

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) m.b.t. de wijziging van het Bhvbz

1. Wat is de aanleiding?

Aan baden en zwemmen in badinrichtingen kunnen risico's zijn verbonden voor de hygiëne en de veiligheid van de bezoekers. In het rapport "Risicoanalyse badinrichtingen en zwemlocaties ten behoeve van de Zwemwaterwet" geeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement hiervan een overzicht. Wetgeving is nodig om deze risico's zo goed mogelijk te beheersen.

De bestaande regelgeving voor baden en zwemmen in badinrichtingen, met name het Bhvbz, beantwoordde niet meer aan de eisen van deze tijd.

Dit vormde de aanleiding om het Bhvbz voor badinrichtingen (niet gelegen in oppervlaktewater) geheel te herzien. Zoals al werd opgemerkt, heeft deze herziening geen betrekking op zwemlocaties (inclusief badinrichtingen gelegen in oppervlaktewater), omdat de EG-Zwemwaterrichtlijn daar geen ruimte voor biedt dan wel de wettelijke grondslagen in de Whvbz daarvoor ontoereikend zijn.

2. Wie zijn betrokken?

Het onderhavige besluit heeft gevolgen voor de volgende belanghebbenden:

- houders van openbare en semi-openbare badinrichtingen (niet zijnde zwemlocaties);
- bestuursorganen: de provincies (in hun rol van uitvoerder, toezichthouder en handhaver) en gemeenten (in hun rol van eigenaar/exploitant).

Het besluit is gericht op bescherming van de gezondheid en veiligheid van de gebruikers van badinrichtingen.

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

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

In een vroege fase van het proces is door Bureau KLB een project uitgevoerd waarbij een representatieve groep van burgers is gevraagd wat ze van de overheid op het gebied van zwemwaterregelgeving verwachten. Ten behoeve van meer kwalitatieve informatie zijn er bovendien in het kader van dat onderzoek bijeenkomsten met focusgroepen georganiseerd.

Over de voorschriften inzake zwemvijvers is de VHG (branchevereniging voor ondernemers in het groen) geconsulteerd, over de voorschriften inzake de fish spa's is Garra Rufa Nederland geraadpleegd.

3. Wat is het probleem?

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

Daarnaast waren er binnen de zwembadbranche ontwikkelingen naar zelfregulering (zoals het Keurmerk Veilig

en Schoon) waarmee in het Bhvz nog geen rekening was gehouden. Bovendien vinden op zwembadgebied op internationaal en nationaal niveau normalisatie-activiteiten plaats, die in het Bhvz evenmin een plek hadden gekregen.

Ook de reikwijdte van het Bhvz behoefde aanpassing. Zo bestonden bepaalde voorzieningen die in het Bhvz waren geregeld, in praktijk niet meer en was het Bhvz lastig toepasbaar op bepaalde moderne voorzieningen, zoals zwembijvers en fish spa's.

Ook was het Bhvz gebaseerd op inmiddels sterk verouderde inzichten inzake kwaliteitseisen voor bad- en zwemwater. Daardoor moesten metingen worden gedaan die voor de bescherming van de hygiëne van de bezoekers en voor procesvoering in de badinrichting weinig zinvol waren, en waren omgekeerd metingen die naar de huidige inzichten wél relevant zijn, niet voorgeschreven.

Tot slot behoeften ook de structuur van het Bhvz en de daarin gehanteerde begrippen op een aantal punten verduidelijking.

4. Wat is het doel?

Doel van onderhavige wijziging van het Bhvz is om, uitgaande van een nieuwe sturingsfilosofie, de risico's voor de hygiëne en veiligheid van bezoekers van badinrichtingen minstens zo goed te beschermen als op basis van het oude Bhvz mogelijk was. Daarbij wordt er een groter beroep gedaan op de kennis en kunde van de houder, dan wel op diens verantwoordelijkheid om zich deze kennis en kunde eigen te maken dan wel in te huren. De houder krijgt de verantwoordelijkheid om een analyse te (laten) maken van de risico's voor de hygiëne en veiligheid van bezoekers van zijn badinrichting, alsmede te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om deze risico's het hoofd te bieden. Hier staat tegenover dat voor de houder meer mogelijkheden worden geboden om zelf te bepalen, desgewenst met gebruikmaking van innovatieve technieken en inzichten, welke maatregelen hij neemt om een de hygiëne en veiligheid in de badinrichting te waarborgen.

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

Daarnaast heeft de onderhavige wijziging van het Bhvz tot doel om de regels te verbeteren en te vereenvoudigen en met name de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de houder en de overheid te verduidelijken.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De bescherming van de hygiëne en de veiligheid van de bezoekers van openbare en semi-openbare badinrichtingen is een publiek belang, dat ook in de toekomst overheidsinterventie noodzakelijk maakt. Daartoe stelt de overheid de nodige regels op ter bescherming van de hygiëne en de veiligheid van de bezoekers van dergelijke badinrichtingen.

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

gekomen. Regelgeving omtrent badinrichtingen is een nationale verantwoordelijkheid. Er bestaat hieromtrent geen Europese regelgeving. Wel is er voor bepaalde aspecten van de hygiëne en veiligheid van badinrichtingen particuliere 'regelgeving' vastgesteld, zowel op nationaal als internationaal niveau, bijvoorbeeld de door de NEN en de Fina vastgestelde normen.

6. Wat is het beste instrument?

Regelgeving is het beste instrument om een basisbeschermingsniveau te waarborgen. Privaatrechtelijke overeenkomsten tussen exploitanten en overheid bieden hiervoor minder waarborgen en brengen bovendien te veel administratieve en bestuurlijke lasten en kosten mee. Om dezelfde reden moet de regelgeving zijn gericht op het treffen van preventieve maatregelen, omdat dit beter beantwoordt aan de doelstelling van het overheidsingrijpen dan strafrechtelijk optreden achteraf. Het doel van de overheidsinterventie is immers het garanderen van de hygiëne en de veiligheid van de bezoekers en niet het bestraffen wanneer de hygiëne en veiligheid in het geding zijn gekomen. Regelgeving omtrent badinrichtingen is een nationale verantwoordelijkheid. Er bestaat hieromtrent geen Europese regelgeving. Wel is er voor bepaalde aspecten van de hygiëne en veiligheid van badinrichtingen particuliere 'regelgeving' vastgesteld, zowel op nationaal als internationaal niveau, bijvoorbeeld de door de NEN en de Fina vastgestelde normen.

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

Gevolgen voor burgers (gebruikers van de badinrichtingen)

Met de wijziging van het Bhvz worden de gezondheid en veiligheid van gebruikers van badinrichtingen op een adequate wijze geborgd.

Gevolgen voor bedrijven (houders van badinrichtingen)

In het SIRA-rapport zijn de jaarlijkse extra administratieve lasten voor de houders van badinrichtingen becijferd op 5.117.700 euro, ofwel een toename van 58% ten opzichte van de huidige administratieve lasten. Het grootste deel van de toename (92%) wordt veroorzaakt door hogere kosten die verband houden met de parameters van de water- en luchtkwaliteit. Deze kosten zijn het gevolg van de wens om het beschermingsniveau dat het Bhvz naar een eigentijds niveau te tillen, zoals ook in enkele andere landen bestaat. De cijfers zijn gebaseerd op een conceptversie (d.d. 27 september 2013) van het rapport 'Kosteneffecten kwaliteitseisen (water en lucht) in de voorgestelde herziening regelgeving Bhvz' van Pool Water Treatment (PWT).

Volgens het SIRA-rapport liggen de berekende extra meetkosten per badinrichting tussen 1060 euro en 2692 euro.

Doelgroep	Aantal badinrichtingen	Extra meetkosten per badinrichting per jaar
Medisch en therapeutisch	299	1060 euro
Peuterbaden	246	1060
Openbaar	735	1876
Hotels en motels	147	1101
Campings en bungalowparken	520	1264
Sportscholen en zwemscholen	404	2284
Relaxgelegenheden	42	2284
Sauna's	232	2692

De extra meetkosten hangen in het bijzonder samen met de vervanging van sterk verouderde parameters door parameters die in overeenstemming zijn met de huidige inzichten. Deze parameters geven daarmee een veel beter beeld van de feitelijke situatie met betrekking tot de hygiëne en veiligheid in de badinrichting.

Op 21 augustus 2014 heeft PWT de definitieve versie van haar rapport uitgebracht, waarin de meetfrequenties ten opzichte van de conceptversie op een aantal punten verlaagd zijn. Daarmee zullen de meetkosten dus ook lager uitvallen dan in het SIRA-rapport is aangegeven.

De toename van de jaarlijkse administratieve lasten is voor het overige het gevolg van het periodiek bijhouden van de risicoanalyse.

Volgens het PWT-rapport (waarop SIRA de kosten verband houdende met de nieuwe kwaliteitseisen baseert) kan een houder van een badinrichting die nu al volledig voldoet aan de huidige voorschriften van het Bhvz zonder aanvullende technische maatregelen aan de nieuwe kwaliteitseisen voldoen. Omdat SIRA het volledig voldoen aan de wetgeving hanteert als uitgangspunt voor de “nul-meting”, verwacht SIRA geen toename van de jaarlijkse nalevingskosten en toezichtlasten.

De eenmalige lasteneffecten zijn door SIRA landelijk berekend. Uitgaande van het door SIRA gehanteerde aantal van 2625 badinrichtingen, komen deze kosten per badinrichting op gemiddeld 2747 euro, bestaande uit kosten voor kennisname van de wijziging in de regelgeving en het opstellen van de risicoanalyse (2412 euro), investeringen naar aanleiding van de risicoanalyse en de verplichting ten aanzien van het vastzuigrisico (240 euro) en de extra tijd die gedurende de eerste 3 jaar nodig is in de contacten met de toezichthouder (totaal over 3 jaar: 95 euro).

Hoewel de bedrijven door de doelvoorschriften meer vrijheid hebben in het beheren van de badinrichting, zien zij volgens het SIRA-rapport geen directe vermindering van de kosten. Met name grotere bedrijven zien wel indirecte kostenvoordelen, maar die vallen buiten de kaders van de regeldruk. Kleinere bedrijven overwegen wel om minder maatregelen in te zetten dan op grond van de Bhvz vereist waren, maar die maatregelen werden regelmatig al achterwege gelaten. Op papier leidt dit tot een vermindering van de regeldruk, maar in praktijk merken ze daar niets van. Wel biedt de nieuwe regelgeving volgens SIRA deze houders de mogelijkheid om de eerdere situatie geaccepteerd te krijgen, waardoor zij eventueel de kosten van de aanvullende maatregelen voorkomen.

De kostenbesparingen als gevolg van een verminderd water- en energieverbruik en efficiëntere inrichting en exploitatie van de badinrichting zullen van badinrichting tot badinrichting verschillen. Hierover zijn op dit moment niet met zekerheid uitspraken te doen. Daarom is artikel III van het besluit bepaald dat er een evaluatie komt waarin onder meer eventuele kostenvoordelen als gevolg van dit besluit in beeld zullen worden gebracht.

Gevolgen voor de overheid (provincies)

De jaarlijkse extra uitvoeringslasten voor de overheid (in casu de provincies) zijn becijferd op 170.600 euro ofwel een toename van 3,9 % (voor heel Nederland). Deze toename wordt veroorzaakt door de extra tijd die nodig is voor het doornemen van de risicoanalyse en de parameters voor water- en luchtkwaliteit. Van een toename van de jaarlijkse interbestuurlijke lasten is volgens SIRA geen sprake.

De eenmalige extra uitvoeringslasten voor de provincies zijn becijferd op 530.723 euro (voor heel Nederland).

Gevolgen voor milieu

Doordat in het onderhavige besluit meer wordt uitgegaan van doelvoorschriften, zou hierdoor meer ruimte kunnen ontstaan voor innovatieve ontwikkelingen die de doelmatige en zuinige exploitatie van badinrichtingen ten goede kunnen komen.

Op grond van het Bhvz gold in badinrichtingen bijvoorbeeld het voorschrift om per bezoeker een bepaalde minimumhoeveelheid suppletiewater te gebruiken. Dit is water van drinkwaterkwaliteit, waaraan energie en desinfectiemiddelen (chemicaliën) worden toegevoegd. Als dit middelvoorschrift wordt vervangen door een doelvoorschrift, biedt dit in principe mogelijkheden om op een andere wijze dan het suppleren van water het doel (veilig zwembad) te bereiken. Daardoor zou het gebruik van energie, chemicaliën en water kunnen worden verminderd. Economische en praktische voordelen zouden dan hand in hand kunnen gaan met milieuvoordelen.

Zoals gezegd is op dit moment geen kwantitatieve inschatting van de besparingen en kostenvoordelen te maken. Dit zal daarom worden onderzocht in de evaluatie die zal plaatsvinden op grond van artikel III van het besluit.