

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

Datum
24 oktober 2013

Onderwerp
Geen onnodige
veiligheidseisen
voor zwemmen in
oppervlaktewater

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/TvdH/2013/176

Bijlage(n)
2

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Vanuit het bedrijfsleven hebben we een signaal ontvangen dat uw ministerie, in het kader van de voorgenomen wet- en regelgeving ten aanzien van zwemwater, overweegt om toezicht op zwemmers in oppervlaktewater verplicht te stellen. Naar aanleiding van dit signaal hebben wij onderzoek laten verrichten. Het onderzoek heeft geresulteerd in het advies dat wij u hierbij aanbieden. Voor onze advisering maken wij gebruik van een toetsingskader dat bestaat uit de volgende vragen:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest gewenste instrument?
2. Zijn minder belastende alternatieven mogelijk en is regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?

Uw brief van 9 maart 2012 met onderwerp "Omgevingsrecht" maakt duidelijk dat de regelgeving ten aanzien van zwemwater wordt geïntegreerd in de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet. Gezien het signaal is daarbij met name de vraag aan de orde of additionele wet- en regelgeving het meest aangewezen instrument is en of de bestaande wet- en regelgeving niet minder belastend kan worden gemaakt, zonder dat daarbij het beleidsdoel buiten beeld raakt. Met dit advies willen wij een toename van de regeldruk voorkomen en maken wij u opmerkzaam op het bestaan van een minder belastend alternatief.

Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?

De overheid beoogt de veiligheid voor zwemmers in oppervlaktewater te bevorderen. Zwemmen in oppervlaktewater kan gevaarlijk zijn wanneer er bijvoorbeeld sprake is van onderwaterstroming, kuilen in de bodem of wanneer iemand die niet kan zwemmen te diep het water ingaat. Wij stellen voorop dat het belang van de veiligheid van zwemmers in zwemwater niet ter discussie staat. Wij begrijpen de wens om problemen op dit punt te

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

voorkomen. Daarbij is de vraag of additionele regelgeving daarvoor het meest aangewezen instrument is.

De cijfers van het CBS over het aantal verdrinkingsdoden in Nederland laten zien dat het gemiddelde sinds 2003 rond de 80 per jaar ligt. De cijfers van het CBS over het aantal verdrinkingen in buitenwater liggen in diezelfde periode rond de 6 per jaar.¹ De cijfers fluctueren van jaar tot jaar. Zo zijn er aanwijzingen dat het aantal verdrinkingen in oppervlaktewater in 2013 hoger ligt. Sinds 2003 lijkt er echter geen sprake te zijn van een structurele verslechtering van de situatie. Het is op voorhand daardoor niet duidelijk of en in hoeverre additionele regelgeving noodzakelijk is.

De veiligheid van zwemmers in aangewezen locaties wordt momenteel nagestreefd met meerdere beleidsinstrumenten:

- De aansprakelijkheid van de eigenaar van de aangewezen locatie is civielrechtelijk geregeld.
- De Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) regelt het aanwijzen van locaties door de Gedeputeerde Staten (GS). GS wijzen een locatie pas aan wanneer deze aan de gestelde normen, waaronder veiligheid, voldoet.
- De Whvbz regelt dat GS jaarlijks een onderzoek instellen naar de veiligheid van aangewezen locaties.
- Het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz) regelt dat “toezicht in voldoende mate” wordt uitgeoefend. Deze verplichting geldt alleen voor de aangewezen locaties categorie C, niet voor categorie D.²

Aangezien er geen sprake lijkt te zijn van een structurele verslechtering van het aantal verdrinkingen vanaf 2003, lijken aanvullende maatregelen om de veiligheid van zwemmers te borgen, niet opportuun. Het houden van toezicht op aangewezen locaties is bovendien niet verplicht op grond van Europese regelgeving. En verder is niet duidelijk of de aanwezigheid van toezicht de risico's van zwemmen ook daadwerkelijk verlaagt. Het is niet uitgesloten dat zwemmers (en degenen die hen vergezellen) zelf minder veiligheidsmaatregelen in acht nemen wanneer zij weten dat officieel toezicht aanwezig is.³

Wij constateren dat het aantal verdrinkingsdoden op aangewezen locaties niet structureel toeneemt, zodat er geen noodzaak is om aanvullende maatregelen te treffen om de veiligheid van zwemmers te borgen. Wij adviseren om in voorgenoemen wet- en regelgeving het toezichtregime op aangewezen locaties niet te verzwaren.

¹ <http://statline.cbs.nl>

² Categorieën A en B betreffen zwemmen of baden in niet-oppervlaktewater. Categorie C betreft een badinrichting in oppervlaktewater. Categorie D betreft een zwemgelegenheid in oppervlaktewater.

³ Helsloot e.a., “Toezicht op zwemwater, wat is redelijk?”, Stichting Crisislab, 2013. Zie verder ook Klamers artikel “Een pleidooi voor een sterke samenleving en het vertrouwen in informele regels” in Actal, *Merkbaar minder regeldruk*, Den Haag, 2013. In dit artikel identificeert Klamer het TomTom effect: als men op het digitale navigatiesysteem (i.c. het toezicht) koerst, verliest men al gauw het gevoel voor de juiste richting (i.c. de eigen verantwoordelijkheid).

Verder is het voor eigenaren van aangewezen locaties niet altijd duidelijk wat het nut en de noodzaak is van het aanbrengen van onderscheid in categorie C en D locaties met bijbehorend regime. De criteria daarvoor lijken niet eenduidig. Bovendien lijkt het onderscheid geen recht te doen aan het feit dat toezicht bij categorie C zwemgelegenheden - gezien de vaak aanzienlijke omvang en het grote aantal bezoekers op een zonnige dag - doorgaans niet adequaat kan geschieden in die zin dat de veiligheid zou kunnen worden gegarandeerd.⁴ Een minder belastend maar mogelijk niet minder effectief instrument kan zijn om op de beleving van burgers in te spelen (en een beroep op hun eigen verantwoordelijkheid te doen) door ze te wijzen op de risico's die zij lopen bij het zwemmen in aangewezen locaties. Dit kan mogelijk op dezelfde manier als waarop zij worden geïnformeerd over de waterkwaliteit. De provincie plaatst bijvoorbeeld waarschuwingen voor de aanwezigheid van blauwalg in het water van een aangewezen locatie, op de website en een bord ter plekke. Deze voorlichting is een minder belastend alternatief dan het hanteren van een toezichtverplichting voor aangewezen locaties.

De wet- en regelgeving maakt onderscheid tussen aangewezen locaties categorieën C (badinrichting in oppervlaktewater) en D (zweminrichting in oppervlaktewater). Wij adviseren om beide categorieën samen te voegen en hierop het lichtste regime toe te passen (i.c. het regime dat op dit moment van toepassing is op aangewezen locaties categorie D). Indien nodig kunnen de overheden waarschuwingen plaatsen op de website en op een bord (met pictogrammen) ter plekke, om de bewustwording van de risico's bij burgers te vergroten.

Met bovengenoemde adviezen willen wij bijdragen aan de kabinetsbrede doelstelling voor het verlagen van de regeldruk voor bedrijven. Om die reden hebben wij deze brief in afschrift aan de Minister van Economische Zaken verzonden.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁴ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Agentschap NL, *Werkboek Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden*, 2010