

# Een risicobenadering voor zwemlocaties

## *Eindrapportage*



I. Helsloot  
D. de Vries  
A. Schmidt

## **Een risicobenadering voor zwemlocaties**

*Een risicobenadering in de zwemwater-  
regelgeving, nuttig en proportioneel?*

*Auteurs:*

I. Helsloot

D. de Vries

A. Schmidt

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 in het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek in het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

© Stichting Crisislab, 10 juni 2013

Stichting Crisislab  
Dashorsterweg 1  
3927 CN Renswoude  
[www.crisislab.nl](http://www.crisislab.nl)

# Inhoudsopgave

---

|  |    |
|--|----|
| 1. Inleiding   | 7  |
| 2. Wat is een risicobenadering?                              | 9  |
| 3. De inhoudelijke randvoorwaarden voor een risicobenadering | 21 |
| 4. Uitvoering van en toezicht op een risicobenadering        | 35 |
| 5. Het geheel overziend                                      | 47 |
| Bijlage 1: Respondenten                                      | 53 |



## Managementsamenvatting

---

De centrale vraag in dit onderzoek is of de introductie van een (verplichte) risicobenadering voor zwemlocaties een effectief en proportioneel instrument is om de zwemveiligheid op dergelijke locaties te bevorderen. Onder een verplichte risicobenadering wordt hier verstaan: een verplichting voor houders van zwemlocaties om de risico's bij hun gelegenheid te (laten) inventariseren, te (laten) analyseren en vervolgens ook passende maatregelen te moeten nemen om deze risico's te verkleinen.

Het grote theoretische voordeel van een dergelijke introductie is dat a) de verantwoordelijkheid van de risicoveroorzaker (lees: de exploitant van de zwemlocatie) centraal komt te staan en b) met behulp van de expertise van de risicoveroorzaker (of door hem te organiseren expertise), en daarmee op zijn kosten, tot een bij specifieke omstandigheden passend maatregelenpakket kan worden besloten. Aangezien deze benadering, tenminste in de besluitvormingsfase, meer kosten voor zich meebrengt voor de exploitant dan de analyse van risico's en het voorschrijven van passende maatregelen door de overheid, is de vraag wel of een dergelijke introductie effectief en proportioneel is.

Wij concluderen dat de grote variëteit aan risico's waar de exploitanten van zwemlocaties rekening mee moeten houden, pleit voor een risicobenadering in de nieuwe zwemwaterregelgeving. Noodzakelijke randvoorwaarden hiervoor zijn wel dat een voldoende gedeeld inzicht in de kenbaarheid van risico's en over de voor risico's vereiste maatregelen kan worden verkregen. Het opstellen van een landelijk richtinggevend document onder regie van de overheid hiervoor is daarmee noodzakelijk, behalve wanneer er voldoende vertrouwen 'wordt georganiseerd' om dit gedeelde inzicht in samenspraak tussen risiconemers (lees: zwemmers/badgasten en hun vertegenwoordigende organisaties) en

risicoveroorzakers (lees: exploitanten van zwemlocaties) vorm te laten krijgen.

Bijzondere zorg moet worden besteed aan de wettelijke regeling van de uitvoering van de risico-inventarisatie en -analyse. Een risicobenadering vergt principieel vertrouwen in de grote meerderheid van actoren in de te reguleren groep van risicoveroorzakers. Namelijk, wanneer er geen vertrouwen is zullen 'onafhankelijke' derden, die niet voor de veiligheidsmaatregelen hoeven te betalen, moeten besluiten over risico-analyse en passende maatregelen, wat voorspelbaar leidt tot disproportioneel veiligheidsbeleid. Goede zekerheidsstelling van de uitvoering door toezicht vooraf of gegarandeerde schadevergoeding achteraf dient dan om te voorkomen dat er een kleine minderheid van bewust non-compliant risicoveroorzakers kan ontstaan. Wij bevelen daarom aan in de zwemwaterwetgeving op te nemen dat per zwemlocatie een exploitant een brede zorgplicht heeft en dat deze exploitant aantoonbaar adequaat verzekerd moet zijn tegen eventuele aansprakelijkheid.

Wij bevelen tenslotte aan dat de overheid zich beperkt tot procesmatig toezicht, dat wil zeggen dat noodzakelijk inhoudelijk toezicht op de uitvoering van de risicobenadering aan derde partijen wordt overgelaten. Wanneer de verplichte verzekering zoals hiervoor beschreven wordt ingevoerd, hoeft zelfs geen eis in de regelgeving te worden opgenomen dat onafhankelijk inhoudelijk toezicht op de risicobenadering moet worden ingericht, omdat in zo'n situatie door verzekeraars horizontaal toezicht zal worden uitgeoefend op 'grote' risico's. Internationaal (Frans systeem van bouwtoezicht) en nationaal (vervoer gevaarlijke stoffen) bestaan goede voorbeelden die laten zien dat een dergelijk systeem proportioneel en effectief is.

# 1. Inleiding

---

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de afgelopen jaren samen met stakeholders en andere actoren binnen het domein van recreatiewateren nieuwe regelgeving voor zwemwater voorbereid, die uiteindelijk moet leiden tot op zwemwater gerichte regelgeving binnen de Omgevingswet. Aanleiding daarvoor is de wens te komen tot modernisering en vereenvoudiging van de bestaande regelgeving.

Een instrument in de nieuwe regelgeving voor zwemlocaties zou een verplichte risicobenadering voor de exploitant kunnen zijn. Dat wil zeggen: *een verplichting voor de exploitant van (aangewezen) zwemlocaties om de risico's bij zijn gelegenheid te (laten<sup>1</sup>) inventariseren, te (laten) analyseren en vervolgens ook passende maatregelen te moeten nemen om deze risico's te verkleinen*. In de nieuwe conceptregelgeving is voor badinrichtingen al eerder een verplichte risicobenadering voorgesteld.

Het doel van het door Crisislab uitgevoerde onderzoek is een analyse te maken waarin wordt gekeken naar de effectiviteit en de proportionaliteit van een (verplichte) risicobenadering voor zwemlocaties. Wanneer zo'n regeling wordt ingevoerd, brengt dat immers kosten met zich mee en daarom moeten de baten ervan ook helder zijn. Wij hebben de onderzoeksvraag iets breder opgevat en bekijken niet alleen of een verplichte risicobenadering *voor exploitanten* effectief en proportioneel is, maar ook onder welke voorwaarden een (verplichte) risicobenadering überhaupt effectief en proportioneel is en bij welke partij de uitvoering en het toezicht op de uitvoering het best kan worden belegd.

---

<sup>1</sup> Bewust wordt hier aangegeven dat exploitanten zelf in staat kunnen zijn de inventarisatie en analyse van een risicobenadering uit te voeren en vervolgens eventuele maatregelen te nemen. Echter, afhankelijk van de deskundigheid van de exploitant, kunnen deze taken eventueel ook aan derden worden uitbesteed.



De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarmee:

*'Is een (verplichte) risicobenadering voor zwemlocaties een effectief en proportioneel instrument om de zwemveiligheid op dergelijke locaties te bevorderen?'*

In dit onderzoek zijn, behalve de overwegingen en conclusies van Crisislab, ook de relevante meningen van betrokken actoren over de risicobenadering meegenomen. Om die meningen te achterhalen is op 7 maart 2013 een klankbordbijeenkomst gehouden met direct betrokkenen en zijn er interviews met betrokken partijen gehouden.<sup>2</sup> Bovendien zijn alle stakeholders in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen op te sturen, deze zijn in de onlineversie van dit rapport opgenomen. Door deze werkwijze ontstaat voor de opdrachtgever een beeld van de ideeën die bij stakeholders en andere actoren binnen het domein leven.

### **Risicobenadering in huidige regelgeving**

*In de huidige regelgeving stellen provincies op grond van artikel 10b van de Whvbz een lijst op van zwemlocaties, de taak van aanwijzen en afvoeren van locaties ligt zodoende bij hen. In het 'Protocol aanwijzen en afvoeren van zwemlocaties'<sup>3</sup>, opgesteld in opdracht van de NWO-werkgroep zwemwater, worden verschillende factoren genoemd die van invloed zijn op de vraag of een locatie wel of niet wordt aangewezen. Een vraag als 'is de zwemlocatie voldoende veilig' heeft al veel kenmerken van een eventueel in te voeren risicobenadering. Vanuit de Europese Unie wordt in de zwemwaterrichtlijn (artikel 9, lid 2) ook al aangestuurd op de uitvoering van een analyse, alleen betreft het daarin slechts het risico op verontreiniging van het water.*

<sup>2</sup> In bijlage 1 zijn alle respondenten vermeld.

<sup>3</sup> Projectgroep Aanwijzen en afvoeren (2009). *Protocol Aanwijzen en afvoeren van zwemlocaties*.

## 2. Wat is een risicobenadering?

---

### 2.1 Inleiding en definitie

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de relevante wetenschappelijke literatuur en enkele praktijkvoorbeelden het begrip risicobenadering geïntroduceerd en in de bredere context van de beleidsdiscussie over goed risicobeleid geplaatst. We bespreken verder de praktische voor- en nadelen van een risicobenadering in algemene termen. Dit is goed mogelijk omdat risicobenaderingen waarbij de overheid maximaal toelaatbare (numerieke) risicogrenzen of niveaus omschrijft in veel sectoren al aan de orde zijn.<sup>4</sup> Op basis van jarenlange praktijkervaring kan daarom worden geconcludeerd wat de voor- en nadelen zijn. In de volgende hoofdstukken gaan we, mede aan de hand van concrete voorbeelden, op basis van dezelfde ervaringen in op specifieke randvoorwaarden en uitvoeringsproblemen.

De definitie van een risicobenadering als wettelijk instrument die we in dit rapport hanteren is:

*Een wettelijk verplichte risicobenadering is een verplichting voor een ieder die een bepaalde activiteit wil organiseren om de risico's die aan die activiteit zijn verbonden te (laten) inventariseren, om deze risico's te (laten) analyseren en vervolgens eventueel passende maatregelen te moeten nemen om deze risico's te verkleinen tot een acceptabel niveau.*

---

<sup>4</sup> Leiss, W. (2003), Smart Regulation and Risk Management, Bureau du Conseil Privé / Privy Council Office Comité Consultatif Externe sur la Réglementation Intelligente (CCERI) External Advisory Committee on Smart Regulation (EACSR).

### **Voorbeeld risicobenadering externe veiligheid transport gevaarlijke stoffen**

Voor de externe veiligheidsrisico's verbonden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt in de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen<sup>5</sup> een risicobenadering voorgeschreven. De risicobenadering bij vervoer van gevaarlijke stoffen bestaat uit vier stappen. Eerst worden de risico's geïdentificeerd, vervolgens geanalyseerd en daarna getoetst aan de geldende normen. Als laatste moet worden bekeken welke maatregelen getroffen kunnen worden bij overschrijding van de normen om het risico toch in te perken. Voor al deze stappen geeft de circulaire uitgebreide voorschriften over de uitvoering en toepassing.

A priori benoemen we dat in het algemeen vaak de discussie over de invoering van een risicobenadering over iets anders gaat dan een risicobenadering sec als risicobeheersingsinstrument. De onderliggende discussie gaat vaak over het beleggen of verschuiven van de primaire 'verantwoordelijkheid' voor risicobeleid. Een risicobenadering staat dan voor een (nieuwe) aanpak waarbij vooral de risicoveroorzaker gedacht wordt om (meer) 'verantwoordelijkheid' voor risicobeleid te dragen. De incentive voor het willen entameren van een dergelijke verschuiving is veelal het oplopen van kosten aan overheidszijde voor (de uitvoering van) risicobeheersingsbeleid óf de angst voor steeds toeneemende aansprakelijkheid (politiek en/of financieel) van de overheid bij incidenten.

Ook bij de respondenten in het kader van dit onderzoek leefde enige onduidelijkheid over de strekking van de discussie over invoering van

---

<sup>5</sup> Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (2004).

een wettelijk verankerde risicobenadering. Zo dachten sommige respondenten dat de invoering van een risicobenadering impliceert dat de rol van de overheid minder zou worden.

Een eerste opmerking bij deze gedachtenlijn is dat het veel gebruikte woord 'verantwoordelijkheid' eigenlijk betekenisloos is. Het gaat meer precies om (wettelijke) taken en de aansprakelijkheid voor incorrecte uitvoering daarvan. We zullen het woord verantwoordelijkheid daarom zoveel mogelijk vermijden in dit rapport.

De tweede opmerking is dat, zoals we zullen laten zien in het hoofdstuk over uitvoering van de risicobenadering, de keuze van de uitvoeringsvorm feitelijk bepalend is voor de vraag waar de aansprakelijkheid ligt. Bij 'onhandige' keuzes ligt de politieke en/of juridische aansprakelijkheid ook bij het hanteren van een risicobenadering alsnog bij de overheid. De rol van de overheid hoeft dus niet per definitie kleiner te worden bij invoering van een risicobenadering.

## **2.2 Risicobenadering als onderdeel van doelwetgeving**

Een klassieke beleidsdiscussie is die tussen doel- en middelregelgeving:

- Doelregelgeving is wetgeving waarin het te bereiken doel wordt beschreven. Partijen moeten zelf kunnen aantonen dat zij dat doel bereiken.
- In middelregelgeving geeft de overheid zelf gedetailleerd aan hoe partijen moeten handelen (om daarmee uiteindelijk wel een impliciet door de overheid gewenst doel te bereiken).

## Doelregelgeving of middelregelgeving in de bouw?

*In de discussie rond regelgeving binnen de bouw speelt al jaren dat het enerzijds de wens is van alle partijen om tot doelregelgeving te komen, waarbij een groter deel van de verantwoordelijkheid bij de bouwer ligt en innovatie mogelijk blijft, terwijl diezelfde partijen ook redenen hebben om middelregelgeving te willen: toetsing door de overheid is lastig op basis van doelregelgeving en marktpartijen willen ook graag de keuze hebben om zonder nadenken simpelweg 'volgens het boekje' te kunnen bouwen.*

*De huidige insteek in het Bouwbesluit 2012 faciliteert theoretisch deze door de markt gewenste dualiteit: je voldoet aan de in het Bouwbesluit geformuleerde doeisen als je voldoet aan de eveneens geformuleerde middel(-NEN-)normen. Voor wie wil innoveren bestaat er daarnaast de mogelijkheid om een gelijkwaardige oplossing aan het bevoegd gezag voor te leggen. In de praktijk is het lastig om een gelijkwaardige oplossing geaccordeerd te krijgen omdat (de ambtenaren van) het bevoegd gezag vooral de risico's van een van de standaard afwijkende oplossing ziet.*

Het voorbeeld van de discussie over middel- versus doelregelgeving in het kader hierboven illustreert precies wat wordt gezien als de voor- en nadelen van de keuze voor doel- of middelregelgeving en daarmee ook meteen deels al voor de keuze voor een risicobenadering.

Middels middelregelgeving wordt vooraf bepaald met welke middelen/voorschriften een specifiek veiligheidsniveau moet worden bereikt. De

assumptie die hier aan ten grondslag ligt is dat de overheid<sup>6</sup> voor alle betrokkenen in een bepaalde sector kan bepalen welke voorschriften en welke manier van handelen tot het gewenste veiligheidsniveau leiden. In bepaalde sectoren is dit natuurlijk goed mogelijk: denk bijvoorbeeld aan middelvoorschriften om een bepaald arbo-veiligheidsniveau te halen in een standaard kantooromgeving. In onder andere technisch complexe sectoren is het echter veel moeilijker vooraf te bepalen met welke middelen/voorschriften het juiste arbo-veiligheidsniveau kan worden bereikt. Wij komen op de interessante casus van de arbo-regelgeving later terug.

Middelregelgeving brengt twee bekende negatieve prikkels met zich mee.

- De eerste negatieve prikkel is dat betrokkenen de neiging krijgen om zich uitsluitend te beperken tot naleving van middeleisen (wordt het juiste materiaal gebruikt? zijn er voldoende rookmelders? etc.) en minder rekening te houden met het achterliggende doel van de veiligheids(middel)regelgeving: het zeker stellen van een voldoende veiligheidsniveau.
- Het tweede negatieve effect is dat middelregelgeving van toepassing wordt verklaard op een breed aantal actoren in een bepaalde sector. Dit kan problematische effecten creëren in situaties waarin bijvoorbeeld bedrijven zeer uiteenlopende productieprocessen hanteren. Voor het ene bedrijf kunnen de middeleisen dan aansluiten op al bestaande werkprocessen terwijl voor het andere bedrijf de gestelde eisen weinig betekenis hebben of er disproportioneel

---

<sup>6</sup> Feitelijk is het ook mogelijk dat een andere partij dan de overheid middelregelgeving opstelt. Zie ook Helsloot, I. & Schmidt, A. (2012), *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, pp. 18 – 19.

veel geld geïnvesteerd moet worden om aan de eisen te voldoen. Middelregelgeving kan daarmee innovatie in de weg staan.

Middelregelgeving is geschikt in een omgeving met bekende en in de tijd stabiele risico's waarbij actoren met zekerheid 'veilig genoeg' handelen als ze voldoen aan de middelvoorschriften.

Doelregelgeving geeft de mogelijkheid aan actoren om hun veiligheidsmaatregelen aan te passen aan hun eigen risico veroorzakende activiteiten. Dit heeft evidente theoretische voordelen:

- Doelregelgeving geeft de mogelijkheid tot innovatie en maatwerk van veiligheidsmaatregelen.
- De overheid is niet meer verantwoordelijk voor het vaststellen van middelen waarmee een doel te bereiken, maar slechts nog voor het bepalen van het te behalen doel.
- De verantwoordelijkheid voor het bepalen van de veiligheidsmaatregelen ligt waar deze hoort, namelijk bij de risicoveroorzaker die breed moet kijken naar de risico's die hij veroorzaakt.

Het ingewikkelde van doelregelgeving is natuurlijk dat het 'doel' goed te beschrijven moet zijn, dat de koppeling tussen maatregelen en te bereiken doel helder en verifieerbaar moet zijn en dat het veel ingewikkelder kan zijn om te controleren of een risicoactor aan de doelregelgeving voldoet.

De risicobenadering is een instrument dat 'als automatisch' past bij doelregelgeving. De risicoactor zal daarin om te kijken welke maatregelen hij moet nemen om het doel te bereiken immers eerst moeten inventariseren en analyseren en op basis daarvan maatregelen nemen.

N.B.: Op de vraag of een risicobenadering ook slechts uit een inventarisatie/analyse zonder maatregelen kan bestaan, geven wij op deze plaats aan dat in dat geval op z'n minst de informatievoorziening over de geïnventariseerde risico's richting de risiconemer voldoende moet zijn. Overigens kan die informatievoorziening zelf ook als een maatregel worden beschouwd.

Een voorbeeld van doelregelgeving met een impliciete risicobenadering is te vinden in het domein van de industriële veiligheid waar in het Besluit externe veiligheid inrichtingen uit 2004 wordt gesteld dat het plaatsgebonden risico de 'een op de miljoen jaar'<sup>7</sup> niet mag overstijgen. De discussie over de koppeling tussen maatregelen en doel heeft daar in 2008 geleid tot het vaststellen van een middelenpakket in de Regeling externe veiligheid inrichtingen zodat er eigenlijk weer tot middelregelgeving is gekomen.

Toch is een risicobenadering niet identiek aan doelregelgeving: een risicobenadering geeft aanvullend de mogelijkheid om als overheid 'zelfs' af te zien van het formuleren van het doel.

### **Risicobenadering binnen het arbo-domein**

*Binnen het arbo-domein bestaat de verplichting om een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) te houden zonder dat er een kwantitatief doel is gesteld door de overheid.*

*Het voorbeeld van de arbo-regelgeving maakt overigens duidelijk dat de introductie van doelregelgeving vanuit bijvoorbeeld de gedachte dat minder regels (letterlijk, als in regels in de wet) beter zijn niet perse tot minder regeldruk leidt. Binnen het arbo-domein is immers geko-*

---

<sup>7</sup> Besluit externe veiligheid inrichtingen (2004).



*zen voor de introductie van een RI&E-verplichting in combinatie met het verplicht opstellen van een arbo-catalogus (dat wil zeggen een pakket aan middelvoorschriften) door de betreffende branche zelf. In de arbo-catalogi zijn grosso modo de oorspronkelijke regels weer opgenomen.*

Op de voor- en nadelen van de risicobenadering wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

### **2.3 Voor- en nadelen van een risicobenadering**

Een risicobenadering heeft belangrijke theoretische voordelen voor bestuur, maatschappij en het risico-veroorzakende bedrijfsleven.<sup>8 9</sup> Door een risicobenadering toe te passen wordt er namelijk voor gekozen om niet alleen de kans dat een gevaarlijke situatie zich voordoet mee te wegen, maar ook het effect dat die situatie waarschijnlijk heeft. Hierdoor is het theoretisch mogelijk om veiligheidsbeleid te formuleren dat effectiever en efficiënter is en waarmee de reguleringslasten voor overheid, maatschappij en bedrijfsleven lager zijn.

---

<sup>8</sup> Hutter, B. M. (2005), *The Attractions of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of riskideas in regulation*, Discussion Paper No. 33, London: The London School of Economics and Political Science; Rothstein, H., Irving, P., Walden, T., Yearsley, R. (2006), *The risks of risk-based regulation: Insights from the environmental policy domain*, Environmental Risk Management - the State of the Art, 32 (8), pp. 1056 – 1065.

<sup>9</sup> Op deze plaats willen wij aangeven dat uiteraard niet alleen het bedrijfsleven veroorzaker van risico's is, maar dat dit eveneens de overheid kan zijn.

## Risicobenadering in de luchtvaartsector

*In de Nederlandse en de internationale luchtvaartsector wordt sinds enkele decennia gebruik gemaakt van een risicobenadering. In Nederland constateerden de overheid en de verschillende luchtvaartmaatschappijen dat de gestelde middeleisen (op detailniveau) na verloop van tijd zo complex en onoverzichtelijk waren dat 'individuele en tamelijk toevallige prioriteiten van toezichthouders leidden tot een weinig transparant toezicht dat in de perceptie van betrokkenen met onevenredig hoge lasten en grote vertragingen gepaard [ging]'.<sup>10</sup> Op basis van een risicobenadering is er daarom voor gekozen luchtvaartmaatschappijen meer vrijheid te geven bij het bepalen welke veiligheidsmaatregelen genomen moeten worden. Tot op heden werkt dit beleid goed met het nog steeds afnemend aantal ongevallen als bewijs. Daarbij is een factor van belang dat risico's in de luchtvaartsector zoveel mogelijk worden vermeden omdat de luchtvaartsector 'een sterke intrinsieke motivatie tot zelfregulering heeft'.<sup>11</sup> Let wel: die 'intrinsieke motivatie' wordt afgedwongen door sterk horizontaal toezicht door klanten (die eenvoudig een andere maatschappij kunnen kiezen) en door de kapitaalverschaffers en verzekeringen die veel belang hebben bij hun investering/verzekerd bedrag. Merk ook op dat soms bij een incident, zoals momenteel bij de discussie rondom de lithium-ion batterijen van de Boeing 787<sup>12</sup>, de vraag de kop opsteekt of de toezichthouder niet te soepel is geweest, in dit geval door de vliegtuigproducent zelf toe te staan om te bepalen of het nieuwe batterijtype wel veilig is.*

---

<sup>10</sup> Helsloot, I. & Schmidt, A. (2012), *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheids-toezicht in de bouw?*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, pp. 54 – 55.

<sup>11</sup> Helderma, J.-K. & Honingh, M.E. (2009), *Systeemtoezicht: een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen, p. 57.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: Mouawad, J. (2013), *Boeing Discloses Fixes for Lithium-Ion Batteries*. New York Times.

Het voorbeeld van de luchtvaartsector illustreert duidelijk de voordelen van een risicobenadering: een risico-veroorzakende sector kan zo goed als zonder overheidsregulering en –toezicht een veilig product leveren. Fraai is ook dat bij ‘normale’ incidenten het niet de overheid is die wordt aangekeken en aangesproken op het falen van regulering en/of toezicht. De cruciale aspecten van vertrouwen in de sector en sterk horizontaal toezicht zijn ook duidelijk in het voorbeeld.

Een risicobenadering heeft naast de genoemde voordelen uiteraard ook nadelen.<sup>13</sup>

De kwaliteit van een risicobenadering wordt bepaald door de risicoanalyse die eraan ten grondslag ligt. Het eerste nadeel komt dan ook voort uit een inherent nadeel van een risicoanalyse. Een risicoanalyse heeft namelijk grote moeite met onzekerheid.<sup>14</sup> Onzekerheid kan onder andere ontstaan doordat er onvoldoende data over het risico beschikbaar zijn. In principe geldt daarom de stelregel dat de betrouwbaarheid van een risicoanalyse afneemt naarmate de onzekerheid groeit. Vanzelfsprekend volgt hieruit dat een risicobenadering het beste werkt als onzekerheid tot een absoluut minimum wordt beperkt. Dit kan er toe leiden dat een risicobenadering pas wordt ingevoerd nadat voldoende data over een risico zijn verzameld.

Ten tweede kost een risicobenadering (ook) geld. Met bijvoorbeeld middelregelgeving wordt in principe eenmalig door de overheid bepaald aan welke veiligheidseisen betrokkenen moeten voldoen. Bij een

---

<sup>13</sup> Hutter, B. M. (2005), *The Attractions of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation*, Discussion Paper No. 33, London: The London School of Economics and Political Science.

<sup>14</sup> Rothstein, H., Irving, P., Walden, T., Yearsley, R. (2006), 'The risks of risk-based regulation: Insights from the environmental policy domain', *Environmental Risk Management - the State of the Art*, 32(8), pp. 1056 – 1065.

risicobenadering (al dan niet als onderdeel van doelregelgeving) zullen betrokkenen in sommige gevallen, namelijk als ze zelf niet over de expertise beschikken, experts in moeten huren (of in dienst moeten nemen) om te bepalen of zij aan de gestelde standaard voldoen. Het voorbeeld van de arbo-regelgeving voor kantoorgebouwen laat zien dat voor simpele risico's middelregelgeving meer proportioneel kan zijn dan een risicobenadering. Hierdoor kunnen verschillen binnen een branche of vakgebied optreden, aangezien deze kosten voor grotere spelers veelal gemakkelijker op te hoesten zijn dan voor kleine(re) partijen.

Daarnaast stelt een risicobenadering nieuwe eisen aan een toezichthouder: deze moet niet alleen aan de hand van een checklist bepalen of een betrokkene de juiste maatregelen heeft getroffen, maar moet de effecten en tekortkomingen van het gehele veiligheidsregime in ogenschouw nemen. Uit onderzoek blijkt dat dit op lokaal (gemeentelijk) niveau in complexe bedrijfstakken problemen kan opleveren.<sup>15</sup> Het kan daarom noodzakelijk zijn om toezicht op de uitvoering van de risicobenadering op een andere manier te organiseren, als toezichthouder nieuw (gekwalificeerd) personeel in te huren, of de competenties van bestaand personeel verder te ontwikkelen.

N.B.: De risicobenadering zoals we die hier bespreken staat in principe los van wat ook wel de 'risicobenadering in toezicht' wordt genoemd. Hierbij maakt de toezichthouder gebruik van een risicoanalyse om te bepalen waar de grootste risico's op non-compliance zijn om zo te komen tot een kosteneffectieve allocatie van het schaarse

---

<sup>15</sup> Gouldson, A. (2004), 'Cooperation and the capacity for control: regulatory styles and the evolving influence of environmental regulations in the UK', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(4), pp. 583 - 603.

toezichtsbudget.<sup>16</sup> Een 'risicobenadering in toezicht' geeft een toezichthouder daarmee de mogelijkheid om te bepalen bij welke organisaties meer of minder toezicht wordt gehouden. In sommige sectoren is het gebruikelijk om een zogenoemd stoplichtsysteem te hanteren. Als een bedrijf aantoonbaar voldoende veiligheidsmaatregelen treft, en in de praktijk ook weinig incidenten heeft, dan kan dit een reden voor de toezichthouder zijn om daar minder keren per jaar langs te gaan of een controle aan te kondigen. Een dergelijk systeem beloont het bedrijf met minder inspecties en biedt de mogelijkheid voor toezichthouders zich te concentreren op bedrijven die méér risico's lopen.

### 2.3 Deelconclusie

Uit het voorgaande trekken we de volgende deelconclusies:

Het is goed om een helder verschil te maken tussen de principiële politieke keuze over waar 'verantwoordelijkheden' voor veiligheidsbeleid moeten liggen en de inhoudelijke discussie over de risicobenadering als risicobeheersingsinstrument. Waar de taken en aansprakelijkheden komen te liggen, hangt sterk samen met de keuzes voor uitvoering van de risicobenadering.

De risicobenadering is een bijzondere vorm van doelregelgeving waarbij de overheid in theorie 'zelfs' geen doel hoeft te formuleren maar dat aan de risicoveroorzakers zelf kan overlaten. Overigens zal in de praktijk toch tenminste een ruim geformuleerd doel als 'voldoende veilig' moeten worden geformuleerd. Aan de basis van de toepassing van een risicobenadering ligt vertrouwen in de risico veroorzakende sector. Dat vertrouwen kan gebaseerd zijn op sterk horizontaal toezicht.

---

<sup>16</sup> Leiss, W. (2003), 'Smart Regulation and Risk Management', A paper prepared at the request of the Bureau du Conseil Privé / Privy Council Office Comité Consultatif Externe sur la Réglementation Intelligente (CCERI) External Advisory Committee on Smart Regulation (EACSR).

## 3. De inhoudelijke randvoorwaarden voor een risicobenadering

---

### 3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een aantal uit de literatuur bekende inhoudelijke randvoorwaarden voor het gebruik van een risicobenadering gegeven.

Het startpunt uit de literatuur voor de overweging om een risicobenadering toe te passen is:

*Een risicobenadering geeft de mogelijkheid om in een context<sup>17</sup> met variabele risico's de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen door een specifieke risicoveroorzaker aan te laten passen aan de specifieke risico's.*

Hierin gaan drie randvoorwaarden schuil die in het vervolg van dit hoofdstuk nader zullen worden toegelicht. Telkens zal de randvoorwaarde worden gepresenteerd, waarna deze wordt toegepast op het domein van de zwemlocaties. Hiervoor wordt telkens eerst gebruik gemaakt van opgedane ervaringen en indrukken en uitspraken van geraadpleegde bronnen, waarna die middels voorbeelden en quotes wordt geïllustreerd. De drie randvoorwaarden verschillen in 'karakter':

- De eerste randvoorwaarde betreft een onveranderlijke eigenschap van het te reguleren systeem.

---

<sup>17</sup> *Risicocontext* of *context van het risico* duidt op de situatie of activiteit die de betreffende te reguleren risico's met zich meebrengt.

- De tweede en derde randvoorwaarde gaan over inzicht in de risico's en noodzakelijke maatregelen. Een initieel gebrek aan inzicht kan natuurlijk ontwikkeld worden.

### 3.2 Randvoorwaarde 1

De eerste randvoorwaarde luidt:

*De risico's waar de risicobenadering zich op richt moeten niet stabiel zijn in de zin dat ze voorspelbaar gelijk zijn voor een beperkt aantal te onderscheiden risicocontexten.*

Als de risico's binnen een beperkt aantal contexten stabiel zijn, kun je beter met een standaardpakket komen. Waarom zou je dan immers nog willen inventariseren (anders dan een snelle blik tot welke van de risicocontexten je zwemlocatie behoort) en analyseren? De maatregelen zijn dan standaard te koppelen aan het beperkte aantal risicocontexten.<sup>18</sup>

Deze randvoorwaarde is nauwelijks tot niet te beïnvloeden. Immers, risico's binnen een te reguleren systeem kennen een variëteit of niet. Daarom is een positieve toets op deze randvoorwaarde essentieel om tot invoering van een risicobenadering te kunnen komen.

---

<sup>18</sup> Zie oa. Black, J. & Baldwin, R. (2010), 'Really Responsive Risk-Based Regulation', *Law & Policy*, 32(2), pp. 181 – 213 en Hutter, B. M. (2005), 'The Attractions of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation', Discussion Paper No. 33, London: The London School of Economics and Political Science.

## Toepassing op zwemwater

De discussie tussen stakeholders binnen het domein van het zwemwater geeft een dubbel beeld.

Enerzijds is er een beperkt aantal essentieel verschillende risicocontexten (stil of stromend binnenwater en kustwateren) en een beperkt aantal 'hoofdrisico's' (verdrinking, besmetting, sociale onveiligheid en reguliere ongevallen). Wij onderscheiden deze 'hoofdrisico's' in het drieluik fysieke risico's, sociale risico's en hygiënische risico's.

Anderzijds zijn er veel dynamische deelfactoren:

- *Weersomstandigheden:* Sommige risico's openbaren zich slechts bij bepaalde weersomstandigheden, zoals storm en onweer. De fysieke omstandigheden van een zwemlocatie kunnen vervolgens van invloed zijn op de mate waarin weersomstandigheden de risico's beïnvloeden. Een voorbeeld: een zwemlocatie aan de kust heeft over het algemeen meer last van storm dan een redelijk beschutte open zwemlocatie in het binnenland. Desondanks kan worden gesteld dat weersomstandigheden op alle locaties (deels) bepalend zijn voor de grootte van de aanwezige risico's.
- *Aanwezige activiteiten:* Een belangrijke factor die de aard van risico's op een zwemlocatie kan bepalen, betreft de aanwezigheid van verschillende activiteiten. Een risicobenadering kijkt naar de aanwezige risico's voor zwemmers/badgasten, maar op een aangewezen zwemlocatie zijn (vaak) ook andere recreanten aanwezig, zoals surfers en zeilers. De combinatie van activiteiten kan tot de vergroting van risico's leiden.



## Surfers en zwemmers door elkaar

*Een respondent stelt: 'Met een simpele wijziging van bestemmingen binnen het water, kijkend naar de richting van de wind, kan je ervoor zorgen dat surfers niet meer richting het vak met zwemmers afdrijven. Hierdoor kan een belangrijk gedeelte van een bepaald risico worden voorkomen, want juist die combinatie van activiteiten op eenzelfde locatie heeft in het verleden tot heel veel, in onze ogen onnodige, ongevallen geleid.'*

- **Aantal bezoekers en aard van de bezoekers:** Het aantal bezoekers van een zwemlocatie is variabel en hangt onder meer af van de eerdere twee hierboven gestelde factoren: het weer en de aanwezige activiteiten. De aanwezigheid van een groot dan wel klein aantal bezoekers heeft op haar beurt bovendien zelf invloed op de grootte van de aanwezige risico's. Bij een groot aantal bezoekers kan het overzicht minder zijn, waardoor een ongeval veelal minder snel zal worden opgemerkt en de gevolgen derhalve ernstiger zullen/kunnen zijn. Echter, indien er weinig mensen aanwezig zijn en er gaat iets mis, is de kans kleiner dat vanuit de aanwezige groep bezoekers hulp kan worden geboden. De aard van de bezoekers, hierbij valt bijvoorbeeld aan de leeftijd – en daarmee aan fitheid en zwemvaardigheid – te denken, kan eveneens voor variatie in risico's zorgen.
- **Staat van de waterbodem:** In een door DHV<sup>19</sup> uitgevoerd onderzoek worden factoren aangegeven die de mate van veiligheid bij zwemlocaties bepalen. Hierin wordt direct onderscheid gemaakt tussen

---

<sup>19</sup> DHV (2010). *Handreiking. Fysieke veiligheid zwemmers in oppervlaktewater*. Rijkswaterstaat Waterdienst.

kustwater, stromende wateren en stilstaande wateren; exact de indeling die voor een belangrijk deel de verschillen tussen de aard van risico's bepaalt. De waterbodem kan over een steil talud beschikken, ondermijnd zijn, zuigend werken en/of een grillige conditie hebben, en dit alles bepaalt de mate van risico's die sec door de bodem worden veroorzaakt. In vergelijking met de drie eerder genoemde factoren is de *staat van de waterbodem* een meer constante factor.<sup>20</sup>

- *Stroming*: Een factor waar de meeste binnenwateren geen last van hebben, maar die wel sterk van invloed is aan de kust is *stroming*. Deze beïnvloedt de fysieke risico's van badgasten en zwemmers. Bij open wateren is de stroming ook in meer of mindere mate aanwezig als de zwemlocatie in of aan een rivier ligt. Deze factor kan deels afhankelijk zijn van de weersomstandigheden.

Hiermee kan worden gesteld dat de combinatie van variaties leidt tot een groot aantal variabele risico's. De variatie in locaties vermenigvuldigd met de variatie in risico's leidt uiteindelijk tot een divers aanbod aan risico's, deze is voldoende aanleiding voor een risicobenadering.

### Diversiteit aan risico's

*Een respondent stelt: 'Daarom zijn in de 'Handreiking Fysieke Veiligheid' ook heel bewust geen universele dingen opgeschreven. In de benadering van gevaren en risico's bij zwemlocaties moet altijd gestreefd worden naar maatwerk, puur omdat de onderlinge verschillen ontzettend groot zijn en verschillende locaties daarom nooit langs dezelfde meetlat kunnen worden gelegd.'*

---

<sup>20</sup> Zeker langs de kust kan de bodem zich ook grillig gedragen, waardoor er veranderlijke omstandigheden plaatsvinden.

Een belangrijke opmerking bij de factoren die van invloed zijn op het risico dat burgers lopen bij het gebruik van een zwemlocatie is dat dit gebruik te allen tijde vrijwillig is. Dit feit maakt dat de risiconemer zelf ook verantwoordelijkheid draagt voor zijn of haar eigen welzijn. Zwemmen tijdens storm is bijvoorbeeld evident nooit verstandig en het lijkt niet redelijk om te verwachten dat een risicoanalyse door een exploitant hier rekening mee houdt. Er zal overigens een categorie van risico's zijn waarvoor de enige passende maatregel 'informerende van het publiek' is. Wanneer de risicoveroorzaker immers vrijwillig de risiconemer op de hoogte stelt van risico's en de wenselijke gedragslijn dan mag ook worden verwacht dat de risiconemer de aanwijzingen van de risicoveroorzaker volgt. Doet de risiconemer dat niet dan zijn de mogelijke gevolgen zijn of haar eigen verantwoordelijkheid.

### 3.3 Randvoorwaarde 2

De tweede randvoorwaarde luidt:

*Risico's (in termen van kans en effect) moeten 'kenbaar' zijn.*

Met onbekende, onberekenbare of onmeetbare risico's is het lastig rekening houden.<sup>21</sup> Door een betere registratie van risico's of beter/meer onderzoek naar de aard en gevolgen van risico's kan een initieel kennisgebrek worden verholpen.

N.B.: een soort van 'escape' is aan de orde wanneer kans en effect weliswaar niet zo helder zijn maar er wel normen bestaan die geacht worden het risico te maximeren. Feitelijk 'riekt' dit meer naar doelregelgeving dan naar invoering van een werkelijke risicobenadering, omdat

---

<sup>21</sup> Hutter, B. M. (2005), 'The Attractions of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation', Discussion Paper No. 33, London: The London School of Economics and Political Science.

men met een dergelijke keuze aangeeft dat men onvoldoende concreet de risico's in termen van kans en effect kan beschrijven.

### **Toepassing op zwemwater**

De literatuur, de discussie in de klankbordgroep, de discussie in de Projectgroep Zwemwater én expertopinions geven een redelijk helder beeld van de 'kenbaarheid' van de verschillende risico's. Hierbij maken we wederom het onderscheid tussen fysieke (veiligheids)risico's, sociale (veiligheids)risico's en risico's als gevolg van de waterkwaliteit.

- Voor het risico op overlijden door verdrinking – het meest extreme gevolg van fysieke risico's – bestaat nog een beperkt inzicht in de zin dat de cijfers bepaald niet eenduidig zijn. Het aantal dodelijke verdrinkingsslachtoffers (en bijna-verdrinkingen) wordt veelal als maat gebruikt om gevaren van locaties of recreatief zwemmen als geheel te kwantificeren. Echter, tussen verschillende onderzoeken bestaat weinig eenduidigheid. Bovendien is vaak niet duidelijk of verdrinkingsdoden in aangewezen zwemlocaties om het leven zijn gekomen of, bijvoorbeeld, in niet aangewezen locaties als rivieren. Een exploitant als RGV wordt, indien een persoon om het leven komt in een door haar geëxploiteerde zwemlocatie, niet via officiële kanalen op de hoogte gesteld van een dergelijk incident. Een ander voorbeeld: de Reddingsbrigade registreert duizenden hulpacties per jaar. Hieronder valt ook 'het pleisters plakken bij kinderen'. Hoewel wij hier stellen dat de kenbaarheid van risico's op dit moment onvoldoende is, kan deze middels betere en uniformere registratie wel verbeteren. Verschillende stakeholders geven aan dat de registratie beter moet en kan verlopen.
- Voor het risico op besmetting bestaat ook geen wetenschappelijk hard beeld van het risico. Immers, het is niet exact duidelijk welke mate van vervuild water welke effecten op de gezondheid van

zwemmers heeft. Dit hangt onder meer af van de fysieke toestand van de betreffende personen. Wel bestaan er op het gebied van hygiëne en waterkwaliteit goed meetbare Europese normen, die in de huidige situatie door provincies worden toegepast om een zwemlocatie aan te wijzen. Deze normen staan beschreven in een richtlijn uit 2006.<sup>22</sup> In een jaarlijkse rapportage vanuit het European Environment Agency wordt op basis van het al dan niet halen van de norm aangegeven hoe het met de waterkwaliteit van de zwemlocaties is gesteld.<sup>23</sup>

- Voor sociale veiligheid en gewone ongevallen bestaat wel een kwalitatief maar zeker geen kwantitatief inzicht. Dit wordt mede bepaald door de subjectiviteit waarmee naar sociale risico's wordt gekeken. Waar verdrinking een vaststaand feit is, is dat bij veel aspecten voor sociale veiligheid anders.

### Veiligheid als containerbegrip

*De verschillende invalshoeken van waaruit naar de veiligheid op zwemlocaties kan worden gekeken, is tekenend voor het begrip 'veiligheid' in het algemeen. Veiligheid kan worden gezien als een verwarrend containerbegrip, waarbinnen verschillende normen van onveiligheid (van criminaliteit tot ecologische stabiliteit en infectieziektegevaar) op één hoop worden geschoven. De Engelse taal gebruikt het enigszins verhelderende onderscheid tussen safety en security. In Nederland wordt gesproken over fysieke en sociale veiligheid. Fysieke*

---

<sup>22</sup> Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld: European Environment Agency (2012). *Bathing water results 2011 – The Netherlands*.

*veiligheid heeft betrekking op de bedreiging van gezondheid en goederen door allerhande ongevallen en de sociale veiligheid op bedreiging van gezondheid en goederen door moedwillige criminele handelingen van derden.<sup>24</sup>*

### 3.4 Randvoorwaarde 3

De derde randvoorwaarde luidt:

*Het moet duidelijk zijn op welke wijze het cruciale criterium 'noodzakelijk' moet worden geïnterpreteerd.*

Het is een principiële keuze wie bepaalt op welke wijze het criterium 'noodzakelijk' (ook wel 'minimaal' genoemd) wordt ingevuld. De volgende deelloverwegingen spelen hierbij altijd een rol:

- Is het altijd aan de overheid om te bepalen wat noodzakelijk is, of kan dat in interactie tussen risicoveroorzaker en (vrijwillig) risiconemer? Het is theoretisch mogelijk om geheel af te zien van het centraal vastleggen van wat een noodzakelijke maatregel is maar te vertrouwen op de macht van horizontaal toezicht.

#### **Noodzakelijke maatregelen volgens de EU-zwemwatterrichtlijn**

*Artikel 9, lid 1 van de EU-zwemwatterrichtlijn is een voorbeeld van een beperkte beschrijving van een noodzakelijke maatregel. In dit lid wordt slechts voorlichting expliciet vastgelegd en daarmee laat de EU-richtlijn nog de ruimte voor de principiële keuze dat, na voorlichting, de bepaling van wat passend is tot stand komt in interactie tussen*

---

<sup>24</sup> Helsloot (2007). *De symboliek voorbij*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

*klant en exploitant: 'Wanneer het zwemwaterprofiel een neiging tot proliferatie van macroalgen en/of marien fytoplankton vertoont, wordt er onderzoek verricht teneinde de aanvaardbaarheid en gezondheidsrisico's ervan vast te stellen en passende beheersmaatregelen te nemen, waaronder voorlichting van het publiek.'*

### **De 'Blauwe Vlag'**

*Respondenten geven voorbeelden waar niet-wettelijke maatregelen tot stand lijken te komen in interactie tussen klant (zwemmer) en exploitant: 'Aan de kustwateren is het van groot belang om de deining van het water, voor een deel bepaald door de weersomstandigheden, in de gaten te houden. Inmiddels merken we ook steeds meer dat een bepaalde certificering van de veiligheid gewaardeerd wordt. Aan de kust speelt de 'Blauwe Vlag' daarbij een rol, die aangeeft dat het veilig is. We merken vooral dat Duitse toeristen eigenlijk alleen nog daar gaan zwemmen waar zo'n vlag wappert.'*

- Dienen alle risico's gelijk beoordeeld te worden? Met andere woorden: is de noodzakelijkheid (bij voorkeur in termen van financiële lasten) gelijk voor alle risico's? Dus moeten we voor het voorkomen van de verschillende mogelijke risico's rond zwemlocaties onderling net zoveel betalen en moeten we dan voor elk van die risico's net zoveel betalen als voor risico's in de gezondheidszorg? De inzet van Crisislab is altijd dat er geen reden is om verschil te maken in de waardering van risico's en daarmee in de inzet voor beheersing ervan.
- Is het noodzakelijk of juist een valkuil om een beschrijving van wat noodzakelijk is, en de vraag wie dat bepaalt, op te nemen in de wet?

In het hoofdstuk over de uitvoering komen we hier op terug maar met verwijzing naar het arbo-voorbeeld: het niet vastleggen van voorschriften in de wet kan leiden tot een schijnvermindering van regeldruk wanneer er niet goed over de uitvoering wordt nagedacht.

Een gebrek aan consensus kan overbrugd worden in discussie tussen stakeholders die moet leiden tot het opstellen van een richtinggevend document (onder regie van bijvoorbeeld de overheid), waar stakeholders zich aan moeten houden. Daarom kan deze randvoorwaarde net als randvoorwaarde 2 gedurende de tijd verbeteren en hoeft een negatieve toets niet te betekenen dat een risicobenadering niet kan worden ingevoerd. Indien het nog nodig is om op één lijn te komen, vergt dit nog wel een investering.

### **Toepassing op zwemwater**

Op dit moment bestaat er nog veel verschil van inzicht onder de respondenten over wat noodzakelijke maatregelen zijn voor verschillende risico's. 'Er moeten geen oplossingen worden gezocht voor problemen die niet bestaan', wordt gezegd, maar ook: 'hoewel elke locatie op zich staat, moet de fysieke veiligheid zeker verbeteren.' Alle stakeholders zijn het erover eens dat zwemmen een vrijwillige activiteit is, die gevaren met zich meebrengt welke niet allemaal afgedicht kunnen worden. Een principiële vraag die gesteld moet worden is of vrijwillige risico's überhaupt wel door de wetgever – of door de uitvoering van een risicobenadering – afgedicht moeten worden. Immers, ligt de verantwoordelijkheid voor risico's niet bij de persoon die het risico aangaat, of in het geval van kinderen bij ouders die het gevaar voor hun kinderen accepteren?

Tegelijkertijd bestaat er een gebrek aan consensus over de vraag waar uiteindelijk de verantwoordelijkheid ligt. Hierbij dienen de verschillen-



de belangen van stakeholders in ogenschouw te worden genomen. Sommige partijen hebben een missie die 'slechts' gericht is op veiligheid en pleiten dan ook voor meer veiligheidsmaatregelen dan risico-veroorzakende stakeholders die (vrezende) moeten opdraaien voor de kosten van de uitvoering van veiligheidsmaatregelen. Op dit moment is eenduidigheid dan ook nog niet aan de orde. Dit punt komt mede door wat bij randvoorwaarde 2 is opgemerkt, namelijk dat de risico's (en dus ook de grootte van de gevaren) tot dusverre niet voldoende gekwantificeerd worden en daarmee niet voldoende kenbaar zijn. Overigens is uit gesprekken gebleken dat alle stakeholders van mening zijn dat een risicobenadering tot een herijking van de huidige veiligheidsmaatregelen kan leiden. Locatiehouders kunnen zich voorstellen dat op bepaalde plekken meer maatregelen nodig zijn, terwijl bijvoorbeeld een respondent van de Reddingsbrigade heeft aangegeven dat het zeker denkbaar is dat toezicht op plekken in omvang (lees: het aantal toezichthouders) kan afnemen als de risicobenadering dat mogelijk acht.

Hoewel een gebrek aan consensus ertoe kan leiden dat het aan de wetgever is om op te nemen wat noodzakelijke veiligheidsniveaus zijn (en dit vervolgens ook zeer gedetailleerd beschrijft), gaat dit deels tegen de aard van de risicobenadering in. Kenmerkend aan risicobenaderingen is immers de flexibiliteit. Deze flexibiliteit moet geborgd blijven, wil de mogelijkheid voor maatwerk (één van de essentiële voordelen van de risicobenadering) voldoende ruimte houden. Indien immers vooraf alle maatregelen worden bedacht en in de wet worden vastgelegd, zoals eerder al is gesteld, een risicobenadering een overbodig instrument en kan beter alsnog worden overgegaan op middelvoorschriften. Een uitspraak dat het op zwemlocaties 'voldoende veilig' moet zijn, is een veel ruimere doelstelling die meer vrijheid aan in dit geval de risicoveroorzakers laat en daarom ook een doelstelling die beter bij een risicobenadering past.

### 3.5 Deelconclusie

Het startpunt uit de literatuur voor de overweging om een risicobenadering toe te passen is:

*Een risicobenadering geeft de mogelijkheid om in een context<sup>25</sup> met variabele risico's de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen door een specifieke risicoveroorzaker aan te laten passen aan de specifieke risico's.*

Hierin gaan de drie genoemde randvoorwaarden van 'variabiliteit van risico's', 'kenbaarheid van risico's' en 'inzicht in noodzakelijke maatregelen' schuil:

- Het aspect 'variabiliteit van risico's' geeft reden voor het invoeren van een risicobenadering voor zwemlocaties. Gezien de variëteit tussen locaties en de variëteit aan risico's kunnen risico's op diverse wijzen immers flink van elkaar verschillen. Aan de meest noodzakelijke randvoorwaarde is/wordt zodoende voldaan.
- Het aspect 'kenbaarheid van risico's' geeft geen doorslaggevend argument om voor of tegen een risicobenadering te zijn. Ten minste moet het besef aanwezig zijn dat er vooralsnog slechts sprake is van een 'deels kwalitatief inzicht' dat bij invoering van een risicobenadering nog zal moeten worden geëxpliciteerd.
- Invoering van een risicobenadering vergt nog een investering om te komen tot een gedeeld inzicht in en uiteindelijk overeenstemming over wie besluit welke maatregelen 'noodzakelijk' zijn. Zonder een dergelijk inzicht is de invoering van een risicobenadering niet effec-

---

<sup>25</sup> *Risicocontext* of *context van het risico* duidt op de situatie of activiteit die de betreffende te reguleren risico's met zich meebrengt.

tief, omdat het draagvlak ervoor zal ontbreken en niet proportioneel, omdat het gevaar dan bestaat dat risico's op een meer dan noodzakelijke wijze worden afgedicht.

## 4. Uitvoering van en toezicht op een risicobenadering

---

### 4.1 Inleiding

Een specifiek thema dat geadresseerd moet worden, is dat van de uitvoering van een risicobenadering en het toezicht<sup>26</sup> op die uitvoering. Dit omdat de ideeën achter de invoering van een risicobenadering te niet (kunnen) worden gedaan op het moment dat de uitvoering (en het toezicht daarop) in handen van de ‘verkeerde’ partijen komt te liggen.

### 4.2 Mogelijkheden voor uitvoering en toezicht

De uitvoering – en het toezicht op de uitvoering – van een risicobenadering hoeft niet exclusief bij de overheid te worden neergelegd. Op verschillende plaatsen in de samenleving is zichtbaar dat de overheid bepaalt dat een risicobenadering dient te worden uitgevoerd, waarna de verantwoordelijkheid hiervoor bij andere actoren wordt neergelegd. De overheid bepaalt de doelen (er is immers sprake van doelwetgeving), maar andere actoren bepalen met welke middelen deze doelen kunnen worden bereikt.

In principe kan de uitvoering van de risicobenadering geschieden door:

- de overheid
- de risicoveroorzaker
- een derde deskundige partij.

---

<sup>26</sup> Voor de duidelijkheid benadrukken wij hier dat met ‘toezicht’ in deze zin het toezicht op de uitvoering van een risicobenadering wordt bedoeld. Dit staat volledig los van eventueel ‘toezicht’ op zwemlocaties, een maatregel die gebruikt *kan* worden in de aanpak van bepaalde (fysieke) veiligheidsrisico’s.

Zonder een vorm van aandacht voor een goede uitvoering van de risicobenadering is deze betekenisloos: juist de partijen die sowieso al geneigd zijn tot het nemen van minder veiligheidsmaatregelen (veelal partijen met een lage winstmarge) zullen dan alleen cosmetisch de risicobenadering uitvoeren.

Er is een principiële keuze te maken tussen het organiseren van preventief toezicht en het garanderen van compensatie als de risicobenadering niet goed is uitgevoerd.

Als voorbeeld van een garanderende regeling: de verplichte WA-verzekering van auto's kan gezien worden als een keuze voor een compenserende regeling voor het niet juist uitvoeren van een risicobenadering door individuele verkeersdeelnemers. Het voorbeeld is meteen het prototype van een essentieel onderdeel van elke compenserende regeling, namelijk het verplicht stellen van een verzekering. Zichtbaar is dan dat in veel domeinen de verzekering voor 'grote' risico's weer een soort van eigen preventief toezicht organiseert.<sup>27</sup>

Er bestaat in het algemeen een sterke politieke behoefte om (ook) preventief toezicht te organiseren, zelfs op gebieden waar een compenserende regeling bewezen heeft te werken.

Preventief toezicht op de uitvoering van de risicobenadering kan dan worden uitgeoefend door:

- de overheid
- de risiconemer
- een derde deskundige partij.

---

<sup>27</sup> Voor kleine risico's zal een verzekering meestal tot een omslagstelsel komen.

Aan elke combinatie van actoren zitten bepaalde voor- en nadelen vast. Risico's op disproportionaliteit en een te grote invloed van partijen met een bepaald belang spelen hierbij onder meer een rol.

We vatten de bevindingen uit verschillend onderzoek samen in de volgende 'spelregels' voor keuzes over uitvoering en preventief toezicht:

- Formele, financiële aansprakelijkheid ligt primair bij de uitvoerder van het toezicht, maar secundair ook bij de toezichthouder.
- Wanneer de overheid toezichthouder is, blijkt bij incidenten telkens dat zij primair politiek aansprakelijk wordt gehouden.
- Uitvoering en toezicht door de overheid, maar vooral door derde deskundige partijen, is kwetsbaar voor disproportionele veiligheidsmaatregelen, omdat deze partijen zelf niet hoeven te betalen voor extra veiligheidsmaatregelen die worden opgelegd aan de risicoveroorzaker. Bij de overheid geldt dat democratische controle soms een 'check' op deze kwetsbaarheid betekent en soms juist een versterking ervan.
- Individuele risiconemers kunnen 'slechts' effectief toezicht houden als zij vertegenwoordigd worden door een belangenvereniging of als er een sterke rechtspositie voor hen georganiseerd is.

### 4.3 Toepassing op zwemwater

Wanneer de mogelijke actoren voor uitvoering en toezicht uit paragraaf 4.2 worden gespecificeerd voor de situatie rond zwemlocaties, ziet het er schematisch als volgt uit:

| Wie voert de risicobenadering uit? | Wie houdt toezicht op de uitvoering van een risicobenadering? |                       |                                       |              |
|------------------------------------|---|-----------------------|---------------------------------------|--------------|
|                                    |   | Gemeente of provincie | Zwemmers of belangenvertegenwoordiger | Derde partij |
|                                    | Gemeente of provincie   | 1                     | 2                                     | 3            |
|                                    | Exploitant/houder van de zwemlocatie                          | 4                     | 5                                     | 6            |
|                                    | Derde partij  | 7                     | 8                                     | 9            |

De term ‘risicoveroorzaker’ kan gevoelig liggen. Immers, zeker bij een vrijwillig risico als zwemmen is het de vraag of kan worden gesteld dat een houder of exploitant de ‘veroorzaker’ genoemd mag worden. Op deze plaats maken wij wel deze keuze. Immers, het is de houder of exploitant van een zwemlocatie die zwemmers *in staat stelt* op een bepaalde locatie te zwemmen, al zou in deze zin volgens sommige respondenten ook aan de provincie kunnen worden gedacht. Dat is immers de partij die middels het proces van toewijzing van een zwemlocatie ook daadwerkelijk een zwemlocatie maakt. Een respondent: ‘In de huidige situatie trekken provincies door het aanwijzen van locaties een bepaalde verantwoordelijkheid naar zich toe.’ En: ‘De provincie Noord-

stelt exploitanten, ondanks toewijzing hun van locatie in categorie C, vrij van de verplichting om toezicht te organiseren. Daarmee lopen ze wel het gevaar aansprakelijk gesteld te worden als een keer iets onverhoopt misgaat.'

Zwemmers/gebruikers kunnen ten minste een rol van betekenis spelen als ze worden vertegenwoordigd door een belangenorganisatie. In het verleden heeft de ANWB middels rapportages in haar blad 'Kampioen' scores gegeven aan zwemlocaties.

Een derde partij is in de meeste gevallen ook een partij met een commercieel motief. Indien voor een dergelijke partij wordt gekozen, is het van belang dat de gekozen constructie waarborgt dat zowel de deskundigheid als de onafhankelijkheid niet ter discussie staat.

Verschillende combinaties van uitvoerders en toezichthouders hebben voor- en nadelen voor de uiteindelijke uitwerking van de risicobenadering. In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de combinaties uit de matrix hierboven.

- In het kader van het verschuiven van verantwoordelijkheden in een cultuur waarin vertrouwen het wint van wantrouwen, is de exploitant/houder van de zwemlocatie een voorname partij om de risicobenadering uit te voeren. Dit om verschillende redenen. Ten eerste is de houder zeer goed op de hoogte van de situatie op en rond de zwemlocatie, en weet hij welke risico's aanwezig zijn. Ten tweede is er geen dreiging van disproportionaliteit, wat bij veel andere constructies wel het geval is, omdat de exploitant zelf zal moeten betalen voor de veiligheidsmaatregelen. 'Je moet je wel afvragen wat de dwang voor exploitanten is, wanneer je hen hiervoor verantwoordelijk maakt', is echter de zorg bij verschillende stakeholders. Er dient inderdaad een garantie op een goede uitvoering van de risicobenadering te worden verkregen. Een bijkomend punt bij som-



mige locaties is de vraag van wie het 'risicogebied' is. Bij bepaalde zwemlocaties is de grond van het strand van de exploitant, terwijl de grond onder het water eigendom is van Rijkswaterstaat. Het is daarom naar ons inzien noodzakelijk dat de nieuwe wetgeving duidelijk stelt wie onder houder, eigenaar of exploitant gerekend wordt en diens zorgplicht benadrukt, zodat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een risicobenadering ook daadwerkelijk bij deze partij kan worden neergelegd.

### Het Franse systeem van bouwtoezicht

*In de perceptie van Crisislab is het Franse systeem van bouwtoezicht een geslaagd voorbeeld van een goede verdeling van uitvoerende en toezichthoudende taken binnen een overkoepelende risicobenadering. Wie wil bouwen in Frankrijk staat het vrij dat te doen, een vergunning van de overheid die toeziet op aspecten van bouwkwaliteit is niet noodzakelijk. Wel is het noodzakelijk dat bouwer en klant verzekerd zijn tegen bouwfouten. De Franse wet geeft een hoge mate (in vergelijking met de Nederlandse wet) van bescherming aan de klant door een hoge mate van aansprakelijkheid van de bouwer voor bouwfouten. De verzekering van de bouwer heeft belang bij beperking van het risico en ziet dus toe op het voorkomen van ernstige (lees kostbare) bouwfouten. De verzekering van de klant garandeert dat de klant geen asymmetrische rechtsgang te wachten staat tegen een grote verzekeraar van de bouwer (zoals in Nederland het geval is). Met andere woorden: uitvoering van de risicobenadering geschiedt door de risicoveroorzaker, toezicht door een derde partij die door concurrentie gedwongen wordt om geen disproportionele te scherpe eisen te stellen, maar vanwege de angst voor aansprakelijkheid wel scherp moet zijn op een goede uitvoering van de risicobenadering.*

- De overheid kan ook als toezichthouder op de uitvoering van de risicobenadering fungeren. Veel stakeholders zijn voorstander van die optie, waarbij met name aan de provincie wordt gedacht. 'In feite hebben ze nu al zo'n soort rol, maar dan beperkter.' En: 'bij de provincies ligt de expertise, het is zonde dat niet te benutten.' De achterliggende gedachte achter de invoering van een risicobenadering is echter dat er wordt overgegaan op doelwetgeving, waarbij de overheid verantwoordelijkheden aan de branche laat. Dit past ook binnen de zwemwatersector binnen een 'verschuiving van wantrouwen naar vertrouwen', zoals tijdens verschillende interviews werd aangegeven. Wanneer nu weer van de overheid verwacht wordt dat deze een *inhoudelijke* vorm van toezicht gaat houden, dan neemt de overheid alsnog de verantwoordelijkheid van de exploitant over. Bij een risicobenadering hoort daarom naar ons inzien dat inhoudelijk toezicht door derde partijen wordt verricht. De overheid zal zich dan kunnen beperken tot een procesmatige toets.

### Overheid nooit volledig buiten beeld maar kan zich tot procestoets beperken

*Artikel 3 van de Europese Zwemwaterrichtlijn<sup>28</sup> bepaalt dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de jaarlijkse aanwijzing van zwemlocaties. 'De lidstaten wijzen elk jaar alle zwemwateren aan en bepalen de duur van het badseizoen.' In Nederland is in artikel 10 van de Whvbz<sup>29</sup> geregeld dat deze taak voor het aanwijzen en afvoeren (=niet aanwijzen) van zwemlocaties bij de provincies is neergelegd. Ook in nieuwe*

<sup>28</sup> Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG.

<sup>29</sup> Wet hygiëne en veiligheid in badinrichtingen en zwemgelegenheden (2012).

*Nederlandse regelgeving zal aan deze Europese eis moeten worden voldaan. In de lezing van Crisislab wordt hier niet van lidstaten geëist om zelf een inhoudelijke afweging te maken over het waarom van de toewijzing van een zwemlocatie. De richtlijn kan ook worden gelezen als een 'procestoets', die bijvoorbeeld invulling kan krijgen doordat de provincie, na de functietoekenning (nu geregeld door Rijkswaterstaat of een waterschap) een zwemlocatie aanwijst op voorwaarde dat een risicobenadering wordt uitgevoerd. Op die manier houdt de overheid/provincie weliswaar een rol, maar een kleinere dan op dit moment. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat, net als in de Franse bouwsector, de ondernemer (in dit geval de houder of exploitant) verzekerd is voor eventuele consequenties van het niet voldoende uitvoeren van een risicobenadering. In zo'n situatie wordt niet gekozen voor preventieve maatregelen vooraf, maar voor eventuele aansprakelijkheid van de exploitant achteraf.*

- Zoals eerder al aangegeven, is het 'gevaarlijk' een partij met een duidelijk belang binnen het domein te laten bepalen welke maatregelen worden genomen om de risicobenadering uit te voeren of te wel te bepalen hoeveel geld waaraan wordt uitgegeven. Dit risico ligt voor de hand op het moment dat een partij die 'slechts' op veiligheid gericht is, bepaalt wat een houder moet doen en wordt nog eens versterkt wanneer deze partij niet zelf hoeft op te draaien voor de kosten van eventuele maatregelen. Het risico van disproportionaliteit is het grootst indien ervoor gekozen wordt derde, externe (deskundige) partijen zowel verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de risicobenadering als ook voor het toezicht daarop. Want uiteindelijk zullen zij niet de partijen zijn die de invoering van eventuele maatregelen moeten betalen, maar komen

deze kosten terecht bij – vermoedelijk – de houder/exploitant van de locatie.<sup>30</sup>

### **Normen uitvoering risicobenadering door vertegenwoordigers van belangenpartijen**

*In de Nederlandse bouw wordt disproportioneel veiligheidsbeleid bevorderd doordat in de regelgeving verwezen wordt naar NEN-normen. Deze normen worden vooral opgesteld door de goed georganiseerde vertegenwoordigers van instellingen en bedrijven met een belang in meer veiligheidsmaatregelen. De voor alle extra veiligheid betalende kopers zijn, omdat zij nu eenmaal slechts zelden een gebouw kopen, veel slechter georganiseerd en daarmee slechter vertegenwoordigd in de NEN-commissies. Crisislab heeft daarom in de context van de bouw de discussie aangezwengeld of de overheid zich wel moet willen verplichten aan normen die door derden worden opgesteld.*

*Ook bij de normstelling van veiligheidsmaatregelen bij zwembad is die vraag actueel nu er in NEN-verband op initiatief van Reddingsbrigade Nederland wordt gewerkt aan een NTA voor veiligheidsmaatregelen bij zwembadlocaties.*

#### **4.4 Deelconclusie**

In de vorige paragraaf zijn verschillende voor- en nadelen van combinaties van uitvoering en toezicht aan bod gekomen. In onderstaand schema is middels kleuren aangegeven welke combinaties ons inziens niet aangeraden worden (rood), mogelijk zijn maar hun beperkingen ken-

---

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld I. Helsloot, (2012). *Veiligheid als (bij)product. Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers*, Radboud Universiteit.

nen (oranje) en gezien de uitkomsten van dit onderzoek de voorkeur genieten (groen).

|   | <b>Wie houdt toezicht op de uitvoering van een risicobenadering?</b> |                       |                                      |              |
|---|--|-----------------------|--------------------------------------|--------------|
|   |  | Gemeente of provincie | Zwemmers of belangenvetegenwoordiger | Derde partij |
| <b>Wie voert de risicobenadering uit?</b> | Gemeente of provincie  | 1                     | 2                                    | 3            |
|   | Exploitant/houder van de zwemlocatie                                 | 4                     | 5                                    | 6            |
|   | Derde partij   | 7                     | 8                                    | 9            |

Indien ervoor wordt gekozen een risicobenadering in te voeren voor zwemlocaties, lijkt het domein zich er het beste voor te lenen om de benadering/analyse uit te laten voeren door houders en/of exploitanten, oftewel de risicoveroorzakers. Dit past goed binnen de door de overheid aangemoedigde cultuur om verantwoordelijkheden uit te besteden en actoren met vertrouwen tegemoet te treden. Van houders mag bovendien voldoende expertise worden verwacht hoe risico's op bepaalde locaties het beste tot redelijke porties kunnen worden verminderd.

Hoewel sommige stakeholders nadelen en zelfs gevaren opmerken wanneer de uitvoering van de risicobenadering bij exploitanten zou worden gelegd, kunnen deze naar ons inzien door zekeringen in het systeem worden vermeden of in elk geval worden verkleind: wanneer

de overheid ervoor kiest houders verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de risicobenadering, dan zijn ze ook aansprakelijk indien ze verwijtbaar onjuist hebben gehandeld (met alle gevolgen van dien). Een voorwaarde, voorafgaand aan de fase van de uitvoering (bijvoorbeeld bij de aanwijzing) kan zijn dat de overheid van de houder eist dat hij een aansprakelijkheidsverzekering dient af te sluiten. De verzekering op haar beurt zal er vervolgens op toezien dat de risicobenadering naar behoren wordt uitgevoerd, aangezien de rekening voor eventueel falen anders bij haar komt te liggen. Elke actor in de keten heeft op deze manier een incentive om zijn verantwoordelijkheden goed uit te voeren, waardoor het risico dat de zwemmer de dupe wordt van slechte risicobenaderingen danig wordt gereduceerd.

Consequente doorvoering van het bovenstaande betekent ook dat het toezicht op de uitvoering van een risicobenadering het beste aan 'derde partijen' kan worden overgelaten. Dit kan impliciet worden geregeld via eisen aan verzekerd zijn of expliciet door een toets door een toezichtinstantie te vereisen.

Samenvattend: 'the devil lies in the details', keuzes over uitvoering van een risicobenadering en het toezicht op die uitvoering kunnen niet los worden gezien van de inhoudelijke keuze om wel of niet een risicobenadering in de Zwemwaterwet in te voeren.



## 5. Het geheel overziend

---

### 5.1 Inleiding

In het voorgaande stond de vraag centraal of een (verplichte) risicobenadering voor zwemlocaties een effectief en proportioneel instrument is om de zwemveiligheid op dergelijke locaties te bevorderen. We hebben die vraag bestudeerd aan de hand van de vraag wat een risicobenadering precies is, wat de inhoudelijke randvoorwaarden voor zo een benadering zijn, en wat de specifieke valkuilen en finesses zijn bij de uitvoering van en het toezicht op de uitvoering van een risicobenadering. Ten aanzien van deze drie onderwerpen hebben we deelconclusies getrokken die we in dit hoofdstuk graag in samenhang willen beschouwen.

Wij geven de hoofdresultaten van het onderzoek hieronder weer aan de hand van drie principiële, deels politieke, keuzes die gemaakt moeten worden.

### 5.2 Verschuiving van verantwoordelijkheid van overheid naar de exploitant gewenst?

Een eerste principiële en politieke keuze is of het gewenst is dat de verantwoordelijkheid voor risico's meer wordt neergelegd bij de risico-veroorzaker dan bij de overheid. Als voor deze lijn, die bijvoorbeeld voorgestaan wordt door de WRR in haar advies 'Evenwichtskunst'<sup>31</sup>, wordt gekozen dan past ook binnen het zwemwaterdomein de introductie van doelregelgeving en als onderdeel daarvan eventueel een risicobenadering.

---

<sup>31</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag.



Overigens merken wij op deze plaats nog nadrukkelijk op dat zwemmen een vrijwillige activiteit is waardoor een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid bij de vrijwillige risiconemer ligt.

### 5.3 Is een risicobenadering theoretisch geschikt?

Een risicobenadering is theoretisch een proportioneel en geschikt instrument *om in een context<sup>32</sup> met variabele risico's de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen door een specifieke risicoveroorzaker aan te laten passen aan de specifieke risico's als:*

- de variëteit aan risico's zo groot is dat een risico-inventarisatie en -analyse een noodzakelijke stap is – anders kan beter volstaan worden met een checklist met standaardvoorwaarden.
- de risico's (in termen van kans en effect) objectief kenbaar zijn – anders is analyse niet goed mogelijk.
- er inzicht bestaat over wat noodzakelijke maatregelen zijn – anders kan uit de analyse geen eenduidig maatregelenpakket volgen.

De eerste randvoorwaarde betreft een onveranderlijke eigenschap van het te reguleren systeem. De tweede en derde betreffen de aanwezige kennis die indien nodig ontwikkeld kan worden.

Voor het zwemwaterdomein geldt dan dat:

- Gezien de variëteit in risico's ligt de invoering van een risicobenadering voor de hand. Met de zwemlocaties verschillen ook de risico's onderling in een dusdanig grote mate van elkaar dat maatwerk

---

<sup>32</sup> *Risicocontext of context van het risico* duidt op de situatie of activiteit die de betreffende te reguleren risico's met zich meebrengt.

wenselijk is. Bovendien is niet gezegd dat de veiligheid op elke locatie in alle situaties even groot moet zijn. Een risicobenadering zou de branche in staat stellen recht te doen aan aanwezige verschillen.

- De kenbaarheid van de risico's is momenteel nog beperkt. Weliswaar is onder de stakeholders duidelijk welke risico's welke gevaren opleveren, maar kennis over de grootte daarvan ontbreekt.
- Ook is er (daarom) nog geen gedeeld inzicht in wat noodzakelijke maatregelen zijn.

Voor invoering van een risicobenadering is het dus noodzakelijk dat inspanning wordt geleverd om het noodzakelijke inzicht in risico's en vereiste maatregelen te ontwikkelen. De genoemde twee beperkingen zijn echter ook van toepassing bij de eventuele invoering van een nieuw 'middel' Zwemwaterbesluit; ook in dat geval zal het noodzakelijk zijn om een beter inzicht in risico's en vereiste maatregelen te krijgen. De inspanning moet met andere woorden toch geleverd worden waardoor het nog ontbrekende inzicht in dit geval geen doorslaggevend onderdeel is van onze afweging.

*Onze hoofdconclusie is uiteindelijk, zeker daar waar wij het benadrukken van de verantwoordelijkheid van de exploitant gewenst vinden, dat een risicobenadering een proportioneel instrument is om de veiligheid op zwemwaterlocaties te bevorderen, uitgaande van een mede-investering van de overheid in het verkrijgen van het noodzakelijke nadere inzicht in risico's en vereiste maatregelen.*

Wij bevelen derhalve wel aan om de basis voor de risicobenadering te verbeteren door:

- Over te gaan tot de registratie van ongevallen (en dus van risico's) binnen de zwemwaterbranche. Onder de stakeholders bestaat een groot draagvlak om dit daadwerkelijk te doen.
- Een voorlopig richtinggevend document 'risicoanalyse en noodzakelijke maatregelen', expliciet zonder juridische status, op te stellen waarbij aan de noodzakelijke maatregelen een zo goed mogelijke kosten-batenanalyse ten grondslag ligt.

#### 5.4 Hoe wordt vorm gegeven aan de uitvoering?

Een theoretisch perspectief volstaat echter niet. Bij de invoering van een risicobenadering hangt veel af van de uitvoeringsdetails: wie voert de risicobenadering onder welke randvoorwaarden uit en wie houdt toezicht op dit uitvoering? Bij 'onhandige' of 'halfbakken' keuzes loopt de overheid enerzijds het risico alsnog aansprakelijk te worden gesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval als de overheid zelf de uitvoering ervan ter hand neemt, maar in iets mindere mate ook als de overheid zich verantwoordelijk maakt voor het inhoudelijke toezicht op de uitvoering van een risicobenadering. Anderzijds betekent een 'onhandige' keuze dat er geen enkele garantie bestaat dat de risicobenadering adequaat wordt uitgevoerd. Een minderheid van kwaadwillende risicoveroorzakers zou adequate uitvoering in zo'n geval willen en kunnen ontduiken.

Om een risicobenadering, zoals hierboven beschreven, effectief en proportioneel te introduceren, doen wij de volgende aanbevelingen:

- Uitvoering van de risicobenadering moet een taak zijn van de exploitant in de hoedanigheid van risicoveroorzaker. Uitvoering door de overheid legt de aansprakelijkheid alsnog bij de overheid in plaats van bij de exploitant. Uitvoering door derde partijen draagt het risico op disproportionele veiligheidsmaatregelen in zich.

- De wet dient duidelijk te maken dat er één 'houder' (exploitant) per locatie verantwoordelijk is voor uitvoering van de risicobenadering. In de oude situatie kan een locatie (strand en water) nog in handen zijn van twee partijen (bijv. exploitant en Rijkswaterstaat).
- In het verlengde van bovenstaand punt moet duidelijk zijn tot waar de verantwoordelijkheden van de exploitant als uitvoerder van de risicobenadering strekken. Wij pleiten voor het benoemen van een wettelijk geformuleerde zorgplicht van exploitanten, voor risico's die de zwemmer niet redelijkerwijs kan kennen.
- Toezicht kan ons inziens het beste geschieden door het verplicht stellen van een aansprakelijkheidsverzekering van voldoende omvang zodat horizontaal toezicht door verzekeraar en (vertegenwoordigers van) zwemmers mogelijk wordt. Wij pleiten tegen inhoudelijk overheidstoezicht omdat hierdoor toch weer verantwoordelijkheid wordt genomen door de overheid. De Europese richtlijn biedt ons inziens de mogelijkheid om het overheidstoezicht te beperken tot procesmatig toezicht.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Voor de goede orde: Wanneer vanwege politieke besluitvorming (in tegenspraak met onze aanbeveling) toch extra preventief toezicht boven het horizontaal toezicht door verzekeraars en (vertegenwoordigers van) zwemmers politiek wenselijk wordt geacht, dan pleiten wij secundair voor toezicht door derde partijen in opdracht van de exploitant. Wanneer er zelfs politiek wordt besloten tot zogenaamd 'onafhankelijk' toezicht dan pleiten wij er tertiair voor dat dit toezicht vanuit proportionaliteitsoogpunt weer beter door de overheid kan gebeuren dan door zogenaamde onafhankelijke derde partijen, aangezien die laatste vorm van toezicht veelal leidt tot disproportionele maatregelen.



## Bijlage 1: Respondenten

---

### *Klankbordgroep*

Cees Collé, provincie Gelderland (mede namens IPO)  
Rob Groen, SRO (mede namens VSG)  
Lianne Jaspers-Dauven, Waterschap Roer en Overmaas  
Bernard Korte, Reddingsbrigade Nederland  
Adriaan van der Linden, RGV/OSO  
Raymond van Mourik, Reddingsbrigade Nederland

### *Interviews*

Cees Collé, provincie Gelderland (mede namens IPO)  
Bernard Korte, Reddingsbrigade Nederland  
Adriaan van der Linden, RGV/OSO  
Hans Ruiter, Rijkswaterstaat

### *Zienswijzen ontvangen van*

Cees Collé, namens provincie Gelderland (mede namens IPO)  
Jan van der Schaaf, namens Landal GreenParks  
Raymond van Mourik, namens Reddingsbrigade Nederland  
Adriaan van der Linden, namens RGV/OSO