



## **BIJLAGE: nadere uitwerking van zorgen over en bezwaren tegen beleidsvoornemens legionellaregelgeving**

In deze bijlage bij de brief van de Fenelab TC Legionellaregelgeving brief (kenmerk 3FENE-SEC.16554.B) wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de aanleiding van de oprichting van de Fenelab Technische Commissie Legionellaregelgeving (hierna TC) begin dit jaar en wat wij de achterliggende maanden hebben ondernomen om een beter beeld te krijgen van de beleidsvoornemens;
- de zorgen en bezwaren die er leven in onze achterban en onze bevindingen naar aanleiding van de analyse en evaluatie van de beleidsvoornemens.

Deze bijlage gaat in op de inhoudelijk en procesmatige aspecten samenhangende met uw beleidsvoornemens. Voor de inhoudelijke bezwaren verwijzen wij ook naar de publicatie over de lancering van onze TC<sup>1</sup>, het in onze opdracht uitgevoerde literatuuronderzoek<sup>2</sup>, alsmede naar de recentelijk door Water Alliance<sup>3</sup> gepubliceerde paper.

### **Fenelab en de Technische Commissie Legionellaregelgeving**

Fenelab is dé branchevereniging van geaccrediteerde laboratoria en kalibratie- en inspectie-instellingen in Nederland en telt ruim 100 leden. Fenelab is actief in vijf sectoren: AgroFood, Bouw, Elektro, Milieu en Asbest. Binnen iedere sector buigen vakdeskundigen zich over technische aangelegenheden. Fenelab heeft een lange historie van betrokkenheid bij de wijziging en implementatie van regelgeving en (norm)documenten die relevant zijn voor onze laboratoria en instellingen. In dat kader is Fenelab vertegenwoordigd in veel overlegvormen van de Rijksoverheid en normcommissies.

Bij Fenelab zijn ook waterlaboratoria en inspectiebedrijven aangesloten die actief zijn op het gebied van legionellaonderzoek. Deze instellingen hebben zich begin dit jaar binnen Fenelab georganiseerd in een TC. De aanleiding daarvoor is de zorg over de beleidsvoornemens van uw ministerie om legionellaonderzoek te gaan focussen op Legionella pneumophila en (in de meeste gevallen) niet langer op Legionella non-pneumophila.

### **Wat hebben wij de achterliggende tijd gedaan?**

In de TC hebben we eerst in kaart gebracht wat de beleidsvoornemens precies zijn en is geïnventariseerd welke zorgen en vragen er onder onze leden leven. In vervolg daarop hebben we gesproken met medewerkers van de beleidsdirectie van uw ministerie en zijn we toegetreden tot de door het ministerie ingestelde Klankbordgroep. In oktober 2023 hebben wij voor de eerste keer deelgenomen aan een vergadering van de Klankbordgroep.

---

<sup>1</sup> <https://fenelab.nl/sectoren/milieu/tc-legionellaregelgeving/>.

<sup>2</sup> Nederland moet zich blijven focussen op zowel Legionella pneumophila als Legionella non-pneumophila, Monique Bastmeijer, 21 juli 2023

<sup>3</sup> Loslaten Legionella non-pneumophila is doodzonde, Water Alliance, 2023



Verder hebben wij een literatuuronderzoek laten uitvoeren in reactie op het rapport *Met recht naar een doeltreffender legionellapreventie*. Dit rapport van Berenschot / KWR vormt de basis voor uw beleidsvoornemen. Uit het in onze opdracht uitgevoerde literatuuronderzoek blijkt dat het loslaten van het testen op *Legionella non-pneumophila* wetenschappelijk niet onomstreden is.

Op 24 oktober 2023 hebben wij een Rondetafelbijeenkomst georganiseerd. Daaraan hebben hoegenaamd alle bij dit onderwerp betrokken stakeholders deelgenomen, inclusief het ministerie van IenW en KWR en leden van de door u ingestelde Klankbordgroep. Wij waarderen het overigens zeer dat een medewerker van uw beleidsdirectie bereid is gevonden om een presentatie te verzorgen tijdens het Rondetafelgesprek.

### **Bevindingen, zorgen en bezwaren naar aanleiding van de analyse en evaluatie van de beleidsvoornemens**

Inmiddels hebben wij een goed beeld gekregen van wat er inhoudelijk speelt en welke inhoudelijke vragen en zorgen er in het werkveld zijn. Wij hebben dit binnen onze TC niet alleen inhoudelijk, maar ook procesmatig geëvalueerd en daarbij gekeken naar de (proces)aanpak van het ministerie. Hieronder vatten wij onze bevindingen samen.

- Berenschot / KWR heeft in 2021 een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd en op basis daarvan geconcludeerd dat het testen op *Legionella non-pneumophila* kan worden losgelaten. Wij zijn geen wetenschappers, maar stellen vast dat deze conclusie niet onomstreden is.
- Er kan niet worden uitgesloten dat als gevolg van uitvoering van deze conclusie extra gezondheidsrisico's ontstaan voor kwetsbare groepen in onze samenleving. Dat speelt temeer gezien de demografische ontwikkelingen en de veranderende situatie rondom wonen en zorg in ons land. Ook dient dit te worden beschouwd in relatie tot mogelijke beleidsontwikkelingen op het gebied van energietransitie en klimaatadaptatie.
- De conclusie om het testen op *Legionella non-pneumophila* voor het merendeel van de zogenoemde 'prioritaire' instellingen los te laten, maar voor bepaalde 'prioritaire' instellingen in stand te houden, valt moeilijk te begrijpen en is niet uit te leggen in de dagelijkse praktijk. Ook vragen wij ons af wat hiervoor de wetenschappelijke onderbouwing is.
- De onderzoeksvraag aan Berenschot / KWR (2021) luidt: "Welke voorschriften zouden op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten moeten worden aangepast, en op welke wijze?". Het voornemen om het testen op *Legionella non-pneumophila* los te laten, is enkel op dit rapport gebaseerd. Berenschot / KWR geeft een advies op basis van "wetenschappelijke inzichten" (paragraaf 7.6). De (wetenschappelijke) vraagstelling is te beperkt en ontoereikend om alleen op basis daarvan beleidskeuzes te kunnen maken.
- Overigens merken wij op dat de vraagstelling van Berenschot / KWR (in ieder geval ter zake de vraagstelling van het wel / niet testen op *Legionella non-pneumophila*) beperkter is dan de titel en sommige passages in het rapport doen vermoeden. Berenschot / KWR stellen dat onderzoek wordt gedaan naar de "uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid", maar hoofdstuk 7 van

het rapport is echter veel beperkter en gaat op deze aspecten niet of nauwelijks in (omdat hiernaar ook geen onderzoek is gedaan).

- De beleidsdoelstelling en het daarmee te bereiken resultaat is onbekend en niet onderzocht. Er is sinds het verschijnen van genoemd rapport door of in opdracht van het ministerie geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van deze beleidskeuze voor de dagelijkse werkwijze rondom legionellaonderzoek en het beheer van leidingwaterinstallaties. Berenschot / KWR wijst in paragraaf 7.7 overigens wel op deze gevolgen<sup>4</sup>.
- Het voorgaande vinden wij zeer opmerkelijk. Het is het ministerie genoegzaam bekend dat de haalbaarheid en effectiviteit van de wijziging van beleid en regelgeving niet alleen een wetenschappelijke afweging vereist, maar vooral ook afhangt van de implementatie daarvan in de praktijk. Dat geldt zeker voor een complex beleidsveld van legionellapreventie en voor drinkwaterveiligheid in algemene zin.
- Sinds 2021 is door het werkveld meermaals de aandacht gevraagd voor de praktische bezwaren van het beleidsvoornemen. Deze worden door het ministerie ter zijde geschoven door te verwijzen naar het onderzoek Berenschot / KWR. Dat is onjuist omdat het rapport van Berenschot / KWR enkel is gebaseerd op een wetenschappelijke analyse met een beperkte vraagstelling. Dat is bovendien een gemiste kans om het beleidsvoornemen op de noodzakelijke praktische haalbaarheid en effectiviteit te toetsen. Ook is dat een gemiste om draagvlak te verwerven voor de uiteindelijke invoering.
- Wij vinden het onbegrijpelijk dat er sinds verschijnen van het rapport van Berenschot / KWR (2021) geen planmatige en procesmatige aanpak is gevolgd om de haalbaarheid en effectiviteit te onderzoeken en te toetsen. In ons overleg met medewerkers van de beleidsdirectie hebben wij hierover diverse vragen gesteld, maar daarop kon geen antwoord worden gegeven.
- Het gaat daarbij om voor de hand liggende vragen. Zoals de (eerste) vraag wat precies het doel is van het afschaffen van het testen op Legionella non-pneumophila. Het lijkt erop dat het voornaamste doel is om kosten te besparen. Er is echter geen onderzoek gedaan naar welke kostenbesparing dit concreet oplevert, maar belangrijker nog ook niet welke kostenverschuivingen dit in de hele keten van legionellapreventie zal veroorzaken en wat dan per saldo de kostenbesparing zal zijn.
- Het invoeren van uw beleidsvoornemen wordt door het ministerie kennelijk vooral gezien als een technische aanpassing van de Regeling legionellapreventie. Daarvan circuleert al een concept, overigens zonder een concept van de Nota van Toelichting. De legionellamonitoring is echter geregeld en uitgewerkt in tal van technische normdocumenten en ook op andere plaatsen in de (bouw)regelgeving. Onderzoeksmethodes van inspectiebedrijven zijn hierop gebaseerd en ook duizenden legionellabeheersplannen van leidingbeheerders.

---

<sup>4</sup> Zie paragraaf 7.7: "Een aanpassing in lijn met het bovenstaande zal invloed hebben op laboratoria, gebouwbeheerders, installatiebeheerders, legionellapreventie-adviseurs (BRL 6010) en handhavers (ILT)."

- Wij vinden het zeer opmerkelijk dat er geen inventarisatie is uitgevoerd van wat er allemaal moet worden aangepast en geregeld bij invoering van de Regeling legionellapreventie. Dat is immers een voorwaarde voor invoering en inwerkingtreding van de wijziging.
- In dat verband wijzen wij verder op de voorwaarde die is gesteld dat er betrouwbare en gevalideerde analysemethode(n) op de Nederlandse markt beschikbaar moet(en) zijn. In de hoofdtekst van de brief hebben we daarop ook al gewezen. Deze methode(n) dient / dienen effectief en gevalideerd te zijn. Hiernaar is onderzoek gedaan door RIVM, die diverse aanbevelingen doet voor nader onderzoek en vervolgacties als voorwaarde voor invoering van de beleidsvoornemens. Het is onduidelijk wat hiervan de stand van zaken is, of de vervolgonderzoeken en acties in gang zijn gezet en hoe zich dit verhoudt tot het voornemen van uw ministerie om binnenkort een voorstel voor wijziging van de regelgeving in procedure te brengen.

Onder andere (maar niet uitsluitend) kan daarbij worden verwezen naar de onderstaande tekst in hoofdstuk 5 van het RIVM rapport:

*Het is noodzakelijk om aanvullend onderzoek te doen naar de prestatiekenmerken, waaronder een validatiestudie, om te onderzoeken of deze methoden als alternatief kunnen dienen voor ISO 11731. Het vergelijken van de verschillende methoden om tot een 'ideale' methode te komen is lastig, omdat hierbij verschillende factoren een rol spelen:*

- *Door de jaren heen zijn ontwikkelingen en verbeteringen doorgevoerd in de NEN-EN-ISO 11731 wat resulteerde in verschillende versies van ISO 11731. In de gevonden literatuur zijn de alternatieve methoden vergeleken met verschillende versies van ISO 11731 en dit kan een effect hebben op het toetsen van de gelijkwaardigheid.*
- *Niet voor alle detectiemethoden zijn alle prestatiekenmerken en andere eigenschappen van de methode inzichtelijk, wat vergelijken van methoden lastig maakt.*
- *Grote variatie in het aantal vergelijkende studies voor een andere methode ten opzichte van de referentiemethode. Enkele methoden werden slechts in één artikel vergeleken en een andere methode in 12 artikelen.*
- *Vergelijkingsstudies zijn voor diverse toepassingen uitgevoerd, bijvoorbeeld detectie van verschillende soorten Legionella of verschillende typen en hoeveelheden water.*

*Het is op basis van de huidige gegevens niet mogelijk om één 'ideale' methode aan te wijzen voor de detectie van Legionella pneumophila of Legionella spp. in water. Het is aan te bevelen om in gesprek met deskundigen te bepalen welke methoden het meest geschikt zijn om te gebruiken als monitoringsinstrument voor het legionellabeheer en welke voorwaarden hieraan gesteld moeten worden.*

Overigens vinden wij het zeer opmerkelijk dat op basis van het RIVM-onderzoek in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 31 mei 2023 wordt opgemerkt dat uit dit onderzoek blijkt dat er meerdere geschikte analysemethoden op de markt zijn. Daarmee wordt ons inziens een onjuiste duiding gegeven van de conclusies en aanbevelingen van RIVM. Wij voegen daaraan toe dat onderzocht moet worden of alternatieve methoden in de praktijk goed en betaalbaar zijn uit te voeren en dat de continuïteit is gewaarborgd.

- Tijdens de Rondetafelbijeenkomst d.d. 24 oktober 2023 ontstond het beeld dat het ministerie, maar ook een aantal van de vertegenwoordigers uit de Klankbordgroep, zich op het standpunt stellen dat deze praktische zaken een gevolg zullen zijn van de wijziging van de regelgeving. Dat is echter onjuist. Deze zaken zijn een voorwaarde om tot een goede en verantwoorde invoering te besluiten.

- Dat geldt ook voor het thema communicatie. Ook dit lijkt bij het ministerie, en bij een aantal vertegenwoordigers in de Klankbordgroep, niet of nauwelijks op het netvlies te staan. Dat is opvallend, aangezien ook dit een belangrijke voorwaarde is voor een effectieve en verantwoorde invoering.
- Zodra de wijziging van de regelgeving wordt doorgevoerd, zal dit moeten worden toegelicht en uitgelegd aan bedrijven en personen die zich bedrijfs- en beroepsmatig bezighouden met legionellaonderzoek en -monitoring. Belangrijker nog is de communicatie aan de talrijke leidingbeheerders. Ook hierover is niet nagedacht, terwijl de succesvolle implementatie juist daarvan afhangt.
- Dat geldt overigens temeer nu legionella(preventie) politiek en maatschappelijk een gevoelig thema is, met overigens twee gezichten. Enerzijds zal de risicoacceptatie maatschappelijk en politiek zeer gering zijn zodra er als gevolg van gewijzigd beleid en regelgeving blijkt dat er legionellabesmettingen optreden met grote / fatale gevolgen. Anderzijds zal het afschalen van legionellapreventie in de dagelijkse werkpraktijk juist leiden tot een dalende risicoperceptie en minder aandacht voor een adequaat beheer door beheerders van drinkwaterinstallaties.
- Ook dit punt is volledig onderbelicht en dat brengt ons bij een ander punt. Het rapport van Berenschot / KWR dateert van 2021. Sindsdien hangt uw beleidsvoornemen 'boven de markt'. De vraag is wat er sindsdien concreet is gedaan om dit beleidsvoornemen te implementeren. Kortom, wat is het plan en wat is de planning? Uit het overleg met het ministerie en door onze deelname aan de Klankbordgroep blijkt dat dit plan er eigenlijk niet is. Ondertussen heeft het signaal dat er iets gaat veranderen uiteraard ook het werkveld bereikt. Onze mensen merken dat in hun dagelijkse werkpraktijk en nemen al waar dat de risicoperceptie van leidingbeheerders kantelt en dat soms badinerend wordt gedaan over hun werk. U begrijpt dat ook dat een zeer onwenselijke ontwikkeling is.
- Er zijn veel ontwikkelingen gaande rondom de borging van onze drinkwaterkwaliteit nu en in de toekomst. Daarin spelen ook thema's als duurzaamheid, waterbesparing, energietransitie en klimaatadaptatie. Het rapport van Berenschot / KWR richt zich specifiek op de legionellapreventie. In het rapport worden meerdere adviezen gegeven. Een samenhangend implementatieplan op basis waarvan een en ander tot uitvoering gebracht moet worden, ontbreekt echter, althans ons is niet duidelijk geworden dat een dergelijk plan beschikbaar is. Sommige adviezen zijn al geïmplementeerd, andere worden geïmplementeerd en van sommige adviezen is de vraag of ze worden geïmplementeerd. Dat is zorgelijk, aangezien de adviezen samenhang en afhankelijkheidsrelaties hebben.
- Er is geen integrale beleidsvisie en aanpak rondom de toekomst van de Legionellaregelgeving. Dat blijkt uit de constatering dat de beleidsvoornemens ter zake legionellapreventie niet (zichtbaar) zijn afgewogen tegen andere beleidsontwikkelingen de komende tijd, zoals de eerdergenoemde demografische ontwikkelingen, de veranderende situatie rondom wonen en zorg



in ons land en gelet op mogelijke beleidsontwikkelingen op het gebied van energietransitie en klimaatadaptatie. Een gestructureerde Kennisagenda rondom legionella ontbreekt.

- Dat brengt ons tot slot bij de rol, positie en het functioneren van de door uw ministerie ingestelde Klankbordgroep.
- Kennelijk wordt aan deze Klankbordgroep door het ministerie groot gewicht toegekend. Dat blijkt uit de Kamerbrief aan de Tweede Kamer (d.d. 31 mei 2023; kenmerk IENW/BSK-2023/15127), maar ook uit de reactie van het ministerie op onze zorgen en praktische bezwaren. De verweerlijn is dan dat dit allemaal is besproken in de Klankbordgroep. Ook Water Alliance, die al langere tijd haar zorgen kenbaar maakt, heeft deze ervaring.
- Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de Klankbordgroep als instrument wordt gebruikt om beleidskeuzes te legitimeren, terwijl de rol, positie en het functioneren van de Klankbordgroep zich daarvoor niet leent of in ieder geval niet kan lenen. In ieder geval is er ons inziens aanleiding om de rol, positie, samenstelling en het functioneren van de Klankbordgroep te verduidelijken en te verbeteren.