de opzet van het toezicht, de opleidingen van toezichthouders en de extra tijd voor de uitvoering van inspecties in de eerste 3 jaar. Dit laatste onderdeel is de hoogste kostenpost voor provincies.
- De interbestuurlijke lasten van de overheid veranderen naar verwachting niet.

Overige bevindingen

Naast de kwantitatieve resultaten zijn in het onderzoek ook enkele andere bevindingen naar voren gekomen. Dit betreft:

- Gebruik van doelvoorschriften geeft bedrijven meer vrijheid in mogelijke maatregelen. Dit resulteert niet in een directe vermindering van de regeldruk. Grotere exploitanten investeren wel in alternatieve maatregelen. Deze zijn echter niet noodzakelijkerwijs goedkoper. Indirect zijn er voor deze bedrijven wel voordelen omdat de alternatieve maatregelen beter aansluiten bij de bedrijfsvoering. Voor kleinere bedrijven betekent het gebruik van doelschriften het eventueel voorkomen van kosten om aanvullende maatregelen te nemen, omdat zij vaak nu deze maatregelen ook al niet nemen.
- Kennisgebrek bij met name kleine bedrijven veroorzaakt relatief hoge kosten omdat zij vaak afhankelijk zijn van externe adviseurs. De inhuur hiervan is voor deze ondernemers kostbaar en daarnaast hebben zij geen garantie dat zij voldoen aan de eisen. Zij blijven echter wel verantwoordelijk voor de naleving van de verplichtingen.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek zijn drie aanbevelingen geformuleerd die de regeldruk voor bedrijven en overheden kunnen verminderen. Dit zijn de volgende drie aanbevelingen:

- Zorg voor betere kennisdeling tussen exploitanten van badinrichtingen.
- Stel een vast format op voor de risicoanalyse.
- Faciliteer de kennisname van bedrijven en provincies.

1 Inleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) werkt sinds 2010 samen met de betrokken partijen aan nieuwe regelgeving voor zwemwater in Nederland. De ontwikkeling van de deze nieuwe regelgeving loopt deels samen met de Omgevingswet.

Het projectteam dat hier aan werkt, bestaande uit het ministerie en de betrokken partijen, wil regeldruk en uitvoeringslasten voor bedrijven en overheden zoveel mogelijk voorkomen. Door gebruik te maken van methoden voor het bepalen van deze (kwantitatieve) effecten, wil het ministerie vooraf (ex ante) en samen met de relevante stakeholders het minst belastende alternatief selecteren. Hierbij is het belangrijk dat de gestelde beleidsdoelen van de zwemwaterregelgeving worden gerealiseerd tegen zo laag mogelijke kosten. Door een vergelijking met de huidige situatie kunnen lessen worden geleerd om de uitvoering van de nieuwe zwemwaterregelgeving verder te verbeteren.

Het ministerie van IenM heeft aan SIRA Consulting gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de kwantitatieve effecten van de huidige regelgeving en de voorgenomen zwemwaterregelgeving. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de administratieve lasten en nalevingskosten voor badinrichtingen en de uitvoeringslasten voor overheden, zoals provincies. Daarnaast worden de vragen van de Bedrijfseffectentoets (BET) en de Uitvoerings- en Handhavingstoets (UHT) zoveel mogelijk beantwoord.

Leeswijzer

In dit rapport zijn de resultaten opgenomen van het onderzoek. In hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten en werkwijze van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 3 zijn de regelgeving en doelgroepen beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de lastenberekening opgenomen en de uitkomsten van het onderzoek toegelicht, waarbij expliciet is stilgestaan bij de belangrijkste wijzigingen in de voorgenomen zwemwaterregelgeving ten opzichte van de huidige regelgeving. Tot slot zijn in hoofdstuk 5 de conclusies van het onderzoek opgenomen samen met enkele aanbevelingen. De antwoorden op de vragen van de BET zijn opgenomen in bijlage I. De vragen van de UHT en de daarbij behorende antwoorden zijn opgenomen in bijlage II en definities van regeldruk in bijlage III.

2 Werkwijze en uitgangspunten

Het project is uitgevoerd in vier stappen, die in onderstaande alinea's zijn toegelicht. Hierbij is ook beschreven welke uitgangspunten zijn gebruikt voor het uitvoeren van het onderzoek.

Stap 1. Vaststellen uitgangspunten en randvoorwaarden

In overleg met het ministerie van IenM en de projectgroep zijn de projectaanpak, werkwijze en op te leveren (tussen)resultaten afgestemd, aangevuld en in een plan van aanpak vastgelegd. Daarnaast zijn de (informatie)verplichtingen voor de huidige wet- en regelgeving geïnventariseerd en afgestemd met de opdrachtgever. Dit is gedaan op basis van de tekst van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden de dato 29 november 2012. Eventuele latere aanpassingen van het Besluit zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

Stap 2. Analyse en kwantificering van de huidige regelgeving

In de tweede stap van het onderzoek zijn de (informatie)verplichtingen van de huidige wet- en regelgeving uitgewerkt in het standaardkostenmodel (SKM) om tot een eerste inschatting te komen van de lasten. Dit betekent dat iedere (informatie)verplichting zoveel mogelijk per doelgroep is beschreven en gekwantificeerd. Hierbij is aangegeven in welk artikel van de wet de verplichting is opgenomen en hoe deze in praktijk is vormgegeven. De beschrijving maakt onderscheid naar deelhandelingen, zodat inzicht ontstaat in de kostenbepalende onderdelen van een verplichting. Voor de verplichtingen is kwalitatief beschreven in hoeverre sprake is van bedrijfseigen of bedrijfsvreemde kosten. Tijdens de tweede bijeenkomst van de projectgroep zijn de geïnventariseerde verplichtingen in de huidige regelgeving besproken en inhoudelijk afgestemd.

Bij de inventarisatie en de kwantificering van de (informatie)verplichtingen is gebruik gemaakt van de hiervoor geldende landelijke methodieken:

- AL Bedrijven: 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, 2008.
- NK Bedrijven en burgers: 'Meetmethodiek Nalevingskosten', EIM, 2008.
- Meetmethodiek Toezichtlasten: Ministerie van Financiën en de projectdirectie Eenduidig Toezicht, 2006.
- UL: Voor het meten van uitvoeringslasten wordt aangesloten op de landelijke meetmethodiek AL Bedrijven. Dit is vergelijkbaar met eerdere onderzoeken naar UL. Voor de berekening is gebruik gemaakt van het uurtarief van € 65 voor een senior ambtenaar.¹

Voor de eerste berekening met het SKM is, voor zover beschikbaar, gebruik gemaakt van gegevens die in eerdere onderzoeken zijn verzameld. In een aantal verkennende gesprekken met bedrijven en toezichthouders zijn de verplichtingen uitgebreid besproken. Deze gesprekken hadden als doel om na te gaan of het overzicht van de geïdentificeerde verplichtingen volledig is en welke handelingen voor deze verplichtingen moeten worden gedaan.

De resultaten van deze stap zijn gerapporteerd in een eerste concept van de eindrapportage. Tijdens de derde bijeenkomst van de projectgroep zijn de resultaten van de eerste berekening gepresenteerd met het SKM en is het eerste concept van de eindrapportage besproken. Daarnaast is in gezamenlijk overleg bepaald welke alternatieven moeten worden doorgerekend en welke onderdelen en aanvullende vragen in het praktijkonderzoek zullen worden meegenomen.

¹ Dit tarief is gebaseerd op de CAR-UWO salaristabel 2011, inclusief 25% overhead, 55% werkgeverstoelagen en 1.400 productieve uren per 1.600 netto besteedbare uren per fte.

Stap 3. Het praktijkonderzoek

In de derde stap van het onderzoek zijn de (informatie)verplichtingen van de voorgenomen zwemwaterregelgeving geïdentificeerd en met de opdrachtgever afgestemd. Dit overzicht is gebruikt als uitgangspunt voor de interviews met respondenten. De voorgenomen zwemwaterregelgeving wordt in twee tranches gerealiseerd. Dit zijn:

1. Een aangepast Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden in 2014 waarbij een belangrijk aantal vernieuwingen wordt gerealiseerd. Dit betreft met name de aanpassingen van de eisen aan badinrichtingen, zoals aanpassing van de zwembadwaternormen, normen voor de luchtkwaliteit in een zwemhal en de introductie van een risicobenadering. Door de risicobenadering wordt overgestapt van de huidige middelvoorschriften naar doelvoorschriften.
2. De Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemwatergelegenheden (Whvbz) wordt opgenomen in de Omgevingswet. Een nieuw Zwemwaterbesluit en -regeling worden op grond van die wet uitgebracht. Hierin worden zaken geregeld als de eisen aan zwemlocaties (oppervlaktewater) en het onderbrengen van de bevoegdheden bij één bevoegd gezag.

Het doel van het praktijkonderzoek is om ontbrekende gegevens aan te vullen, maar ook om de resultaten uit het bureauonderzoek en de verkennende gesprekken te toetsen en aan te vullen. Het praktijkonderzoek is uitgevoerd op basis van 25 interviews. Deze interviews zijn uitgevoerd bij de instellingen die reeds zijn benaderd in stap 2 en enkele aanvullende respondenten die zijn aangeleverd door de verschillende leden van de projectgroep. In de onderstaande tabel is de verdeling van de interviews over de verschillende stakeholders weergegeven. Het aantal badinrichtingen en zwemlocaties in oppervlaktewater per doelgroep is in tabel 2 in doelgroepen en aantallen weergegeven. In paragraaf 3.5 is een nadere beschrijving gegeven van de verschillende doelgroepen.

Tabel 1. Verdeling interviews over de stakeholders

Doelgroep	Verdeling van de interviews		
	Eerste deel	Tweede deel	Totaal
▪ Publiekstoegankelijke zwembaden	4	2	5
▪ Zwemlocaties in oppervlaktewater	1	0	3
▪ Campings, hotels en recreatieparken	3	1	4
▪ Sauna's en wellness	2	2	4
▪ Ziekenhuizen/Medische baden	1	2	3
▪ Provincies, Rijkswaterstaat en Waterschappen	4	3	6
Totaal			25

In de interviews is ingegaan op de (informatie)verplichtingen, waarbij vooral wordt gevraagd naar tijdsbestedingen en kosten voor de risicobenadering voor badinrichtingen. De gegevens voor het kwantificeren van de verandering van de lasten door de aanpassing van de normen voor de water- en luchtkwaliteit zijn bepaald in een separaat onderzoek². Deze gegevens zijn vervolgens verwerkt in het SKM waardoor de lasteneffecten wel zijn meegenomen in dit onderzoek.

² 'Effecten nieuwe kwaliteitseisen Zwemwaterwet', Pool Water Treatment, september 2013.

Stap 4. Consolideren resultaten in een eindrapportage

Tot slot zijn de resultaten in een eindrapportage samengebracht en zijn alle relevante vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK)³ en de onderliggende effectentoetsen (zie bijlage I en II) beantwoord. De eindrapportage is voorzien van een managementsamenvatting die door de opdrachtgever - geheel of in onderdelen - kan worden gebruikt voor de Memorie van Toelichting. Tijdens een laatste bijeenkomst met de projectgroep is de concept eindrapportage besproken. Deze rapportage is vervolgens op basis daarvan definitief gemaakt.

³ <http://afweging.kc-wetgeving.nl/>

3 Toelichting regelgeving en doelgroepen

3.1 Inleiding

Het hoofddoel van de Whvbz en de behandeling van bad- en zwemwater is de continue waarborging van de hygiëne, de veiligheid en het comfort van de zwemmer (WHO, 2006). Hiermee wordt beoogd de gezondheidsrisico's van zwemmers te beperken. De regelgeving is nader uitgewerkt in het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemwatergelegenheden (Bhvbz), de Regeling hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemwatergelegenheden en de Regeling kennisgevingen badinrichtingen. In dit hoofdstuk zijn zowel de huidige regelgeving als de voorgenomen regelgeving kwalitatief beschreven. Verder zijn de doelgroepen die te maken hebben met de regelgeving beschreven.

3.2 Huidige situatie

De Whvbz is in 1984 in werking getreden voor openbare zwembaden en voor zwemgelegenheden in oppervlaktewater. Sindsdien is het toezicht ook uitgebreid tot niet openbare zwembaden, bijvoorbeeld in hotels en op campings. Sinds 2000 gaat de wet ook over therapiebaden in de medische sfeer. De wet regelt niet alleen de waterkwaliteit van zwembaden, maar ook van oppervlaktewater waarin mag worden gezwommen. Daarnaast zijn er nog zwemscholen, brandweerkazernes en opleidingsinstituten (zoals de politieacademie) die ook onder de regelgeving vallen.

Er zijn voorschriften geformuleerd met betrekking tot de zwemwaterkwaliteit, legionellapreventie, technische installaties, bouwkundige voorzieningen, veiligheid en het (dagelijks) beheer. De provincie is verantwoordelijk voor toezicht op de naleving van voorschriften van de Whvbz. Het ministerie van IenM houdt toezicht op de uitvoering van taken door provincies.

In het vervolg van deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de voornaamste voorschriften die invloed hebben op de administratieve en bestuurlijke lasten van respectievelijk bedrijven en overheden.

3.2.1 Overzicht verplichtingen huidige situatie

Whvbz

Ontheffing voor hygiëne- en veiligheidsvoorschriften en nadere voorschriften

- Artikelen 5.1 en 5.5. In de Whvbz is een mogelijkheid opgenomen om een ontheffing aan te vragen voor de hygiëne- en veiligheidsvoorschriften uit de wet (en onderliggende regelgeving) en deze ontheffingen hebben in beginsel een tijdelijk karakter. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt voor oudere zwembaden, maar ook bij nieuwe zwembaden waarbij nieuwe ontwikkelingen niet passen bij de huidige oude voorschriften. Bijvoorbeeld het gebruik van een luie trap, beweegbare bodems, het testen van afwijkende desinfectieproducten of om een zwemvijver mogelijk te maken. Een ontheffingsaanvraag is vormvrij en kan vaak per e-mail (met daarbij een onderbouwing) worden ingediend. Uit gesprekken met experts blijkt dat voor circa 10 procent van de badinrichtingen een ontheffing wordt aangevraagd.
- Artikel 7.1. De provincie heeft in de Wet de mogelijkheid om in het belang van hygiëne en veiligheid nadere voorschriften te geven aan een badinrichting. Deze nadere voorschriften worden met name toegepast bij B-inrichtingen om het niveau van veiligheid naar een hoger plan te brengen. Deze voorschriften vloeien vaak voort uit een inspectiebezoek. Wanneer de exploitant en toezichthouder van inzicht verschillen over de interpretatie van de regelgeving en de invulling ervan in de

praktijk, kan hierover discussie ontstaan. Het blijkt voor exploitanten niet te benoemen te zijn hoeveel extra tijd deze nadere voorschriften kosten.

Oprichten van een badinrichting

- Artikel 10.1. Wanneer een badinrichting wordt gewijzigd of uitgebreid of wanneer er een voornemen is om een badinrichting op te richten, moet een kennisgeving worden gedaan aan de provincie. Exploitanten zijn aan het doen van de melding zelf niet veel tijd kwijt, maar ondervinden veel vervolgvragen vanuit de provincie. De belangrijkste aspecten van de badinrichting die door de provincie worden beoordeeld en waar met name vragen over worden gesteld zijn de routing in de badinrichting, de veiligheid van de bassins en de technische installatie. Dit zijn. Het beantwoorden van deze vragen kost veel tijd. Exploitanten zijn met het doen van de melding, inclusief het beantwoorden van de vervolgvragen gemiddeld circa één werkweek bezig. Voor provincies kost het behandelen van de melding gemiddeld ongeveer vierentwintig uur, inclusief het beoordelen van de melding, het formuleren van de aanvullende vragen en de administratieve afhandeling, zoals de ontvangstmelding en de archivering. Voor (aanpassingen van) complexe baden kan deze tijdsbesteding voor zowel de exploitant als de provincie sterk toenemen.

Zwemlocaties in oppervlaktewater

- Artikelen 10b.1, 10b.2 en 10d.1. Provincies zijn verplicht het ministerie van IenM te informeren over locaties met oppervlaktewater in de provincie, waar naar hun oordeel door veel mensen wordt gezwommen. De provincie kan locaties officieel aanwijzen als zwemlocatie en advies inwinnen bij een waterkwaliteitsbeheerder over veilige zwemlocaties. Provincies zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van onderzoek naar de fysieke veiligheid en waterkwaliteitsbeheerders, Rijkswaterstaat en waterschappen, zijn verantwoordelijk voor de waterkwaliteit. Het bijwerken van deze lijst met zwemlocaties kost een gemiddelde provincie circa één manweek per jaar.

Provincies zijn daarnaast tijd kwijt aan overleg met gemeenten en andere exploitanten over het wel of niet aanwijzen van een locatie als zwemlocatie. Geschat kost dit circa één werkdag per aan te wijzen locatie.

Bovendien brengt het aanwijzen van een locatie als zwemlocatie ook inspanningen voor de waterkwaliteitsbeheerder met zich mee. Deze zal voor de locatie een zwemwaterprofiel moeten opstellen en het water moeten bemonsteren. Bij twijfel over de waterkwaliteit moet de waterkwaliteitsbeheerder een onderzoek instellen en mogelijke maatregelen treffen. Waterkwaliteitsbeheerders schatten in dat zij in het proces van het aanwijzen van zwemlocaties per locatie circa 56 uur nodig hebben.

In het huidige Besluit wordt een onderscheid gemaakt in C- en D-zwemlocaties. Dit onderscheid betekent dat voor C-zwemlocaties bepaalde voorschriften gelden ten opzichte van hygiëne en veiligheid die niet voor D-zwemlocaties van toepassing zijn. In de praktijk wordt dit onderscheid niet altijd gemaakt. Soms worden locaties automatisch als D-zwemlocatie aangewezen en in andere gevallen krijgen C-zwemlocaties ontheffingen voor de extra voorschriften die voor deze zwemlocaties gelden.

Houden van toezicht

- Het toezicht op het naleven van de regelgeving wordt gedaan voor zowel de Wet als de onderliggende regelgeving. Provincies voeren in het kader van deze regelgeving integrale inspecties uit, waarbij zij kijken naar alle aspecten uit de Whvbz en onderliggende regelgeving. Om die reden is de tijdsinspanning voor provincies voor het houden van toezicht en voor bedrijven die het toezicht ge-

nieten onder de Whvbz gebracht als regeldruk. Provincies besteden gemiddeld per inspectie ongeveer 12 uur⁴, waarvan gemiddeld 2 uur voor de inspectie op de locatie waar ook de exploitant direct mee te maken heeft. De rest van de tijd betreft de voorbereiding en afhandeling van de inspectie.

Bhvbz

Preventie van legionellabesmetting

- Artikelen 2a1, 2a2, 2a3, 2a4, 2a6, 2a7. Een houder van een badinrichting moet voor de eerste ingebruikneming bij het oprichten van een nieuwe badinrichting of een relevante wijziging van het zwem- of badwatersysteem een risicoanalyse uitvoeren om risicopunten te inventariseren waar legionellabesmetting zou kunnen optreden. Het opstellen van een risicoanalyse betekent niet automatisch dat de waterkwaliteit is gewaarborgd. Als de provincie de risicoanalyse van onvoldoende kwaliteit vindt, kan de provincie de houder verplichten om de analyse aan te vullen of opnieuw uit te voeren.
- Artikelen 2b1, 2b2, 2b3, 2b4, 2b6, 2b7. Om de risico's uit de risicoanalyse onder controle te houden moet een houder een beheersplan opstellen, waarin de uitkomsten van de risicoanalyse zijn opgenomen en de controles en maatregelen die worden uitgevoerd. Ook moeten maatregelen worden opgenomen voor situaties waarin sprake is van een overschrijding van de norm voor legionella. Als de provincie het beheersplan van onvoldoende kwaliteit vindt, kan de provincie de houder verplichten om de analyse aan te vullen of opnieuw uit te voeren.
- Wanneer een exploitant zelf niet voldoende expertise heeft om een risicoanalyse of beheersplan op te stellen, kunnen ze dat uitbesteden aan gespecialiseerde adviseurs. Exploitanten geven aan dat ze het opstellen van een risicoanalyse en beheersplan vaak uitbesteden aan een gespecialiseerd bedrijf. De kosten voor het laten opstellen van een plan zijn circa € 3.000. Het beheersplan moet regelmatig worden nagelopen en eventueel worden geactualiseerd.
- Artikel 2c1. Elk halfjaar moeten de in het beheersplan vermelde risicopunten door een laboratorium worden onderzocht op de aanwezigheid van legionella. Dat betekent dat een exploitant een laboratorium moet betalen voor monsternamen en onderzoek.
- Artikelen 2c2, 2c3. Exploitanten moeten de maatregelen uit het beheersplan uitvoeren en hierover een administratie bijhouden. Sommige exploitanten hebben systemen waarmee bijvoorbeeld het spoelen automatisch kan worden gedaan. Er zijn exploitanten die het uitvoeren van deze maatregelen als 'bedrijfseigen'⁵ beschouwen, omdat het van belang is voor de veiligheid van de gasten.
- Artikelen 2d1 en 2d2. Een exploitant moet de provincie informeren als er sprake is van een legionellabesmetting op een risicopunt. De provincie zal met de exploitant overleggen over de te nemen maatregelen. Een overschrijding van de norm kan ook voorkomen bij goed nalevende bedrijven. Een voorbeeld van een maatregel is het uitvoeren van een chloorstoot. De melding kost een exploitant niet veel tijd. Het verwerken van de melding kost een provincie circa één uur en het controleren of er maatregelen worden genomen en uitgevoerd kost gemiddeld circa drie uur.
- De plannen en logboeken worden door exploitanten in de badinrichting vaak digitaal bewaard en zijn daardoor relatief eenvoudig in te zien bij inspectie. Dit kost exploitanten een verwaarloosbare hoeveelheid tijd.

⁴ In dit onderzoek wordt alleen regulier toezicht meegenomen. Repressief toezicht valt buiten de definitie van regeldruk.

⁵ Bedrijfseigen: Handelingen die voortvloeien uit verplichtingen in de regelgeving, maar die bedrijven ook zonder deze regelgeving zouden uitvoeren of al uitvoerde voordat er regelgeving voor was. De lasten van dergelijke verplichtingen uit de regelgeving worden niet meegerekend in de lastenberekening.

Zwem- en badwater in zwembaden: hoedanigheid, behandeling en onderzoek

- Artikelen 3.1. Exploitanten lijken van mening dat de hoedanigheid van het zwem- en badwater ('de samenstelling') die aan bepaalde in het Besluit opgenomen normen moet voldoen 'bedrijfseigen' is. Het grootste probleem lijkt de discussie wanneer sprake is van goede kwaliteit zwem- en badwater.
- Artikelen 4.1, 4.2, 5, 6.2, 7.1, 7.2, 7.3, 8.1 en 8.3. Exploitanten beschouwen het als hun eigen verantwoordelijkheid om te zorgen dat de faciliteiten om het zwem- en badwater te behandelen voldoende zijn, zoals pompen met genoeg capaciteit en een passende waterzuiveringsinstallatie. Daarmee kunnen de lasten om deze faciliteiten te realiseren worden beschouwd als 'bedrijfseigen'. Verversing van het water zien zij als een logisch gevolg van de keuze voor de aanwezige installatie.
- Artikelen 9.1, 9.2, 9.3 en 9.4, 10.1, 10.2 en 10.3, 11. Het onderzoeken van zwem- en badwater zouden exploitanten niet in de mate doen die in de regelgeving is voorgeschreven. Deze verplichting veroorzaakt daarmee lasten voor exploitanten die onder andere bestaan uit het laten onderzoeken van het water door een laboratorium (maandelijks). Het nemen van watermonsters kan volgens exploitanten ook heel eenvoudig worden gedaan, door gewoon direct een monster uit het bassin te nemen. Exploitanten geven aan dat ze gemiddeld één uur per dag nodig hebben om de waterkwaliteit te monitoren door middel van monsternames. Provincies zijn tijd kwijt aan het beoordelen van de metingen die door laboratoria worden verricht. Deze tijd is beperkt indien alle gegevens automatisch worden ingelezen. Als alle gegevens handmatig opnieuw worden ingevoerd kan deze tijdsbesteding oplopen tot 1 fte per jaar. Op jaarbasis kost het een provincie gemiddeld ongeveer 2 dagen.

Voorzieningen en technische eisen aan de badinrichting

- §5, §6 en §7. Aan badinrichtingen zijn in het Besluit eisen gesteld als het gaat om voorzieningen zoals toiletten, douches en voorzieningen ten behoeve van de reinheid en berging van kleding. Exploitanten geven aan dat dergelijke voorzieningen en technische eisen als 'bedrijfseigen' lasten worden gezien. Ook het schoonmaken van de badinrichting is iets dat exploitanten uit zichzelf doen, het is immers nodig voor goede hygiëne en van belang om te zorgen dat gasten ook voor volgende bezoeken terugkomen. Voor het realiseren van bepaalde voorzieningen en technische aspecten hebben provincies vaak een adviserende rol, bijvoorbeeld in de keuze voor een bepaald soort vloer.

Toezicht in de badinrichting

- Artikel 25.1 In semi-publiekstoegankelijke badinrichtingen is alleen toezicht nodig bij bassins dieper dan 1 meter 40. Het feit dat bij semi-publiekstoegankelijk zwembaden geen toezichthouders zijn als het niet nodig is, geeft aan dat het niet om 'bedrijfseigen' lasten gaat. Met andere woorden, exploitanten gebruiken alleen toezichthouders in situaties waar toezichthouders vanuit de regelgeving verplicht worden gesteld.

Het aantal toezichthouders in een badinrichting is afhankelijk van onder andere het aantal bezoekers, het type bezoekers en de grootte van de badinrichting. De exploitant dient niet alleen te zorgen voor toezichthouders, maar ook voor kwalitatief goed toezicht. Provincies geven aan dat dit bijvoorbeeld te realiseren is door het opstellen van een toezichtplan (niet verplicht vanuit de regelgeving). In een dergelijk plan staat bijvoorbeeld wat er moet gebeuren als een toezichthouder pauze heeft en wat de routing van een toezichthouder moet zijn. Aangenomen wordt dat in ieder pu-

bliekstoegankelijk zwembad tijdens openingstijden 1 tot 3 toezichthouders aanwezig zijn. Een bad-inrichting is jaarlijks gemiddeld 3.000 uur per jaar⁶ geopend.

Waterkwaliteit oppervlaktewater: onderzoek door exploitant

- Artikelen 36.1, 36.2, 36.3, 36.4, 37.1, 37.3 en 37.4. Exploitanten van categorie C-zwemlocaties onderzoeken het oppervlaktewater op bepaalde parameters en noteren hun bevindingen in een logboek. Deze exploitanten zien dit deels als ‘bedrijfseigen’, omdat ze deze controles ook zouden doen zonder de regelgeving. De waterkwaliteit is namelijk van invloed op de uitstraling en (ervaren) kwaliteit van de zwemlocatie. Alleen het vastleggen van de gegevens heeft volgens exploitanten niet veel meerwaarde. Het gaat immers om het ter plekke signaleren van mogelijke afwijkingen en indien noodzakelijk informeren van de waterkwaliteitsbeheerder. Daarmee hoort het bijhouden van het logboek niet tot de ‘bedrijfseigen’ lasten.

Voorzieningen bij zwemlocaties in oppervlaktewater

- Artikel 39. Bij een zwemlocatie in oppervlaktewater geldt voor de categorie C-zwemlocatie dat er doorgaans voorzieningen zijn, zoals toiletten en/of douches. Bij een categorie D-zwemlocatie is sprake van een zwemlocatie in oppervlaktewater die wel door een aanzienlijk aantal personen wordt gebruikt, maar die daar niet of nauwelijks speciaal voor is ingericht.

Wanneer een zwemlocatie in oppervlaktewater een categorie C-zwemlocatie is, dan dienen er voldoende toiletten aanwezig te zijn. Exploitanten geven aan dat ze vaak zelf de keuze maken om faciliteiten aan te brengen, waardoor een zwemlocatie tot de categorie C-zwemlocatie wordt gerekend. Daarmee zijn dit ‘bedrijfseigen’ lasten.

Veiligheid bij zwemlocaties in oppervlaktewater

- Artikelen 40 en 42. De exploitant moet ervoor zorgen dat de zwemlocatie veilig is door duidelijk grenzen voor het zwemmen aan te geven, gevaarlijke plaatsen aan te duiden en te voorkomen dat er onverwachte onveilige situaties zijn, zoals diepe kuilen onder het wateroppervlak. Exploitanten geven hier onder andere invulling aan door een drijflijn in het water te leggen. Veel exploitanten zorgen voor jaarlijks onderhoud bij de zwemlocatie, zoals het opnieuw verspreiden van het zand met een shovel. Exploitanten geven aan ook uit eigen initiatief aan deze verplichtingen te voldoen. Daarmee kunnen deze lasten als ‘bedrijfseigen’ worden beschouwd.
- Artikel 44. Sommige waterkwaliteitsbeheerders verzamelen vaker dan dat Europees voorgeschreven is gegevens over de zwemwaterkwaliteit, namelijk eens per twee weken waar de Zwemwaterriichtlijn (2006/7/EG) voorschrijft om maandelijks de kwaliteit te controleren. Het voordeel van vaker meten is dat er meer demping is door een hoger aantal waarnemingen. De waterkwaliteitsbeoordelingen moeten door de waterkwaliteitsbeheerder worden gecontroleerd en gerapporteerd.
- Voor elke aangewezen zwemlocatie in oppervlaktewater moet een zwemwaterprofiel worden opgesteld. Alle waterbeheerders hebben voor de reeds aangewezen zwemwateren de waterprofielen opgesteld. Wel moeten de profielen periodiek worden bijgewerkt.
- Na afloop van het seizoen 2015 moet de waterkwaliteit van alle zwemlocaties in oppervlaktewater als ‘aanvaardbaar’ worden beoordeeld. Dat betekent dat locaties waar veel risico is op slechte waterkwaliteit, moeten worden opgeheven of maatregelen moeten worden getroffen om ze te verbeteren.

Regeling hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemwatergelegenheden

⁶ Het aantal opengestelde uren is afkomstig uit het rapport ‘Zwembaden in Nederland 2002 en verder...’ van NRIT (2002).

Waterkwaliteit oppervlaktewater: onderzoek door waterkwaliteitsbeheerder

- In deze Regeling zijn nadere beschrijvingen opgenomen van de verplichting van waterkwaliteitsbeheerders om de kwaliteit van het oppervlaktewater te onderzoeken. Dit is een uitwerking van de verplichtingen in de Wet. De regeldruk is daar opgenomen.

Voorlichting bij zwemlocaties in oppervlaktewater

- Bij zwemlocaties in oppervlaktewater moeten door de exploitant borden worden geplaatst. Deze borden beschikken over onderborden met relevante informatie, die kunnen worden verwisselend. Relevante informatie wordt tegenwoordig ook via internet verspreid.

Regeling kennisgevingen badinrichtingen

Deze regeling is een nadere uitwerking van verplichtingen uit de Whvbz en veroorzaakt op zich zelf geen lasten.

3.2.2 Kwalitatieve bevindingen bij de huidige situatie

Door de respondenten zijn bij de huidige regelgeving kanttekeningen en opmerkingen geplaatst. Het gaat vaak om suggesties om toekomstig beleid aan te passen of mogelijkheden om de uitvoeringspraktijk anders vorm te geven, maar ook om knelpunten als gevolg van de regelgeving. De aanbevelingen die bij het verschijnen van dit rapport nog relevant zijn, zijn opgenomen in paragraaf 5.2.

Ruimte voor interpretatie van de regelgeving

De provincie heeft in de Wet de mogelijkheid om in het belang van hygiëne en veiligheid nadere voorschriften te geven aan een badinrichting. Op individueel niveau kan het mogelijk zijn dat verschillende interpretaties van de voorschriften plaatsvinden door toezichthouders. Wanneer exploitant en toezichthouder van inzicht verschillen over de interpretatie van de regels en de invulling hiervan in de praktijk, kan hierover discussie ontstaan. Vooral de hoedanigheid van zwem- en badwater ('de samenstelling') lijkt hierbij regelmatig een bron van discussie: wanneer is sprake van goede kwaliteit zwemwater?

Vertrouwen tussen exploitant en toezichthouder

Provincies verwachten dat exploitanten vanwege de kosten juist zoveel mogelijke voor goedkopere alternatieven voor de invulling van de verplichtingen kiezen. Exploitanten beschouwen veiligheid echter als een aspect waar zij zelf ook belang bij hebben. Duidelijk is dat hierbij wel een verschil bestaat tussen de grote en de kleine exploitanten. Met name bij kleine exploitanten waarbij zwemmen niet de hoofdactiviteit is, zoals een hotel of een camping, spelen financiële overwegingen een zwaardere rol. Overigens hebben ook deze exploitanten het besef dat moet worden voorkomen dat er onveilige situaties ontstaan.

Waterkwaliteit van zwemlocaties

Na afloop van het seizoen van 2015 moeten de waterkwaliteit van alle zwemlocaties in oppervlaktewater als 'aanvaardbaar' worden beoordeeld. Dat betekent dat locaties waar veel risico is op slechte waterkwaliteit moeten worden opgeheven of dat maatregelen moeten worden getroffen om die locaties te verbeteren. Waterkwaliteitsbeheerders zijn van mening dat het nemen van maatregelen vaak onevenredig veel geld kost ten opzichte van het te bereiken doel. Ook blijkt het in de praktijk lastig om locaties op te heffen, bijvoorbeeld doordat belanghebbenden (zoals gemeente of provincie) de locatie willen behouden.

Overige opmerkingen

- Elk halfjaar moeten de in het beheersplan vermelde risicopunten door een laboratorium worden onderzocht op de aanwezigheid van legionella. De provincies zouden ook graag een verplichte monsternamen bij opening van een nieuwe badinrichting of na renovatie willen terugzien in de regelgeving. Ook bij nieuwe zwemwatersystemen is legionellavorming mogelijk.
- Provincies en waterschappen zouden graag zien dat een initiatiefnemer om een locatie in oppervlaktewater aan te laten wijzen als zwemlocatie zelf verantwoordelijk wordt voor het (laten) opstellen van het zwemwaterprofiel. Nu is dat de verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder.
- Exploitanten geven aan dat ze de realisatie of verbouwing van een badinrichting ook een verantwoordelijkheid vinden van het bedrijf die de bouw of verbouwing van een badinrichting ontwerpt en realiseert.

3.3 Voorgenomen situatie eerste tranche

Op basis van de tekst van het Besluit, is geïnventariseerd welke verplichtingen voor bedrijven en overheden nieuw zijn en lasten kunnen veroorzaken. Deze verplichtingen zijn:

Metten van water- en luchtkwaliteit

- Artikel 3.1 en Bijlage Ia: De normen voor de waterkwaliteit zijn aangepast. Het ministerie van IenM beoogt hiermee niet direct zwaardere eisen te stellen. De normen zijn echter in lijn gebracht met de huidige kennis over veilig zwemwater, waardoor enkele normen wel strenger zijn geworden.
- Artikel 3.2 en Bijlage Ib: De normen voor het meten van de luchtkwaliteit zijn nieuw ten opzichte van de huidige regelgeving. De werkzaamheden die nodig zijn om te toetsen of aan deze normen wordt voldaan, zijn dan ook nieuw en geven additionele lasten voor zowel bedrijven, die de metingen moeten (laten) uitvoeren, als de overheid die het toezicht hierop moeten uitvoeren.
- Artikelen 3.6 en 3.7: Monsterneming geschied door laboratoria of bedrijven met het juiste kwaliteitssysteem. In de huidige Bhvz staat alleen dat de analyse door een lab moet worden uitgevoerd.

Een nadere toelichting op de hierboven beschreven veranderingen is te vinden in het rapport 'Effecten nieuwe kwaliteitseisen Zwemwaterwet'⁷. Hierin is aangegeven dat de kosten door de aanpassingen van de Bhvz stijgen. Deze toename is minimaal € 1.060 en maximaal € 3.649,56 voor elk hoofdbad en minimaal € 408,00 en maximaal € 1.195,56 voor elk overig bassin. Het verschil in kosten wordt veroorzaakt door de verschillende kosten die de laboratoria in rekening brengen. Exploitanten van zwembaden zijn vrij in de keuze van een laboratorium voor het analyseren van de monsters zolang deze hiervoor is geaccrediteerd.

Voor het berekenen van de regeldruk wordt op basis van het bovenstaande uitgegaan van de minimale toename. Bedrijven zijn namelijk door de wet niet verplicht om een duurder laboratorium in te huren. De aanvullende kosten in de voorgenomen situatie komen hierdoor op circa € 4,4 miljoen per jaar. Bij het berekenen van deze lasten is onderscheid gemaakt naar de verschillende typen baden, omdat er verschillen zijn in hoeveel bassins deze bezitten naast het hoofdbad. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel.

⁷ 'Effecten nieuwe kwaliteitseisen Zwemwaterwet', Pool Water Treatment, september 2013.

Tabel 2. Berekening extra kosten meetverplichtingen.

Doelgroep	Aantal extra bassins	Toelichting	Jaarlijkse kosten
Medisch en therapeutisch	0	Bad in een zorginstelling zonder extra bassins	€ 0
Peuterbaden	0	Los bad zonder extra bassins	€ 0
Openbaar	2	Relatief grotere inrichtingen met meerdere baden.	€ 599.760
Hotels en motels	0,1	Zwemmonitor 2012	€ 6.000
Campings en bungalowparken	0,5	Alleen grotere parken beschikken over extra bassins.	€ 106.100
Sportscholen en zwemscholen	3	Zwemmonitor 2012	€ 494.500
Relaxgelegenheden	3	Gewogen gemiddelde kleine en grote gelegenheden	€ 51.400
Sauna's	4	Gewogen gemiddelde kleine en grote sauna's	€ 378.600
Kosten hoofdbassins (voor alle zweminrichtingen tesamen)			€ 2.782.500
Totaal			€ 4.418.860

Specifieke verplichtingen

- Artikel 3.9: Vastzuigrisico. Een vergelijkbare verplichting is opgenomen in artikel 22 van de huidige Bhvz. Door de aandacht die dit onderwerp de laatste tijd heeft gekregen, zijn de eisen voor de hiervoor noodzakelijke voorzieningen aangescherpt. Uit het onderzoek blijkt dat bij ongeveer 40% van de badinrichtingen hierdoor aanpassingen noodzakelijk zijn. Bij de overige baden voldoen de roosters naar verwachting. Dit geeft eenmalige nalevingskosten voor de exploitanten van de badinrichtingen. Deze kosten kunnen verschillen per bad en leverancier maar worden geschat op gemiddeld € 600⁸. Dit geeft een eenmalige nalevingskost van € 630.000.
- Artikelen 3a en 3b. Specifieke eisen voor peuterbaden en zwemvijvers:
 - Indien zich in het bassin onder het wateroppervlak openingen bevinden die benaderbaar zijn voor bezoekers dan dienen deze zodanig uitgevoerd te zijn dat voorkomen wordt dat bezoekers worden vastgezogen of bekneeld kunnen raken. De kosten hiervan zijn reeds meegenomen bij artikel 3.9.
 - Het water voldoet aan de kwaliteitseisen zoals opgenomen in Bijlage Ia. Deze kosten zijn meegenomen in de bovenstaande tabel.

⁸ Hierbij geldt dat de kosten van de goedkoopste toegestane oplossing zijn genomen. Indien de exploitant zelf kiest voor een duurdere oplossing kan dit niet aan de regelgeving worden toegerekend.

Risicoanalyse

Artikel 4 en Bijlage II: Risicoanalyse. De risicoanalyse is een nieuwe verplichting. In de huidige situatie zou een eigenaar van een badinrichting een vergelijkbare afweging moeten maken om te bepalen welke maatregelen nodig zijn, maar zeker bij kleinere inrichtingen wordt in de praktijk vaak volstaan met het volgen van de middelvoorschriften in de regelgeving. Daarnaast dient door de nieuwe verplichting de risicoanalyse ook te worden vastgelegd en bijgehouden. Grotere bedrijven geven aan hier reeds systemen voor te hebben waardoor ze mogelijk al aan de voorgenomen regelgeving voldoen. Toezichthouders geven echter aan dat deze systemen mogelijk niet afdoende zijn om de volledige reikwijdte van de voorgenomen verplichting te dekken.

De exploitanten krijgen te maken met eenmalige administratieve lasten voor het opstellen van de risicoanalyse en structurele administratieve lasten voor het bijhouden daarvan. De omvang van deze structurele last wordt met name bepaald door de frequentie waarmee de risicoanalyse wordt geactualiseerd. In de voorgenomen regelgeving is hiervoor geen termijn opgenomen. De respondenten geven aan dat actualisatie minimaal plaats vindt bij wijzigingen in de inrichting en maximaal eens in de twee jaar. Het bijhouden van de risicoanalyse vergt naar verwachting één dag.

Voor de berekening van de effecten op de regeldruk is ervan uitgegaan dat het opstellen van een risicoanalyse ongeveer € 1.500 bedraagt. Dit zijn de kosten voor een kleinere inrichting waarbij is uitgegaan van een vast format om deze op te stellen. Deze kosten worden ook voor grotere inrichtingen gehanteerd. Deze analyses zijn voor grotere inrichtingen complexer en daarmee duurder maar zij beschikken vaak al over deels vergelijkbare systemen waardoor de kosten beperkt blijven.

Het bevoegd gezag hoeft de opgestelde risicoanalyse niet goed te keuren. De verantwoordelijkheid hiervan ligt volledig bij de exploitant. Dit is vergelijkbaar met de situatie voor de Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) uit de Arbeidsomstandighedenwet.

De kosten voor het nemen van de maatregelen die volgen uit de risicoanalyse behoren tot de nalevingskosten. Aangenomen wordt dat de huidige maatregelen in ieder geval afdoende zijn om alle risico's af te dekken. Aanvullende maatregelen zouden hierdoor niet nodig zijn. Wel is er de mogelijkheid dat op basis van de risicoanalyse exploitanten onderbouwen waarom er minder maatregelen nodig zijn. Hierdoor dalen voor deze bedrijven de structurele nalevingskosten. In het onderzoek is door de verschillende respondenten aangegeven dat zij een beperkt aantal andere maatregelen overwegen. Deze zijn echter niet noodzakelijkerwijs minder kostbaar. Alleen bij exploitanten waarbij het zwemmen een secundaire activiteit is, is aangegeven dat het waarschijnlijk is dat de maatregelen worden beperkt om kosten te besparen. Het is echter niet mogelijk gebleken om deze reductie te kwantificeren. In de praktijk zullen deze bedrijven een eventuele reductie maar beperkt merken omdat zij een deel van deze maatregelen nu ook al niet nemen.

Toezicht

Het toezicht op de badinrichtingen is op dit moment per provincie georganiseerd. Dit toezicht moet in de voorgenomen situatie worden aangepast aan de nieuwe eisen. Dit geeft enerzijds effecten op de eenmalige lasten voor de transitie naar de nieuwe eisen en anderzijds structurele effecten bij het werken met de nieuwe eisen.

Voor de nieuwe en aangepaste normen voor water- en luchtkwaliteit zijn de verwachtingen bij de diverse provincies verschillend. Een aantal provincies verwacht nauwelijks verschillen, omdat de hoogte van de normen niet bepaald hoeveel tijd wordt besteed aan het toezicht. Andere provincies verwachten juist hogere kosten doordat zij hun handhavingssystemen moeten aanpassen, er meer normen moeten worden bekeken en de toetsing hiervan wordt complexer. Hier is een onderscheid gemaakt in eenmalige

en structurele kosten. Voor dit onderzoek worden de onderstaande aannames gedaan omtrent eenmalige en structurele kosten. De kwantitatieve resultaten zijn twee tabellen samengevat.

Eenmalige kosten

- Per provincie één persoon een manweek nodig heeft voor de kennisname van de veranderingen en het bepalen van de gevolgen op de organisatie. Dit betreft de kennisname van alle wijzigingen in de voorgenomen regelgeving.
- De kosten voor het aanpassen van de gebruikte toezichtsystemen zijn niet te kwantificeren. De respondenten hebben op dit moment nog geen idee hoeveel aanpassingen nodig zijn en welke kosten dit geeft. Daarnaast worden verschillende systemen gebruikt met verschillende kosten en gebruikt ook niet elke provincie een systeem. Eén respondent geeft aan dat ze door de wijziging mogelijk geen systeem meer gaan gebruiken.
- De gewijzigde normen zorgen ervoor dat er eenmalig extra tijd nodig is voor overleg met de exploitanten. Deze extra tijd is nodig voor het uitleggen van de veranderingen over de gevolgen voor de badinrichting. Aangenomen wordt dat dit eenmalig gemiddeld 1 uur per locatie kost. Voor eenvoudige baden zijn de gevolgen en daarmee de benodigde tijd beperkt, voor complexere baden zal de benodigde tijd hoger zijn.
- Naast de aanpassing van de normen voor water- en luchtkwaliteit geeft de voorgenomen regelgeving ook een overgang van middel- naar doelvoorschriften. De risicoanalyse die exploitanten hiertoe moeten opstellen heeft invloed op het toezicht door de provincie. Het bevoegd gezag kan de risicoanalyse toetsen op de volgende punten:

1. De risicoanalyse moet overeenkomen met de feitelijke situatie in een badinrichting.
2. De maatregelen die uit de risicoanalyse komen, moeten de risico's beheeren.
3. De in de risicoanalyse beschreven maatregelen moeten ook worden uitgevoerd.

Hierbij moeten de toezichthouders zich kunnen inleven in de specifieke risico's en de gekozen maatregelen ten opzichte van de mogelijke alternatieven. Dit vergt meer van de toezichthouders dan in de huidige situatie.

Door de aanpassingen is voor de toezichthouders aanvullende training noodzakelijk. Overigens geeft een deel van de respondenten aan dat deze extra training niet noodzakelijk is voor de toezichthouders van de provincies. De inschatting van de onderzoekers is echter dat alle toezichthouders deze aanvullende opleiding nodig hebben al is het alleen maar op te zorgen voor een level-playing-field. Door alle toezichthouders extra op te leiden wordt meer uniformiteit in het toezicht verkregen. Het is niet bekend hoeveel toezichthouders er zijn in Nederland die actief zijn voor de zwemwaterregelgeving. Per provincie verschilt dit afhankelijk van het aantal inrichtingen en de aandacht die er aan wordt gegeven. Soms worden externen ingehuurd of medewerkers van andere afdelingen ingezet. Voor de berekening wordt aangenomen dat:

- ✓ Gemiddeld per provincie 4 personen moeten worden opgeleid. Dit kunnen dus ook externen zijn die worden ingehuurd of mensen van andere afdelingen die bij piekbelasting worden ingezet.
- ✓ De opleiding een dag duurt en per medewerker € 1.000 aan kosten met zich meebrengt. Deze kosten zijn bijvoorbeeld voor de locatie en lesmateriaal, maar ook voor de kosten voor de ontwikkeling van de opleiding. Hierbij wordt aangenomen dat hierbij ook externe experts worden ingezet. Indien de Rijksoverheid de opleiding volledig in eigen beheer ontwikkelt en/of de kosten niet doorberekend dan dalen de eenmalige kosten voor de provincies.

- De eerste jaren⁹ zal de uitvoering van de inspecties langer worden vanwege de discussies over de genomen maatregelen die uit de risicoanalyse komen en de afwegingen hierbij. Aangenomen wordt dat dit gemiddeld 30 minuten per inspectie betreft. Uiteindelijk keert de duur van de inspectie zelf terug naar het huidige niveau.

In het gesprek met het ministerie is verder aangegeven dat er ook andere typen baden beschikbaar komen zoals zwembijvers. Mogelijk worden hiervoor aparte eisen opgenomen die invloed kunnen hebben op de lasten.

Tabel 3. Berekening eenmalige kosten van het toezicht

Type kosten toezicht	Uren	Q	Tarief	Euro
Kennisname van de veranderingen voor de provincie	40	12	€ 65	€ 31.200
Aanpassing van de gebruikte toezichtsystemen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Extra tijd voor overleg met exploitanten	1	2.625	€ 65	€ 170.625
Aanvullende training toezichthouder provincie	8	48	€ 65	€ 72.960 ¹⁰
Uitvoering inspecties en discussies over de genomen maatregelen en afwegingen hierbij	1,5	2.625	€ 65	€ 255.938

Structurele kosten

- Voor het beoordelen van de resultaten van de metingen van water- en luchtkwaliteit is naar verwachting meer tijd nodig doordat de toetsing complexer is geworden en naar meer parameters moet worden gekeken. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de gegevens die de toezichthouder (via de exploitant) van de laboratoria krijgt. Aangenomen wordt dat in de voorgenomen situatie deze informatie op een heldere manier wordt gepresenteerd waarbij overschrijdingen en overtredingen worden aangegeven. Naar verwachting is hierdoor per jaar per inrichting gemiddeld 30 minuten meer tijd nodig. Voor eenvoudige inrichtingen zonder problemen zal minder tijd nodig zijn. Voor complexe of problematische inrichtingen waarschijnlijk meer.
- De provincies zijn de eerste jaren meer tijd kwijt met het doornemen van de specifieke risicoanalyses per inrichting. Naar mate de tijd vordert, daalt deze tijd doordat de toezichthouders meer ervaring en kennis krijgen van de individuele risicoanalyses en de hierbij gemaakte overwegingen. Omdat op deze wijze wel elke situatie uniek is, zal de voorbereiding van het toezicht wel een blijvende toename van de benodigde tijd betekenen. Dit wordt geschat op circa 30 minuten per inrichting.

Tabel 4. Berekening structurele kosten van het toezicht

Type kosten toezicht	Uren	Inrichtingen	Tarief	Euro
Beoordeling resultaten van de meting water- en luchtkwaliteit door de complexere toetsing	0,5	2.625	€ 65	€ 85.313
Vorbereiding toezicht bij de specifieke risicoanalyses	0,5	2.625	€ 65	€ 85.313

⁹ De aanname wordt gedaan dat de eerste drie jaar van toezicht de inspecties langer zullen duren.

¹⁰ Hier zijn nog € 1000 per medewerker voor de kosten van de opleiding aan toegevoegd (€24.960+€48.000).

3.4 Voorgenomen situatie tweede tranche

In de tweede tranche van de voorgenomen regelgeving wordt de Whvbz geïntegreerd in de Omgevingswet en de onderliggende besluiten. Hierbij worden ook de eisen aan de zwemlocaties aangepast. De volgende aspecten worden in de tweede tranche uitgewerkt:

- ▣ Een risicobenadering voor zwemlocaties.
- ▣ Een zorgplichtbepaling.
- ▣ Registratie van ongevallen als mogelijke bron voor het actualiseren van de risicoanalyse.

Ten tijde van dit onderzoek waren deze punten echter nog niet concreet genoeg om mee te nemen in de berekening van de effecten op de regeldruk.

3.5 Doelgroepen

Provincies houden toezicht op de badinrichtingen en zwemlocaties die vallen binnen de reikwijdte van de Whvbz. Daarnaast moet het wijzigen, uitbreiden of oprichten van een badinrichting worden gemeld en hebben provincies zelf een rol in het aanwijzen van zwemlocaties in oppervlaktewater. De provincies beschikken hierdoor over cijfers van het aantal badinrichtingen en zwemlocaties in oppervlaktewater. Ook AgentschapNL beschikt over cijfers van badinrichtingen en zwemlocaties.

In het onderzoek zijn de gegevens van de provincies en AgentschapNL opgevraagd om de aantallen badinrichtingen en zwemlocaties in Nederland te bepalen. Hierbij is onderscheid gemaakt naar verschillende typen badinrichtingen en zwemlocaties. In onderstaande tabel zijn de doelgroepen op hoofdlijnen samengevat, samen met een inschatting van de omvang van de doelgroep op basis van door AgentschapNL en provincies beschikbaar gestelde cijfers¹¹.

De verkregen aantallen badinrichtingen zijn vergeleken met de Zwemmonitor 2012¹². De aantallen badinrichtingen in de Zwemmonitor 2012 zijn lager dan bepaald in het onderliggende onderzoek. Dit wordt deels verklaard doordat een aantal categorieën in de Zwemmonitor niet zijn meegenomen. Dit betreft met name de peuterbaden en de medische baden. Daarnaast is het mogelijk dat door de gegevensverzameling van de Zwemmonitor met name kleine inrichtingen niet zijn meegenomen. Op basis hiervan is voor dit onderzoek de inschatting aangehouden die is gemaakt op basis van de gegevens van provincies en AgentschapNL.

Tabel 5. Doelgroepen en aantallen.

Hoofddoelgroep	Subdoelgroep	Aantal badinrichtingen/zwemlocaties
Zwemlocaties	Categorie C	309
	Categorie D	346
Semi-openbare badinrichtingen: openlucht, overdekt en gecombineerd	Hotels en motels	147
	Campings en bungalowparken	520
	Sportscholen en zwemscholen	404
	Relaxgelegenheden	42
	Sauna's	232
Openbare (publiekstoegankelijke) badinrichtingen: openlucht, overdekt en gecombineerd	-	735
Peuterbaden	-	246
Medische baden en therapiebaden	-	299
Totaal		3.280

¹¹ De gegevens van AgentschapNL zijn van het najaar 2008. De gegevens van provincies zijn voor dit onderzoek op verzoek beschikbaar gesteld. Van de provincies Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zeeland en Limburg zijn geen nadere gegevens ontvangen. Hiervoor zijn de gegevens geëxtrapoleerd.

¹² 'Zwemmonitor 2012', Mulier Instituut, juli 2012.

4 Resultaten van het onderzoek

4.1 Lastenberekening regelgeving

De (informatie)verplichtingen in de huidige en voorgenomen regelgeving zijn uitgewerkt in het standaardkostenmodel (SKM), waarmee kwantitatief inzicht wordt gegeven in de Administratieve Lasten (AL), de Nalevingkosten (NK) en de Toezichtlasten (ALT) voor bedrijven. Er is ook gekeken welke inspanningen door de overheid moeten worden geleverd. Dit wordt uitgedrukt in de Uitvoeringslasten (UL) en de Interbestuurlijke Lasten (IBL). De definities van AL, NK, ALT, UL en IBL zijn beschreven in bijlage III.

In dit hoofdstuk zijn de totale lasten samengevat. Daarbij is expliciet onderscheid gemaakt tussen de lasten voor bedrijven en de lasten voor de overheid. Verder is stilgestaan bij de belangrijkste wijzigingen in de voorgenomen zwemwaterregelgeving die de grootste invloed op de lasten hebben.

4.2 Uitkomsten van de lastenberekening

4.2.1 Structurele lasten voor bedrijven

Administratieve lasten per jaar

In onderstaande tabel is de verandering in de structurele Administratieve Lasten voor bedrijven weergegeven voor de huidige regelgeving en de voorgenomen onderdelen in de zwemwaterregelgeving.

Tabel 6. Administratieve lasten bedrijven per jaar.

Regelgeving	AL huidig	AL voorgenomen	AL verschil (€)	AL verschil (%)
Wet	€ 140.100	€ 140.100	€ 0	0 %
Besluit	€ 8.703.300	€ 13.821.000	€ 5.117.700	59 %
Regeling(en)	€ 0	€ 0	€ 0	0 %
Totaal	€ 8.843.400	€ 13.961.100	€ 5.117.700	58 %

De toename in de AL wordt voornamelijk, 92%, veroorzaakt door de hogere kosten voor de metingen van de verschillende parameters van de water- en luchtkwaliteit. De overige AL toename komt voort uit het periodiek moeten bijhouden van de risicoanalyse.

In de onderstaande tabel is per doelgroep de toename in AL voor de metingen van de verschillende parameters toegespitst.

Tabel 7. Toename AL per doelgroep voor metingen parameters van de water- en luchtkwaliteit.

Doelgroep	Aantal	Kosten hoofdbassin	Kosten extra bassin	Totale kosten hoofd- en extra bassin	Totale kosten per badinrichting
Medisch en therapeutisch	299	€ 316.940	€ 0	€ 316.940	€ 1.060
Peuterbaden	246	€ 260.760	€ 0	€ 260.760	€ 1.060
Openbaar	735	€ 779.100	€ 599.760	€ 1.378.860	€ 1.876
Hotels en motels	147	€ 155.820	€ 6.000	€ 161.820	€ 1.101
Campings en bungalowparken	520	€ 551.200	€ 106.100	€ 657.300	€ 1.264
Sportscholen en zwemscholen	404	€ 428.240	€ 494.500	€ 922.740	€ 2.284
Relaxgelegenheden	42	€ 44.520	€ 51.400	€ 95.920	€ 2.284
Sauna's	232	€ 245.920	€ 378.600	€ 624.520	€ 2.692

Nalevingskosten per jaar

In onderstaande tabel is de verandering in de Nalevingskosten van bedrijven weergegeven voor de huidige regelgeving en de voorgenomen onderdelen in de zwemwaterregelgeving.

Tabel 8. Nalevingskosten bedrijven per jaar.

Regelgeving	NK huidig	NK voorgenomen	NK verschil (€)	NK verschil (%)
Wet	€ 0	€ 0	€ 0	0%
Besluit	€ 148.156.600	€ 148.156.600	€ 0	0%
Regeling(en)	€ 0	€ 0	€ 0	0%
Totaal	€ 148.156.600	€ 148.156.600	€ 0	0%

Op basis van het onderzoek worden geen veranderingen verwacht in de nalevingskosten voor bedrijven. De respondenten geven namelijk aan dat zij niet verwachten meer maatregelen, zoals meer badmeester toezicht, nodig te hebben om aan de nieuwe eisen te voldoen, maar ook verwachten zij niet dat er minder maatregelen worden genomen. Met name de grotere exploitanten maken wel graag gebruik van de ruimte die de doelvoorschriften bieden, maar dan voor het aanschaffen van andere systemen die niet noodzakelijkerwijs goedkoper zijn. Kleinere inrichtingen geven wel aan een deel van de huidige verplichtingen niet nodig te achten, maar deze worden in de praktijk door hen nu ook al niet nageleefd. Hierdoor merken zij niets van een reductie in de lasten. Binnen de definitie van de regeldruk, die uitgaat van 100% naleving, is dit wel een reductie. Deze is echter niet te kwantificeren omdat deze bedrijven deze kosten nooit hebben gemaakt en deze ook niet kunnen inschatten.

Administratieve lasten van toezicht per jaar

In onderstaande tabel is de verandering in de Toezichtskosten (ALT) van bedrijven weergegeven voor de huidige regelgeving en de voorgenomen onderdelen in de zwemwaterregelgeving. Hierbij is uitgegaan van de situatie waarbij de initiële discussies ten aanzien van de gewijzigde wet- en regelgeving en de uitvoering hiervan, zijn gevoerd. De extra kosten hiervoor zijn opgenomen als initiële last.

Tabel 9. Toezichtskosten bedrijven per jaar.

Regelgeving	ALT huidig	ALT voorgenomen	ALT verschil (€)	ALT verschil (%)
Wet	€ 199.500	€ 199.500	€ 0	0%
Besluit	Zie Wet	Zie Wet	€ 0	0%
Regeling(en)	Zie Wet	Zie Wet	€ 0	0%
Totaal	€ 199.500	€ 199.500	€ 0	0%

Voor bedrijven wordt geen stijging van de ALT verwacht nadat de initiële discussies over de wijzigingen zijn gevoerd. De inspecties zijn naar verwachting inhoudelijk wel anders vorm gegeven maar kosten hierdoor niet meer of minder tijd.

4.2.2 Lasten voor de overheid per jaar

In onderstaande tabel is de verandering in de Uitvoeringskosten (UL)) van overheden weergegeven voor de huidige regelgeving en de voorgenomen onderdelen in de zwemwaterregelgeving.

Tabel 10. Uitvoeringskosten overheden.

Regelgeving	UL huidig	UL voorgenomen	UL verschil (€)	UL verschil (%)
Wet	€ 2.372.700	€ 2.372.700	€ 0	0 %
Besluit	€ 1.908.200	€ 2.078.800	€ 170.600	8,9%
Regeling(en)	€ 63.900	€ 63.900	€ 0	0%
Totaal	€ 4.344.800	€ 4.515.400	€ 170.600	3,9 %

De toename in de UL wordt veroorzaakt door de toename in de tijd voor het toezicht. Toezichthouders hebben voor elke inspectie namelijk meer voorbereiding nodig voor het doornemen van de risicoanalyse en de parameters voor water- en luchtkwaliteit. Deze kosten zijn opgenomen onder de kosten van het Besluit waardoor deze lasteneffecten dus niet bij de Wet zijn opgenomen.

Interbestuurlijke lasten per jaar

De totale interbestuurlijke lasten van de huidige regelgeving voor overheden bedragen ruim € 40.600. In onderstaande tabel is de verandering in de Interbestuurlijke lasten (IBL) van overheden weergegeven voor de huidige regelgeving en de voorgenomen onderdelen in de zwemwaterregelgeving.

Tabel 11. Interbestuurlijke lasten overheden.

Regelgeving	IBL huidig	IBL voorgenomen	IBL verschil (€)	IBL verschil (%)
Wet	€ 40.600	€ 40.600	€ 0	0 %
Besluit	€ 0	€ 0	€ 0	0 %
Regeling(en)	€ 0	€ 0	€ 0	0 %
Totaal	€ 40.600	€ 40.600	€ 0	0 %

4.2.3 Eenmalige lasteneffecten

Naast de veranderingen in de jaarlijkse kosten krijgen bedrijven en overheden ook te maken met de eenmalige kosten om aan de regelgeving te voldoen. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste wijzigingen opgenomen, met het gevolg van de wijziging op de lasten.

Tabel 12. Belangrijkste wijzigingen met invloed op de lasten.

Type last	Omschrijving	Gevolgen voor lasten
AL bedrijven	Kennisname van de wijzigingen en opstellen van de risicoanalyse	€ 6.331.500
NK bedrijven	Investerings naar aanleiding van de risicoanalyse en de verplichting ten aanzien van het vastzuigrisico	€ 630.000
ALT bedrijven	Meer tijd nodig voor toezicht (eerste 3 jaar)	€ 249.400
UL overheid	Aanpassen opzet toezicht, opleiden inspecteurs en meer tijd nodig voor toezicht (discussies over de normen in het eerste jaar en de risicoanalyse in eerste 3 jaar)	€ 530.723
IBL overheid	geen	€ 0

Deze eenmalige lasten worden voornamelijk veroorzaakt door:

- Het opstellen van de risicoanalyse. Dit betreft 62% van de eenmalige AL deze kostenpost. De overige lasten zijn voor de kennisname van de exploitanten van badinrichtingen. Gemiddeld genomen heeft een exploitant 24 uur nodig om kennis te nemen van de gevolgen en die te communiceren naar de rest van de organisatie. Voor kleine eenvoudige inrichtingen zal deze tijd korter zijn. Voor grote organisaties kan deze tijd sterk toenemen.
- De investeringen voor nieuwe roosters naar aanleiding van de eisen rond het vastzuigrisico¹³. Dit geeft eenmalige NK. Er worden geen eenmalige investeringen verwacht naar aanleiding van de risicoanalyse.

¹³ De berekening hierbij is te vinden in de eerdere tekst bij artikel 3.9 op blz. 20 van dit rapport.

- Voor de ALT van bedrijven zijn de eenmalige lasten het gevolg van de extra tijd die de eerste jaren nodig is voor het toezicht. Dit is 1 uur voor het beoordelen van de parameters en 3 maal 0,5 uur aan extra toezicht, wat een totaal van 2,5 uur extra toezicht betekent.
- Bij de eenmalige UL is de hoogste kostenpost de extra kosten van € 255.938¹⁴ voor de uitvoering van inspecties de eerste 3 jaar. Eventuele kosten voor de aanpassingen van systemen zijn niet gekwantificeerd.

¹⁴ De berekening hierbij is te vinden in de eerdere tekst bij subkop toezicht op blz. 21/22 van dit rapport.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. Het voorstel tot wijziging van de Bhvz leidt tot een toename van de AL en de UL

Op basis van het onderzoek is bepaald dat de voorgenomen wijziging van de Bhvz leidt tot een toename van de structurele AL voor bedrijven en UL voor overheden. De lasten voor bedrijven zijn met name gekoppeld aan de hogere kosten voor het meten van de vereiste parameters voor water- en luchtkwaliteit. Daarnaast geeft de invoering van de wijzigingen ook eenmalige lasten. Dit betreft voornamelijk het opstellen van een risicoanalyse voor bedrijven en het opleiden van toezichthouders van de provincie. Deze laatste post is belangrijk omdat de nieuwe opzet van de Bhvz een andere manier van toezicht houden vergt. In de onderstaande tabel zijn de totale eenmalige en structurele effecten op de regeldruk samengevat per type regeldruk.

Tabel 13. Samenvatting van de regeldrukeffecten.

Type regeldruk	Eenmalige regeldruk	Structurele regeldruk
Administratieve Lasten voor bedrijven	€ 6.331.500	€ 5.117.700
Nalevingskosten voor bedrijven	€ 630.000	€ 0
Administratieve Lasten van toezicht voor bedrijven	€ 249.400	€ 0
Uitvoeringslasten van de overheid	€ 530.723	€ 170.600
Interbestuurlijke lasten van de overheid	€ 0	€ 0

2. Gebruik van doelvoorschriften geeft voordelen door flexibiliteit voor exploitanten.

Ondanks dat bedrijven door de doelvoorschriften meer vrijheid hebben in de maatregelen die zij kunnen toepassen, blijkt dat exploitanten hierdoor geen directe vermindering van de kosten zien. Indirect worden wel kostenvoordelen behaald alleen niet binnen de kaders van de regeldruk. Met name grotere exploitanten zien de voordelen en investeren in alternatieve maatregelen. Deze zijn echter niet noodzakelijkerwijs goedkoper, maar sluiten beter aan bij de bedrijfsvoering.

In de huidige situatie mogen bijvoorbeeld hotels hun zweminrichtingen niet gebruiken voor commerciële doeleinden (toegankelijk maken voor gasten die niet in het hotel verblijven), maar in de voorgenomen situatie wordt dit wel mogelijk. Hotels kunnen hierdoor meer omzet genereren.

Kleinere exploitanten overwegen wel om minder maatregelen in te zetten dan nu vereist is, maar het blijkt dat zij deze maatregelen nu regelmatig ook niet hebben genomen. Op papier is dit een reductie van de regeldruk, maar in de praktijk merken deze bedrijven daar niets van. Wel hebben zij nu de mogelijkheid om de huidige situatie geaccepteerd te krijgen, waardoor zij eventueel de kosten van de aanvullende maatregelen voorkomen.

3. Kennisgebrek bij kleine bedrijven veroorzaakt relatief hoge kosten

Bij exploitanten van badinrichtingen is niet altijd voldoende kennis aanwezig om goed invulling te geven aan de verplichtingen. Het vergt bijvoorbeeld kennis van de chemie van de stoffen in het water en de lucht en de interacties daar tussen. Ondernemers die een badinrichting exploiteren hebben deze kennis vaak zelf niet. Kleinere ondernemingen hebben ook niet de middelen om deze kennis structureel in huis te halen. Zij zijn daarmee afhankelijk van externe adviseurs. De inhuur hiervan is voor deze onderne-

mers kostbaar en daarnaast hebben zij geen garantie dat zij voldoen aan de eisen. Zij blijven zelf verantwoordelijk ook als de adviseur het bij het verkeerde eind heeft. Dit is echter geen effect van de voorgenomen regelgeving, maar een ontwikkeling die in de huidige situatie al van toepassing is.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen opgenomen zoals deze naar voren zijn gekomen in het onderzoek. De aanbevelingen zijn niet gecontroleerd op (juridische) haalbaarheid. Wel is vanwege de lange doorlooptijd van het project gekeken in hoeverre de verzamelde aanbevelingen nog relevant zijn.

A. Zorg voor betere kennisdeling tussen exploitanten van badinrichtingen

Zeker nu er geen middelen meer worden voorgeschreven hebben met name kleine ondernemers behoefte aan hulp bij het vinden van een concrete invulling van de doelvoorschriften. Om deze ondernemers te helpen de verplichtingen beter te begrijpen en kosten te besparen is het aan te bevelen om te zorgen voor een betere kennisdeling tussen de verschillende exploitanten. De verschillende brancheverenigingen die betrokken zijn bij deze ondernemers kunnen hierbij optreden als centraal punt voor het verzamelen van ervaringen en kennis. Zij kunnen bijvoorbeeld zogenaamde best practises uitwisselen en geïntegreerd overleggen met het bevoegd gezag over problemen die bij meerdere inrichtingen spelen.

B. Stel een vast format op voor de risicoanalyse

Om vooral de kleinere inrichtingen te helpen bij het opstellen van een risicoanalyse wordt aanbevolen om een format te maken dat zij kunnen invullen en gebruiken als risicoanalyse. Dit voorkomt dat zij relevante risico's vergeten en de toelichting helpt hen om op de juiste manier over het risico en de maatregelen na te denken. Ook voor het toezicht is een dergelijk format wenselijk om te zorgen dat de opbouw van de risicoanalyses vergelijkbaar wordt. Hiermee kunnen de toezichthouders sneller een beeld vormen van een inrichting en kunnen specifieke onderdelen sneller worden gevonden.

C. Faciliteer de kennisname van bedrijven en provincies

Om de lasten van de kennisname en eventuele onduidelijkheden weg te nemen, wordt aanbevolen om de verschillende stakeholders bij de inwerkingtreding van de gewijzigde Bhvz te voorzien van heldere informatie. Met name de juridische status van de risicoanalyse en de veranderde rol van het toezicht zijn belangrijke vraagpunten voor de verschillende stakeholders. Het is belangrijk dat eventuele vragen van bedrijven en provincies centraal worden beantwoord en dat deze antwoorden beschikbaar zijn voor alle stakeholders. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door een vraag en antwoord pagina op de website van de Rijksoverheid. Ook de brancheorganisaties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen door informatie centraal te verzamelen en beschikbaar te stellen.

Bijlage I Beantwoording van de BET vragen

De effecten van nieuwe regelgeving op het bedrijfsleven worden in kaart gebracht met behulp van de Bedrijfseffectentoets (BET). Deze toets bestaat uit negen vragen, die betrekking hebben op de impact van de regelgeving op het bedrijfsleven. In de vragen wordt aandacht besteed aan de implementatie en uitvoeringspraktijk. Ook wordt beoordeeld wat de gevolgen zijn voor marktwerking en wat de sociaal-economische effecten zijn. De voor de doelstelling van dit onderzoek relevante vragen uit de BET zijn in deze bijlage beantwoord.

Vraag 1: Voor welke categorieën bedrijven heeft de ontwerpregelgeving mogelijk bedrijfseffecten?

De wet regelt de waterkwaliteit voor badinrichtingen en voor zwemlocaties. Daarnaast zijn er nog zwemscholen en andere zwemgelegenheden die ook onder de regelgeving vallen. Er wordt onderscheid gemaakt naar verschillende typen badinrichtingen en zwemlocaties. In paragraaf 3.5 zijn de verschillende doelgroepen nader toegelicht.

Vraag 2: Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met de ontwerpregelgeving geconfronteerd?

Alle bedrijven die met de huidige regelgeving te maken hebben, krijgen ook met de ontwerpregelgeving te maken. Dat betekent dat de totale ingeschatte doelgroep bij vraag 1 van circa 2.869 bedrijven ook daadwerkelijk te maken krijgt met de regelgeving. In paragraaf 3.5 is dit nader toegelicht.

Vraag 3: Welke mogelijkheden zijn er voor de vermindering of vereenvoudiging van vergunningen?

In de huidige en voorgenomen regelgeving zijn geen vergunningplichten opgenomen. Wel moeten grote aanpassingen of nieuwe inrichtingen worden gemeld bij het bevoegd gezag. Deze melding is eenvoudig van opzet maar neemt in complexiteit toe naar mate de voorgestelde aanpassingen complexer zijn. Op basis van het onderzoek zijn geen mogelijkheden naar voren gekomen om deze situatie te vereenvoudigen.

Vraag 4: Wat zijn voor betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en de baten van de ontwerpregelgeving?

In hoofdstuk 4 zijn deze kosten weergegeven. In hoofdstuk 3 zijn de verplichtingen die deze kosten veroorzaken, nader toegelicht.

Vraag 5: Hoe verhouden de kosten en baten van de ontwerpregelgeving zich tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven?

Een exploitant krijgt te maken met een minimale stijging van de directe kosten van ruim € 1.000 voor met name de verplichte metingen van de parameters van water- en luchtkwaliteit. Deze kosten lijken beperkt, maar in de huidige tijd zijn de marges voor deze bedrijven laag. Zeker voor kleine bedrijven met meerdere bassins kan dit een merkbaar effect geven op de draagkracht. Hierbij kan worden gedacht aan een kleine sauna met enkele kleine bassins die deels apart moeten worden bemonsterd.

Er zijn onvoldoende gegevens bekend over de omzet van badinrichtingen¹⁵ waardoor een directe vergelijking met de extra kosten niet mogelijk is.

Vraag 6: Wat is de stand van zaken ten aanzien van regelgeving op het onderhavige beleidsterrein in de meest relevante concurrerende landen?

¹⁵ Het CBS houdt geen omzetcijfers bij van deze categorie bedrijven.

België heeft op dit beleidsterrein een uitgebreidere set van maatregelen dan in Nederland. Duitsland heeft enkele algemene bepalingen en daarnaast veel uitwerkingen in de zogenaamde DIN-normen, die niet juridisch bindend zijn. In Duitsland, maar ook in Groot-Brittannië wordt in badinrichtingen veel aandacht besteed aan aansprakelijkheid, waarop het toezicht wordt aangepast.

Overigens zijn er geen concurrerende landen op dit onderwerp. Baden in het buitenland hebben geen directe invloed op de Nederlandse markt.

Vraag 7: Welke regels in de ontwerpregelgeving bewerkstelligen dat voor de toegang tot (of de uitoefening van) een beroep of bedrijf meer of strengere eisen worden gesteld dan een EG-richtlijn vereist?

De regelgeving voor het oppervlaktewater is in Nederland niet strenger dan de eisen die in relevante EU-regelgeving worden gesteld. Voor badinrichtingen bestaat geen EU-regelgeving.

Vraag 8: Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de marktwerking?

De eisen aan enerzijds de badinrichtingen en anderzijds de zwemlocaties gelden voor alle instellingen en maken geen onderscheid tussen deze doelgroepen. Wel zijn er verschillen te verwachten tussen de grote en kleine inrichtingen. De grote bedrijven zijn mogelijk beter voorbereid op de voorgenomen situatie waardoor zij met relatief lagere kosten te maken krijgen. Dit effect is echter niet toe te rekenen aan de wijziging van de regelgeving, maar aan de opbouw van de markt.

Een mogelijke invloed op de marktwerking kan voortkomen uit de mogelijkheid voor baden die nu niet toegankelijk zijn voor publiek, om deze open te stellen voor publiek. Bijvoorbeeld hotels zouden hierdoor mogelijk meer omzet kunnen genereren. Waar dit gebeurt op locaties waar ook andere mogelijkheden zijn om te zwemmen, wordt de marktwerking bevorderd. In de praktijk worden hier vaak al afspraken over gemaakt tussen de exploitanten en de overheid waardoor de effecten beperkt zijn. Wel worden eventuele juridische problemen voorkomen.

Vraag 9: Wat zijn de sociaaleconomische effecten van de ontwerpregelgeving?

De voorgenomen wijziging van de regelgeving heeft niet tot doel om de sociaaleconomische situatie van badinrichtingen te beïnvloeden. Op basis van het onderzoek wordt een lichte stijging van de werkgelegenheid verwacht bij adviesbureaus die badinrichtingen kunnen helpen bij het opstellen van hun risicoanalyse¹⁶ en de laboratoria die de analyses uitvoeren van de lucht- en waterkwaliteit.

¹⁶ Mogelijk een tijdelijk effect indien blijkt dat de exploitanten deze zelf kunnen onderhouden.

Bijlage II Beantwoording van de UHT vragen

De Uitvoerbaarheids- en Handhavingstoets (UHT) is een instrument om de beoogde en ook de niet-beoogde gevolgen van ontwerpregelgeving voor de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd in kaart te brengen. Onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt verstaan de gevolgen die uitvoerende organisaties maar ook bedrijven zullen ervaren om de nieuwe regelgeving na te leven of uit te voeren. De voor de doelstelling van dit onderzoek relevante vragen uit de UHT zijn in deze bijlage beantwoord.

Vraag 1: Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?

In paragraaf 3.5 wordt dit beschreven.

Vraag 2: Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de handavingsinzet en de handavingsbehoefte?

De structurele handavingsinzet neemt toe doordat zowel de risicoanalyse als de aanpassing van de parameters voor water- en luchtkwaliteit extra inspanning vergen. Op basis van het huidige onderzoek wordt deze extra inzet geschat op 2.214 uur¹⁷. Verder zal naar verwachting in de eerste drie jaar na de invoering extra inzet nodig zijn voor de afhandeling van de discussies over de wijzigingen. Deze tijdelijke inzet wordt geschat op 5.535 uur¹⁸ voor het totaal van drie jaar. Het toezicht moet daarnaast op een andere wijze worden uitgevoerd waardoor er eenmalige kosten zijn om de toezichthouders hiervoor toe te rusten. Dit geeft naar verwachting nog een extra tijdsinzet van 384 uur¹⁹.

Vraag 3: Welke organisaties zullen de ontwerpregelgeving uitvoeren en handhaven; wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?

Het toezicht op de zwemwaterregeling wordt uitgevoerd door de provincies. Zij geven aan dat de risicoanalyse minder eenvoudig te handhaven is dan de huidige regelgeving. Er wordt in de voorgenoemde situatie uitgegaan van de inschatting van de exploitant die heeft onderbouwd waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Indien het bevoegd gezag het hiermee niet eens is, moeten zij met een eigen onderbouwing komen. Het is niet meer mogelijk om te verwijzen naar de middelvoorschriften die relatief eenvoudig aangeven of wel of niet wordt voldaan aan de regelgeving.

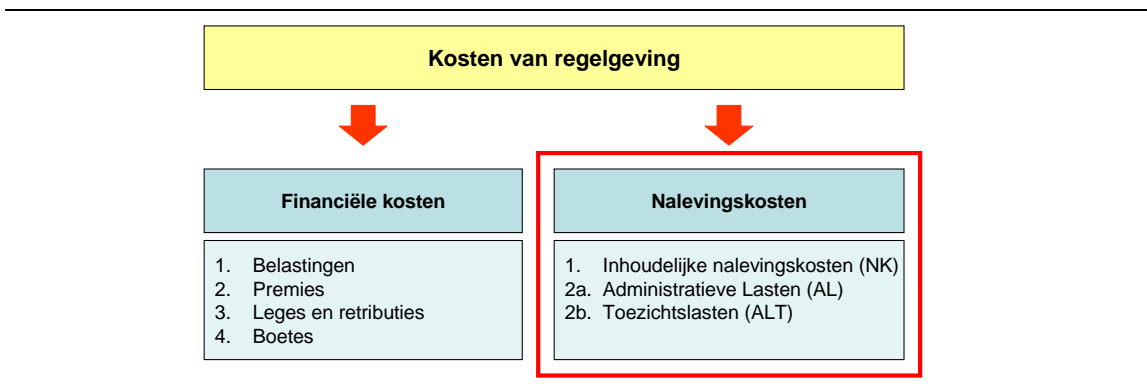
¹⁷ Tweemaal een half uur extra werk per jaar per inrichting voor 2.214 inrichtingen.

¹⁸ In totaal 2,5 uur extra voor 2.214 inrichtingen.

¹⁹ Acht uur voor (4 maal 12 =) 48 personen

Bijlage III Definities van regel druk

Bedrijven hebben te maken met tal van regels die worden opgelegd door de overheid. Aan het naleven van deze regels zijn vaak kosten verbonden, die in verschillende categorieën kunnen worden onderverdeeld. In onderstaande figuur is een vereenvoudigde weergave afgebeeld van de verschillende kosten voor bedrijven als gevolg van regelgeving. De lasten van regelgeving in het rood omkaderde deel vormen samen de regel druk voor bedrijven.



Figuur III-1. Overzicht verschillende kosten van regelgeving.

- **Administratieve Lasten (AL):** de kosten voor het bedrijfsleven en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie aan de overheid. Voorbeelden hiervan zijn het indienen van vergunningsaanvragen, het doen van meldingen en het uitvoeren van onderzoeken in het kader van een vergunningsaanvraag.
- **Administratieve Lasten van toezicht (ALT):** de lasten die bedrijven ondervinden om te voldoen aan de informatieverplichtingen vanwege het toezicht. De ALT zijn een bijzondere vorm van AL.
- **Nalevingskosten (NK):** de directe kosten van naleving van wet- en regelgeving, met uitzondering van Administratieve Lasten en financiële heffingen. Het gaat om de kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan in wet- en regelgeving vastgelegde specifieke eisen (normen, voorschriften, procedures, en dergelijke) met betrekking tot het gedrag van personen en de staat van gebouwen, productiemiddelen c.q. het proces van productie of dienstverlening, inrichting administratie, producten en/of diensten.

Daarnaast zorgt regelgeving ook voor lasten voor (lagere) overheden, doordat de overheid erop moet toezien dat de regelgeving wordt nageleefd en door (informatie)verplichtingen waar de overheid aan moet voldoen. De lasten uit regelgeving voor de overheid wordt Interbestuurlijke Lasten (IBL) genoemd en Uitvoeringslasten (UL).

- **Interbestuurlijke Lasten (IBL):** dit zijn de lasten voor de verantwoording naar andere overheden. Concreet kan dit betekenen dat een provincie verantwoording aflegt aan het Rijk over de wijze waarop de regelgeving wordt uitgevoerd
- **Uitvoeringslasten (UL):** Dit zijn de lasten voor het uitvoeren van de regelgeving van de bestuursorganen. Dit is zowel het beoordelen van de vergunningsaanvragen als het houden van toezicht.

Regeldruk kwantificeren met het standaardkostenmodel

De (informatie)verplichtingen zijn verwerkt in een integraal standaardkostenmodel in Excel, waarmee voor de huidige regelgeving en de nieuwe Zwemwaterwet kwantitatief inzicht wordt gegeven in:

- ▣ De Administratieve Lasten (AL), de Nalevingkosten (NK) en de Toezichtlasten (ALT) voor bedrijven.
- ▣ De Uitvoeringslasten (UL) voor de overheid en de Interbestuurlijke Lasten (IBL) voor provincies en gemeenten.

Het model is zo vormgegeven dat voor de nieuwe Zwemwaterwet (a) de AL, NK, ALT, UL en IBL kunnen worden vergeleken met de huidige regelgeving en (b) scenario's kunnen worden doorgerekend om de effecten van alternatieven en andere varianten op de AL, NK, ALT, UL en IBL te kunnen bepalen.