

Toezicht op zwemwater, wat is redelijk?

Eindrapportage

I. Helsloot
D. de Vries
G. van Staalduinen



Toezicht op zwemwater, wat is redelijk?

Een maatschappelijke kosten- en batenanalyse naar
het begrip 'toezicht' rond aangewezen zwemlocaties

Auteurs

I. Helsloot

D. de Vries

G. van Staalduinen

De Stichting Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

© Stichting Crisislab, 12 februari 2013

Stichting Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	5
2. Achtergrond: het wettelijk kader	7
3. Zwemonveiligheid in cijfers	11
4. Het 'garanderen' van veiligheid op een zwem- locatie	21
5. Maatschappelijke kosten- en batenanalyse	35
6. Het geheel overziend	45
Bijlage respondenten	49

1. Aanleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor het onderzoek en de resulterende onderzoeksvraag beschreven.

RGV is een samenhangende groep vennootschappen, die vrijetijdsvoorzieningen voor een breed publiek (laat) exploiteren. Het streven is om deze kernactiviteit verder te optimaliseren en uit te breiden in kwalitatieve en kwantitatieve zin. De ondersteunende activiteiten op het gebied van recreatie en toerisme moeten de middelen genereren om de hoofddoelstelling te realiseren. De rol die RGV vervult is initiërend, exploiterend, faciliterend en ondersteunend.

Naar verwachting worden de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) en het bijbehorende besluit vervangen door de Zwemwaterwet. Deze nieuwe wet regelt de kwaliteit en veiligheid in één wet en is (deels) een implementatie van de Europese Zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG, 15-2-06). De uitkomsten van de discussie over deze nieuwe wetgeving kunnen consequenties hebben voor de wijze waarop RGV (en andere exploitanten van 'aangewezen zwemlocaties') haar taken uitvoert en financiert.

Vanuit haar belang en met inzet van haar expertise wil RGV een proactieve rol spelen bij het traject rondom de totstandkoming van de nieuwe Zwemwaterwet.

In dit kader is aan Crisislab verzocht om voor het onderdeel van de zwemveiligheid van zwem- en badgasten een 'maatschappelijke kosten en baten analyse' (mkba) op te stellen voor de veiligheidsmaatregel 'toezicht'. Deze analyse kan de bijdrage van RGV ondersteunen bij de

landelijke discussie over het tot stand komen van nieuwe landelijke regels over het toezicht rondom 'aangewezen zwemlocaties'.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

'Wat is redelijk risicobeleid voor open zwemwater en hoe ziet de maatschappelijke kosten- en batenanalyse eruit voor de zwemveiligheid van zwemmers en badgasten, toegespitst op de relatie tussen de in te zetten personele en materiële middelen van de beheerder en het aantal verdrinkingsdoden dat met de genomen maatregelen effectief kan worden voorkomen?'

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door een bijdrage van het OSO (het Overleg Samenwerkingsorganen Openluchtrecreatie). Het OSO is de grootste vertegenwoordiger van recreatieve terreinbeheerders in Nederland. De leden van het OSO beheren grootschalige intensief gebruikte recreatievoorzieningen, waaronder veel zwemlocaties. Als brancheorganisatie van recreatieve terreinbeheerders is het OSO dé brancheorganisatie voor beheerders van aangewezen zwemlocaties. Het OSO stelt zich tot doel voorwaarden te scheppen voor de duurzame ontwikkeling en instandhouding van de recreatievoorzieningen van haar leden. Bekende recreatiegebieden die door haar leden beheerd worden zijn, naast vele anderen: het Amsterdamse Bos, Spaarnwoude, Henschotermeer en Bussloo.

2. Achtergrond: het wettelijk kader

In dit hoofdstuk wordt kort het huidige wettelijke kader beschreven voor veiligheid op zwemlocaties.

Toewijzing van zwemlocaties

In de richtlijn voor het beheer van de Zwemwaterwet uit 2006, bekrachtigd door het Europees Parlement en de Europese Raad, staan inhoudelijke voorschriften voor het aanwijzen en afvoeren van zwemwateren.¹ Deze Europese regelgeving is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De verantwoordelijkheid voor de selectie van zwemwateren ligt bij de provincies. Zij stellen op grond van artikel 10b van de Whvbz jaarlijks een lijst op van zwemwateren, in samenwerking en samenspraak met ten minste Rijkswaterstaat, de waterschappen en de locatiebeheerders, exploitanten of initiatiefnemers van de verschillende locaties. Hoewel alle partijen inspraak hebben, is het eindoordeel van de provincie of een zwemlocatie zich ook daadwerkelijk 'aangewezen' mag noemen bindend. Een belangrijk verschil met veel andere vergunningsprocedures is dat het niet verboden is te zwemmen in een niet aangewezen zwemlocatie. Oftewel, zwemmen in Nederland is overal toegestaan, behalve op plaatsen waar het expliciet verboden is.

De volgende criteria spelen een rol in de eventuele aanwijzing van een zwemlocatie en de daarbij behorende categorie die de locatie krijgt:

- Is er sprake van oppervlaktewater?
- Is zwemmen op de locatie toegestaan?
- Komt er een groot aantal zwemmers op af (gelet op de inrichting)?
- Zijn er conflicterende functies aanwezig?

¹ Projectgroep Aanwijzen en Afvoeren (2009). *Protocol Aanwijzen en Afvoeren van Zwemlocaties*.

- Is de locatie veilig?
- Is de infrastructuur toereikend?
- Is het beheer en/of onderhoud van de locatie geregeld?

(NB: Het voldoen aan de definitie 'zwemwater', de afwezigheid van conflicterende functies en veiligheidsmaatregelen liggen wettelijk verankerd. De twee laatstgenoemde criteria leiden er normaliter niet toe dat een locatie geen aanwijzing krijgt. Wel kan het reden geven om naar verbetermaatregelen te kijken.)

Er bestaan vier verschillende categorieën zwemwateren.

- Indien er geen sprake is van oppervlaktewater, komt een zwemlocatie in aanmerking voor de A- of B-categorie. Het verschil tussen deze categorieën zit in het feit dat een A-locatie over bassins met water dieper dan 0,5 meter beschikt, terwijl dit bij B-categorieën niet het geval is. De bassins moeten ten minste een wateroppervlakte van 2 vierkante meter hebben.
- Indien er sprake is van baden in oppervlaktewater, gebeurt dat in zwemwateren uit de categorie C of D. Een zwemlocatie valt in de D-categorie op het moment dat de locatie niet als zwembad is ingericht. De exploitant is dan niet verplicht toezicht te houden op bezoekers. Bij een ingerichte locatie, vallend in de C-categorie, dient dit wel 'voldoende' te gebeuren.

Eisen aan toezicht

In de bestaande wet wordt gesproken over 'voldoende toezicht'. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de houder (lees: eigenaar of exploitant) van de aangewezen zwemlocatie (in het geval sprake is van een categorie C-locatie). Provincies verschillen onderling in hun toewijzingsbeleid. Eén provincie wijst locaties veelal als C-locatie aan, omdat ze op een bepaalde wijze ingericht zijn, maar verleent vervolgens een ontheffing voor het onderdeel toezicht. Bij een dergelijke vrijstelling

neemt de desbetreffende provincie op deze manier in feite de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over het toezicht over van de exploitant.

Uiteindelijk is het College van B&W verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente, bij situaties binnen de gemeentegrenzen, en zodoende ook voor eventueel noodzakelijke hulpverlening.^{2 3} Vanuit de bevoegdheden die bij deze verantwoordelijkheid horen, kan zij in acute noodsituaties ook maatregelen treffen zoals het sluiten van zwemwateren. Dit is echter geen basis voor het kunnen stellen van nadere eisen aan de exploitant of de zwemlocatie. In het bijzonder ligt de verantwoordelijkheid voor hulpverlening daarmee in elk geval niet bij de houder van de zwemlocatie.

² Beantwoording Kamervragen van de leden Van Dekken en Dijsselbloem (PvdA) over de (on)veiligheid op en rond het water, dd. 21-09-2012.

³ Indien een situatie of crisis qua omvang gemeentegrens-overschrijdend is, neemt de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden van de burgemeester over. In het geval van (verdrinkings)gevallen bij aangewezen zwemlocaties is van deze overschrijding van gemeentegrenzen echter geen sprake.

3. Zwemonveiligheid in cijfers

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in het aantal slachtoffers van 'zwemonveiligheid' per jaar. Daarbij wordt gekeken naar de verschillen tussen verschillende bronnen en wordt behalve het aantal slachtoffers ook de locatie van de verdrinkingsongevallen belicht.

Verdrinkingen en bijna-verdrinkingen

We hanteren hierbij in de eerste plaats de maat 'verdrinkingsdoden'. Zoals hierna zal blijken zijn (zelfs) de cijfers over het aantal verdrinkingen per jaar in de verschillende soorten wateren enigszins diffuus. In de tweede plaats maken we hier de stap van 'algemeen' naar 'specifiek', namelijk van het totale aantal verdrinkingsdoden naar het aantal dat verdrinkt in aangewezen zwemwateren, niet zijnde kustwateren.

Er zijn meerdere cijfers en statistieken over het aantal verdrinkingsdoden beschikbaar. Als bronnen gebruiken we het CBS, de Reddingsbrigade en Stichting Consument en Veiligheid. Deze kijken allen met een andere focus naar het aantal verdrinkingsdoden. Het is van belang de verschillende statistieken op bepaalde manieren van elkaar te onderscheiden.

- Hoewel het totaal aantal verdronken personen in Nederland wel de- gelijk relevantie heeft, moet voor dit onderzoek binnen de officiële cijfers van onder meer het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vooral worden gekeken naar het aantal (dodelijke) verdrinkings- slachtoffers in open wateren.
- Binnen het totaal aantal verdronken mensen in open wateren moet onderscheid worden gemaakt tussen het aantal verdronken mensen

in de aangewezen zwemlocaties (categorie C en D)⁴, welke in dit onderzoek centraal staan en het aantal verdrinken mensen in niet aangewezen locaties, zoals rivieren.

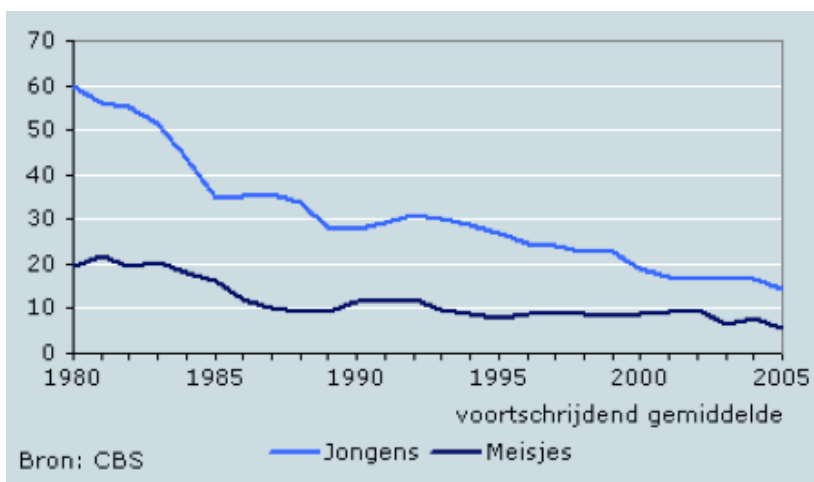
Verdrinkingsdoden

Het CBS becijfert het aantal verdrinkingsdoden in Nederland. Cijfers over de periode tussen 1982 en 2007 geven aan dat in die periode (een tijdsbestek van 25 jaar) in Nederland 2700 mensen om het leven zijn gekomen door verdrinking. De cijfers over het totaal aantal 'accidentele verdrinkingen' tonen aan dat het gemiddelde sinds 2003 – met enkele uitschieters naar boven en beneden – rond de 80 verdrinkingen per jaar ligt.

Totaal aantal 'accidentele verdrinkingen'	
2000	107
2001	85
2002	115
2003	87
2004	96
2005	93
2006	88
2007	76
2008	77
2009	81
2010	80
2011	74

⁴ C- en D-locaties zijn zwemlocaties die zich in oppervlaktewater bevinden. De beslissing of een locatie in de C- of D-categorie valt, ligt bij de desbetreffende provincie.

In de cijfers van het CBS over de periode 1980-2005 is nadrukkelijk ingezoomd op het aantal slachtoffers tussen 0 en 10 jaar: zij vormen een derde deel van alle verdrinkingen in Nederland. Dit betreft in totaal 885 kinderen, waarvan 669 jonger dan 5 jaar en 218 tussen 5 en 10 jaar. Belangrijk is het om te kijken naar de daling die in de curve van het aantal verdrinkingen onder jonge kinderen te zien is. Waar in 1980 nog ongeveer 80 kinderen per jaar omkwamen door verdrinking, is dat aantal in 2005 teruggelopen tot ongeveer 20 kinderen.



Aantal verdrinkingsdoden per jaar (kinderen onder de 10 jaar)

Waar verdrinken mensen?

Naast het aantal verdrinkingen is voor dit onderzoek de locatie van de ongevallen van belang. Het CBS maakt een duidelijk onderscheid, waarin cijfers voor verschillende locaties worden beschreven. Voor dit onderzoek dient de nadruk te liggen op het onderdeel 'verdrinking tijdens

baden in buitenwater’.⁵ Onderstaande tabel laat zien dat er fluctuaties bestaan in het aantal slachtoffers door de jaren heen, maar dat het aantal sinds 2000 niet boven de tien heeft gelegen.⁶

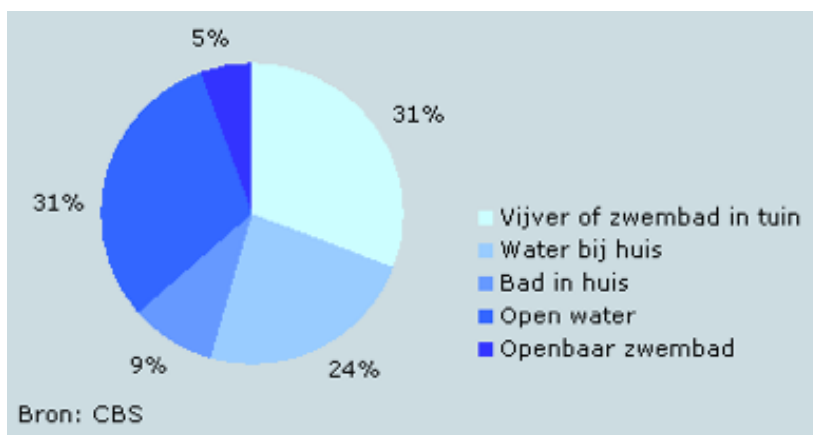
Aantal verdrinkingen ‘tijdens baden in buitenwater’	
2000	2
2001	4
2002	3
2003	6
2004	7
2005	5
2006	5
2007	-
2008	1
2009	10
2010	9
2011	6

De cijfers van het CBS tonen aan dat het aantal verdrinkingen dat valt binnen de categorie ‘val in buitenwater’ hoger ligt dan het aantal verdrinkingen tijdens ‘baden in buitenwater’. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan personen die van een boot vallen en vervolgens verdrinken. Omdat de focus van dit onderzoek op badgasten ligt, zijn deze incidenten niet meegenomen in de cijfers.

⁵ Het CBS definieert dit begrip niet. Aangezien er verder nergens over ‘baden in kustwater’ o.i.d. wordt gesproken, mag ervan worden uitgegaan dat ook verdrinkingen in kustwateren hieronder vallen.

⁶ <http://statline.cbs.nl>

Kijkend naar eerder genoemde leeftijdscategorieën blijkt uit onderzoek over de jaren 2003 tot en met 2005 dat ongeveer een derde van de slachtoffers in deze groep (kinderen onder de tien jaar) in open water is verdronken. Uitgaande van ruim dertig procent van de in totaal 20 verdrinkingslachtoffers, zijn dat zeven dodelijke verdrinkingen onder kinderen in die leeftijdscategorie, per jaar. Let wel: dit betreft alle verdrinkingen in open water, niet alleen van hen bij wie dat water ook een aangewezen zwemlocatie was.



Locatie van verdrinkingen (kinderen onder de 10 jaar)

Nieuwere statistieken van de Stichting Consument en Veiligheid, daterend uit 2011, zeggen dat het aantal fatale gevallen van verdrinking onder kinderen tot en met twaalf jaar jaarlijks veertien bedraagt.⁷ Een

⁷ Stichting Consument en Veiligheid (2011). *Verdrinking bij kinderen (0-12 jaar)*.

kwart daarvan vindt volgens deze cijfers plaats in een natuurgebied, dan wel open water. Afgerond: vier kinderverdrinkingsdoden per jaar.⁸ Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in voorbereiding op de nieuwe Zwemwaterwet een analyse laten uitvoeren naar de risico's van zwemmen. In de periode tussen 2000 en 2008 zijn gemiddeld vijf mensen per jaar verdronken in zee, grote rivieren of stilstaande wateren.⁹

Van deze verdrinkingen is het aantal verdrinkingen in de grote rivieren het hoogst. Volgens onderzoek van de Erasmus Universiteit vielen hier 44 verdrinkingsdoden in de afgelopen zeven jaar.¹⁰ In de periode 2000 tot 2008 zijn op die locatie elk jaar wel twee of meer incidenten geweest waarbij zwemmers zijn verdronken.¹¹ Rijkswaterstaat heeft in 2012 dan ook een campagne ingezet om het bewustzijn van de onveiligheid in rivieren te vergroten.¹² Relevant voor dit onderzoek is dat gesteld kan worden dat een relatief groot deel van het door het CBS beschreven aantal slachtoffers tijdens 'baden in buitenwater' verdrinkt tijdens het zwemmen in rivieren/niet aangewezen zwemlocaties.

⁸ De verschillen in de totaalcijfers kunnen worden verklaard door het feit dat Stichting Consument en Veiligheid alleen kijkt naar slachtoffers van 'privé- en sportongevallen'. Bovendien rekent Stichting Consument en Veiligheid met kinderen tot en met twaalf jaar, terwijl de grens voor het CBS op tien jaar ligt. Ook dit kan een deel van het verschil in cijfers verklaren.

⁹ COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2012). *Risicoanalyse badinrichtingen en zwemlocaties, ten behoeve van de Zwemwaterwet*.

¹⁰ Erasmus Universiteit Rotterdam, faculteit Geneeskunde (2012). *Verdrinking in grote rivieren, een verslag van de community projecten*.

¹¹ DHV (2008). *Fysieke Veiligheid Zwemmers in Oppervlaktewater. Achtergrondrapport*.

¹² Rijkswaterstaat Oost-Nederland (2012). *Zwemmen in grote rivieren gevaarlijk*. 24-07-2012.

Bijna-verdrinkingen

Hoewel de cijfers over bijna-verdrinkingen niet betrouwbaar zijn, kunnen deze ongevallen niet volledig buiten het onderzoek worden gehouden. Extra veiligheidsmaatregelen zouden er in theorie toe kunnen leiden dat bijna-verdrinkingen uit het heden in de toekomst verdwijnen. Het nadeel (zoals gezondheidsschade en de kosten van ziekenhuisopnamen) dat op die manier voorkomen kan worden, moet worden meegewogen in deze analyse. Schattingen spreken over 'enkele honderden tot duizend' bijna-verdrinkingen per jaar.¹³ Kijkend naar het aandeel van kinderen tot en met twaalf jaar hierin spreken de cijfers van Stichting Veiligheid en Consument over 89 ziekenhuisopnamen per jaar en 100 tot 150 behandelingen bij de spoedeisende hulp. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit het totaal aantal bijna-verdrinkingen betreft, niet alleen die als gevolg van zwemmen (in open wateren). Ook incidenten in en om het huis en in badinrichtingen vallen zodoende binnen deze categorie.

Vanwege het gebrek aan cijfers specifiek voor open zwemwater rekenen we in dit onderzoek met het volgende 'fictieve' getal: eerder zagen we dat ongeveer dertig procent van het totaal aantal verdrinkingen plaatsvindt in oppervlaktewater-locaties. Wanneer we dit percentage herleiden naar het totaal aantal te hospitaliseren bijna-verdrinkingen, stellen we dat 30 bijna-verdrinkingen per jaar ook daadwerkelijk incidenten zijn met een langdurig effect op de gezondheid.

Naar de toekomst

De Reddingsbrigade onderschrijft de cijfers over het aantal verdrinkingsdoden, maar maakt daar een kanttekening bij. Volgens haar verwachting zal het aantal verdrinkingsdoden – vooral onder kinderen –

¹³ www.verdrinking.nl, geraadpleegd op 07-12-12.

de komende jaren een grote groei doormaken. Hiervoor draagt zij twee redenen aan. Ten eerste wijst zij op de toestroom van Oost-Europeaanen, met name Polen en Bulgaren, die de komende jaren zal toenemen. Deze mensen zijn volgens de Reddingsbrigade veel minder opgegroeid in een zwemcultuur dan Nederlanders, en zullen zo de rol innemen die de laatste jaren door andere allochtonen werd bekleed.¹⁴ De tweede reden is het feit dat schoolzwemmen niet langer verplicht is. Door bezuinigingen bij gemeenten nemen de subsidies af en scholen zelf zien ook geen ruimte meer het te financieren.¹⁵

De cijfers samenvattend

Verschillende bronnen houden voor hun cijfers verschillende definities aan van het begrip verdrinkingen. Bovendien verschillen de cijfers. Dit zorgt voor een diffuus beeld. Desondanks toont de algehele trend, in de verschillende cijfers en onderzoeken, aan dat het totaal aantal slachtoffers van verdrinking de laatste jaren redelijk stabiel is gebleven. Wel is er sinds het midden van de jaren negentig onder kinderen een duidelijke afname zichtbaar, vooral onder jongens. Dit onderzoek richt zich niet alleen op het aantal verdrinkingen onder kinderen, maar onder de hele bevolking. Maar aangezien ongevallen in open water vaak kinderen betreft, zal in de uiteindelijke kosten- en batenanalyse vooral van de leeftijdscategorie tot tien jaar uit worden gegaan. Om niet een te lage inschatting te maken, zal in de rest van het onderzoek worden gerekend met een aantal van tien verdrinkingsdoden in open water per jaar. Belangrijk is om hierbij aan te tekenen dat:

¹⁴ Zie bijvoorbeeld *Metro*, 1 juni 2011.

¹⁵ Raymond van Mourik (directeur Reddingsbrigade) in *Binnenlands Bestuur* (4 juli, 2010).

- dit het aantal verdrinkingsdoden onder zwemmers in open water betreft. Of, volgens de CBS-definitie, 'tijdens baden in buitenwater'. (Ongevallen zoals een dodelijke val in een sloot wordt in dit onderzoek dus niet bekeken).
- dit het maximaal aantal verdrinkingsdoden sinds 2000 betreft.
- dit het aantal verdrinkingsdoden betreft onder het huidige niveau aan maatregelen op het gebied van fysieke veiligheid.
- dit aantal vermoedelijk hoog is ingeschat, aangezien ook het aantal verdrinkingen in niet aangewezen locaties (zoals rivieren) hieronder wordt meegerekend.

4. Het ‘garanderen’ van veiligheid op een zwemlocatie

In dit hoofdstuk komen verschillende typen veiligheidsmaatregelen aan de orde. Hierbij wordt gekeken naar het belang van leren zwemmen, preventieve maatregelen die door exploitanten van zwemwateren genomen kunnen worden, het belang van informeren dat onder meer gericht is op adequaat toezicht door ouders en naar toezicht door ‘professionals’. Na vervolgens voor- en nadelen van toezicht te hebben belicht, wordt ook ingegaan op de mening van burgers over dit onderwerp.

Leren zwemmen

Een belangrijke bronmaatregel om de veiligheid tijdens zwemmen te vergroten, is te zorgen dat het aantal kinderen dat kan zwemmen wordt vergroot. Twee oorzaken die volgens de Reddingsbrigade in de toekomst tot een groter aantal verdrinkingen zullen leiden, zijn de toename van het aantal allochtonen uit Oost-Europa en het afschaffen van het verplicht schoolzwemmen, al enkele jaren geleden. Toch is het aantal verdrinkingsdoden in de afgelopen jaren eerder af- dan toegenomen. Uit cijfers blijkt dat veel ouders het belangrijk vinden dat hun kinderen een zwemdiploma halen. Uit een onderzoek van de GGD Zuid-Holland West¹⁶ uit 2010 bleek dat van kinderen van acht jaar en ouder 93% een zwemdiploma had, terwijl dit bij elf jaar en ouder 97% bedraagt. Omdat gemeenten uit financiële overwegingen het schoolzwemmen veelal niet langer subsidiëren, financieren ouders het zelf. Wat betreft het effect van immigranten moet worden geconcludeerd dat met de komst van veel niet-Westerse allochtonen naar Nederland het aantal verdrin-

¹⁶ GGD Zuid-Holland West (2010). *Kinderenonderzoek 0-11 jaar. Mondhygiëne en Zwemvaardigheid.*

kingsdoden niet is gestegen. Wel toont het onderzoek van de GGD Zuid-Holland West aan dat het aantal kinderen zonder diploma onder allochtonen beduidend hoger ligt dan onder autochtonen.

Bestaand beleid voor risicobeheersing

In een door de Rijkswaterstaat Waterdienst (RWD) opgesteld achtergrondrapport over de fysieke veiligheid van zwemmers in oppervlaktewater worden voorwaarden genoemd die determinanten (kunnen) zijn van veilige of minder veilige zwemlocaties¹⁷. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende drie aangewezen zwemlocaties: kustwateren, stromende wateren en stilstaande wateren. Voor dit onderzoek worden de kustwateren niet geanalyseerd¹⁸. Vrijwel alle zwemlocaties die in dit rapport centraal staan beschikken over stilstaand water (want veelal gelegen in meren, plassen of dode rivierarmen¹⁹). Een voorbeeld hiervan is Recreatiegebied Bussloo.

Variabele toestandscriteria, zoals getijdewerking, wind en golven, spelen bij stilstaande of stromende wateren geen of in een dusdanig kleine mate een rol, dat hier slechts bij kustwateren naar gekeken wordt. In onze veiligheidsanalyse hoeft daar daarom geen rekening mee te worden gehouden.

De factoren die zowel bij stilstaand als bij stromend water effect (kunnen) hebben op de mate van veiligheid staan hieronder beschreven, als

¹⁷ DHV (2008). *Fysieke Veiligheid Zwemmers in Oppervlaktewater. Achtergrondrapport*.

¹⁸ Kustwateren vallen wel onder de definitie van 'aangewezen zwemlocaties', maar qua veiligheidsmaatregelen focust dit onderzoek zich vooral op binnenwateren. Overigens gelden veel van de genoemde maatregelen zowel voor (stilstaande) binnenwateren als voor kustwateren.

¹⁹ Via: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl>, geraadpleegd op 06-12-2012.

ook eventuele oplossingen voor de aan- of afwezigheid van de betreffende factor²⁰.

- Gevaarlijk gebruik zwemzone ➤ Als bijvoorbeeld ook recreatieboten, jetski's en surfers gebruik maken van de zwemzone, dienen zwimmers daar op een afdoende wijze over te worden geïnformeerd.
- Gevaarlijke objecten ➤ Indien gevaarlijke tastbare objecten worden gesignaleerd moet voorkomen worden dat gasten over de objecten lopen. Bovendien moeten bij dergelijke objecten waarschuwende maatregelen worden geplaatst.
- Steil talud waterbodem ➤ Het aanpassen van de bodemhelling.
- Ondermijnde waterbodem ➤ Door het aanbrengen van een zandlaag kan de stabiliteit worden vergroot.
- Zuigende waterbodem ➤ Het aanbrengen van een zandlaag en indien dit niet werkt kan ervoor gekozen worden de hele bodemlaag te verwijderen.
- Grillige waterbodem ➤ Er kan voor worden gekozen de diepe delen van het talud op te vullen met zand, zodat een meer effen waterbodem ontstaat.
- Afval/scherpe objecten ➤ Meest voor de hand liggend: het verwijderen van het afval of de scherpe objecten. Indien mogelijk kunnen ze fysiek begrensd worden, zoals ook het geval kan zijn bij gevaarlijke objecten.

Bij stromend water worden ook aangegeven als factoren die de veiligheid (kunnen) beïnvloeden:

- Begrenzing zwemzone ➤ Op basis van een bezoek wordt vastgesteld of de zwemzone fysiek wordt gescheiden van het open water.

²⁰ Deze factoren zijn afkomstig uit het eerder aangehaalde rapport van DHV (2008).

- Zwemmen buiten zwemzone ➤ Op basis van een bezoek wordt vastgesteld of zwemmers middels informatieborden worden geïnformeerd over de gevaren van zwemmen buiten de zwemzone.

Bij stilstaand water wordt, tot slot, als factor aangegeven:

- Ontbrekende zweminformatie ➤ Door zwemmers middels informatieborden te informeren over het gebruik van de zwemlocatie, worden onveilige situaties tot een minimum beperkt.

Een nog niet genoemde, maar wel belangrijke factor die de veiligheid van zwemmers kan beïnvloeden is de temperatuur van het water. Aan dit variabele criterium (want zelden constant) kan door de exploitant van de aangewezen zwemlocatie weinig worden veranderd. Wel is het van belang badgasten voor de eventuele gevaren die gepaard gaan met een te lage temperatuur van het water te waarschuwen.

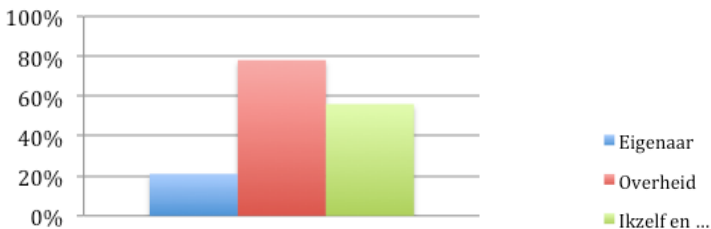
Wat vindt de burger ervan?

Onderzoek heeft uitgewezen hoe Nederlandse zwemmers aankijken tegen de onderwerpen 'schoon' en 'veilig' zwemmen.²¹ Hiervoor is een onderscheid gemaakt tussen zwembaden en open water. Wat blijkt is dat respondenten het belang van veiligheid in zwembaden met een 8,4 beoordelen, tegenover een 7,0 in open water. Een significant verschil, dat aangeeft dat veiligheid in zwembaden als belangrijker wordt beschouwd. Kijkend naar het onderdeel verantwoordelijkheid wordt zichtbaar dat de nadruk hiervoor bij open wateren (meren, plassen, rivieren, kanalen, vaarten en zee) bij de overheid wordt gelegd. In openbare en semi-openbare zwembaden (dus niet de categorie C- en D-locaties) wordt eerder naar de eige-

²¹ Bureau KLB (2011). *Burgers over zwemwater. Burgerraadpleging bij de herziening van de Zwemwaterwet.*

naar of beheerder van het complex gekeken. Overigens zijn de meeste zwemmers zich ervan bewust, en onderschrijven ze het ook, dat zwemmen op ‘niet aangewezen’ zwemlocaties op eigen risico is. “Gratis en niet aangewezen staan synoniem voor totale eigen verantwoordelijkheid”, zegt het rapport. Anders is dit wanneer men moet betalen voor de toegang tot de zwemlocatie. Een exploitant die bezoekers een toegangsprijs vraagt, moet rekening houden met dit verwachtingspatroon. (NB: dit is anders dan wanneer bezoekers alleen hoeven te betalen voor het mogen parkeren van hun auto).

Bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in open wateren?



Bron grafiek: Bureau KLB (2011). Burgers over zwemwater. Burgerraadpleging bij de herziening van de Zwemwaterwet.

Informatievoorziening

Bij alle factoren die de veiligheid kunnen beïnvloeden, geldt dat eerst moet worden gekeken naar de mogelijkheid de onveilige factor te doen verdwijnen tegen een 'redelijke' inspanning. Indien dit echter niet mogelijk of wenselijk is, geldt altijd dat goede informatievoorziening noodzakelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan informatieborden met symbolen die bezoekers in kennis stellen over de geldende veiligheidsvoorschriften en het eventueel aanwezige toezicht. Indien van badgasten, vanwege hun (jeugdige) leeftijd, redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat ze gehoor geven aan de oproepen in de informatievoorziening, ligt hier een taak voor hun ouders of begeleiders. Het is derhalve van belang volwassenen te informeren over de mogelijke gevaren die hun kinderen lopen.

Tegenover elk argument bestaat echter een contra-argument, blijkt uit de volgende casus:

Taalbarrière als moeilijkheidsfactor voor voorlichting

Het ongeval in het Henschotermeer in juli 2012, waarbij een 6-jarig jongetje van Afrikaanse afkomst uit het Friese Stavoren om het leven kwam, heeft de discussie over veiligheidsvoorschriften bij de in de provincie Utrecht gelegen aangewezen zwemlocatie verder aangescherpt. Extra waarschuwingen en fysieke maatregelen zijn het overwegen waard, zo zei woordvoerder van het politiekorps Meuleman.²² Gedacht moet worden aan meer en betere bordjes die de diepte van het water en het gevaar van de situatie aangeven. De vraag is echter of daarmee de verdrinking van het jongetje had

²² Algemeen Dagblad. *Recreatieschap en politie onderzoeken beveiliging van Henschotermeer*, dd. 28-07-2012.

kunnen worden voorkomen. De familie bleek geen woord Nederlands te spreken, wat niet bevorderlijk werkte tijdens de zoektocht naar het jongetje door de aanwezige hulpverleners. Aangezien er vanuit werd gegaan dat allochtone kinderen niet kunnen zwemmen, richtte de zoekactie zich aanvankelijk op het gebied buiten het water.

In 2002 gaf toenmalig minister Eduard Bomhoff van Volksgezondheid aan dat 'ingezetenen van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse afkomst een 2 tot 3 maal zo grote kans hebben om ten gevolge van een verdrinking te overlijden'.²³ Het onderzoek van Stichting Consument en Veiligheid zegt dat ongeveer veertig procent van de kinderen tot twaalf jaar, die betrokken zijn bij verdrinkingsincidenten, van allochtone afkomst is.²⁴

We vermelden hier kort de veiligheidscommunicatie vanuit de International Live Safing Federation (ILSF). Door middel van uniforme vlaggen proberen zij de veiligheid van zwemmers in de kustgebieden te vergroten. Deze vlaggen geven aan waar naar inschatting van de lokale toezichthouder of reddingsbrigade wel en niet veilig gezwommen kan worden en of er al dan niet een reddingsbrigade aanwezig is. In open wateren waarin geen sprake is van een kustgebied worden deze internationale vlaggen vooralsnog niet gebruikt. De reden hiervan is dat deze vlaggen met name zinvol zouden kunnen zijn voor locaties met sterk en meerdere malen per dag wisselende (weers)omstandigheden. Dit is bij open binnenwateren veelal nauwelijks het geval.

²³ Bomhoff, E. (2002). *Antwoorden op Kamervragen over verdrinkingen*, dd. 12-09-2002.

²⁴ Stichting Consument en Veiligheid (2011). *Verdrinking bij kinderen (0-12 jaar)*.

Toezicht door ‘professionals’

Toezicht heeft in de visie van verschillende respondenten twee mogelijke kanten:

- Preventief toezicht op naleving van specifieke zwemveiligheidsmaatregelen zoals de beperking van zwemmen door kleine kinderen tot aangewezen delen van het zwemwater.
- Toezicht als ‘repressieve maatregel’, dat wil zeggen geen preventieve maatregelen die verdrinking voorkomen maar als een vorm van hulpverlening die betekenis heeft als iemand al aan het verdrinken is.

In Nederland wordt tot dusverre de invulling van wat ‘voldoende toezicht’ is bij aangewezen zwemlocaties overgelaten aan de eigenaar of exploitant. De eerder genoemde veiligheidsmaatregelen kunnen daarmee (terecht) van invloed zijn op de mate waarop dat toezicht vervolgens noodzakelijk is.

Een blik over de grens leert dat ook in het buitenland veelal geen gebruik wordt gemaakt van handleidingen met uniforme criteria voor de beoordeling van veiligheidssituaties en het corresponderende toezicht.²⁵ Wel wordt in Vlaamse wetgeving voor ‘niet overdekte circulatiebaden’ aangegeven dat er toezicht plaats moet vinden, en wel één toezichthouder per 150 zwemmers, waarbij de helft van de toezichthouders ook als redder moet (kunnen) optreden²⁶ (uitzonderingen op deze regel daargelaten). Gezien de eisen voor de inrichting van de zwemlocatie – onder meer het feit dat de vloer ‘waterdicht’ moet zijn –

²⁵ DHV (2008). *Fysieke Veiligheid Zwemmers in Oppervlaktewater. Achtergrondrapport.*

²⁶ VLAREM II. Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne. Gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering.

vallen deze niet overdekte circulatiebaden echter niet te vergelijken met de in dit onderzoek bedoelde aangewezen zwemlocaties in Nederland.

Er lijkt een groot vanzelfsprekend vertrouwen te bestaan dat toezicht werkt: 'Uit eerder genoemde analyses naar de risico's van zwemmen blijkt dat de aanwezigheid van toezicht het risico op verdrinking verlaagt', aldus voormalig staatssecretaris Atsma mede namens de minister van V&J, de heer Opstelten.²⁷ Wij zien in de beschikbare studies geen hard bewijs voor deze ogenschijnlijk zo duidelijke aanname. (N.B. Overigens vervolgt de staatssecretaris: 'Er zijn echter ook andere maatregelen om het risico te verkleinen.' De staatssecretaris wijst hiermee terecht op de noodzaak om elke veiligheidsmaatregel te beoordelen op zijn kosten en baten in vergelijking met andere veiligheidsmaatregelen. Hiertoe zullen wij in het volgende hoofdstuk een aanzet geven).

Toeziethouders, hoe getraind ook, zijn mensen. Het bereik van hun toezicht is beperkt, en zelfs als de locatie zo wordt ingericht dat alle zwimmers in de gaten kunnen worden gehouden door toezichthouders, dan nog valt niet uit te sluiten dat er mensen verdrinken. Dit geldt ook als alle eerder beschreven veiligheidsmaatregelen zijn genomen. De casus 'Henschotermeer' illustreert duidelijk dat met de aanwezigheid van toezichthouders ook in 'ideale open zwemwatersituaties' niet alle gevaren zijn uitgesloten. Dit kan overigens niet verrassen gezien het eerder vermelde aantal verdrinkingsslachtoffers in zwembaden (waarbij omstandigheden als één toezichthouder per bassin (bij grote drukte of wanneer een springplank in gebruik is, zullen over het algemeen meerdere toezichthouders nodig zijn), transparant zwemwater en veel getrainde aanwezigen van toepassing zijn).

²⁷ Beantwoording Kamervragen van de leden Van Dekken en Dijsselbloem (PvdA) over de (on)veiligheid op en rond het water, dd. 21-09-2012.

Incidenten in het Henschotermeer

Een van de aangewezen zwemlocaties in Nederland waar constant (dat wil zeggen: op dagen dat er gezwommen wordt) lifeguards aanwezig zijn, is het Henschotermeer nabij de in de provincie Utrecht gelegen plaats Woudenberg. Uit navraag bij Recreatie Midden-Nederland blijkt dat de kosten van het door haar georganiseerde toezicht op alleen deze locatie tussen de 30.000 en 50.000 euro per zwemseizoen bedragen. Afhankelijk van het aantal bezoekers beschikt de zwemlocatie over één tot vijf lifeguards, en op topdagen wordt het Henschotermeer bezocht door zo'n 40.000 mensen. Ondanks het toezicht, blijft de locatie niet verstoken van incidenten. In juli 2012 verdronk, zoals al eerder in dit rapport bleek, een 6-jarig jongetje uit het Friese Stavoren. Het Afrikaanse jongetje, dat op bezoek was bij familie, werd om 13.45 uur vermist door de moeder en de andere kinderen van twee gezinnen van allochtone afkomst. Het lichaam werd pas anderhalf uur later boven water gehaald. Het jongetje is verdronken in een ondiep deel van het meer, vlak bij de plek waar zijn familie op het strand lag.²⁸ In 2010 verdronk een jongen van 8 jaar²⁹, terwijl in 2003 een jongetje van 5, die voor het laatst gezien was bij de ijskraam, het leven liet in het Henschotermeer. Duikers vonden het lichaam van het jongetje in het water.³⁰ Ondanks de aanwezigheid van toezicht heeft het Henschotermeer dus een historie aan incidenten. De vraag die hiermee rijst: wat is nu de waarde van toezicht?

Waar toezicht bij open wateren vaak ontbreekt, want in het geval van categorie D-locaties niet noodzakelijk, is deze bij zwembaden (waar-

²⁸ Algemeen Dagblad. *Veel kritiek na verdrinken jongetje (6)*, 25-07-2012.

²⁹ ANP. *Jongen (8) verdronken*, 05-08-2009.

³⁰ Algemeen Dagblad. *Jongetje verdrinkt in Henschotermeer*, 05-06-2003.

voor entree betaald dient te worden) wel aanwezig. Vanwege verschillen tussen inrichtingen 'is niet gekozen voor gedetailleerde voorschriften en wordt alleen de eis gesteld dat toezicht in voldoende mate wordt uitgeoefend.'³¹ Bovendien wordt gesteld dat de exploitant verantwoordelijk is het toezicht naar eigen inzicht en ervaring uit te oefenen. Gesteld kan worden dat toezicht bij zwembaden (badinrichtingen) makkelijker gestalte kan krijgen dan bij open wateren. Dit omdat zwembaden worden aangelegd met een grote overzichtelijkheid, afsluitbaar zijn en, afhankelijk van of het zwembad binnen of buiten is gelegen, minder of zelfs geen last hebben van externe (weers)omstandigheden.

Indien er voor toezicht wordt gekozen, is de vraag wie in de gaten moeten worden gehouden en of daarmee ook de bewegingsvrijheid van de zwemmers niet automatisch wordt beperkt. Toezicht lijkt alleen functioneel wanneer alle zwemmers binnen aangegeven gebieden van beperkte omvang in het water blijven. Gezien het grote aandeel van kinderen onder tien jaar in het aantal verdrinkingsgevallen, zal het toezicht zich bovendien op die groep (moeten) focussen. De vraag is dan ook of meer toezicht in het volgende geval een oplossing was geweest.

Is toezicht alerter dan een vriendengroep?

'Een 20-jarige man uit Etten is dinsdag verdronken in recreatieplas Slootermeer, bij zijn woonplaats in de Achterhoek. Volgens de politie was hij met vrienden aan het zwemmen, toen hij op een gegeven moment niet meer boven water kwam. Duikers van de brandweer vonden de drenkeling korte tijd later. Omdat de familie nog niet is geïnformeerd, wil de politie nog niet zeggen waar het slachtoffer vandaan komt.'³²

³¹ Toezichtplan Verenigingen.

³² ANP. *Man verdronken in recreatieplas*, 28-06-2011.

Kan toezicht niet ook averechts werken?

Uit gesprekken met betrokkenen in de recreatiesector, maar ook met actoren bij betrokken overheden en andere instanties, blijkt dat breed de angst leeft dat 'geïstitutionaliseerd' preventief en/of repressief toezicht ook voor schijnveiligheid zorgt. De reactie van badgasten op de aan- of afwezigheid van toezichthouders is nog nooit wetenschappelijk gemeten. Wetenschappelijke literatuur leert ons echter wel dat mensen zich vaak onveiliger gaan gedragen indien zij zich veilig wanen. John Adams (2001)³³ laat zelfs zien dat het creëren van een gevoel van onveiligheid een middel kan zijn voor een in werkelijkheid veilige situatie. Ongelukken in het verkeer komen veelal voor op overzichtelijke voorrangskruisingen en rotondes, daar waar mensen zich veelal veilig voelen. Het aanleggen van rotondes waarbij verkeersdeelnemers de overkant (lees: het tegemoetkomende verkeer) niet of nauwelijks kunnen zien en zich daardoor onveilig voelen, leidt juist structureel tot minder verkeersongevallen.³⁴ Dit concept is de basis van het zogenaamde 'Shared space principe', dat gebaseerd is op het idee van het subjectief onveiliger maken van de verkeerssituatie.³⁵ Doordat de subjectieve veiligheid afneemt, zal een weggebruiker immers alerter en voorzichter rijgedrag vertonen, waardoor de objectieve veiligheid juist toeneemt.

In het geval van zwemlocaties zou deze denkwijze tot gevolg hebben dat zwemmers en verwanten van zwemmers minder veiligheidsmaatregelen in acht nemen en hun verwanten minder zelf in de gaten houden, omdat zij weten dat er officieel toezicht aanwezig is en er bovendien vanuit gaan dat dit toezicht ook goed werkt. De kans is groot dat daarmee schijnveiligheid, en dus meer onveiligheid ontstaat. Indien echter middels informatieborden wordt aangegeven dat toezicht ont-

³³ Adams, J. (2001). *Risk*. UCL Press.

³⁴ Elvik, R. (2004). *The Handbook of Road Safety Measures*. Emerald Group Publishing.

³⁵ In Nederland is verkeerskundige Hans Monderman de pionier op dit terrein.

breekt en mensen op hun eigen verantwoordelijkheid het water ingaan,
zal dat hun alertheid volgens bovenstaande inzichten vergroten.

5. Maatschappelijke kosten- en baten analyse

Veiligheidsmaatregelen hebben altijd een prijs. Daarom is het onjuist om te denken volgens de stelregel 'baat het niet dan schaadt het niet'. In dit hoofdstuk gebruiken wij een beoordelingskader dat is opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK om de kosten en baten van zwemtoezicht in beeld te brengen.³⁶

Uitgangspunten voor de mkba

Door het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse ontstaat inzicht in wat maatregelen, in dit geval toezichtsmaatregelen voor aangewezen zwemlocaties, aan directe en indirecte baten kunnen opleveren en tegen welke kosten. De kerngedachte daarbij is dat er in deze casus van toezicht op zwemwater niet meer mag worden uitgegeven aan preventie (toezicht) dan men verwacht te verdienen aan de besparingen op levensjaren. Voordat de twee beslisregels voor dit onderzoek worden gepresenteerd, geven we enkele relevante feiten en rekenaannames.

- De gemiddelde levensverwachting in Nederland is **80** jaar.
- Slachtoffers van verdrinking zijn overwegend kinderen. In dit onderzoek gaan we daarom uit van een gemiddelde leeftijd van **20** jaar voor verdrinkingslachtoffers. We rekenen daarmee met een 'gemiddeld verlies aan gezonde levensjaren' van **60** jaar.

³⁶ Helsloot, I., Pieterman, R. & Hanekamp, J.C. (2010) *Risico's en redelijkheid. Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- In dit onderzoek hanteren voor het aantal verdrinkingen de bovengrens van de afgelopen jaren volgens het CBS, dat wil zeggen **10** verdrinkingsdoden per jaar.
- Volgens de eerder beschreven redenering wordt in dit onderzoek gerekend met het getal van **30** te hospitaliseren bijna verdrinkingen per jaar.
- Een te hospitaliseren bijna verdrinking betekent, zoals eerder beschreven, een langdurig effect op de volksgezondheid. Hiervoor wordt gerekend met **1** verloren gezond levensjaar.
- Er wordt gerekend met een aantal van **700** aangewezen zwemlocaties. Hiermee vallen aangewezen zwemlocaties aan de kust dus binnen deze berekening.

De onderliggende redenering in twee beslisregels

Ten grondslag aan kosten-batenanalyses voor veiligheidsbeleid liggen twee beslisregels. De eerste bepaalt of een risico 'toegelaten' moet worden, de tweede hoeveel geld mag worden besteed aan veiligheidsbeleid voor toegelaten risico's.

Beslisregel: Mensen zijn vrij om op vrijwillige basis risico's te lopen die derden geen schade berokkenen.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld mensen die in een wijk wonen waar een fabriek wordt geplaatst, kiezen mensen er zelf voor om op een zomerdag naar een recreatiegebied te gaan om daar te gaan zwemmen. Het moet daarom worden beschouwd als een vrijwillig risico dat geen derden raakt, waarbij derhalve de grondregel geldt dat mensen de keuze moeten hebben om een dergelijk risico te willen lopen.

Fictief: zwemmen als een niet vrijwillig risico

Indien zwemmen voor de vorm zou worden beschouwd als een niet vrijwillig risico, gaat de regel op dat bestaand beleid wordt geaccepteerd wanneer de kans op verlies van een mensenleven niet groter is dan één mensenleven per jaar op 100.000 van de blootgestelde populatie. Tien verdrinkingsdoden van 60 jaar per leven, resulteert dan in $10 \times 60 = 600 / 80 = 7,5$ leven. Teruggerekend bedraagt de maximale populatie badgasten/zwemmers in dit geval 750.000 mensen. Uit de jaarlijkse bezoekersaantallen is af te leiden dat de unieke populatie op een topdag hoger en het risico daarmee naar verwachting onder de norm ligt. In andere woorden: gezien het aantal slachtoffers op de totale zwempopulatie mag toezicht op zwemlocaties niet verplicht worden gesteld, zelfs niet als het een niet vrijwillig risico had betroffen.

Voor alle veiligheidsbeleid geldt echter de beslisregel dat er niet meer dan een redelijk bedrag 'mag' worden geïnvesteerd in veiligheid. Een hogere investering zou disproportioneel zijn.

***Beslisregel:** Indien actief veiligheidsbeleid wordt gevoerd op toegelaten risico's mag dat veiligheidsbeleid niet meer kosten dan, teruggerekend naar het moment van investering, € 75.000,- per gewonnen gezond levensjaar. (NB: Als wij volgens de geldende regels in de gezondheidszorg rekenen, wordt een grens van € 25.000,- per gezond levensjaar gehanteerd. Als we conform internationale veiligheidsnormen voor arbeidsveiligheid rekenen, geldt de genoemde grens van € 75.000,- per gezond levensjaar. Om vooral de baten niet te laag in te schatten, zal in onderstaande berekening met het bedrag van € 75.000,- per gezond levensjaar worden gerekend.)*

De maatschappelijk kostenbesparing (=baten) voor een drenkeling bedraagt daarmee maximaal € 75.000,- per jaar. Voor verdrinkings-slachtoffers moet dit worden vermenigvuldigd met de factor 60 (aantal levensjaren dat gemiddeld verloren gaat).

Het maximale veiligheidsbudget bedraagt daarmee per jaar (10 verdrinkingen x € 75.000,- x 60 levensjaren) + (30 bijna verdrinkingen x € 75.000,- x 1 levensjaar) = **€ 47.250.000,-** *als daarmee alle slachtoffers voorkomen zouden kunnen worden.*

In Nederland zijn afgerond 700 aangewezen zwemlocaties.³⁷ Dit aantal is groeiende. Wanneer zwemtoezicht op al deze locaties verplicht wordt gesteld, betekent dit dat hiervoor teruggerekend per locatie gemiddeld € 67.500,- beschikbaar is.

Wanneer met een uurtarief van € 50,- per uur wordt gerekend, kan worden gesteld dat het 'met toezicht te besparen bedrag' 1350 uren toezicht per locatie per zwemseizoen oplevert. Met minimaal twee toezichthouders op een locatie die gemiddeld acht uur per dag aan het werk zijn, levert dit theoretisch ruim 84 dagen toezicht per jaar op.

Kosten en mogelijkheden van de Reddingsbrigade

Een organisatie die zich bezighoudt met toezicht op zwemlocaties is de Nederlandse Reddingsbrigade. De Reddingsbrigade functioneert vooral op basis van vrijwilligers. Van alle operationele redders werkt slechts vijf procent, en dan alleen in de zomer, tegen het minimum jeugdloon. Conclusie die hieruit getrokken mag worden is dat de loonkosten van de Reddingsbrigade zeer laag zijn. Echter,

³⁷ Op basis op cijfers van de Europese Unie: 726 zwemlocaties. Gevonden via <http://www.eea.europa.eu/>

gratis is de Reddingsbrigade niet. Om goed toezicht uit te kunnen oefenen is materieel nodig. Hierbij valt te denken aan auto's, waterscooters en andere uitrusting, die allen in enkele jaren zullen moeten worden afgeschreven. Daarom is het aangehouden bedrag ook bij de inzet van vrijwilligers niet onrealistisch. Overigens geeft de Reddingsbrigade zelf aan op slechts 60 van de in totaal ruim 700 aangewezen locaties actief te zijn. Het lijkt niet realistisch dat de organisatie op korte termijn betaalde vrijwilligers kan leveren voor toezicht op alle zwemlocaties.

Wij stellen dat op basis van deze berekening geen verplicht permanent toezicht kan worden ingesteld, en wel om de verschillende volgende redenen. Ten eerste zijn zwemlocaties meer dan 84 dagen per jaar in gebruik (zie het hierna volgende kader). Ten tweede zijn bezoekers, zeker op zomerse dagen, langer dan acht uur per dag aanwezig op een zwemlocatie. Belangrijkste reden waarom bovenstaande berekening in onze ogen niet leidt tot verplicht permanent toezicht is echter dat op veel locaties (veel) meer dan twee toezichthouders tegelijk noodzakelijk zullen zijn. De oppervlakte van de locatie of het aantal zwemmers (zeker op piekdagen) noopt tot een groter aantal toezichthouders, wat vervolgens leidt tot een kleiner aantal dagen waarop deze toezichthouders actief kunnen zijn.

Hoeveel toezicht en wanneer toezicht?

Een kernvraag die niet eenduidig te beantwoorden valt, is – als er voor toezicht op zwemlocaties wordt gekozen – wanneer dit toezicht dan aanwezig moet zijn. Het zwemseizoen loopt officieel van 1 mei tot en met 30 september.³⁸ Dit zijn 153 dagen. Echter, aangezien

³⁸ Bron: Provincie Gelderland (2012).

de toegang op veel zwemlocaties vrij is en de recreatiegebieden niet middels hekken en omheiningen zijn afgegrensd van de buitenwereld, komen er ook mensen buiten het seizoen om zwemmen. 'Sommigen komen trouw elke dag hun baantjes zwemmen, tot de dag dat er ijs ligt.' Bovendien variëren de zwemtijden van sommige mensen gedurende het seizoen zo sterk dat, afgaande daarop, overwogen zou moeten worden toezicht van acht uur 's ochtends tot elf uur 's avonds in te stellen; veel meer dan de acht uur per dag waarmee hierboven rekening is gehouden. Tot slot is de vraag, wanneer zijn veiligheidsmaatregelen het hardst nodig? Veel mensen menen dat dit het geval is als het strand vol ligt en er veel mensen het water ingaan. Immers, dan verdwijnt het overzicht. Maar is de kans dat er überhaupt hulp kan worden gegeven op een volle stranddag niet veel groter dan wanneer er, op een mooie oktoberdag, nog twintig mensen aanwezig zijn?

Zoals al gesteld was bovenstaande berekening ruimschoots te optimistisch. Bij de cijfers over risico's zijn telkens bovengrenzen gehanteerd, net als voor de gehanteerde mogelijke opbrengsten van toezicht, terwijl de kosten van toezicht voor de berekening relatief laag zijn gehouden. De volgende redenen benadrukken de beredenering dat toezicht niet 'rendabel' kan worden ingesteld:

- Niet alle verdrinkingen en bijna-verdrinkingen kunnen met toezicht worden voorkomen. Daardoor zal de bespaarde factor van 7,50 mensenleven en/of het daarmee bespaarde bedrag van € 67.500,- per locatie lager liggen. Als het bedrag lager ligt, zal het aantal dagen en het aantal toezichthouders alleen maar lager liggen.
- Zwemtoezicht vraagt om additionele structurele voorzieningen en maatregelen die op jaarbasis ook geld kosten.
- Wanneer eigenaren of exploitanten van zwemlocaties het voor toezicht te betalen bedrag willen incasseren via hun klanten, zullen fy-

sieke maatregelen als hekken en omheiningen nodig zijn. Als deze maatregelen moeten worden genomen, blijft minder geld over voor toezicht.

Overzicht van de cijfers

Wanneer we bovenstaande cijfers combineren, leidt dat tot het volgende overzicht:

	Max. situatie (Kosten per gezond levensjaar: €75.000)
Totaal budget	€ 47.250.000-
Budget per zwemlocatie	€ 67.500-
Aantal dagen toezichthouders per zwemlocatie	168,75 dagen
Aantal dagen toezichthouders per zwemlocatie (uitgaande van minimaal 2)	84,5 dagen (afgerond)
Gemiddeld aantal bezoekers per dag (houdt het midden tussen 2% en 4% totaal)	5300 bezoekers
Gemiddeld aantal bezoekers per toezichthouder	2650 bezoekers

Hoewel hierboven is geschetst hoeveel bezoekers er gemiddeld onder één toezichthouder vallen als van de genoemde situatie wordt uitgegaan, wordt het aantal toezichthouders in veel gevallen niet bepaald door het aantal zwemmers, maar door de oppervlakte of het aantal strekkende meters waarop effectief toezicht kan worden uitgeoefend.

Veel zwemlocaties beschikken over verschillende stranden en zijn zodoende lastig door slechts enkele toezichthouders te controleren. Daarom is gezocht naar een rekenformule die weergeeft welk gebied toezichthouders redelijkerwijs kunnen beslaan. Bij een oppervlakte van 2500 m² (50x50), en per zwemmer een gebruiksoppervlakte van 2,5 m² levert dit maximaal 1000 zwemmers per toezichthouder op of een gebied met een lengte van 50 meter per toezichthouder.

Op basis van informatie van exploitanten is het feitelijke unieke aantal bezoekers van zwemlocaties vastgesteld op 3.500.000. Dit betreft de populatie die op één topdag op de 700 locaties aanwezig is. Het gemiddeld aantal zwemmers per locatie bedraagt zodoende 5000. Aan de kust is het veelal een stuk drukker, maar sommige plassen in het binnenland komen op een zonnige dag niet verder dan 1000 zwemmers (ook al zijn er locaties die op topdagen 30.000 bezoekers trekken). Op basis van de gestelde oppervlakte betekent dit dat er minimaal vijf toezichthouders per locatie nodig zijn, oftewel 3500 (700x5) toezichthouders per zomerse dag. De kosten voor toezicht per dag bedragen zo € 1.400.000,-. Bij een kleine 34 zomerse dagen per jaar is daarmee het budget voor de toezichthouders verbruikt. Dit is één vakantiemaand.

Meer toezicht? Een hogere toegangsprijs!

Indien het verhogen van de toezichtseisen ook hogere toegangsprijzen voor de zwemlocaties tot gevolg heeft, kan dit leiden tot een lager aantal bezoekers voor de recreatiegebieden. Uit het eerder gerefereerde onderzoek van KLB³⁹ blijkt dat de waardering voor de invoering van een drenkelingendetectiesysteem in zwembaden – een veiligheidsmaatregel voor badinrichtingen – sterk afneemt als

³⁹ Bureau KLB (2011). *Burgers over zwemwater. Burgerraadpleging bij de herziening van de Zwemwaterwet.*

daarvoor de entreprijs (aanzienlijk) zou worden verhoogd. Wanneer dit wordt doorgetrokken naar extra toezicht bij open wateren, dan zouden verplichtingen aan de exploitant voor meer lifeguards of meer materieel en de daarmee gepaarde kosten een negatieve invloed (kunnen) hebben op het aantal bezoekers van de zwemlocaties. Aan de andere kant is de tendens zichtbaar dat bezoekers, indien zij entree moeten betalen voor het bezoeken van een zwemgelegenheid, er vanuit gaan dat er toezicht aanwezig is. (Hogere) veiligheidsmaatregelen en een (hogere) entreprijs gaan daarmee hand in hand.

6. Het geheel overziend

Een maatschappij zonder risico's is niet wenselijk en niet realistisch. Principieel zijn risico's wenselijk omdat alleen door (technologische) vernieuwingen en activiteiten die als keerzijde onvermijdelijk risico's met zich meebrengen, de westerse samenleving zich de afgelopen decennia heeft kunnen ontwikkelen tot de historisch gezien uniek veilige maatschappij die zij nu is. Maar al was een wereld zonder risico's wel wenselijk, dan nog leert de realiteit dat er keuzes moeten worden gemaakt. Welke risico's verminderen we wel en welke niet met de beschikbare middelen? Zeker in tijden waarin de financiële middelen schaars zijn moeten keuzes gemaakt worden en kunnen derhalve niet alle mogelijke gevaren worden afgedekt.

Risico's moeten rationeel benaderd worden

De rationele grondgedachte in dit rapport is om de veiligheidseuro's daar te besteden waar a) mensen tegen hun zin in en buiten hun schuld om worden blootgesteld aan risico's en b) daar waar deze het meeste effect hebben, oftewel waar de meeste mensenlevens ermee kunnen worden bespaard. Met andere woorden: bij vrijwillige risico's hoort geen investering op kosten van de maatschappij als geheel. Wanneer verplicht wordt geïnvesteerd in veiligheid zal de investering per gewonnen mensenleven die we als maatschappij aan derden opleggen niet meer moeten zijn dan die we als maatschappij zelf hanteren in bijvoorbeeld de geneeskundige zorg.

Vrijwillige risico's zijn een eigen verantwoordelijkheid

De eerste grondgedachte betekent direct dat het niet verstandig is de maatschappij als geheel te belasten met eisen voor verplicht toezicht rond aangewezen zwemlocaties. Zwemmen is in beginsel een vrijwillige

activiteit met risico's en wie gaat zwemmen, weet dat hij of zij daarmee een (weliswaar zeer gering) gevaar loopt, naast de positieve effecten van dat zwemmen. Het risico is overigens voor een belangrijk deel zelf te beïnvloeden. Voor kinderen geldt dat de ouders de omvang van het risico sterk beïnvloeden, zowel preventief door het leren zwemmen van hun kinderen als door actief toezicht te houden als kinderen het water in gaan.

Toezicht verplicht stellen heeft onvoldoende baten

De tweede grondgedachte is in dit onderzoek uitgewerkt voor de veiligheidsinvesteringen in toezicht op aangewezen 'buiten' zwemwateren. Zelfs rekenend met de meest optimistische aannames over effect en laagste kosten van het toezicht zijn de resultaten duidelijk: het aantal zwemlocaties is te groot, het bereik per toezichthouder te klein en hierdoor weegt het kleine risico op verdrinking niet op tegen de hoogte van de te maken kosten voor toezicht. Het is daarmee niet redelijk om exploitanten van aangewezen 'buiten' zwemwateren te belasten met eisen aan toezicht.

Zwemmers staan rationeel tegenover risico's

Burgers (lees: badgasten) weten en snappen deze uitkomst. Uit onderzoeken onder recreanten wordt duidelijk dat zij zich goed bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid en beseffen dat zij zeker op locaties waar geen entreegeld hoeft te worden betaald, niet kunnen rekenen op een helpende hand vanuit de exploitatie.

Een diepere vraag die dit onderzoek oproept is of toezicht überhaupt wel een significant positief effect heeft. Het negatieve effect van de veiligheidsillusie die toezicht oproept kon wel eens het beperkte effect ervan compenseren, getuige de verdrinkingsgevallen die (juist) plaatsvinden op locaties mét toezicht.

Een rol voor de exploitanten

Ons uit de berekeningen volgend pleidooi tegen verplicht toezicht bij aangewezen 'buiten' zwemwateren betekent uitdrukkelijk niet dat de veiligheid op dergelijke plaatsen niet op een hoger plan kan worden gebracht. Voor alle veiligheidsmaatregelen geldt echter dat zij beoordeeld moeten worden op de relatie tussen kosten en baten. Van exploitanten mag verwacht worden dat zij dat inzicht in de integrale veiligheid van hun locaties aantoonbaar hebben. Zo'n integrale benadering is een extra argument tegen het stellen van specifieke eisen aan een deel-veiligheidsmaatregel als toezicht. Veiligheid van badgasten zit in veel meer dan in toezicht alleen.

Waken voor de 'risicoregelreflex'

De discussie over invoering van toezicht zal echter voorspelbaar altijd terugkomen, mede gevoed door de media, aangezien de meeste verdrinkingsgevallen plaatsvinden in de zogenaamde 'komkommertijd'. Dat verdrinkingsongevallen als die in de zomer van 2012 in het Henshotermeer (met toezicht overigens) zorgen baren en in sommige gevallen ook tot vragen uit de politiek leiden, kan geen verrassing zijn. Het is echter een verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur om niet in de 'risicoregelreflex' te trappen en daarmee niet tot disproportionele veiligheidsmaatregelen te besluiten.⁴⁰ Alleen door naar het hele verhaal te kijken en maatschappelijke kosten tegen maatschappelijke baten af te wegen, kunnen beleidsmakers en bestuurders de meest rechtvaardige beslissingen nemen. En vervolgens ook onderbouwd uitleggen waarom ze hebben gedaan wat ze hebben gedaan.

⁴⁰ Voor de risicoregelreflex zie bijvoorbeeld J. van Tol, I. Helsloot en F. Mertens (2011). *Veiligheid boven alles?* Boom Lemma Uitgevers.

Bijlage respondenten

Voor dit onderzoek is gesproken met de volgende betrokkenen:

- C. van Beusekom, Recreatie Midden Nederland
- R. van Mourik, Reddingsbrigade Nederland
- S. Landman, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- C. Collé, Provincie Gelderland
- E. Droogh, RGV
- A. van der Linden, RGV

Ter reflectie op de onderzoeksresultaten is een klankbordgroep ingesteld, die op woensdag 16 januari 2013 op het ministerie van Infrastructuur en Milieu bijeen is gekomen. Deze klankbordgroep bestond uit:

- C. van Beusekom, Recreatie Midden Nederland
- C. Collé, Provincie Gelderland
- M. Stokman, Recron
- R. Groen, SRO
- E. van Dorst, Ministerie van Infrastructuur en Milieu