

Advies ten aanzien van verandering legionellaregelgeving ten behoeve van kleine overzichtelijke prioritaire leidingwaterinstallaties

IENM/BSK-2017/39521

Aanleiding

In een brief (kst 27625352) van de Minister van IenM aan de Tweede Kamer ten behoeve van het Algemeen Overleg Water is onderstaande passage opgenomen, waarover aan het RIVM advies is gevraagd:

Op basis van de nu reeds beschikbare gegevens en inzichten van deskundigen (zoals van het RIVM) laat ik onderzoeken of, en zo ja, onder welke voorwaarden, een versoepeling van de legionellaregelgeving mogelijk is voor nader te definiëren kleine en overzichtelijke leidingwater-installaties. Naar verwachting kan ik u dit najaar informeren over de uitkomsten hiervan. Afhankelijk van de uitkomsten, kan ik al dan niet een aanpassing van het Drinkwaterbesluit in gang zetten, die dan mogelijk per medio 2017 in werking zou kunnen treden. Een eventuele versoepeling van regelgeving is vanzelfsprekend alleen aan de orde voor zover dat uit oogpunt van bescherming van de volksgezondheid verantwoord is.

Achtergrondinformatie

Legionellapreventie bij leidingwaterinstallaties van prioritaire instellingen bestaat uit het opstellen van een risicoanalyse, waarmee wordt bepaald waar legionellagroei en verspreiding van legionellabacteriën kan plaatsvinden, en het doorlopend uitvoeren van specifieke beheersmaatregelen om legionellagroei of -verspreiding zo veel mogelijk te voorkomen. Controle van de effectiviteit van het legionellabeheer, door het periodiek nemen en onderzoeken van monsters uit de leidingwaterinstallatie, maakt eveneens deel uit van de legionellapreventie bij leidingwaterinstallaties.

Een leidingwaterinstallatie dient te worden aangelegd, onderhouden en gebruikt volgens de geldende regels, zoals opgenomen in het Bouwbesluit en NEN1006. Aanvullende legionellapreventie is echter nodig omdat ondanks een goed aangelegde, onderhouden en gebruikte leidingwaterinstallatie toch groei van legionellabacteriën kan optreden. Het is hierbij van belang te benadrukken dat het aanleggen en onderhouden van een leidingwaterinstallatie volgens NEN1006 niet synoniem is aan het uitvoeren van legionellapreventie. In de praktijk is dit niet altijd duidelijk en lopen de kosten voor aanleg en onderhoud en legionellapreventie door elkaar, waardoor legionellapreventie duurder lijkt dan het daadwerkelijk is.

Bemonstering van prioritaire leidingwaterinstallaties en onderzoek van het water uit dergelijke installaties op de aanwezigheid van legionellabacteriën geeft een indicatie van de effectiviteit van het legionellabeheer. De bemonsteringsuitslag is een momentopname. Op basis van het al dan niet aantreffen van legionellabacteriën in het water in de installatie kunnen geen uitspraken gedaan worden over gezondheidsrisico's. Met de huidige wettelijk voorgeschreven analysemethoden is het mogelijk dat legionellabacteriën worden gemist. Daarom is het niet mogelijk een installatie legionellavrij te verklaren wanneer bij de periodieke monsternamen geen legionella wordt aangetroffen. Het gedurende langere tijd niet aantreffen van legionella in een installatie is een indicatie dat het legionellabeheer effectief is, maar geen aanleiding om te stoppen met beheersmaatregelen.

Overwegingen ten aanzien van kleine installaties

De Toezichttafel Gastvrijheidssector heeft voorgesteld te onderzoeken of voor kleine installaties de periodieke controle op legionella zou kunnen volstaan. Het opstellen van een risicoanalyse en het opstellen en uitvoeren van een beheersplan zou pas verplicht zijn wanneer normoverschrijdingen worden geconstateerd. Een dergelijke aanpak komt echter niet overeen met de huidige kennis over

legionellabesmettingen van prioritaire leidingwaterinstallaties en de zienswijze van het RIVM en kan bovendien niet onderbouwd worden met gegevens die aantonen dat er geen risico voor de volksgezondheid uit volgt. Bij het nemen van maatregelen ná het vinden van legionella is er geen sprake van legionellapreventie, maar van legionellabestrijding. Het ontbreken van legionellapreventie kan leiden tot uitgroei van legionellabacteriën in de installatie, die gemist wordt bij de halfjaarlijkse controles. Daarom is het van belang om wél legionellapreventie uit te voeren bij prioritaire leidingwaterinstallaties, in de vorm van het opstellen van een risicoanalyse en het opstellen en uitvoeren van een beheersplan.

Accommodaties met kleine en overzichtelijke leidingwaterinstallaties zijn niet gedefinieerd; de grens van meer dan vijf bedden in een bed & breakfast is arbitrair, maar wordt in wetgevend kader ook gebruikt. Voor elk logiesverblijf geldt het criterium dat 'verblijf elders' een verhoogd risico vormt op legionellose; dit is niet direct gebonden aan de grootte van de leidingwaterinstallatie aanwezig in dergelijke accommodaties. Voor al deze leidingwaterinstallaties is het RIVM-advies dat legionellapreventie wordt toegepast bij aanwezigheid van aerosolvormende installaties zoals douches. Het definiëren van kleine overzichtelijke leidingwaterinstallaties is een beleidskeuze evenals het aanpassen van de regels voor legionellapreventie bij kleine installaties. Er zijn geen epidemiologische en normoverschrijdingsgegevens beschikbaar die onderbouwen dat er zich bij kleinere installaties vaker of ernstigere legionellaproblemen voordoen of juist niet.

ISSO-publicatie 55.1, de handleiding voor het opstellen van een risicoanalyse en een beheersplan, is zeer uitgebreid; de handleiding is zodanig opgesteld dat deze toepasbaar is voor alle leidingwaterinstallaties. Veel installateurs en adviesbureaus gebruiken deze handleiding. In kleine installaties zijn mogelijk niet alle in de handleiding opgenomen onderdelen aanwezig, waardoor risicoanalyses en beheersplannen onnodig uitgebreide rapportages kunnen worden waarin een deel niet van toepassing is. Het gebruik van een vereenvoudigd gestandaardiseerd model voor het opstellen van een risicoanalyse en een beheersplan voor kleine installaties kan bijdragen aan begrijpelijker risicoanalyses en beheersplannen. Hierdoor krijgt de eigenaar meer kennis van de eigen installatie en wordt duidelijk welke beheersmaatregelen men moet uitvoeren. Het regulier, volgens een nader te definiëren frequentie, meten van de watertemperatuur op verschillende punten in de installatie draagt daar eveneens aan bij. Door het (laten) opstellen en uitvoeren van vereenvoudigde risicoanalyses en beheersplannen worden de kosten voor eigenaren gereduceerd.

Mogelijkheden aangepaste legionellapreventie voor kleine installaties

Hoewel er geen onderbouwing mogelijk is op basis van het volksgezondheidsrisico, is een beleidsmatige keuze mogelijk om het opstellen van vereenvoudigde risicoanalyses en beheersplannen voor kleine eenvoudige prioritaire installaties die aan de NEN 1006-norm voldoen toe te staan. In dat geval dient hiervoor een standaardmodel voor risicoanalyses en beheersplannen voor dergelijke installaties ontwikkeld te worden dat ten aanzien van beheersmaatregelen maatwerk voor deze installaties mogelijk maakt. Tevens dient een instructie voor het meten van de watertemperatuur aan de tappunten opgesteld te worden, voorzien van een toelichting met instructies voor wat te doen in geval van afwijkende watertemperaturen of afwijkende resultaten van de periodieke monsternamen.

Eigenaren van kleine leidingwaterinstallaties zouden door het volgen van een nog op te stellen beslisboom zelf kunnen vaststellen of zij aan bepaalde criteria voor kleine leidingwaterinstallaties voldoen. Deze criteria kunnen worden opgesteld aan de hand van de inbreng van experts (o.a. kennis over legionella en leidingwaterinstallaties, casuïstiek). De uitkomst van de beslisboom dienen eigenaren zelf te bewaren en desgevraagd te kunnen overleggen aan de Inspectie. Als aan de criteria wordt voldaan en een leidingwaterinstallatie als klein kan worden aangemerkt, kan vervolgens de vereenvoudigde procedure

uitgevoerd worden en dienen risicoanalyse en beheersplan conform de huidige afspraken bewaard en desgevraagd overlegd te kunnen worden.

Uitkomsten discussie met de branche

Als knelpunt is geïdentificeerd dat de uitvoering van de legionellapreventie in de praktijk onnodig ingewikkeld en kostbaar is. Tevens kwam naar voren dat ISSO-publicatie 55.1 voldoende ruimte biedt om voor eenvoudige leidingwaterinstallaties eenvoudige risicoanalyses en beheersplannen op te stellen. ISSO 55.1 is vooral bedoeld voor legionella-adviseurs met voldoende technische kennis. Deze adviseurs zouden in staat moeten zijn om naar aanleiding van een eerste gesprek te bepalen of een eenvoudige risicoanalyse en beheersplan volstaat. Legionella-adviseurs bieden echter lang niet altijd deze mogelijkheid aan. Deze situatie wordt ook veroorzaakt doordat de eigenaren van leidingwaterinstallaties niet altijd in staat zijn om de juiste inhoudelijke keuzes te maken uit de aangeboden opties.

Door bij de certificerende instantie aandacht te vragen voor deze problematiek, kunnen adviseurs gewezen worden op hun verantwoordelijkheid om een risicoanalyse en beheersplan op maat te leveren volgens de mogelijkheden die ISSO-publicatie 55.1 daarvoor biedt. Voorwaarde is wel dat de eigenaren van deze leidingwaterinstallaties door betere informatievoorziening geholpen worden met het maken van een keuze voor een risicoanalyse en beheersplan passend bij hun situatie en leidingwaterinstallatie.

Conclusies

Er zijn voldoende mogelijkheden om binnen de bestaande regelgeving vereenvoudigde risicoanalyses en beheersplannen uit te voeren voor kleine eenvoudige prioritaire installaties die aan de NEN 1006-norm voldoen. ISSO-publicatieblad 55.1 biedt voldoende mogelijkheden voor het opstellen van een risicoanalyse en legionellabeheersplan voor kleine en overzichtelijke leidingwaterinstallaties; het is niet nodig hier een apart document voor op te stellen.

Het is echter wel nodig om bij de certificering van legionella-adviseurs en in het binnenkort te starten wijzigingstraject van de BRL 6010-certificering expliciet aandacht te schenken aan de verantwoordelijkheid van de adviseurs om geen onnodig uitgebreide en ingewikkelde risicoanalyses en beheersplannen op te stellen voor kleine eenvoudige prioritaire leidingwaterinstallaties.

Het is nodig om een door de overheid geaccordeerde informatiebrochure op te stellen die eigenaren van alle prioritaire leidingwaterinstallaties hulp biedt om een goed geïnformeerde keuze te maken uit offertes van legionella-adviseurs ten aanzien van legionellapreventie en hen wijst op de verantwoordelijkheden. Een dergelijke brochure kan door ISSO en de branche worden opgesteld en ter goedkeuring aan RIVM en het Ministerie van IenM worden voorgelegd.

RIVM: Ciska Schets, Ans Versteegh, Alvin Bartels
27 januari 2017