

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

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

Datum
3 juli 2018

Onderwerp
Aanvullingsbesluit
zwemmen of baden in
waterbassins

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/
ATR0206/2018-U094

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 17 mei 2018 heeft u het Ontwerp-Aanvullingsbesluit zwemmen of baden in waterbassins Omgevingswet voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor toetsing. Doel van het Aanvullingsbesluit is om de gezondheid en veiligheid van de gebruikers van waterbassins op een adequate manier te beschermen. Het voorstel geeft tevens invulling aan de grondslag die in de Omgevingswet is opgenomen om regels te stellen over het gelegenheid bieden tot zwemmen of baden. Het aanvullingsbesluit vervangt de bestaande regelgeving die is vastgelegd in onder andere de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en in het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

De voorgenomen regelgeving gaat uit van meer eigen verantwoordelijkheid voor de exploitant. Deze krijgt de vrijheid om meer zelf te bepalen met welke maatregelen hij de veiligheid en gezondheid van gebruikers beschermt. Daarvoor moet de exploitant een risicoanalyse uitvoeren en beheersmaatregelen opstellen en uitvoeren. De uitvoering van de maatregelen kan de exploitant integreren met bijvoorbeeld reeds bestaande (bedrijfseigen) maatregelen voor beheer, veiligheid, schoonmaak of onderhoud. Daarmee wordt het mogelijk om op een lastenluwe uitvoeringswijze te voldoen aan de wettelijke eisen die in de regelgeving worden gesteld.

Toetsingskader

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

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

Hoofdstuk 7 van de toelichting beschrijft de totstandkoming van het onderhavige aanvullingsbesluit en de eerdere voornemens om te komen tot wijzigingen van het op dit moment geldende Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz). Zo is reeds in 2009 gestart met de ontwikkeling van de vernieuwde regelgeving voor zwemmen en baden. Daarbij werd aanvankelijk ingezet op een geheel nieuwe Zwemwaterwet, maar na de intrede van de Omgevingswet is besloten twee sporen te volgen. Allereerst een wijziging van de bestaande Bhvbz, gevolgd door een AMvB op grond van de Omgevingswet. In 2014 is een concept van een wijzigingsvoorstel van het Bhvbz voor consultatie gepubliceerd. De toelichting bij het onderhavige aanvullingsbesluit geeft aan dat het toenmalige wijzigingsvoorstel van het Bhvbz na de consultatie in procedure is gebracht richting ministerraad, maar dat “in een voorportaal is besloten om het conceptbesluit niet verder door te sturen, omdat er wel zicht was op de kosten die de nieuwe regelgeving met zich mee zou brengen, maar geen zicht op de mogelijke baten die daarmee gepaard zouden gaan.” Hierna is afgezien van het eerste spoor en is de herziening van de regelgeving verwerkt tot het onderhavige aanvullingsbesluit dat past binnen de kaders van de Omgevingswet.

Het voorgenomen aanvullingsbesluit maakt niet volledig duidelijk in hoeverre sinds de besluitvorming destijds in het voorportaal een scherper beeld is verkregen van de baten die (potentieel) bereikt kunnen worden met de voorgestelde regelgeving. Volgens het college kan deze toelichting de onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde regelgeving verder verduidelijken en bijdragen aan goed onderbouwde besluitvorming over de voorgenomen bepalingen. Tevens maakt een goed zicht op de baten van de regelgeving een onderbouwde beoordeling mogelijk over de proportionaliteit van de regeldruk die volgt uit het voorstel.

1.1 Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de (aangescherpte) analyse van de baten die bereikt (kunnen) worden als gevolg van de voorgestelde wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van zwemmen of baden in waterbassins.

Het college constateert dat in het aanvullingsbesluit nadrukkelijk doelregulering is opgenomen en in mindere mate middelvoorschriften van toepassing zijn (dan in de huidige regelgeving). Een ontwikkeling die volgens het college volgt uit het streven naar passende regelgeving. Deze benadering betekent onder andere dat exploitanten meer verantwoordelijkheid krijgen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de veiligheidsvereisten en de wijze waarop zij zorgdragen voor een veilige en gezonde zwemwaterkwaliteit.

Naar het oordeel van het college zijn nut en noodzaak van de meeste bepalingen in het voorgenomen aanvullingsbesluit onderbouwd. Dit lijkt echter nog niet het geval voor alle voorgeschreven bepalingen. Als voorbeeld wijst het college hierbij op de voorgestelde kwaliteitseisen bij de parameters “*Escherichia coli* (*E. coli*)” en “*Pseudomonas aeruginosa*” voor de toetsing van waterkwaliteit (in het bijzonder voor zwemvijverwater). Het extern rapport over de te verwachte regeldrukeffecten van de voorgenomen regelgeving merkt op dat het RIVM onderzoek doet naar de waterkwaliteit van zwemvijvers, aan de hand van de voorgenomen regelgeving. En dat dit onderzoek van het RIVM kan leiden tot een aanpassing van meetverplichtingen. Het rapport van het RIVM naar de microbiologische waterkwaliteit in semiopenbare zwemvijvers is inmiddels openbaar en merkt op dat “de voorgestelde methoden om de aanwezigheid van *E. coli* en *P. aeruginosa* te onderzoeken niet goed geschikt blijken om

zwemvijverwater te analyseren.¹ Desondanks zijn deze parameters, zoals door het RIVM negatief beoordeeld, alsnog opgenomen in de voorgenomen regelgeving. De toelichting bij het aanvullingsbesluit maakt niet duidelijk in hoeverre en op welke wijze de uitkomsten van het RIVM-onderzoek nog zullen leiden tot wijziging in de voorgenomen eisen voor onder andere zwemvijvers. Uit ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat de uitkomsten van het RIVM-onderzoek nader worden gezien en aan de hand daarvan een besluit volgt over eventuele aanpassing van de voorgestelde regelgeving.

De totale set van voorgenomen eisen voor zwemvijvers resulteert volgens een eerdere berekening in totaal in 16.000 euro regeldruklasten per zwemvijver. Gelet op de circa 20 (semi)openbare zwemvijvers wordt daarmee de regeldruktoename van dit specifieke onderdeel van het aanvullingsbesluit geschat op 320.000 euro per jaar. Ook omwille van deze regeldruktoename is onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde eisen van groot belang.

1.2 Het college adviseert in de toelichting bij het aanvullingsbesluit de voorgestelde kwaliteitseisen nader te onderbouwen. Het adviseert daarbij in ieder geval in te gaan op het RIVM-onderzoek en daarbij expliciet aan te geven hoe wordt omgegaan met de parameters waarvan het RIVM heeft aangegeven dat deze niet goed geschikt blijken.

2. Minder belastende alternatieven

Het aanvullingsbesluit maakt duidelijk dat de wijzigingen in de regelgeving zullen leiden tot enerzijds lastenverzwaring en anderzijds lastenverlichting voor onder andere exploitanten van zweminrichtingen. De introductie van de (specifieke) zorgplicht betekent dat meer verantwoordelijkheid en meer keuzemogelijkheden ontstaan voor de exploitant die gelegenheid biedt tot zwemmen of baden. De keuze voor de (specifieke) zorgplicht op onderdelen van de regelgeving kunnen naar het oordeel van het college bijdragen aan minder belastende uitwerking van de regelgeving. Deze afname van (ervaren) lasten kan bijvoorbeeld aan de orde zijn, omdat exploitanten verplichtingen nadrukkelijker kunnen betrekken bij reguliere bedrijfsvoeringsprocessen (zoals regulier onderhoud en kwaliteitscontroles).

Specifieke minder belastende alternatieven zijn het college op dit moment niet bekend voor onderdelen binnen de voorgestelde regelgeving. Wel verwacht het college dat opvolging van adviespunten onder toetsvraag 1 (adviespunt 1.2) en onder toetsvraag 3 (adviespunt 3.1 t/m 3.4) kunnen leiden tot minder (ervaren) lasten als gevolg van de uitvoering van het aanvullingsbesluit.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Inzicht in wijzigingen

Het aanvullingsbesluit komt in de plaats van het huidige Bhvz. Hoewel in de afgelopen jaren enkele voorstellen tot wijzigingen van het Bhvz aan de orde zijn geweest, zijn deze wijzigingen niet definitief doorgevoerd in het Bhvz. Hoewel partijen in de sector op de hoogte zijn van eerdere voorgenomen wijzigingen, en op onderdelen werkwijzen al hebben aangepast in de afgelopen jaren, blijft het voor de duidelijkheid van regelgeving van groot belang dat helder wordt hoe de nieuwe situatie exact verschilt van de huidige geldende regelgeving. Hiertoe kan bijvoorbeeld een “was-wordt-lijst” uitkomst bieden. Voor bedrijven en andere betrokken partijen kan dit duidelijk maken hoe de regelgeving wordt aangepast en op welke onderdelen aanscherping of verlichting aan de orde is, en op welke onderdelen de regelgeving gelijk blijft.

¹ RIVM (april 2018). *RIVM Briefrapport 2018-0048 – De microbiologische waterkwaliteit in semi-openbare zwemvijvers.*

Hoewel in de (artikelsgewijze) toelichting bij het aanvullingsbesluit de nieuwe bepalingen worden toegelicht, is niet op alle onderdelen duidelijk hoe deze bepalingen zich verhouden tot de huidige regelgeving. Inzicht in de wijzigingen komt de kenbaarheid en werkbaarheid van de nieuwe regelgeving ten goede.

3.1 Het college adviseert in de toelichting bij het aanvullingsbesluit een overzichtelijke vergelijking op te nemen tussen de huidige bepalingen en normstellingen in het Bhvz en de nieuwe (voorgestelde) bepalingen en normstellingen in het aanvullingsbesluit.

Normen in het aanvullingsbesluit

In verschillende artikelen in het aanvullingsbesluit wordt dwingend verwezen naar normdocumenten. Bijvoorbeeld in de artikelen 13.18 en 13.35 die betrekking hebben op de meetmethoden bij het onderzoeken van watermonsters op de aanwezigheid van bepaalde stoffen die de waterkwaliteit kunnen beïnvloeden. In de meeste gevallen gaat het hierbij om dwingende voorschrijving van de normdocumenten. Hoewel het huidige Bhvz ook verplichte voorschrijving van normdocumenten kent, neemt het aantal verplicht voorgeschreven normdocumenten toe.

In eerdere kamerbrieven heeft het kabinet benadrukt dat als uitgangspunt van het beleid ten aanzien van normalisatie geldt dat “gebruik van normen in principe vrijwillig moet zijn en dwingende verwijzingen in de regelgeving de uitzondering op die regel moeten zijn”.² Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving (3.48. *Verwijzing naar normalisatienormen*) geven aan dat het dwingend opleggen van normalisatienormen minder goed past bij het vrijwillige karakter van het systeem van normalisatie. En dat om die reden het toepasselijk maken van de norm op facultatieve basis dan ook de voorkeur heeft.

De toelichting bij de artikelen 13.18 en 13.35 bevatten geen specifieke onderbouwing waarom voor de voorgeschreven normdocumenten is gekozen voor een veelal dwingend voorschrift. Deze dwingende voorschrijving is ook opvallend gelet op de ambitie met het aanvullingsbesluit om onder andere exploitanten meer ruimte te geven en eigen verantwoordelijkheid toe te kennen bij het invullen van de doelen ten aanzien van veiligheid en zwemwaterkwaliteit. Ook de opgenomen (specifieke) zorgplicht behoort hiertoe. Een facultatieve voorschrijving van normdocumenten ligt naar het oordeel van het college meer voor de hand. Indien inhoudelijke overwegingen (bijvoorbeeld ten aanzien van waarborgen voor de zwemwaterkwaliteit) doorslaggevend zijn bij de keuze voor het dwingend voorschrijven van de genoemde normdocumenten verdient het aanbeveling dit in de toelichting uit te werken.

3.2 Het college adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom bij bepalingen in het aanvullingsbesluit is gekozen voor dwingende voorschrijving van normdocumenten en waarom niet volstaan kan worden met facultatieve voorschrijving.

Aanvullend op de uitgangspunten over facultatieve dan wel dwingende voorschrijving van normdocumenten, heeft het kabinet aangegeven dat bij dwingende verwijzing in wet- en regelgeving naar normen of normdocumenten met een nationale oorsprong, deze normdocumenten kosteloos beschikbaar moeten zijn.³ Het uitgangspunt dat deze normen kosteloos beschikbaar dienen te worden gesteld, volgt ook uit aanwijzing 3.48 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze kosteloze beschikbaarheid van normdocumenten is nog

² Kamerbrief 13 januari 2016. Onderwerp: “Normalisatie en advies van Actal over regeldruk en normen.” Kenmerk: DGETM-MC / 15172999
³ Kamerbrief 13 januari 2016. Onderwerp: “Normalisatie en advies van Actal over regeldruk en normen.” Kenmerk: DGETM-MC / 15172999

niet van toepassing voor alle normen waarnaar dwingend wordt verwezen in het aanvullingsbesluit. Bijvoorbeeld in artikel 13.18 staat voorgeschreven dat op het onderzoeken van watermonsters normdocumenten van toepassing zijn. Voor het onderzoek voor ureum in water wordt bijvoorbeeld verwezen naar NEN 6494.⁴ Deze NEN-norm is niet kosteloos en niet openbaar toegankelijk.

3.3 Het college adviseert u, indien in de regelgeving dwingend wordt verwezen naar nationale normen of normdocumenten, deze kosteloos en eenvoudig raadpleegbaar te maken.

Verhouding tot andere regelgeving

Paragraaf 1.3 van de toelichting besteedt aandacht aan de verhouding van het aanvullingsbesluit tot andere regelgeving. Uiteen is gezet hoe het voorgenomen besluit zich verhoudt tot onder andere de AMvB's behorende bij de Omgevingswet en tot de Invoeringsregelgeving bij de Omgevingswet. Ook wordt kort aandacht besteed aan de verhouding tot de arbeidsomstandighedenwet. De toelichting merkt op dat het aanvullingsbesluit ziet op de bescherming van gebruikers, terwijl de arbeidsomstandighedenwetgeving zich in de eerste plaats richt op bescherming van het personeel.

Belangrijk onderdeel van het aanvullingsbesluit is de introductie van de risicoanalyse en het beheersplan die moeten worden opgesteld door de degene die gelegenheid biedt tot zwemmen of baden. Zowel voor de risicoanalyse als voor het beheersplan schrijft de voorgenomen regelgeving voor waar aandacht aan moet worden besteed. In de toelichting op beide onderwerpen wordt enerzijds ingegaan op de verplicht voorgeschreven aspecten waar aandacht voor *moet* zijn, en anderzijds is er aandacht voor onderwerpen waar de analyse en het plan aandacht aan *kunnen* besteden. Voor een deel van de onderwerpen geldt logischerwijs dat aandacht van belang is vanuit zowel gebruikersperspectief als werknemersperspectief. Bijvoorbeeld als het gaat om EHBO-voorzieningen en eisen ten aanzien van de luchtkwaliteit in of rondom een waterbassins zoals bedoeld in het aanvullingsbesluit.

Om onduidelijkheid voor diegene die gelegenheid biedt tot zwemmen of baden te voorkomen, is het volgens het college van belang in de toelichting bij de vereiste risicoanalyse en het vereiste beheersplan te verduidelijken welke onderwerpen en bepalingen reeds geregeld zijn in aanverwante regelgeving en in hoeverre in deze aanverwante regelgeving striktere dan wel minder striktere bepalingen zijn opgenomen. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat op basis van het aanvullingsbesluit de veronderstelling is dat een onderwerp 'facultatief is geregeld', terwijl aanverwante regelgeving meer verplichtende eisen stelt. Voor diegene die gelegenheid biedt tot zwemmen of baden is het integraal perspectief van belang op alle wet- en regelgeving waaraan moet worden voldaan.

3.4 Het college adviseert in de toelichting bij de verplichte risicoanalyse en het verplichte beheersplan te verduidelijken in hoeverre de vereiste en facultatief benoemde onderwerpen reeds zijn geregeld in aanverwante regelgeving.

Het aanvullingsbesluit introduceert de specifieke zorgplicht ten aanzien van de activiteit zwemmen en baden in waterbassins. Hierdoor wordt meer verantwoordelijkheid belegd bij de

⁴ NEN 6494 betreft de NEN-norm "Water - Enzymatische bepaling van het gehalte aan ureum in zwemwater"

exploitant. De specifieke zorgplicht is in lijn met de zorgplicht zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet. De zorgplicht maakt maatwerk mogelijk: exploitanten kunnen op onderdelen zelf invulling geven aan de wijze waarop zij aan de uitgangspunten en doelen van de regelgeving voldoen. Toezicht en handhaving zullen zodanig moeten worden ingericht, dat zij de ruimte voor de exploitant in deze niet onnodig beperken. Gelet op de doelstelling van het onderhavige besluit om regels te verbeteren, te vereenvoudigen en toekomstbestendig te maken, acht het college het van belang om bij de evaluatie van het nieuwe omgevingsrecht expliciet aandacht te besteden aan de regeldruk-effecten van de specifieke zorgplicht en de wijze waarop toezicht en handhaving zijn ingericht.

3.5 Het college adviseert bij de evaluatie van de nieuwe regelgeving onder de Omgevingswet aandacht te besteden aan de ervaren (regeldruk)effecten van de specifieke zorgplicht.

4. Regeldrukgevolgen

De regeldrukeffecten van de voorgenomen wijzigingen van de huidige regelgeving zijn in 2014 en in 2017 in kaart gebracht. Daarvoor wordt verwezen naar twee rapportages van een extern adviesbureau (Sira Consulting). Het tweede rapport dateert van december 2017 en betreft een analyse van een wijzigingsvoorstel op een eerdere voorgenomen wijziging van de Bhvbz. De analyse van de regeldrukgevolgen zijn in beide rapportages uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek. Desondanks bestaat enige onduidelijkheid over de integrale regeldruk-effecten als gevolg van het onderhavige voorstel. Deze onduidelijkheid volgt volgens het college uit de volgende aspecten:

- De toelichting bij het aanvullingsbesluit geeft aan dat de regeldruk-effectenrapportage uit 2017 een toename rapporteert van 4,1 miljoen euro aan administratieve lasten. En een stijging van (eenmalig) 6,5 miljoen euro als gevolg van het opstellen van een risicoanalyse, het opstellen van een beheersplan en het kennisnemen van nieuwe verplichtingen. Tegenover de lastenverzwaring staat volgens de toelichting een mogelijke, minimale kostenbesparing van 7,4 miljoen euro per jaar, onder andere als gevolg van mogelijke besparing op watergebruik en het gebruik van chemicaliën (als gevolg van de wijzigende regelgeving).
- De toelichting meldt verder dat “kostenbesparingen kunnen worden bereikt door het verwerken en beoordelen van de meetresultaten door een digitaal systeem”. Onduidelijk is wat de omvang is van deze potentiële kostenbesparing als gevolg van mogelijke digitalisering of het gebruik van digitale systemen.
- De toelichting geeft aan dat “ten opzichte van het rapport in 2014 een lastenvermindering heeft plaatsgevonden door wijzigingen aan de meetfrequentie door te voeren”. Onduidelijk is wat de omvang is van deze lastenvermindering als gevolg van de gewijzigde meetfrequentie.

Naast bovengenoemde punten geeft de toelichting bij het aanvullingsbesluit aan dat de financiële effecten van een eerder voorstel op enkele punten verschillen van de financiële effecten die het aanvullingsbesluit met zich meebrengt. Aanvullend wordt opgemerkt dat “hierop (nog) geen nieuw onderzoek is uitgevoerd”. De toelichting maakt zodoende niet duidelijk wat de te verwachten verschillen zijn in financiële effecten. Daardoor bestaat geen volledig beeld van de te verwachten regeldrukeffecten als gevolg van het onderhavige voorstel.

Verder constateert het college dat in de beantwoording van de IAK-vragen sprake is van “jaarlijkse extra administratieve lasten voor de exploitanten van waterbassins, becijferd op 12,6 miljoen euro, ofwel een toename van 48% ten opzichte van de huidige administratieve lasten”. Hoewel het college begrip heeft voor het feit dat voor de regeldrukeffecten-analyse wordt teruggegrepen op eerder uitgevoerde analyses, merkt het op dat op dit moment geen eenduidig en integraal beeld bestaat over de (definitief) te verwachten regeldrukeffecten als gevolg van het aanvullingsbesluit. Dit inzicht is van belang voor onderbouwde besluitvorming en beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk.

4.1 Het college adviseert in de toelichting bij het aanvullingsbesluit de regeldrukeffecten van het voorstel kwalitatief en kwantitatief uit te werken conform de Rijksbrede methodiek en daarbij de genoemde aandachtspunten te betrekken.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten, is het advies van het college bij het voorgestelde Aanvullingsbesluit zwemmen of baden in waterbassins Omgevingswet:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum volgt uit de toetsing van de consultatieversie van het onderhavige voorstel aan de hand van de vier toetsvragen uit het ATR-toetskader en geen inhoudelijk oordeel is over de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen, noch over de inhoudelijke richting en keuzes met betrekking tot zwembassins.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het voorliggende aanvullingsbesluit volgens ATR aanvulling behoeft, alvorens de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden. Deze onderbouwde besluitvorming kan volgens ATR plaatsvinden door opvolging te geven aan bovengenoemde adviespunten.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris