



mulier instituut



Wet- en regelgeving toezichthouden bij zwemmen

Een overzicht van wet- en regelgeving bij toezichthouden in badinrichtingen en bij zwemlocaties in oppervlaktewater

Martijn van Eck

Wet- en regelgeving toezichthouden bij zwemmen

Een overzicht van wet- en regelgeving bij toezichthouden in badinrichtingen en bij zwemlocaties in oppervlaktewater

in opdracht van Stichting Nationale Raad Zwemveiligheid

Martijn van Eck

NL Zwemveilig

Deze publicatie maakt onderdeel uit van het project NL Zwemveilig. NL Zwemveilig richt zich op het verzamelen van bestaande en nieuwe kennis over leren zwemmen om de zwemveiligheid van de Nederlandse bevolking op een zo hoog mogelijk niveau te krijgen. NL Zwemveilig wordt namens de zwembranche gecoördineerd door de Nationale Raad Zwemveiligheid en wordt ondersteund door het ministerie van VWS.

Mulier Instituut

sportonderzoek voor beleid en samenleving

Postbus 85445 | 3508 AK Utrecht

Herculesplein 269 | 3584 AA Utrecht

T +31 (0)30 721 02 20 | I www.mulierinstituut.nl

E info@mulierinstituut.nl | T [@mulierinstituut](https://www.mulierinstituut.nl)

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	11
1.1 Reikwijdte van het onderzoek	11
1.2 Definities en termen	11
2. Zwemwateren: soorten en categorieën	13
2.1 Soorten zwemwater	13
2.2 Categorieën zwemwater	14
3. Wet- en regelgeving met betrekking tot toezichthouden	15
3.1 De wet en het besluit	15
3.2 Wat staat in de wet- en regelgeving over het toezichthouden?	15
3.3 Verplichting tot toezichthouden	16
3.4 Werkboek Bhvz	17
3.5 Wie houdt toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving?	17
3.6 Kwantiteit van het toezicht in badinrichtingen	18
3.7 Situaties waar onduidelijkheid over kan bestaan	19
3.8 Kwaliteit van het toezicht in badinrichtingen	20
3.9 Wijze van toezichthouden bij zwemlocaties in oppervlaktewater	21
3.10 Keurmerk veilig en schoon	22
3.11 Toekomstige ontwikkelingen in wet- en regelgeving	23
4. Slot	25

Voorwoord

Zwemmen is belangrijk voor gezondheid en ontspanning. In ons waterrijke land is het van levensbelang om te kunnen zwemmen. Zwemmen is een belangrijk onderdeel van recreatieve voorzieningen zoals campings, recreatieparken en wellnesscentra. Maar aan het zwemmen zijn ook risico's verbonden. Naast dat er risico's zijn voor gezondheid bij verontreiniging van water, zijn er ook risico's op verdrinking. Het veilig kunnen zwemmen en baden is daarom gedurende tientallen jaren onderwerp van overheidszorg die ook in regelgeving tot uitdrukking is gekomen. Toezichthouden in badinrichtingen en bij zwemlocaties in oppervlaktewater is een belangrijk instrument om de zwemveiligheid van zwemmers te borgen.

Het houden van toezicht heeft de aandacht in de zwembranche. Mede door een aantal verdinkingsongevallen van de afgelopen jaren in zwembaden en in oppervlaktewater in Nederland, is vanuit het project NL Zwemveilig besloten om onderzoek te doen naar toezichthouden bij zwemmen in badinrichtingen en bij zwemlocaties in oppervlaktewater. Dit rapport heeft als doel om op een overzichtelijke en heldere manier te beschrijven op welke wijze in Nederland het toezichthouden bij wet- en regelgeving is vastgelegd.

Deze rapportage is tot stand gekomen in samenwerking met diverse experts uit de zwembadbranche. Een dankwoord wordt uitgesproken naar alle experts die hieraan hebben bijgedragen en in het bijzonder de stichting Nationale Raad Zwemveiligheid (NRZ) en de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD Utrecht) voor hun waardevolle feedback op eerdere versies van dit document.

Samenvatting

Als onderdeel van het project NL Zwemveilig is, door het Mulier Instituut en in opdracht van de stichting Nationale Raad Zwemveiligheid (NRZ), onderzoek gedaan naar het toezichthouden bij het zwemmen in Nederland. Deze publicatie is bedoeld om op een toegankelijke manier inzicht te bieden in de wijze waarop in Nederland het toezichthouden wettelijk is vastgelegd en georganiseerd.

De Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) stelt eisen aan de algemene hygiëne en veiligheid waaraan een badinrichting of zwemgelegenheid moet voldoen. Het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz) geeft uitvoering aan de wetsartikelen. Artikel 25 van het besluit gaat specifiek over het toezichthouden in een badinrichting of zwemlocatie in oppervlaktewater. Naast de wet en het besluit zijn er diverse Nota van toelichting verschenen en er is een Werkboek Bhvbz verschenen met als doel om de afstemming en interpretatie van de voorschriften van de artikelen van het Bhvbz die gaan over het toezichthouden te bevorderen.

Artikel 25 van het Bhvbz eist dat voldoende toezicht moet worden uitgeoefend in:

- in een openbare badinrichting (categorie A) en in een semi-openbare badinrichting en therapiebad waar tenminste één bassin een wateroppervlakte heeft van 2 m² of meer en dieper is dan 1,40 meter (categorie A);
- bij een zwemlocatie in oppervlaktewater, waar voorzieningen ten behoeve van zwemmers aanwezig zijn en sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie gericht op zwemmen en met een duidelijke houder of exploitant (categorie C).

Toezichthouden is niet verplicht bij de zogenaamde peuterbaden (categorie B) en bij zwemlocaties in oppervlaktewater waar voorzieningen zijn ten behoeve van de zwemmers en waarbij geen sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie (categorie D).

De houder van een badinrichting in oppervlaktewater (categorie C) dient ervoor te zorgen dat voldoende toezicht wordt uitgeoefend en is daar gedurende de openstelling verantwoordelijk voor. Zoals de toelichting op het artikel 25, lid 1 van het Bhvbz aangeeft doelt het begrip 'in voldoende mate' op het aantal toezichthouders (kwantiteit) en de vereiste vaardigheden waarover toezichthouders moeten beschikken (kwaliteit). Het Werkboek Bhvbz is een belangrijk instrument dat invulling geeft aan de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van het toezichthouden.

De provincie is belast met het toezicht op de uitvoering van wet- en regelgeving. Een belangrijke taak van de provincie is beoordelen of in de badinrichting gedurende de openstelling in voldoende mate toezicht wordt gehouden, waarbij het beoordelen van het toezichtplan daarvan een onderdeel is. Het toezichtplan is een belangrijk middel om de kwaliteit en kwantiteit van het toezicht vast te leggen en te regelen, waarbij het de verantwoordelijkheid van de manager is dat het toezichtplan wordt opgesteld en bijgehouden op basis van vastgestelde risico's.

Het toezichtplan beschrijft de maatregelen en de organisatie van de uitvoering met het oog op het voorkomen van verdrinking of letsels van zwemmers in en om het waterbassin. De manager is verantwoordelijk voor een goede overdracht van hetgeen in het toezichtplan omschreven staat naar het personeel, dat de taak heeft om het toezicht uit te voeren.

1. Inleiding

In het kader van het project NL Zwemveilig verricht het Mulier Instituut onderzoek naar zwemveiligheid. Het project NL Zwemveilig wordt namens de zwembranche gecoördineerd door de Nationale Raad Zwemveiligheid (NRZ) en wordt ondersteund door het ministerie van VWS. Er wordt nauw samengewerkt met verschillende partijen uit de zwembadbranche en hogescholen. Zij ondernemen initiatieven om onderzoek te doen naar relevante onderwerpen op het vlak van zwemveiligheid. Het Mulier Instituut richt zich met name op het periodiek verzamelen van gegevens om politiek, sector en publiek met actuele en betrouwbare cijfers te informeren over de actuele stand van zaken rond zwemveiligheid. Daarnaast voert het Mulier Instituut ook andere deelstudies uit in het kader van het project NL Zwemveilig.

Als onderdeel van het project NL Zwemveilig is door het Mulier Instituut een overzicht gemaakt van de wettelijke en organisatorische aspecten van het toezichthouden bij het zwemmen in Nederland. Het overzicht is gemaakt op basis van deskresearch waarbij het Mulier Instituut bestaande documenten en openbare bronnen heeft gebruikt. Daarnaast is de input verwerkt van diverse experts tijdens een expertmeeting over het toezichthouden die in het najaar van 2017 heeft plaatsgevonden.

1.1 Reikwijdte van het onderzoek

Het is van belang dat op heldere en beknopte wijze inzicht wordt gegeven in de wijze waarop het toezichthouden in Nederland is georganiseerd. Dat betekent dat gekeken is naar hoe toezichthouden (juridisch) is vastgelegd en georganiseerd. Bovendien is bekeken welke toelichtingen en adviezen er zijn om hetgeen in de wet en het daarbij behorende besluit is vastgelegd, werkbaar te maken.

In het kader van deze studie wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Welke eisen worden gesteld aan het toezichthouden en aan toezichthouders?
- Op welke wijze dient invulling te worden gegeven aan het toezichthouden?
- Op welke wijze dienen de voorschriften uit wetsartikelen te worden geïnterpreteerd?

1.2 Definities en termen

Toezichthouden

Toezicht richt zich op de veiligheid van zwemmers in badinrichtingen en zwemlocaties in oppervlaktewater, vooral met het oog op het voorkomen van verdrinking en letsel in en om het water. Het toezichthouden wordt uitgeoefend door toezichthouders (vrijwillig of professioneel). Bij het toezichthouden op de veiligheid van zwemmers kan onderscheid worden gemaakt in ouderlijk toezicht en professioneel toezicht. Over het algemeen richt toezichthouden zich op drie factoren, namelijk aandacht, nabijheid en continuïteit. Professioneel toezicht kan worden onderverdeeld in toezicht in zwembaden en toezicht bij open water.

Badinrichting

Een voor het publiek of voor personen toegankelijke plaats die is ingericht om te worden gebruikt voor zwemmen of baden. Een badinrichting wordt in de volksmond zwembad genoemd. In het Werkboek Bhvz wordt ook wel gesproken van zweminrichting waar badinrichting bedoeld wordt. In de wet- en regelgeving is een duidelijke relatie gelegd tussen de soorten en de categorieën badinrichtingen en

zwemgelegenheden en de eisen die worden gesteld aan het toezichthouden in badinrichtingen. Juridisch gezien wordt er onderscheid gemaakt in vier categorieën badinrichtingen (categorie A tot en met D).

Badinrichting of zwemlocatie in oppervlaktewater

Op grond van de Europese zwemwaterrichtlijn en Nederlandse wet- en regelgeving officieel aangewezen locatie voor het zwemmen en baden in oppervlaktewater. In het Bhvz wordt voor de term 'zwemlocaties in oppervlaktewater' ook 'zwemgelegenheden' gebruikt en in het Werkboek Bhvz wordt voor de term 'zwemlocaties in oppervlaktewater' ook wel de term 'badinrichtingen in oppervlaktewater' en 'zwemgelegenheden in oppervlaktewater' gebruikt. In deze rapportage wordt gesproken over badinrichting in oppervlaktewater.

Houder van een badinrichting

Degene voor wiens rekening en risico de badinrichting wordt gedreven.

Openbare en semi- openbare badinrichting

Bij een openbare badinrichting mag in het bad zijn, al of niet tegen betaling. Een badinrichting is op enig tijdstip semi-openbaar als er uitsluitend bezoekers in die badinrichting aanwezig zijn die in een instelling verblijven gezien vanuit de hoedanigheid van die instelling zoals: kampeerders in een campingbad, hotelgasten in een hotelbad, patiënten in een revalidatiebad en saunagasten in een saunabad. De badinrichting is voor anderen niet toegankelijk en daarmee is de badinrichting niet openbaar.

2. Zwemwateren: soorten en categorieën

De verscheidenheid aan zwemgelegenheden en badinrichtingen waar in Nederland toezichthouders kan of moet plaatsvinden, is groot. Paragraaf 2.1 geeft inzicht in de soorten zwemwater en paragraaf 2.2 in de categorieën zwemwater.

2.1 Soorten zwemwater

Openbare en semi-openbare zwembaden

Een openbaar zwembad is een badinrichting die is opgericht en gebouwd voor de hoofdactiviteit zwemmen. Het is, vaak na betaling van entree, voor iedereen toegankelijk om aan zwemactiviteiten deel te nemen.

Semi-openbare baden zijn baden die horen bij een ander soort accommodatie, bijvoorbeeld zwembaden bij campings, saunacomplexen of hotels. Deze accommodaties zijn niet opgericht en gebouwd voor de hoofdactiviteit zwemmen. De bassins zijn niet voor iedereen toegankelijk, maar slechts voor de betreffende gasten.

Op recreatieparken kan het zijn dat mensen van buitenaf, die niet als gast op het park verblijven, toch betaald in het zwembad mogen zwemmen. Zij mogen dan net als de mensen die op het park verblijven, gebruikmaken van de zwembadfaciliteiten. In dat geval is het zwembad publiekelijk toegankelijk en dus openbaar.

Zwemlocaties in oppervlaktewater

Bij zwemlocaties in oppervlaktewater is sprake van een zwemgelegenheid waar men in natuurlijk water mag zwemmen. Vaak is het een recreatieplas die speciaal is ingericht voor het zwemmen en uitgerust is met daarvoor bestemde voorzieningen. In veel gevallen moet men entree betalen om in het water te mogen baden of zwemmen. Andere zwemlocaties die niet zijn ingericht, hebben geen of minder voorzieningen. Deze zwemlocaties zijn vrij toegankelijk. Voorbeelden van zwemlocaties in oppervlaktewater zijn: zee (kustwateren), dode rivierarmen, meren of vennen. Bij zwemlocaties wordt onderscheid gemaakt in aangewezen en niet aangewezen zwemlocaties. De Provincie is bevoegd om zwemlocaties aan te wijzen. Bij aangewezen zwemlocaties wordt de waterkwaliteit gecontroleerd.

In het Bhvz wordt voor de term zwemlocaties in oppervlaktewater ook wel zwemgelegenheden gebruikt. In het Werkboek Bhvz wordt ook de term badinrichting of zweminrichting in oppervlaktewater gebruikt.

2.2 Categorieën zwemwater

In de wet wordt zwemwater ingedeeld in categorieën. Er bestaan vier categorieën zwemwater, te weten: categorie A, B, C en D.

Categorie A

Badinrichtingen ingericht voor het zwemmen of baden anders dan in oppervlaktewater en waarvan ten minste één bassin een wateroppervlakte van 2 m² of meer heeft en dieper is dan 0,50 meter.

Het betreft hier de meest voorkomende badinrichtingen. Een gangbare aanduiding is ook wel circulatiebaden, omdat het zwemwater voortdurend via een waterzuiveringsinstallatie zal circuleren.

De meeste reguliere binnen- en buitenzwembaden vallen onder categorie A.

Categorie B

Badinrichtingen ingericht voor het zwemmen of baden anders dan in oppervlaktewater en waarvan ten minste één bassin een wateroppervlakte van 2 m² of meer heeft en geen van de bassins dieper is dan 0,50 meter. Dit zijn meestal de zogenaamde peuterbaden, vaak gelegen in parken, speeltuinen en kinderdagverblijven. Voor deze peuterbaden is volstaan met het stellen van enkele globale inrichtings-eisen.

Categorie C

Badinrichtingen ingericht voor het zwemmen of baden in oppervlaktewater. Deze officiële zwemgelegenheden zijn bedoeld voor het zwemmen of baden in oppervlaktewater, die specifiek zijn daarvoor zijn ingericht met daarvoor bestemde voorzieningen (zoals toiletten en een afrastering) en waarbij het water is ingericht om in te zwemmen. Er is een vorm van exploitatie aanwezig en er is een duidelijke houder of exploitant aan te wijzen.

Categorie D

De zwemgelegenheden in oppervlaktewater die niet specifiek voor zwemmen zijn ingericht. Er wordt door een aanmerkelijk aantal personen gezwommen in dat oppervlaktewater. Bij deze vrije zwemgelegenheden zijn weinig of geen voorzieningen aanwezig en er vindt geen exploitatie door een houder plaats.

3. Wet- en regelgeving met betrekking tot toezichthouden

3.1 De wet en het besluit

In Nederland bestaat sinds 1969 de Wet Hygiëne en Veiligheid Zwemgelegenheden (Whvz). In 1969 werd de Whvz vastgesteld, die in 1984 in werking is getreden. De wet stelt dat houders van bepaalde categorieën zwemgelegenheden moeten zorgen voor voldoende toezicht om de veiligheid van de bezoekers te waarborgen.

Sinds de totstandkoming is de wet verschillende malen gewijzigd. Zo werd in 2000 de reikwijdte uitgebreid en werd de naam gewijzigd in Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). De wetgeving is in de loop van de jaren vele malen aangepast. Zo is bijvoorbeeld in 2009 de Europese Zwemwaterrichtlijn in de Whvbz geïmplementeerd. In deze wet is onderscheid gemaakt in badinrichtingen en aangewezen zwemlocaties in oppervlaktewater (zwemgelegenheden). Op grond van de Whvbz zijn nadere regels gegeven in het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz) die eveneens in 1984 in werking is getreden. Belangrijk in dit verband is artikel 25 van het Bhvbz dat ingaat op het toezichthouden in badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Het besluit kent doel- en middelvoorschriften. Doelvoorschriften zijn voorschriften waarin grotendeels aan de houder van een badinrichting of zwemgelegenheid wordt overgelaten op welke wijze hij/zij het beoogde doel bereikt, waarbij hooguit in de toelichting op de wet algemene richtlijnen worden gegeven. Middelvoorschriften zijn voorschriften waarin de wetgever exact aangeeft op welke wijze aan welke eis moet worden voldaan.

Van de badinrichtingen vallen alle openbare en semi-openbare badinrichtingen onder de werkingssfeer van de wet, met uitzondering van privébaden. Daarmee vallen alle bassins onder de werkingssfeer van de wet, ongeacht de grootte of diepte, met uitzondering van de privé-baden.

3.2 Wat staat in de wet- en regelgeving over het toezichthouden?

Artikel 25

De eisen die gesteld zijn aan het toezichthouden zijn juridisch verankerd in artikel van 25 van het Bhvbz. In dat artikel staat dat in een de badinrichting gedurende de openstelling in voldoende mate toezicht moet worden uitgeoefend.

In artikel 25 doelt ‘in voldoende mate’ zowel op het aantal toezichthoudende personen als op de vereiste vaardigheid waarover deze personen dienen te beschikken. Dit artikel is bevat doelvoorschriften waardoor er niet exact beschreven is wat het begrip ‘in voldoende mate’ inhoudt. De wetgever heeft het begrip voldoende toezicht evenwel verduidelijkt en geconcretiseerd in Nota van toelichting.

Naast de Nota van toelichting is door de gezamenlijke provincies ook een Werkboek Bhvbv gemaakt ter bevordering van de interpretatie van de voorschriften van de wetsartikelen. In het Werkboek is beschreven op welke kwalitatieve en kwantitatieve aspecten het begrip ‘in voldoende mate’ betrekking heeft. Paragraaf 3.6 en 3.7 gaat in op deze aspecten.

Artikel 43

Artikel 43 van het Bhvzb heeft betrekking op categorie C zwemlocaties in oppervlaktewater. Bij dit artikel wordt verwezen naar artikel 25, zodat ook bij zwemlocaties in oppervlaktewater in voldoende mate toezicht moet worden uitgeoefend.

Wat het begrip ‘in voldoende mate’ bij zwemlocaties in oppervlaktewater inhoudt hangt onder andere af van de maatregelen die zijn getroffen ten aanzien van gevaarlijke situaties en de aanwezigheid van reddingsmateriaal. Het toezicht zal bij deze categorie C zwemgelegenheden, gezien de vaak aanzienlijke omvang en het grote aantal bezoekers op een zonnige dag, doorgaans niet adequaat kunnen geschieden in die zin dat de veiligheid gegarandeerd kan worden. Het risico van zwemmen blijft bij deze categorie altijd groter dan bij een zwemgelegenheid categorie A (badinrichting). De betekenis van het voorschrift "in voldoende mate" verschilt dan ook per categorie zwemgelegenheden.

3.3 Verplichting tot toezichthouden

In de wet- en regelgeving is een duidelijke relatie gelegd tussen de soorten en de categorieën badinrichtingen en zwemgelegenheden en de eisen die worden gesteld aan het toezichthouden in badinrichtingen. Hieronder volgt een beschrijving van deze categorieën en de eisen die worden gesteld aan het toezichthouden.

Badinrichtingen (categorie A zwemgelegenheden)

Artikel 25 van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvzb) is van toepassing op badinrichtingen waar tenminste één bassin een wateroppervlakte heeft van 2 m² of meer en dieper is dan 0,50 meter. Deze badinrichtingen in de categorie A zijn doorgaans de reguliere zwembaden.

In het kader van de eisen die aan het toezichthouden worden gesteld, is onderscheid gemaakt in openbare en semi-openbare zwembaden. De volgende eisen gelden:

- In openbare badinrichtingen is de houder verplicht om toezicht te houden op de gebruikers van alle bassins in het zwembad.
- Voor semi-openbare badinrichtingen geldt dat toezicht is vereist als er badwater aanwezig is dieper dan 1.40 meter. Toezicht is niet verplicht als de diepte van alle bassins gelijk of minder is dan 1.40 meter. Het ontbreken van toezicht moet aan de bezoekers van het zwembad duidelijk kenbaar worden gemaakt.

Badinrichtingen (categorie B zwemgelegenheden)

Artikel 25 van het Bhvzb is niet van toepassing op badinrichtingen waar tenminste één bassin een wateroppervlakte heeft van 2 m² of meer en geen bassin dieper is dan 0,50 meter. Deze baden in de categorie B zijn doorgaans de zogenaamde peuterbaden in speeltuinen of parken.

Deze bassins voorzien op warme dagen in een behoefte en door de overheid is daarvoor volstaan met het stellen van globale inrichtingseisen. Gezien de gevarieerdheid van deze baden, is het stellen van eisen aan het toezichthouden niet goed mogelijk.

Zwemlocaties in oppervlaktewater (categorie C zwemgelegenheden)

Artikel 43 van het Bhvz zijn van toepassing op zwemlocaties in oppervlaktewater (categorie C zwemgelegenheden) en verwijst naar artikel 25. Bij zwemgelegenheden die onder categorie C vallen, dient in voldoende mate toezicht te worden uitgeoefend bij het zwemmen ten behoeve van de veiligheid van de zwemmers.

De wijze waarop toezicht dient te worden uitgeoefend kan per locatie verschillen. Om die reden worden geen gedetailleerde voorschriften gegeven en wordt alleen de eis gesteld dat toezicht in voldoende mate wordt uitgeoefend. Het is de verantwoording van de houder en exploitant van de zwemlocatie om naar eigen inzicht en ervaring het toezichthouden te organiseren en ernaar te handelen.

Zwemlocaties in oppervlaktewater (categorie D zwemgelegenheden)

De officiële zwemlocaties in oppervlaktewater die niet specifiek zijn ingericht voor baden en zwemmen, voorzien in een behoefte met name bij warme zomerdagen. Bij deze zwemlocaties is geen vorm van exploitatie aanwezig en er is geen duidelijke houder of exploitant aan te wijzen. Bij deze categorie worden geen eisen gesteld aan het toezichthouden bij het zwemmen.

3.4 Werkboek Bhvz

Naast de wet en het besluit is er het Werkboek Bhvz (Infomil, 28 mei 2010). Het Werkboek Bhvz is samengesteld door de gezamenlijke provincies en in samenwerking met VROM en InfoMil, waarbij Infomil de penvoerder is. Het doel van het Werkboek Bhvz is om meer duiding te geven aan de voorschriften van de wetsartikelen en een goede afstemming van de interpretatie van deze voorschriften te bevorderen. Het Werkboek is een handreiking voor de provincies om uniformiteit en rechtsgelijkheid te bevorderen, hieraan kunnen geen rechten worden ontleend en alle provincies behouden hun eigen beleids- en beoordelingsvrijheid. Voor bijvoorbeeld het opstellen van een toezichtplan kan een houder van een badinrichting ter ondersteuning en ter toetsing de richtlijnen raadplegen zoals deze in het Werkboek Bhvz zijn opgenomen.

3.5 Wie houdt toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving?

De provinciale overheden in Nederland zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de Whvz. In de praktijk controleren ambtenaren van de provincie, omgevingsdienst of regionale uitvoeringsdienst (RUD) of de wet wordt nageleefd. Zij controleren regelmatig de correcte invulling en zichtbare uitvoering van de kwaliteit en kwantiteit van het toezicht.

De toezichthouder van de provincie toetst vooral of een houder aan alle relevante aspecten, zoals beschreven in wet- en regelgeving voldoet, of de houder op grond hiervan de juiste afwegingen heeft gemaakt bij het vastleggen van de te treffen maatregelen en of hij die maatregelen vervolgens ook heeft uitgevoerd en actueel gehouden. Van de toezichthouder van de provincie wordt vooral verwacht dat hij beoordeelt of een houder voldoende blijkt geeft van risicobewust en verantwoordelijk handelen. Als maatstaf dient hierbij in beginsel de invulling die de houder geeft aan zijn risicoanalyse en beheersplan (toezichtplan).

3.6 Kwantiteit van het toezicht in badinrichtingen

In deze paragraaf zijn de eisen en richtlijnen beschreven ten aanzien van de kwantiteit van het toezichthouden en zijn een bundeling van hetgeen in de wet, het besluit, Nota van toelichting en het Werkboek Bhvzbz beschreven staan en hebben betrekking op het toezicht in badinrichtingen.

Eisen en richtlijnen

Badinrichtingen

Bij een openbare badinrichting dient bij elk bassin toezicht gehouden te worden door minimaal één toezichthouder. Bij een semi-openbare badinrichting, waarvan de diepte meer dan 1.40 meter is, dient bij elk bassin toezicht te worden gehouden door minimaal één toezichthouder. De toezichthouder mag geen andere taken verrichten. De houder dient te beoordelen welke (combinatie van) bassins door één toezichthouder overzien kan worden en op welke momenten dit wel en niet kan. De inschatting is niet alleen afhankelijk van het aantal en het soort bezoekers maar ook van de overzichtelijkheid van de totale situatie.

Plaatsvervanger

Er dient altijd één plaatsvervangende toezichthouder aanwezig te zijn, bijvoorbeeld in verband met pauze of het verrichten van eerste hulp.

Overzicht

Een toezichthouder moet het hele bassin, of de zone die is toegewezen, kunnen overzien. Er is een voorkeur voor een toezichthouder in beweging (patrouilleren). Soms is een combinatie tussen toezichthouden vanaf een vaste plaats en toezichthouden met patrouillerende toezichthouders beter.

Extra toezichthouders

Extra toezichthouders moeten worden ingezet bij:

- bezoek van bijzondere groepen, bijvoorbeeld:
 - groepen jeugdigen (6-18 jaar);
 - zeer aanwezige, rumoerige of baldadige groepen;
 - bezoekers met medische problemen, gebruikers van zware medicijnen, geestelijk of lichamelijk gehandicapt;
 - groepen bezoekers die de Nederlandse taal in woord en geschrift niet beheersen
 - bezoekers die het zwembad niet kennen.
- openstelling van attracties, bijvoorbeeld:
 - golfslagbaden, springkuilen, bassins met een sterk diepteverloop over korte afstand;
 - springplanken, glij(banen), wildwaterbaan etc.;
 - vaste of drijvende speelelementen.

Camera's en drenkelingendetectiesysteem

Als vervanging van de toezichthouder of vermindering van het aantal toezichthouders, is het gebruik van camera's of drenkelingendetectie niet toegestaan, wel als aanvulling hierop. Het drenkelingendetectiesysteem is een hulpmiddel bij het houden van toezicht en dan vooral bij het snel ontdekken van drenkelingen. Het systeem vervangt geen toezichthouders; het kan als een zogenaamd derde oog van de toezichthouder worden gezien. Het apparaat assisteert en ondersteunt, maar mag de taak van de toezichthouder niet overnemen.

3.7 Situaties waar onduidelijkheid over kan bestaan

Een rechter toetst altijd of sprake is van zorgvuldigheid. Er zijn situaties waar onduidelijkheid over kan bestaan wat precies onder het begrip “in voldoende mate” wordt verstaan. Deze situaties zijn in deze paragraaf beschreven waarbij verduidelijkt is op welke wijze hiermee omgegaan dient te worden.

Onderbroken toezicht

Er is een kleine ruimte om niet voortdurend, doch met onderbrekingen toezicht te houden aan een bassin. Dit staat beschreven in de Nota van toelichting op het Bhvzbz, 1984 en is zodoende onderdeel van het Bhvzbz. Wanneer het bad door slechts een paar zwemmers wordt gebruikt, waarvan vastgesteld is dat zij goed kunnen zwemmen, dan is het mogelijk om niet voortdurend, doch met onderbrekingen toezicht te houden aan een bassin. De keuze daartoe dient in het toezichtplan te worden onderbouwd.

Toezicht met minder dan één toezichthouder per bassin

Toezicht met minder dan één toezichthouder per bassin is mogelijk wanneer meerdere bassins in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen en deze goed zijn te overzien. Dit staat beschreven in richtlijnen opgesteld vanuit verschillende professionele organisaties en het Deskundigenberaad Zwemwater. De keuze om met minder dan één toezichthouder per bassin te volstaan, dient in het toezichtplan te worden onderbouwd. Belangrijke opmerking hierbij is dat bij deze vorm van toezichthouden een aanwezige plaatsvervanger altijd noodzakelijk blijft.

Toezichthouden bij bassins beneden de 1.40 meter waterdiepte

Bij openbare zwembaden dient ook toezicht te zijn bij baden beneden de 1.40 meter waterdiepte. Uit ervaring is gebleken dat in een openbaar bad, waar geen toezicht was bij een bad van 1.40 meter diep en waar een verdrinking heeft plaatsgevonden, de rechter achteraf heeft bepaald dat dit laakbaar was. Het blijft de verantwoordelijkheid van de houder van de accommodatie om te vermelden en te onderbouwen waarom er geen toezicht wordt gehouden.

De semi-openbare baden zijn doorgaans alleen toegankelijk voor de bezoekers die in desbetreffende instelling verblijven waar een badinrichting aanwezig is (zoals in een hotel, op de camping of in de sauna). Wat betreft semi-openbare baden die slechts gedurende bepaalde uren (ook) voor het publiek toegankelijk zijn (dan zijn ze eigenlijk openbaar), geldt voor die uren de eis van voldoende toezicht (net als bij openbare baden).

Bij openbare zwembaden gelden de regels voor toezicht onverkort en dient men bij alle bassins voor voldoende (kwantiteit en kwaliteit) toezicht te zorgen. Bij semi-openbare baden is het van belang dat slechts door een beperkte groep van het zwemwater gebruik kan worden gemaakt. Deze groep personen, die in een specifieke hoedanigheid toegang heeft tot een zwembad, moet nauwkeurig worden omschreven om te voorkomen dat het zwembad als een openbaar zwembad kan worden aangemerkt.

Verhuur

Bij de verhuur van één of meer bassins aan verenigingen, schoolzwemmen, feestjes en dergelijke kan het toezicht worden overgedragen. Er moet dan worden gezorgd voor kwalitatief en kwantitatief vergelijkbaar vervangend toezicht met plaatsvervanging, te verzorgen door de huurder. Afspraken dienen schriftelijk in het verhuurcontract te zijn vastgelegd. Toezicht op de uitvoering van het afgesproken toezicht berust bij de verhuurder van het bad.

Wanneer een vereniging een deel van het bad huurt, kan deze slechts belast worden met de verantwoordelijkheid over de veiligheid van het gehuurde deel. Er zijn echter ook verenigingen die het gehele bad huren. In dat geval komt er meer bij kijken omdat de vereniging dan belast kan worden met het nood- en ontruimingsplan en een ongevallenregistratie bij dient te houden.

3.8 Kwaliteit van het toezicht in badinrichtingen

In deze paragraaf zijn de eisen en richtlijnen beschreven ten aanzien van de kwaliteit van het toezichthouden. De eisen en richtlijnen zoals omschreven in deze paragraaf vormen een bundeling van hetgeen in de wet, het besluit, de Nota van toelichting en het Werkboek Bhvzb beschreven staat en hebben betrekking op het toezicht in badinrichtingen.

Kwaliteitseisen

Artikel 25 van het Bhvzb en bijbehorende tekst van de Nota van Toelichting beschrijven dat er tenminste één persoon aanwezig moet zijn die in het bezit is van een EHBO-diploma (of gelijkwaardig) en bij ieder bassin tenminste één toezichthouder aanwezig moet zijn die recentelijk heeft aangetoond dat hij de vaardigheden van het zwemmend redden beheerst

In de richtlijnen uit het Werkboek Bhvzb, zoals opgesteld door diverse professionele organisaties en het Deskundigenberaad Zwemwater, staat beschreven dat de toezichthouder een natuurlijk overwicht op de bezoeker moet hebben. Aangenomen mag worden dat personen beneden de 18 jaar hierover niet beschikken en dat personen van 18-21 jaar bij voorkeur niet alleen, doch uitsluitend in aanwezigheid van één of meer andere toezichthouders kunnen functioneren.

Toezihtplan

Om inzicht te krijgen in de mate van toezicht die ingevolge artikel 25, lid 1 en lid 2 van de Bhvzb voor een badinrichting of zwemgelegenheid noodzakelijk wordt geacht, is het bewust hanteren van een zogenaamd toezichtplan van groot belang. In het toezichtplan wordt de veiligheid tijdens het recreatief zwemmen, de zwemlessen, bij activiteiten en bij overige doelgroepen geregeld. Aan een toezichtplan moet een risicoanalyse ten grondslag liggen, waarbij alle in de badinrichting risicovolle situaties voor bezoekers in kaart gebracht moeten worden.

Het opstellen van een toezichtplan is maatwerk en dient dan ook te worden opgesteld voor de specifieke situatie van de badinrichting en kan niet worden overgenomen van een andere badinrichting of zwemgelegenheid in oppervlaktewater. Voorts dient de houder er zorg voor te dragen dat de toezichthouders goed op de hoogte zijn van het toezichtplan en hier in de praktijk naar handelen. Aanhangsel 3 van de Whvzb geeft een opzet van een toezichtplan.

Onderwerpen die in een toezichtplan voor het deel recreatief zwemmen terug dienen te komen, zijn onder meer:

- afspraken, over wie, met welke opleiding in het bad toezicht mag houden (kwaliteit van het toezicht), waaronder regelmatig oefenen, trainen, bijscholen;
- beschrijving en risicoanalyse per bassin;
- beschrijving per activiteit, per dag, per uur, van de benodigde kwaliteit en kwantiteit van het toezicht;
- afspraken over de inzet van het aantal toezichthouders, onderbouwing van kwantiteit van toezicht (bij welke bassins, bij welke drukte, etc.);
- lijst per bassin van verboden en geboden voor bezoekers;
- protocollen binnenkomst bijzondere groepen;
- de toezichtfaciliteiten (EHBO- en toezichthouderposten, telefoons etc.);
- richtlijnen tot het toezichthouden in het algemeen;
- controle van zaken bij opening van het bad en in dienst treden ploeg/team;
- de geldende huisregels;
- de koppeling met het nood- en ontruimingsplan;
- wie verantwoordelijk is voor het toezichtplan en bijbehorend logboek.

3.9 Wijze van toezichthouden bij zwemlocaties in oppervlaktewater

Interpretatie begrip 'in voldoende mate'

Het besluit schrijft voor dat bij zwemlocaties in oppervlaktewater categorie C in voldoende mate toezicht moet worden uitgeoefend. Het Werkboek Bhbvz geeft een beschrijving van de Nota van toelichting op artikel 43 van het Bhbvz. In het Werkboek is beschreven dat wat voldoende toezicht inhoudt onder andere afhangt van de maatregelen die zijn getroffen ten aanzien van gevaarlijke situaties en de aanwezigheid van reddingsmateriaal. Voorts beschrijft het Werkboek Bhbvz dat het toezicht bij categorie C zwemgelegenheden, gezien de vaak aanzienlijke omvang en het grote aantal bezoekers op een zonnige dag, doorgaans niet adequaat kan geschieden in die zin dat de veiligheid kan worden gegarandeerd. Het risico van zwemmen blijft bij categorie C groter dan bij badinrichtingen van categorie A.

Nadere toelichting van het IPO-Deskundigenberaad zwemwater zoals beschreven in het Werkboek Bhbvz geeft een extra aanvulling ten aanzien van artikel 25 lid 1 gestelde kwantitatieve eisen. Dat wil zeggen dat extra toezicht is gewenst bij:

- slecht doorzicht van het oppervlaktewater;
- de aanwezigheid van vaste of drijvende speelelementen;
- meegebrachte drijfmiddelen (afdrijven naar diep water);
- water met een ongelijkmatige temperatuurverdeling (koudwaterlagen / stratificatie in oppervlaktewater).

Het Werkboek Bhbvz geeft tevens aan dat de exploitant verantwoordelijk is het toezicht naar eigen inzicht en ervaring te regelen. De wijze waarop het toezicht dient te worden uitgeoefend kan per zwemlocatie sterk verschillen. Om die reden zijn geen gedetailleerde voorschriften gegeven en wordt alleen de eis gesteld dat toezicht in voldoende mate wordt uitgeoefend. Het is de verantwoording van de houder dit naar eigen inzicht en ervaring te regelen. Hierbij zal hij vooral rekening moeten houden met weersgesteldheid en drukte. Verder geeft het Werkboek aan dat bij zwemlocaties in oppervlaktewater het toezicht veelal door meerdere personen moet worden uitgeoefend, omdat

zwemlocaties in oppervlaktewater meestal een uitgebreid aaneengesloten wateroppervlak omvatten. In bepaalde gevallen kan aanwezigheid van een reddings- en/of patrouilleboot noodzakelijk zijn.

Wanneer het zwemgedeelte dieper is dan 1,40 meter dient ten minste één van de toezichthouders de vaardigheid 'reddend zwemmen' te bezitten. Het is van belang dat een van de aanwezige personeelsleden in het bezit is van een geldig Basisdiploma Eerste Hulp en kan beschikken over voldoende hulpmiddelen, zoals communicatiemiddelen, verbandmateriaal en eventueel een EHBO-ruimte. In vrij toegankelijke recreatiegebieden wordt veel gewerkt met duidelijke bebording waarop onder meer staat aangegeven wat voor toezicht er aanwezig is. Er zijn dan bijvoorbeeld zogenaamde sociale toezichthouders, zoals parkwachters, boswachters of medewerkers van de terreinbeheerder, in het gebied aanwezig. Bovendien is op mooie dagen en/of in de vakantieperioden soms een (vrijwillige) reddingsbrigade actief.

3.10 Keurmerk veilig en schoon

Het Keurmerk Veilig & Schoon (nader te noemen: Keurmerk) is een door de branche ingestelde regeling met het wettelijk kader als ondergrens en aangevuld met normen die de kwaliteit, veiligheid en hygiëne waarborgen. Met het Keurmerk Veilig & Schoon geeft de zwembadbranche gehoor aan wensen en eisen die klanten, eigenaren, zwembadmanagement en overheden stellen aan zwembaden. Met het Keurmerk wordt gestreefd naar versterking van de belangrijke maatschappelijke functie van zwembaden en verbetering van bedrijfsresultaten. Met het behalen van het Keurmerk Veilig & Schoon toont het management van het zwembad aan dat bedrijfsprocessen ten aanzien van hygiëne en veiligheid goed zijn geregeld en uitgevoerd worden door de medewerkers.

Het Keurmerk wordt beheerd door Stichting Zwembadkeur onder voorzitterschap van het bestuur van het Nationaal Platform Zwembaden | NRZ en is geïnitieerd door de brancheorganisaties Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (RECRON) en de voormalige Werkgeversvereniging voor Bad- en Zweminrichtingen (WVBZ). Stichting Zwembadkeur wordt ondersteund door een Commissie van Advies en een Commissie van Beroep. Het Keurmerk Veilig & Schoon wordt afgegeven voor een termijn van drie jaar met een jaarlijkse onafhankelijke audit.

Aan de hand van een handboek heeft een zwembadmanager inzicht in wat er voorbereid moet worden om aan alle kwaliteitscriteria te voldoen. Het handboek bestaat uit twee delen: 1. De wettelijke eisen en 2. Veilig & Schoon. Deel 2 geeft dus aanvullende eisen op hetgeen de wet en het besluit verplichten. Op beide delen dienen punten gescoord worden om het Keurmerk te behalen. De hoeveelheid punten dat minimaal behaald moet worden om het Keurmerk te behalen is afhankelijk van de categorie zwembaden.

Het handboek beschrijft ook de kwaliteitseisen ten aanzien van het toezichthouden. Deel 1 van het handboek geeft de wettelijke vereisten weer waaraan (aantoonbaar) voldaan moet worden. Deel 2 van het handboek beschrijft de vereisten van het toezichtplan, waarbij actualiteit en de volledigheid de toetsingscriteria zijn. Verder worden eisen gesteld aan de maatregelen die genomen moeten worden in een badinrichting waarbij het niet verplicht is om permanent toezicht te houden. Verder worden in deel 2 eisen gesteld aan het opleidingsniveau en aan de vaardigheden en herkenbaarheid van het toezichthoudend personeel.

3.11 Toekomstige ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Herziening

De inmiddels 45 jaar oude regelgeving is op tal van punten verouderd en dat geldt met name voor het Bhvz. De veroudering betreft zowel de algemene aanpak in het Bhvz om zeer gedetailleerde voorschriften te stellen over de inrichting en exploitatie van badinrichtingen (zwembaden) als de inhoudelijke normstelling, die is achtergebleven bij nieuwe inzichten en ontwikkelingen in andere landen. Het besluit beoogt voor beide aspecten een moderniseringsslag te maken, mede met het oog op de inbouw ervan in de uitvoeringsregelgeving die op grond van de voorgenomen Omgevingswet zal worden vastgesteld. Daarbij is de algemene insteek nog steeds dat het ter bescherming van de hygiëne en veiligheid van zwemmers en baders wenselijk is regels te stellen om de risico's van zwemmen en baden zoveel mogelijk te beperken. Er wordt echter beter aangesloten bij de tendensen in de huidige regelgeving om daarbij meer verantwoordelijkheid en ruimte aan de houder (exploitant) van de badinrichting (hierna: houder) te geven en de regelgeving tot de doelen en randvoorwaarden te beperken. Dat is in dit geval met name de zorgplicht van de houder voor een hygiënisch en veilig zwembad waar de bezoekers met een gerust hart kunnen zwemmen en baden. De kern van de nieuwe aanpak in het Bhvz, waar het gaat om veiligheid, is een analyse van de risico's voor de hygiëne en veiligheid en een daarop gebaseerd plan ter beheersing van die risico's, op te stellen en uit te voeren door de houder. Op Europees niveau is de Zwemwaternrichtlijn 2006/7/EG vastgesteld. Deze richtlijn heeft alleen betrekking op zwemlocaties en niet op zwembaden en is mede geïmplementeerd in het Bhvz. Daarbij is het uitgangspunt geweest geen nationaal beleid te voeren.

Relatie met de Omgevingswet

Een belangrijk aandachtspunt bij de herziening van de zwemwaterregelgeving is de integratie hiervan in de toekomstige Omgevingswet. In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn enkele artikelen opgenomen die specifiek betrekking hebben op zwemlocaties en op badinrichtingen. Die artikelen bevatten onder meer grondslagen voor nadere regeling van onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur en in voorkomende gevallen bij ministeriële regeling. De belangrijkste regels over zwemmen en baden worden op wetsniveau, in de Omgevingswet (Ow), vastgesteld. De regels die tot overheden zijn gericht, voornamelijk instructies die zijn bedoeld ter implementatie van de EG-zwemwaternrichtlijn, zijn opgenomen in de omgevingswet (hoofdstuk 2) en de regels die tot de houders zijn gericht (hoofdstuk 4). Deze hoofdstukken bevatten grondslagen om de hoofdzaken van de uitvoeringsregels bij algemene maatregel van bestuur te stellen. Uitvoeringstechnische, administratieve en meet- en rekenvoorschriften zullen bij ministeriële regeling worden gesteld. De inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal naar verwachting pas in 2021 plaatsvinden.

Gevolgen van de nieuwe wet

De houder krijgt, in de vorm van een wettelijke zorgplicht, de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat zijn badinrichting hygiënisch en veilig is voor bezoekers van zijn badinrichting. Als onderdeel van de uitvoering van deze zorgplicht moet de houder:

- een risicoanalyse maken voor de hygiëne en veiligheid van de bezoekers
- een beheersplan opstellen en uitvoeren waarin maatregelen zijn opgenomen om de geconstateerde risico's het hoofd te bieden.

Zoals gezegd wordt hierbij een groter beroep gedaan op de kennis en kunde van de houder, dan wel op diens verantwoordelijkheid om zich deze kennis en kunde eigen te maken.

4. Slot

Het toezichthouden in badinrichtingen en bij zwemlocaties in oppervlaktewater is wettelijk geregeld. De wet geeft aan dat bij bepaalde categorieën zwemgelegenheden het houden van toezicht verplicht is en dat bij die zwemgelegenheden invulling gegeven moet worden aan het begrip 'in voldoende mate'. In het Werkboek Bhvz, dat gaat over de interpretatie van de voorschriften van de wetsartikelen, is de wijze waarop invulling gegeven dient te worden aan het toezichthouden op zwemmen, voor badinrichtingen in detail uitgewerkt. Dit is anders bij de zwemlocaties in oppervlaktewater, waar in het Werkboek Bhvz bewust ruimte is gelaten om het toezichthouden op eigen wijze in te vullen.

Het Werkboek Bhvz is een belangrijk instrument omdat het Werkboek Bhvz het enige complete boekwerk is dat inzicht geeft in de interpretatie van de voorschriften van de wetsartikelen over het toezichthouden. Het Werkboek Bhvz is toegankelijk via www.infomil.nl en wordt gepresenteerd als een actueel en toegankelijk groeidocument. Het Werkboek Bhvz is voor het laatst in 2010 bijgesteld. In dit Werkboek worden diverse begrippen, zoals bijvoorbeeld badinrichting en zweminrichting, door elkaar heen gebruikt, waardoor het voor de lezer onduidelijk kan zijn of de begrippen eenzelfde betekenis hebben. Met nieuwe wetgeving wordt meer nadruk gelegd op de risicoinventarisatie en -evaluatie als basis voor het beheersen van de risico's en de invulling van het toezichthouden in de badinrichting of de zwemlocatie in oppervlaktewater. De volledige verantwoordelijkheid wordt hierbij bij de houder van de inrichting neergelegd en er wordt veel gevraagd van de kennis en kunde van de houder van de inrichting. De vraag hierbij is wel op welke wijze er door instanties zal worden gehandhaafd en welke instrumenten en handvatten hiervoor worden gebruikt.

