

Vergaderjaar 2007–2008

26 442

Veteranenziekte

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2008

Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor VROM op 1 november 2007 (TK 2007–2008, 26 442, nr. 34) heb ik toegezegd dat ik in het voorjaar van 2008 zou laten weten hoe ik de problematiek rond de naleving van de regelgeving voor legionellapreventie in leidingwater zou aanpakken. Daarnaast heb ik u toegezegd dat ik in overleg zou treden met het Openbaar Ministerie (OM) over de hoogte van de boetes bij overtreding van de legionellaregelgeving. Ook zou ik u informeren of strengere controles op de inzet van alternatieve technieken effect hebben gehad. Met deze brief geef ik uitvoering aan deze toezeggingen.

1. De interventiestrategie legionellapreventie in leidingwater

1.1 Inleiding

Om zicht te krijgen op de mogelijkheden die kunnen leiden tot een betere naleving van de regelgeving voor legionellapreventie in leidingwater, is gebruik gemaakt van de methode «Programmatisch Handhaven», die door het ministerie van Justitie is ontwikkeld.¹

In hoofdlijnen richt deze methode zich op het ontwikkelen van interventies die het gedrag beïnvloeden van degenen waarvoor de regelgeving is bedoeld, uitgaande van de achtereenvolgende vragenreeks «weet men het – kan men het – wil men het – doet men het?». Handhaving van de regelgeving blijft daarbij natuurlijk een belangrijke interventie om (on)bewuste niet-nalevers tot nalevers te maken. Maar met Programmatisch Handhaven wordt ook op een gestructureerde wijze gekeken naar andere mogelijkheden om de naleving van de betreffende regelgeving te verbeteren. Door het inzetten van communicatie en het beschikbaar stellen van kennis en ervaring, kunnen onbewuste niet-nalevers veranderen in bewuste nalevers. Door het inzetten van motiverende of verleidende inter-

¹ Zie <http://www.servicecentrumhandhaving.nl/Onderwerpen/Instrumenten/Programmatisch%5FHandhaven/>

venties kunnen bewuste niet-nalevers er toe gebracht worden om eveneens bewuste nalevers te worden. Ik kom hier verderop in deze brief terug.

Bij het ontwikkelen van de interventiestrategie voor legionellapreventie in leidingwater zijn vertegenwoordigers en deskundigen van diverse organisaties benaderd, die op persoonlijke titel een bijdrage hebben geleverd. U moet hierbij denken aan de drinkwaterbedrijven, de GGD'en, enkele ziekenhuizen, grote en kleinere brancheorganisaties en materiedeskundigen op het gebied van ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud van waterleidinginstallaties.

Voor ik verder in ga op de interventiestrategie die ik de komende jaren wil gaan inzetten, wil ik vooraf duidelijk maken dat ik primair uitga van de verantwoordelijkheid van de bedrijven en de instellingen zelf. Voor de inzet van de ontwikkelde, niet-handavingsgerelateerde interventies wil ik daarbij dan ook vooral samenwerken met de brancheorganisaties. Mijn voorstel is om de drinkwaterbedrijven te verzoeken op grond van hun wettelijke taak de controleactiviteiten gericht op de prioritaire instellingen per 1 januari 2009 aan de hand van een meerjarig programma uit te voeren. De regie en het zo nodig daadwerkelijk handhavende optreden geschiedt door de VROM-Inspectie. Hierover worden nadere afspraken met de drinkwaterbedrijven gemaakt.

1.2 Interventies gericht op het verbeteren van de kennis (weet en kan men het?)

Deze interventies zijn erop gericht kennis en informatie over te dragen aan de onbewuste niet-nalevers. Hierdoor worden diegenen waarop de regelgeving zich richt in staat geacht de regelgeving daadwerkelijk na te leven, zodat zij daar dan ook toe overgaan. Onbewuste niet-nalevers worden hiermee bewuste nalevers. Daarnaast wordt met de inzet van communicatieve interventies ook bereikt dat de samenleving beter geïnformeerd wordt over de aspecten van legionella(besmettingen) en over de wijze waarop de verantwoordelijke bedrijven en instellingen zich houden aan de betreffende regels. Hiervoor wordt door de VROM-Inspectie nog dit jaar een communicatieplan opgesteld.

In samenwerking met kennisinstituten en brancheorganisaties wordt daarnaast geïnventariseerd op welke wijze kennis via instructies en cursussen kan worden overgedragen. Een goed voorbeeld is het actieplan dat UNETO-VNI mij vorig jaar heeft aangeboden. Naar aanleiding van de berichtgeving over onvoldoende naleving, heeft deze brancheorganisatie zelf het initiatief genomen voor een aanpak om nieuwe regels, richtlijnen en (preventie)technieken te implementeren tot op de werkvloer.

Communicatieplan

Het communicatieplan heeft de volgende doelen:

- Gerichte kennis beschikbaar stellen over het volgens de wettelijke regels uitvoeren van legionellapreventie in leidingwater bij de prioritaire instellingen.
- Aan de prioritaire instellingen duidelijk maken dat de naleving van de regelgeving gecontroleerd wordt.
- De samenleving regelmatig informeren over het kwaliteitsniveau van de legionellapreventie in leidingwater bij prioritaire instellingen.
- De samenleving – indien er toch een ernstige besmetting heeft plaatsgevonden – informeren over de gevolgen van lokale besmettingen bij prioritaire instellingen.

Het communicatieplan zal daartoe op hoofdlijnen de volgende elementen bevatten:

- Allereerst wordt er specifieke informatie ontwikkeld voor diegenen die een bepaalde verantwoordelijkheid hebben om de legionellapreventie van leidingwater op de voorgeschreven wijze uit te voeren. De tot nu toe ontwikkelde algemene informatiebronnen voldoen op hoofdlijnen, maar gebleken is dat de verschillende branches behoefte hebben aan meer specifieke informatie die toegeschreven is op hun situatie. Brancheorganisaties kunnen hierbij, voorafgaand aan controleactiviteiten, een belangrijke «zendende» rol spelen. Daarbij heb ik naast de ontwikkeling van specifieke informatiebladen ook het ontwikkelen van «helpdesk» websites met informatie over bijvoorbeeld «best practices» voor ogen, die beheerd worden door de brancheorganisaties.
- Daarnaast ondersteunt dit communicatieplan de geprogrammeerde controleactiviteiten en -taken die door de drinkwaterbedrijven worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om communicatie waarin aard en diepgang van de controles door de drinkwaterbedrijven vooraf worden aangekondigd bij de verschillende prioritaire instellingen. Ook zullen de resultaten van controleacties aan de branche en de samenleving bekend worden gemaakt, waarbij bijvoorbeeld instellingen met een goed werkende legionellapreventie op een positieve manier aandacht krijgen («naming and faming»).
- Als derde zal de communicatie zich ook richten op mogelijkheden om het publiek breder te informeren over de wijze waarop prioritaire instellingen omgaan met legionellapreventie in leidingwater. Ter illustratie noem ik daarvoor de periodieke benchmark van zorginstellingen en ziekenhuizen, die regelmatig in opdracht van media worden gehouden. De wijze waarop met legionellapreventie in leidingwater wordt omgegaan, zou één van de meetellende parameters kunnen worden.
- Ten slotte wordt de communicatie rondom incidenten verbeterd. Enerzijds wordt in samenwerking met de GGD'en en het Landelijk Centrum voor Hygiëne en Veiligheid (LCHV) een nieuw communicatieprotocol rondom incidenten ontwikkeld, dat is afgestemd met de VROM-Inspectie. Hierbij worden landelijk geldende, eenduidige procesafspraken gemaakt over de wijze waarop de betrokken partijen met de samenleving communiceren bij een gebleken ernstige legionellabesmetting (al dan niet met legionellosepatiënten) van de waterleidinginstallatie. Anderzijds worden door VROM in overleg met de brancheorganisaties meer proactieve communicatiemiddelen ontwikkeld, waarin vooraf helder wordt gemaakt wat van de betreffende instelling wordt verwacht doet als er een legionellabesmetting in de installatie is aangetroffen. Hieraan blijkt vooral bij ziekenhuizen en mogelijk ook zorginstellingen behoefte te bestaan.

Kennis ontsluiten en delen

Doel van het ontsluiten van kennis en ervaringen met inmiddels bijna 10 jaar legionellapreventie in leidingwater is om de kwaliteit van het beheer op een hoger plan te brengen. Vooral aan de voorkant van de beheersketen (ontwerp en aanleg van nieuwe installaties, maar ook bij wijzigingen en uitbreidingen van bestaande installaties) kan nog veel verbeterd worden.

De afgelopen jaren is veel geleerd van de wijze waarop in het verleden waterleidinginstallaties zijn ontworpen die de groei van legionellabacteriën bevorderden. Een voorbeeld daarvan is een weinig gebruikte koudwaterleiding die samen met de verwarmingsbuizen in dezelfde leidingkoker werd aangebracht. Ook wordt steeds meer kennis en ervaring

opgedaan in de wijze waarop beheer van collectieve installaties moet worden uitgevoerd.

Daarnaast kan het delen van ervaringen over de oorzaken van legionel-labesmettingen in collectieve installaties en de wijze waarop deze weer onder controle zijn gebracht, ertoe leiden dat het beheer bewuster, gericht en effectiever kan worden gemaakt. Hierbij kan gedacht worden aan het volgende:

- Het opstellen van richtlijnen voor architecten voor het legionellaveilig ontwerpen van waterleidinginstallaties.
- Het ontsluiten van kennis en ervaring van het LCHV en andere instanties bij het onderzoeken van de oorzaak van ernstige besmettingen die in het verleden hebben plaatsgevonden.
- Opleidingen, instructies, cursussen, seminars en workshops.
- Periodieke evaluaties voor kruisbestuiving en kennisuitwisseling tussen betrokken instanties.
- Verder ontwikkelen van websites voor legionellaproblematiek (met vraag en antwoord).

1.3 Interventies gericht op de motivatie (wil men het?)

De interventies die onder deze noemer vallen, omvatten een breed palet van mogelijkheden. Het doel van deze interventies is dat zij de naleving bevorderen, niet zozeer omdat men het niet weet, maar meer omdat men overtuigd of verleid moet worden om de regelgeving na te leven. Deze interventies zijn met name gericht om veronderstelde hindernissen die bewuste niet-nalevers ondervinden weg te nemen of te verminderen zodat zij bewuste nalevers worden.

Stimulerende interventies

- *Verhogen betrokkenheid eigenaar en management van prioritaire instellingen*
Zeker bij grotere instellingen zal de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van eigenaar en management sterker benadrukt kunnen en moeten worden.
- *Positieve belastingmaatregelen*
Onderzocht zal worden in hoeverre het mogelijk is dat de kosten voor een noodzakelijke aanpassing van de collectieve installatie bij prioritaire instellingen via belastingmaatregelen (versneld) kunnen worden afgeschreven.
- *Verlaging van de toezichtslast bij gebleken naleving*
Indien bij een goed werkend certificeringssysteem (zie verderop) blijkt dat bedrijven zich goed aan de legionellaregelgeving houden, kan dit leiden tot een verlaging van de controlefrequentie. Overigens is deze frequentie nu ten minste eens in de drie tot vier jaar.
- *Digitale ontsluiting relevante documenten*
De toezichtlast bij bedrijven en instellingen zou verlaagd kunnen worden als bedrijven via afgeschermdes websites aan de controle-diensten van de drinkwaterbedrijven en de VROM-Inspectie inzage geven in de wijze waarop het beheer wordt uitgevoerd. Met name de risicoanalyse, het beheersplan en het logboek zijn daarbij van belang. Steekproefsgewijze controles kunnen daarbij ingezet worden om de betrouwbaarheid van deze gegevens te monitoren. De haalbaarheid hiervan zal eerst met een proefproject worden onderzocht.

Ondersteunende interventies

- *Arbo-verantwoordelijkheid meer benadrukken*
Eigenaren en beheerders van collectieve installaties hebben niet alleen

een verantwoordelijkheid naar de gebruiker van deze installatie, maar ook naar de werknemers die onder hun verantwoordelijkheid vallen en met de collectieve installatie werken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan verzorgend en verplegend personeel in zorginstellingen en ziekenhuizen. Deze arboverantwoordelijkheid zal zowel in de communicatie als tijdens controleacties meer benadrukt worden.

- *Certificering en kwaliteitsborging*
Onderzocht wordt in hoeverre legionellapreventie in leidingwater meegenomen kan worden in bestaande keurmerken en certificering. Denk daarbij aan de ANWB-erkenningen voor campings en hotels, maar ook aan kwaliteitssystemen die in de zorgsector gehanteerd worden. Ik merk daarbij overigens op dat daarmee niet het idee moet ontstaan dat een gecertificeerde collectieve installatie absoluut legionellavrij is. Het certificaat zegt alleen iets over de kwaliteit van het beheer. Uit de praktijk is immers gebleken dat ook bij goed beheerde installaties altijd een kans op ongewenste aangroei van legionellabacteriën blijft bestaan.
- *Aanpassen wet- en regelgeving*
In Nederland wordt door gecertificeerde laboratoria periodiek onderzocht of een besmetting met legionellabacteriën heeft plaatsgevonden. Dit doen zij uitsluitend in opdracht van eigenaren en/of beheerders van prioritaire collectieve installaties, die daartoe een wettelijke verplichting hebben. Onderzocht wordt in hoeverre er mogelijkheden zijn om wettelijk te regelen dat laboratoria bij geconstateerde ernstige besmettingen verplicht kunnen worden daarvan direct melding te doen bij de VROM-Inspectie. Daarnaast zal worden onderzocht of er wettelijke mogelijkheden zijn om voor eenvoudige collectieve installaties (bijvoorbeeld bij de kleinschalige bed & breakfast ondernemingen) een vereenvoudigde opzet voor de risicoanalyse en het beheer te gebruiken.
- *Meldingen ook aan drinkwaterbedrijven bekend maken*
Prioritaire instellingen zijn op dit moment niet wettelijk verplicht om bij de controlediensten van de drinkwaterbedrijven te melden dat een legionellabesmetting is geconstateerd. Deze meldingen moeten wel bij de VROM-Inspectie worden gedaan. Onderzocht wordt of deze informatie structureel gedeeld kan worden met de controlediensten van de drinkwaterbedrijven, bijvoorbeeld door digitale dossiers (e-dossiers) aan te leggen. Het op deze wijze delen van de informatie kan de controlediensten steunen bij de prioritering en uitvoering van hun werk.

Afschrikkende interventies (anders dan handhaving door de overheid)

- *Aansprakelijkheid*
Incidenteel loopt een gebruiker van een collectieve installatie of een werknemer die daarmee moet werken, legionellose op met langdurig ziek zijn of overlijden tot gevolg. In dat geval kunnen eigenaren van collectieve installaties, bij gebleken verwaarlozing van hun beheerstaak, civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Ook deze civielrechtelijke aansprakelijkheid zal zowel in de communicatie als tijdens controleacties worden.

1.4 Interventies gericht op het daadwerkelijk laten uitvoeren van legionellapreventie (doet men het?)

In het voorgaande ben ik op hoofdlijnen ingegaan op interventies die de naleving van de regelgeving op een andere wijze bevorderen dan door inzet van controle en handhaving door de overheid. Toch blijft ook de inzet van handhavingsgerichte interventies noodzakelijk. Deze zijn vooral gericht op diegenen die ondanks aangereikte kennis en motivatie niet

overgaan tot naleving van de regelgeving. Met deze interventies wordt het aantal bewuste niet-nalevers verlaagd.

De taakverdeling tussen de controlediensten van de drinkwaterbedrijven en de VROM-Inspectie blijft ongewijzigd. De prioritaire instellingen worden als klant van het drinkwaterbedrijf gecontroleerd en op eventuele tekortkomingen gewezen die binnen een bepaalde termijn moeten worden opgeheven. Als na de afgesproken termijn een hercontrole wordt uitgevoerd en de tekortkomingen zijn niet opgeheven, dan wordt het dossier door het drinkwaterbedrijf overgedragen aan de VROM-Inspectie. Deze zal dan onmiddellijk handhavend optreden met bestuurs- en/of strafrechtelijke middelen aan de hand van een met het OM overeengekomen Sanctiestrategie.

1.5 Ontwikkeling toezichtsprogramma

In Nederland zijn momenteel tien drinkwaterbedrijven verantwoordelijk voor de levering van drinkwater van hoge kwaliteit. Met de VROM-Inspectie is afgesproken dat de prioritaire instellingen voor legionellapreventie in leidingwater vóór 1 januari 2009 ten minste één keer door de controlediensten van deze drinkwaterbedrijven zijn gecontroleerd. Vanaf die datum wil ik in overleg met de drinkwaterbedrijven de komende jaren na elkaar gerichte controleacties bij de verschillende categorieën prioritaire instellingen uit laten voeren. De controles worden daarbij door de controlediensten van de drinkwaterbedrijven uitgevoerd.

Opzet controleacties

Een groot deel van de hiervoor genoemde interventies zullen een maximaal effect bereiken indien zij gecombineerd ingezet worden en daarbij de controleactiviteiten ondersteunen. Hierbij wordt per controleactie een regiegroep samengesteld die onder verantwoordelijkheid van de VROM-Inspectie het volgende standaard stappenplan doorloopt.

Stap 1. Bij de drinkwaterbedrijven en VROM (inspectie en beleid) wordt geïnventariseerd welke informatie over legionellabeheer er voor de specifieke groep prioritaire instellingen is ontwikkeld en beschikbaar is.

Stap 2. Geïnventariseerd wordt welke brancheorganisaties voor de betreffende groep prioritaire instellingen actief zijn. Bij hen wordt nagegaan welke informatie over legionellapreventie in leidingwater specifiek voor de betrokken branche beschikbaar is of ontwikkeld wordt en welke rol zij in de communicatie wil en kan spelen.

Stap 3. Via de brancheorganisatie en persberichten wordt duidelijk gemaakt dat een controle wordt gehouden bij een substantieel aandeel van de betreffende groep van prioritaire instellingen. Daarbij wordt vooraf duidelijk gemaakt waarop specifiek zal worden gelet, hoe wordt omgegaan met overtredingen en welke informatie om tot naleving dan wel adequaat beheer te komen beschikbaar is.

Stap 4. In samenwerking met de controlediensten van de drinkwaterbedrijven worden zoveel mogelijk standaard vragenlijsten en afhandelsbrieven opgesteld.

Stap 5. De controlediensten van de drinkwaterbedrijven plannen de controles bij de betreffende doelgroep en leggen de bezoeken in de geplande periode af. Eventuele probleem dossiers van niet-nalevers worden voor bestuurs- en/of strafrechtelijke handhaving overgedragen aan de VROM-Inspectie.

Stap 6. De afgesproken controlegegevens worden centraal verzameld en de VROM-Inspectie stelt een rapportage op, die wordt afgestemd met de betrokken branches en drinkwaterbedrijven.

Stap 7. De resultaten worden via de brancheorganisaties gecommuniceerd met de achterban.

Ik ga daarbij uit van een aantal controleacties die bij de volgende hoofdgroepen¹ van prioritaire instellingen wordt uitgevoerd. In willekeurige volgorde zijn dit:

- Badinrichtingen (sauna's met een zwembad, zwembaden);
- Gebouwen en terreinen met een logiesfunctie (hotels, pensions, bed & breakfast, campings en jachthavens);
- Gebouwen met een celfunctie (gevangenis, politiebureaus met een cellencomplex);
- Ziekenhuizen;
- Zorginstellingen met en zonder verblijf.

Samenwerking met andere inspectiediensten en front offices

De hierboven gemelde hoofdgroepen worden voor een groot deel ook door andere overheidsinstanties gecontroleerd op deels vergelijkbare terreinen. Om de effectiviteit van het toezicht te verhogen stel ik voor om een informatie-uitwisselingsprotocol te ontwikkelen tussen de VROM-Inspectie en deze instanties, waarbij de betrokken diensten elkaar informeren over ervaringen met legionellapreventie.

Voor de ziekenhuizen en zorginstellingen denk ik hierbij aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het front-office ziekenhuizen. Voor badinrichtingen zou dit met de provincies moeten worden uitgewerkt. Voor gebouwen met een celfunctie met de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Voor de gebouwen en terreinen met een logiesfunctie denk ik vooral aan het front-office horeca en het front-office recreatie.

1.6 Wat wordt dit jaar gedaan om de uitvoering voor te bereiden?

De in deze brief opgenomen interventies zijn afkomstig uit het onderzoek dat de VROM-Inspectie in mijn opdracht heeft uitgevoerd. De eindrapportage voor dit onderzoek, met de titel «Interventiestrategie legionellapreventie in leidingwater» is momenteel in de afrondingsfase. Ik verwacht deze eindrapportage in de loop van de zomer via de VROM-website openbaar te maken. Vanzelfsprekend informeer ik ook uw Kamer daarover.

De «Interventiestrategie legionellapreventie in leidingwater» is daarmee de basis voor een aantal vervolgdOCUMENTEN, die ik in 2008 – in nauw overleg met gezamenlijke drinkwaterbedrijven – verder laat uitwerken door de VROM-Inspectie. Deze documenten zijn van belang voor de wijze waarop het toezicht op de naleving van de legionellaregelgeving in de periode 2009–2011 uitgevoerd wordt.

Het gaat hierbij om de volgende zaken:

- Een revisie van de *Inspectierichtlijn* 2005 (Controle leidingwaterinstallaties door waterleidingbedrijven), waarin werkwijze en afspraken met de controlediensten van de drinkwaterbedrijven nader worden uitgewerkt.
- Een uitgewerkt *Communicatieplan*.
- Een *Plan van Aanpak* voor de nalevingsondersteunende activiteiten.
- Een *Toezichtsprogramma* voor de periode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011.
- Een revisie van de *Sanctiestrategie* voor overtredingen van de legionellaregelgeving.

¹ Voor legionellapreventie in leidingwater bij opvangcentra van het COA (Centraal orgaan opvang asielzoekers) heeft het COA momenteel een Plan van aanpak beheer leidingwater in uitvoering, waarbij voor alle vestigingen de risicoanalyses en beheersplannen worden geactualiseerd om te komen tot een legionellaveilig beheer van de leidingwaterinstallaties. De VROM-Inspectie ziet toe op een adequate uitvoering van dit plan van aanpak.

2. Overleg met het OM over de verhoging van strafrechtelijke sancties

Zoals ik in de aanhef van deze brief heb vermeld heb ik u ook toegezegd om met het OM te overleggen over de hoogte van de boetes bij overtreding van de legionellaregelgeving. De huidige regelgeving kent geen koppeling met de Wet op de economische delicten, waardoor de mogelijke boetes relatief laag zijn. Deze koppeling wordt met de inwerkingtreding van de nieuwe Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit wel gelegd. Ik treed met het OM in overleg over de handhavingsmogelijkheden en hoogtes van de boetes na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving.

De VROM-Inspectie kan daarnaast met de komst van de bestuurlijke strafbeschikking ook zelf boetes opleggen, waarbij de hoogte van een boete (tot € 10 000,-) in een aparte wettelijke regeling wordt vastgelegd.

3. Alternatieve technieken

Ik kan u meedelen dat in het najaar van 2008 door de VROM-Inspectie een controleactie naar de toepassing van alternatieve legionellapreventietechnieken wordt uitgevoerd. Leveranciers die niet tijdig een volledige aanvraag om toelating hebben aangevraagd, maar wel actief zijn op de «markt», zijn of worden inmiddels wel al bestuursrechtelijk aangepakt. Tevens zijn er brieven verzonden naar instellingen waarmee voorkomen is dat zij in strijd met de preventieladder een alternatieve techniek plaatsen.

Tot slot

Ik zal u de komende jaren regelmatig rapporteren welke verbeteringen er met de inzet van de hiervoor geschetste interventies op het gebied van de naleving van de regelgeving voor legionellapreventie in leidingwater zijn bereikt.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer