

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu  
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

Datum  
23 oktober 2014

Onderwerp  
Regeldruk bij  
legionellabeheersing  
Uw kenmerk

Ons kenmerk  
JtH/RvZ/HS/2014/102

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, heeft onder meer als taak om regering en Staten-Generaal naar aanleiding van signalen uit de samenleving te adviseren over mogelijkheden om de regeldruk in Nederland te verminderen. Vanuit het bedrijfsleven hebben we signalen ontvangen dat de regeldruk bij legionellabeheersingsmaatregelen als onnodig hoog wordt ervaren.

Legionella pneumophila, de veroorzaker van de veteranenziekte, kan schadelijk zijn voor mensen met een verminderde weerstand zoals ouderen en zieken. Veteranenziekte is een weinig voorkomende infectieziekte die bij een tijdige diagnose goed te behandelen is.<sup>1</sup> Omdat de legionellabacterie in drinkwater voorkomt, is het nodig om maatregelen te treffen die voorkomen dat deze bacterie zich tot gevaarlijke hoeveelheden kan vermeerderen. De partijen die het signaal over de onnodig hoge regeldruk hebben gegeven, stellen de noodzaak van het nemen van maatregelen om legionella-groei te bestrijden niet ter discussie.

Wij hebben de signalen onderzocht. Daarbij hebben we eerst beoordeeld of en in hoeverre de signalen valide zijn. Vervolgens hebben wij ons gericht op de vraag of de regeldruk proportioneel is ten opzichte van het beleidsdoel en op de vraag of dat doel met minder regeldruk bereikt kan worden. Voor het onderzoek hebben wij met verschillende partijen gesproken, waaronder ondernemers in de recreatiesector, brancheorganisaties en specialisten in drinkwaterkwaliteit. Wij stellen op basis van deze gesprekken vast dat de ontvangen signalen valide zijn: veel ondernemers hebben te maken met regeldruk die wordt veroorzaakt door verplichte monitoring, door controles op de administratie van beheersmaatregelen en door toezicht op en handhaving van die beheersingsmaatregelen. Sommige bedrijven – zoals die in de recreatiesector – worden daarbij relatief zwaar belast. Bovendien bleek in ons onderzoek dat het legionellabeleid in de afgelopen 15 jaar niet heeft geleid tot een daling van het aantal besmettingen en dat de bronopsporing niet erg succesvol is. Ten slotte lijken er ook voor de uitvoering minder belastende alternatieven te zijn.

Voordat wij onze adviespunten voor de korte en de langere termijn nader uiteenzetten, beschrijven we eerst kort de achtergrond van het beleid en geven we de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek.

---

<sup>1</sup> Bron: GGD Rotterdam-Rijnmond

## Achtergrond van het beleid

Legionellose heeft zijn bijnaam gekregen na de uitbraak in 1976 waarbij meer dan 25 dodelijke slachtoffers vielen. Het ging om legionairs (veteranen) die een besmetting hadden opgelopen in een hotel in Philadelphia waar zij hun jaarlijkse conventie hielden. In Nederland werd de veteranenziekte voor het eerst op grote schaal vastgesteld onder bezoekers van de West-Friese Flora in 1999. Bij die uitbraak werden 106 personen besmet waarvan er 23 zijn overleden. Daarop heeft de toenmalige Minister van VROM in oktober 2000 de 'Tijdelijke regeling Legionella-preventie in leidingwater' vast gesteld. In augustus 2001 heeft VROM het 'Modelbeheersplan legionella-preventie in leidingwater' gepubliceerd.<sup>2</sup> Vervolgens zijn in verschillende wetten verplichtingen opgenomen om maatregelen te treffen die de groei van de Legionellabacterie voorkomen of minimaliseren op alle plaatsen waar een risico op besmetting kan ontstaan. Zo is het nu wettelijk verplicht om een risicoanalyse en beheersplan te hebben.<sup>3</sup> In 2006 volgde nog een uitbraak met circa 30 ziektegevallen als gevolg van legionellagroei in een natte koeltoren. Daarbij zijn 3 mensen aan de gevolgen van de ziekte overleden.

## Belangrijkste bevindingen

### Welke verplichtingen zijn er?

Het beleid ter bestrijding van legionella is neergelegd in een groot aantal wetsartikelen of andere regelgeving. Tabel 1 geeft een overzicht van de Nederlandse regelgeving voor legionellabeheersing en de verplichtingen die daaruit volgen.

**Tabel 1. Overzicht verplichtingen**

Ministerie	Wet of regeling	Regelgeving	Onderwerp	Verplichtingen
IenM	Drinkwaterwet	Art. 25 & 26 Art. 27 – 30	Drinkwaterkwaliteit en zorgplicht	Onderzoeken en waarborgen van de kwaliteit van het drinkwater.
	Drinkwaterbesluit	Hoofdstuk 4 Art. 35 Art. 36 – 44  BRL6010 (KIWA) BRL14010 (KIWA)	Legionellapreventie Prioritaire instellingen Certificeren risicoanalyses Technieken voor de bestrijding en ter voorkoming van verspreiding	Eigenaren van collectieve drinkwatervoorzieningen moeten maatregelen treffen voor de preventie, beheersing, controle en het melden van te hoge aantallen 'kolonievormende eenheden' (KVE). Uitvoeren van een risicoanalyse door een gecertificeerd bedrijf. Verplichte volgorde van beheersingsmaatregelen.
	Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater	NEN 17025:2005 NEN 6265:2007	Legionella in drinkwater	Risicoanalyse uitvoeren, maatregelen treffen, bemonsteren (incl. aantallen en meetfrequenties), en rapporteren over de beheersing.
	Activiteitenbesluit	Hoofdstuk 3 Art. 3.16a+b	Natte koeltorens	Voor de beheersing van legionellagroei.
	Activiteitenregeling	Art. 3.16a	Natte koeltorens	Zorgplicht voor goed beheer van natte koeltorens. Meldplicht voor nieuwe koeltorens

<sup>2</sup> Document met kenmerk Vrom 13945/173 en datum april 2000.

<sup>3</sup> Bedrijven die de risicoanalyse uitvoeren, moeten een certificaat volgens de kwaliteitsnorm BRL6010 bezitten.

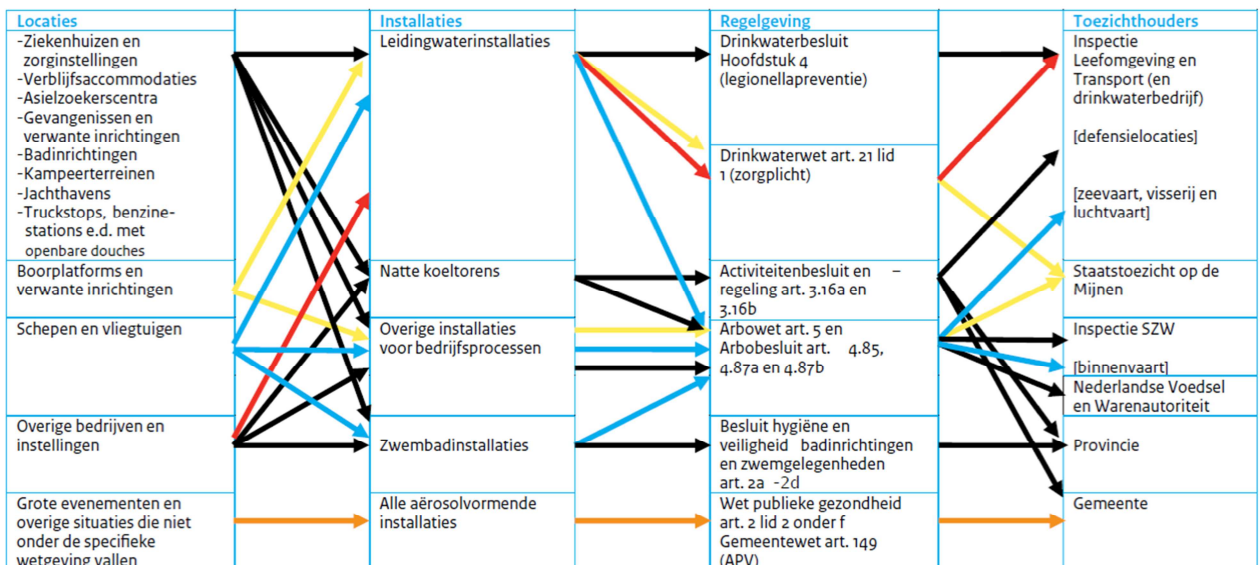
Ministerie	Wet of regeling	Regelgeving	Onderwerp	Verplichtingen
	Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	Art. 2a – d	O.a. gezondheid van zwemmers en baders	Preventieve maatregelen treffen, beheersings- en controlemaatregelen monitoren. Risicoanalyse uitvoeren en een risicobeheersingsplan opstellen.
		Art. 3 Art. 11	Kwaliteitsnormen en nemen van watermonsters	Zwem- en badwater vrij van legionella houden. Zorgen voor voldoende voorzieningen. Zwem- en badwater bemonsteren.
SZW	Arbowet	Art. 5	Inventarisatie en evaluatie van risico's	Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) maken of laten maken.
	Arbeidsomstandighedenbesluit	Art. 4.85 Art. 4.87a & b	Voorschriften voor een RI&E Luchtbevochtigings- en waterinstallaties	De groei van en blootstelling aan legionella voorkomen of beperken.
	Risico Inventarisatie & Evaluatie	Arbo-informatieblad Legionella (AI-32)	RI&E legionellabesmetting	Het gevaar van blootstelling bepalen en daartegen maatregelen treffen.
VWS	Wet publieke gezondheid	Art. 2.2f  Art. 22 – 25	Technische hygiëne Handhaving en toezicht melden	Locaties en situaties met verhoogd risico op verspreiding van legionellabacteriën vaststellen. Vermoedens van een besmetting melden.
BZK	Gemeentewet	Art. 149	Handhaving en toezicht	Erop toezien dat bedrijven passende maatregelen nemen.
	Bouwbesluit	NEN 1006	Leidingwaterinstallaties	Drinkwater- en warmwatervoorziening moet voldoen aan de norm.
			Teel- en potaarde	De groei van en blootstelling aan legionella voorkomen of beperken.

## Wie houdt waarop toezicht?

Veel ondernemers maken gebruik van meerdere installaties. Daardoor moeten zij aan meerdere verplichtingen voldoen. Deze verplichtingen volgen uit verschillende wetten en regelingen. Zoals weergegeven in Figuur 1, wordt het toezicht op de naleving van de regelgeving verzorgd door een groot aantal verschillende toezichthouders.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Dit overzicht is erg uitgebreid maar toch niet helemaal volledig. Zo geniet bijvoorbeeld de categorie "overige bedrijven en instellingen" die natte koeltorens in gebruik heeft, ook toezicht van gemeentes en provincies. En zwembadlocaties vallen voor wat betreft zwembadinstallaties onder de Bhvbz waarop ook de IL&T toezicht houdt. Op de website van de Rijksoverheid is een interactieve module geplaatst met een overzicht van de relevante wet- en regelgeving en toezichthouders: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/legionella/legionella-bij-bedrijven-en-instellingen/#/](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/legionella/legionella-bij-bedrijven-en-instellingen/#/)

**Figuur 1. Locaties, installaties, regelgeving en toezichthouders**



Bron: Infoblad “Legionella Preventie in waterinstallaties” van november 2012.

### Bronnen van legionellabesmettingen

Sinds 2006 doet de Bronopsporings Eenheid Legionella-pneumonie (BEL) systematisch onderzoek naar de bronnen van legionellabesmettingen. In dit onderzoek vergelijkt BEL legionellastammen die in patiënten zijn aangetroffen, met monsters die zijn genomen in de omgeving van die patiënten. Voor ruim 80% van de besmettingen kan BEL geen bron identificeren. Volgens BEL is dit “mogelijk een aanwijzing dat bepaalde (nog onbekende) bronnen gemist worden”.<sup>5</sup> Dit betekent dat de huidige maatregelen voor het opsporen van bronnen van legionellabesmettingen in slechts 20% van de besmettingen effectief is.

### Signalen over regeldruk

Ondernemers ervaren de regelgeving voor legionellabeheersing en de bureaucratische controlemaatregelen als zeer complex en niet proportioneel. Ook vinden deze ondernemers de zorgplicht onduidelijk. Ze weten niet welke alternatieve beheerstechnieken zijn toegestaan. Tot slot zijn de ondernemers van mening dat de eisen voor de legionellabeheersing op gespannen voet staan met waterbesparende maatregelen en energiebesparende technieken om warm tapwater te bereiden. Ondernemers melden dat zij in risicoanalyses de leidingwaterinstallaties niet mogen splitsen in componenten met verschillende risico’s. Hierdoor bestaat bij hen de indruk dat altijd de zwaarste maatregelen, de zwaarste controles en de zwaarste sancties van toepassing zijn, terwijl nog onzeker is hoe effectief deze maatregelen zijn en de controle daarop. In de ogen van ondernemers is dit niet proportioneel. Zij ervaren het als zeer onrechtvaardig wanneer een toezichthouder een sanctie oplegt voor een locatie waar nog nooit een legionellabesmetting in monsters is aangetroffen.

<sup>5</sup> “Resultaten van de Bronopsporings Eenheid Legionella-pneumonie 2011-2012”, *Infectieziekten bulletin*, nr. 4, 2014.

Bij het toezicht gaat volgens ondernemers relatief veel aandacht uit naar de administratieve controle op maatregelen voor de *opsporing* van legionellagroei. Dit geldt ook voor de controle van repressieve maatregelen, zoals doorspoelen van waterleidingen die niet regelmatig worden gebruikt. Preventieve maatregelen gericht op het *voorkomen* van 'hotspots' – zoals legionellaveilig ontwerpen en bouwen – krijgen naar hun mening te weinig aandacht van wetgever en handhavers.

Ondernemers begrijpen heel goed dat zij de kans op legionellagroei en –besmetting zo klein mogelijk moeten houden. Maar zij ervaren onnodig hoge regeldruk door maatregelen waarvan ze het nut niet inzien. Zo moeten zij waterleidingen die nooit warmer dan 25°C kunnen worden, tóch doorspoelen. Ook de controlemaatregelen die uitgaan van een 'papieren werkelijkheid' (logboeken) en boetes voor de groei van andere typen legionellabacteriën, die de ziekte legionellose *niet* kunnen veroorzaken, ervaren zij als onnodige bureaucratie.<sup>6</sup>

#### **Toezicht belast ondernemers te zwaar**

Ondernemers ervaren het toezicht op legionellabeheersingsmaatregelen als belastend, bijvoorbeeld:

- Risicoanalyses voor collectieve watervoorzieningen mogen alleen worden uitgevoerd door een gecertificeerd bedrijf. De kosten voor een risicoanalyse met bijbehorend beheersplan bedragen enkele honderden tot tienduizenden euro's. Tekortkomingen in de risicoanalyse moet de ondernemer melden bij KIWA, de certificerende instelling. De risicoanalyses zelf worden door inspecteurs (o.a. van de provincie) getoetst aan het modelbeheersplan van het ministerie van IenM.
- Drinkwaterbedrijven controleren de installaties die op hun leidingnet zijn aangesloten. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt hier toezicht op volgens de eigen inspectierichtlijn 'Uitvoering controles artikel 24 Drinkwaterwet' (2012).
- Bedrijven moeten de maatregelen uitvoeren die in het legionellabeheersplan zijn opgenomen. Verschillende inspecteurs zien toe op de uitvoering van de beheersplannen en de bijbehorende administratie (van o.a. gemeente, provincie en ILT). Een ondernemer die in een watermonster een te hoog gehalte aan kolonievormende eenheden legionella aantreft, moet dit melden bij ILT.<sup>7</sup> Hoewel hiervoor geen wettelijke verplichting bestaat, eist de inspectie dat de ondernemer de melding later weer 'afmeldt' als een hercontrole geen besmetting meer laat zien.
- Artsen moeten besmettingen melden bij de GGD die dat anoniem doormeldt aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Zulke meldingen zijn verplicht bij een klinisch beeld dat past bij legionella-pneumonie in combinatie met een bevestiging van de infectie door het laboratorium.

In dit advies richten wij ons eerst op verbeteringen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Daarna gaan wij in op de verbeteringen die op een wat langere termijn kunnen worden gerealiseerd.

<sup>6</sup> De familie der Legionellaceae wordt onderverdeeld ruim 50 species. *L. pneumophila* is één van die species is kent 15 serogroepen. De overige species tezamen noemt men ook wel *non-pneumophila*. De bacterie *L. pneumophila* kan de ziekte legionellose veroorzaken *indien* deze bacterie wordt ingeademd via *verneveld* (drink)water. Andere species van deze bacterie groeien in vergelijkbare omstandigheden. De ziekte legionellose wordt in de grote meerderheid van de gevallen veroorzaakt door de *L. pneumophila*. De andere species veroorzaken slechts 2-11% van de ziektegevallen. *L. longbeachae* en *L. bozemanii*, de species die worden aangetroffen in potgrond en tuinaarde waarin houtresten zijn verwerkt, veroorzaken de meeste van deze andere ziektegevallen.

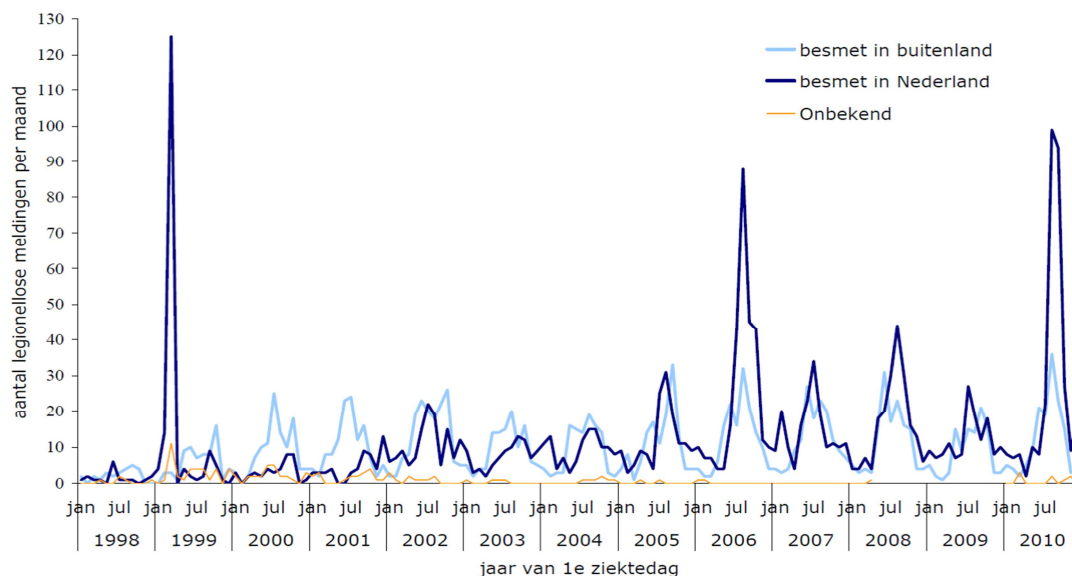
<sup>7</sup> Drinkwaterbesluit art. 41 lid 3.

Ondernemers hebben te maken met veel toezichthouders. Al die verschillende contacten kosten ondernemers meer tijd dan nodig. Een passende uitvoeringswijze voor het toezicht op legionellabeheersing zorgt ervoor dat ondernemers met slechts één (coördinerende) toezichthouder te maken hebben.

***Wij adviseren om ondernemers de mogelijkheid te bieden om voor legionellabeheersing met één toezichthouder zaken te doen.***

Jaarlijks worden enkele honderden besmettingen met legionella geregistreerd. Een deel van die besmettingen leidt tot het overlijden van de patiënt. Deze situatie rechtvaardigt de verplichting om maatregelen te treffen. Ook controles op de naleving ervan door de overheid zijn gerechtvaardigd. Bij ondernemers bestaat echter het beeld dat een deel van de maatregelen en de controles daarop niet effectief en daardoor overbodig zijn. Van drinkwater met legionella word je niet ziek. Er bestaat alleen kans op besmetting als water wordt verneveld, zoals bij een douche of bubbelbad.

***Figuur 2. Aantal meldingen van legionellose in de periode 1998-2010, naar maand van eerste ziektedag***



Bron: Jaarrapportage respiratoire infectieziekten – RIVM 2010

Ervaringen in het buitenland vormen een indicatie dat het beleid op een minder belastende wijze kan worden vormgegeven. In Vlaanderen werd ook in 1999 een grote uitbraak geconstateerd, waarna eveneens met spoed maatregelen zijn getroffen. Na een evaluatie in 2007 is de legionellaregelgeving in Vlaanderen herzien om “de duidelijkheid, de rechtszekerheid en de economische haalbaarheid voor de exploitanten sterk te verbeteren zonder de preventieve doelstelling van de wetgeving uit het oog te verliezen”.<sup>8</sup> Sindsdien gelden in Vlaanderen minder verplichtingen voor het melden van besmettingen, vallen minder installaties onder de regelgeving, zijn er drempels waaronder de regelgeving niet geldt, en zijn er minder

<sup>8</sup> Agentschap Zorg en Gezondheid, [www.zorg-en-gezondheid.be/Legionellabesluit.aspx](http://www.zorg-en-gezondheid.be/Legionellabesluit.aspx)

eisen ten aanzien van installaties en certificaten. Wij stellen vast dat het aantal legionellabesmettingen in Vlaanderen na deze aanpassing niet is toegenomen.<sup>9</sup> In Nederland is de regelgeving in 2007 door het RIVM geëvalueerd. Maar dat heeft hier niet geleid tot een vermindering van verplichtingen. De naleving van de wetgeving wordt in Nederland juist streng gehandhaafd en sinds 2010 geldt daarbij een 'lik-op stuk beleid'.<sup>10</sup>

Wij hebben niet kunnen vaststellen dat deze regelgeving, de risicoanalyses, de beheersmaatregelen, het toezicht en de handhaving hebben bijgedragen aan het terugdringen van het aantal legionellabesmettingen in Nederland. Het vermoeden van ondernemers, dat deze maatregelen niet proportioneel zijn voor een "weinig voorkomende infectieziekte die bij een tijdige diagnose goed te behandelen is", kan ons onderzoek niet wegnemen. Minder belastend zou het zijn als de overheid bij het vaststellen van eisen, de kosten die ondernemers hiervoor moeten maken zou afwegen tegen het risico en mate waarin dat risico effectief wordt teruggedrongen door die maatregel.

***Wij adviseren om de wet- en regelgeving voor legionellabeheersing te evalueren en in die evaluatie de regeldruk af te wegen tegen de effectiviteit van de maatregelen. Wij adviseren daarbij om in deze evaluatie expliciet de Vlaamse herziening van de legionellaregelgeving te betrekken.***

### Tot slot

De aandacht voor legionellabeheersing van de Nederlandse overheid moet naar onze mening evenwichtiger verdeeld worden over alle mogelijke besmettingsbronnen. Daarnaast lijkt het ons zinvol om de bestrijding van legionellagroei in waterleidingnetten meer te richten op het veiliger ontwerpen en bouwen van de waterleidinginstallaties. Wij sturen dit advies tevens in afschrift aan de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Wonen en Rijksdienst.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen  
Voorzitter

w.g.

R.W. van Zijp  
Secretaris

<sup>9</sup> Onder andere voor matigrisico-inrichtingen met minder dan 40 potentieel blootgestelde personen werd de wetgeving sterk versoepeld. Aan de Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is naar aanleiding van dit versoepelde legionellabesluit van 2007, gevraagd naar de ontwikkeling van het aantal legionellabesmettingen. De minister antwoordt dat in Vlaanderen in de jaren 2004-2011 de volgende aantallen besmettingen zijn geconstateerd: 60-34-58-44-59-45-47-62. (Vraag 207 d.d. 26 januari 2012 door Tom Dehaene.)

<sup>10</sup> "Lik-op-stukbeleid legionellapreventie in leidingwater", VROM, 22 januari 2010, DP2010001619