

Veiligheid bij binnenwateren

Beschrijvingen van casestudies bij vijf zwemlocaties

Martijn van Eck

Marieke Reitsma

Veiligheid bij binnenwateren

Beschrijvingen van casestudies over de veiligheid bij vijf zwemlocaties

In opdracht van Stichting Nationale Raad Zwemveiligheid en als onderdeel van het project NL Zwemveilig

Martijn van Eck
Marieke Reitsma

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van NL Zwemveilig. Dit project is gericht op het verzamelen en verspreiden van kennis over zwemveiligheid en leren zwemmen. NL Zwemveilig wordt 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

1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Onderzoeksmethode	7
1.3	Leeswijzer	9
2.	Casebeschrijvingen zwemlocaties bij binnenwateren	11
2.1	Case Spiegelwaal Nijmegen	11
2.2	Strandbad 't Skarpet	15
2.3	Strandbad Hemelrijk	18
2.4	Recreatieplas Bussloo	22
2.5	Strand Nesselande	24
3.	Beschouwing	29

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland beschikt over veel oppervlaktewater. In het meeste oppervlaktewater, zowel binnenwateren¹ als kustwater, kan worden gezwommen. De vuistregel is dat in principe overal gezwommen kan worden, tenzij is aangegeven dat het verboden is om te zwemmen. In doorgaande vaarroutes, zoals in rivieren, mag bijvoorbeeld niet worden gezwommen, vanuit het oogpunt van veiligheid. Op de website ‘www.zwemwater.nl’ staan de aangewezen zwemlocaties in Nederland, die in de basis een veilige zwemomgeving bieden. Desalniettemin vinden elk jaar op diverse locaties verdrinkingsongevallen plaats. Dit roept de vraag op, op welke wijze bij deze aangewezen zwemlocaties wordt gewerkt aan en toegezien op de zwemveiligheid. Bijvoorbeeld door het nemen veiligheidsmaatregelen en het houden van toezicht. Waar het gaat om zwembaden en kustwater is veel kennis beschikbaar over de maatregelen die worden genomen om de veiligheid te waarborgen, maar bij de aangewezen zwemlocaties in de binnenwateren ontbreekt dit inzicht. Om deze kennislacune weg te nemen, is door het Mulier Instituut een onderzoek uitgevoerd naar de veiligheidsmaatregelen bij aangewezen zwemlocaties in binnenwateren. Dit onderzoek is onderdeel van het onderzoeksproject ‘Toezichthouden bij binnenwateren en kustwater’, dat wordt uitgevoerd in het kader van het project NL Zwemveilig².

De onderzoeksvragen luiden:

- *Wie heeft de verantwoordelijkheid voor het nemen van de veiligheidsmaatregelen op een zwemlocatie?*
- *Welke fysieke en organisatorische maatregelen worden genomen door houders³ van zwemlocaties bij diverse typen binnenwateren ten behoeve van de veiligheid op de zwemlocaties?*
- *Op basis waarvan worden veiligheidsmaatregelen genomen door houders van de zwemlocaties?*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden wordt ingegaan op de kenmerken van en de verantwoordelijkheden en veiligheidsmaatregelen op de zwemlocatie.

1.2 Onderzoeksmethode

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, zijn vijf cases onderzocht waarmee de mogelijkheid wordt geboden om in te zoomen op een specifieke situatie bij een zwemlocatie. Omdat het doen van casestudies arbeidsintensief is, zijn er slechts vijf situaties (onderzoekseenheden) onderzocht. Daardoor is het niet mogelijk om de resultaten van dit onderzoek te generaliseren. Omdat

¹ De binnenwateren van een land bestaan uit alle wateren aan de landzijde van de basislijn. Dit ter onderscheid van de zee. De binnenwateren zijn te verdelen in: a. rivieren, kanalen en meren die voor binnenvaartschepen bevaarbaar zijn (meestal aangeduid als vaarweg) en b. alle maritieme wateren achter de basislijn: baaien, mondingen en zeehavens.

² Het project NL Zwemveilig wordt gecoördineerd door de Nationale Raad Zwemveiligheid (NRZ) en heeft als doel om nieuwe en bestaande kennis over leren zwemmen en zwemveiligheid te verzamelen en te delen. Zie ook <https://www.nlzwemveilig.nl/>.

³ Een houder van een zwemlocatie is degene voor wiens rekening en risico de zwemlocatie wordt gedreven. Een houder kan zijn een eigenaar, beheerder of exploitant van een zwemlocatie.

elke situatie specifiek is, wordt inzicht gegeven in de veiligheidsmaatregelen bij zwemlocaties bij vier verschillende typen binnenwateren. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews van een half uur tot een uur met de houder van de zwemlocaties. Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt, die zijn gebruikt als basis voor de casebeschrijvingen in dit document. Elke case is in dit rapport in dezelfde structuur beschreven. Bij het maken van de selectie is rekening gehouden met de variatie in type water (bijvoorbeeld grote plas, kleine plas of rivierarm) en of er wel of geen toezicht op de zwemlocatie verplicht is conform wet- en regelgeving. De selectie van cases is gemaakt in samenspraak met de klankbordgroep van het project.

Tabel 1.1 Selectie cases

Zwemlocatie	Provincie	Soort water	Categorie	Toezicht
Spiegelwaal Nijmegen	Gelderland	Dode rivierarm	D	Nee
Strandbad 't Skarpet	Noord-Holland	Kleine plas	D	Nee*
Strandbad Hemelrijk	Noord-Brabant	Middelgrote plas	C	Ja
Recreatieplas Bussloo	Gelderland	Grote plas	D	Nee
Strand Nesselande	Zuid-Holland	Grote plas	C	Ja

* Dit strandbad was tot 2018 een categorie C-zwemlocatie, met een verplichting tot het organiseren van toezichthouden op zwemmers. Vanaf 2018 is het strandbad een categorie D-zwemlocatie, zonder verplichting tot het houden van toezicht.

De vierde kolom van tabel 1.1. geeft aan in welke categorie de zwemlocaties behoren. In de wet- en regelgeving is een duidelijke relatie gelegd tussen categorieën zwemlocaties en de eisen die worden gesteld aan de veiligheidsmaatregelen die getroffen moeten worden. De categorieën C en D hebben betrekking op oppervlaktewater. Hieronder is toegelicht wat wordt verstaan onder categorie C en D en welke verplichtingen er gelden.

Zwemlocaties categorie C

Zwemlocaties in categorie C zijn officiële zwemlocaties die bedoeld zijn voor het zwemmen of baden in oppervlaktewater en die specifiek daarvoor zijn ingericht met daarvoor bestemde voorzieningen (zoals toiletten en een afrastering) en waarbij het water is ingericht om in te zwemmen. Bij deze zwemlocaties is een vorm van exploitatie aanwezig en is een duidelijke houder of exploitant aan te wijzen. Bij zwemlocaties in de categorie C, dient in voldoende mate toezicht te worden uitgeoefend. Het is de verantwoording van de houder om het toezicht naar eigen inzicht en ervaring in te vullen.

Zwemlocaties categorie D

Zwemlocaties categorie D zijn officiële zwemlocaties die niet specifiek zijn ingericht voor baden en zwemmen. Bij deze vrije zwemgelegenheden zijn weinig of geen voorzieningen aanwezig en er vindt geen exploitatie door een houder plaats. Bij deze categorie worden geen eisen aan toezichthouden op zwemmers gesteld.

Over de categorieën van de zwemlocaties wordt gediscussieerd tussen houders van zwemlocaties en provincie als bevoegd gezag, sinds het van kracht worden van de wet Whvbz in 1984⁴. De discussie gaat in veel gevallen over de interpretatie van de definitie van een zwemlocatie categorie C en of entree heffen het criterium is om als zwemlocatie categorie C aangemerkt te worden. De toewijzing van zwemlocaties vindt plaats op basis van een landelijk aanwijsprotocol, maar over het daadwerkelijk aanwijzen van een zwemlocatie in type C of D kan over worden gediscussieerd.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bestaat uit vijf casebeschrijvingen van de verschillende typen binnenwateren, waarbij de kenmerken van de zwemlocatie, de verantwoordelijkheden en de veiligheidsmaatregelen zijn beschreven. Tot slot geeft hoofdstuk 3 een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de casebeschrijvingen.

⁴ De wet Whvbz (Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden) stelt voor zwemlocaties in oppervlaktewater dat toezichthouden verplicht is bij locaties type C en bij locaties type D niet. Zie ook [‘Wet- en regelgeving toezichthouden bij zwemmen’ \(Van Eck, 2018\)](#).

2. Casebeschrijvingen zwemlocaties bij binnenwateren

2.1 Case Spiegelwaal Nijmegen

Kenmerken zwemlocatie

De stad Nijmegen ligt tegen de Waal aan. Door een aantal (fiets)bruggen is de rivier vanuit het centrum snel te bereiken. De Spiegelwaal is een nevengeul van de Waal, heeft een lengte van ongeveer 4 kilometer en staat aan één kant in open verbinding met de Waal. De Spiegelwaal is vrij uniek, omdat de geul is ontstaan door een ingreep ten behoeve van hoogwaterveiligheid. De Waal stuwt op bij hoogwater, waardoor een soort flessenhals ontstaat. De nevengeul is door Rijkswaterstaat (RWS) aangelegd om meer ruimte voor de rivier te creëren. Bij het ontwerp is geen rekening gehouden met een functie als zwemwater. De nevengeul heeft steile oevers die deels uit een stenen beschoeiing en deels uit zand bestaan. Bij de afsplitsing van de Waal is een drempel aanwezig die bij hoogwater overloopt. In de drempel zijn ook openingen aanwezig waardoor het water kan doorstromen.

Afbeelding 2.1 Zwemlocatie Spiegelwaal Nijmegen



Bron: www.google.com/maps

Voor inwoners van de stad Nijmegen is de Spiegelwaal in de zomer een populaire plek om te verblijven en te recreëren. Met name het strandje dicht bij een fietsbrug trekt veel mensen.

Aangewezen zwemlocatie

Het strandje bij de fietsbrug is sinds 1 mei 2018 door de provincie Gelderland aangewezen als officiële zwemlocatie (categorie D). Sinds de realisatie van de nevengeul komen in de zomermaanden veel inwoners van Nijmegen naar de Spiegelwaal om te recreëren. Het verbod op zwemmen is tot op heden niet gehandhaafd; er was jarenlang sprake van een gedoogsituatie.

Sinds twee jaar vindt overleg plaats tussen de gemeente Nijmegen, RWS en de provincie over het aanwijzen van de officiële zwemlocatie. Vanwege de potentiële recreatiefunctie, het (illegale) gebruik van de locatie door recreanten en het tegengaan van het zwemmen in de Waal zelf, leefde bij de gemeente Nijmegen, Rijkswaterstaat en de provincie de wens om een deel van het gebied (nabij het strandje) van Spiegelwaal als officiële zwemlocatie aan te wijzen. *“Op het moment dat er al veel gebruik van wordt gemaakt en het is verantwoord om er te zwemmen, dan is het beter om de locatie officieel aan te wijzen als zwemlocatie en maatregelen te treffen om te zwemmen”, aldus de provincie Gelderland.*

De provincie wilde destijds eerst analyseren of de locatie voldeed aan de voorwaarden voor veiligheid en waterkwaliteit, om vervolgens te kunnen beoordelen of de locatie in aanmerking zou komen als officiële zwemlocatie. Bij de Spiegelwaal werd destijds niet aan de voorwaarden voldaan, waarna maatregelen zijn getroffen rondom de waterkwaliteit en veiligheid om het aanwijzen als zwemlocatie mogelijk te maken. Deze procedure was ingewikkeld en ging gepaard met een aantal afwegingen, die hieronder worden toegelicht. Het water in de Spiegelwaal stroomt langzaam. Door de openingen in de hoogwaterdrempel wordt gezorgd voor de gewenste stroming en waterkwaliteit in de Spiegelwaal. De openingen in de drempel worden tijdens de ecologische waterkwaliteit om zodoende te kunnen voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn water.

RWS als eigenaar van het water was in het verleden geen voorstander van een wijziging van de functie omdat de Spiegelwaal door boten, waaronder (wedstrijd)roeiboten, wordt gebruikt. Uiteindelijk is in overleg met Rijkswaterstaat, de provincie en gemeente besloten dat legaal zwemmen mogelijk moest worden gemaakt omdat de huidige (gedoog)situatie niet gewenst, niet houdbaar en niet te handhaven was. Tot slot staat de Spiegelwaal in open verbinding met de Waal, waardoor sprake is van een vaarweg en niet van een recreatieplas.

De betrokken partijen hebben besloten om in de Spiegelwaal een gebied te markeren met gele boeien waarbinnen gezwommen mag worden. Dit gedeelte is ongeveer 100 meter lang en 30 meter breed. De praktijk wijst uit dat het overgrote deel van de recreanten binnen de aangewezen zone zwemt. Het komt echter voor dat recreanten zich buiten de boeien bevinden, maar hierop vindt nog geen handhaving plaats. Uiteindelijk heeft de provincie na het treffen van deze maatregelen besloten de locatie bij de fietsbrug als officiële zwemlocatie aan te wijzen.

Abbeelding 2.2 Impressie van waterrecreatie aan de Spiegelwaal



Bron: www.gelderlander.nl

Verantwoordelijkheden

Rijkswaterstaat is het bevoegd gezag voor de Spiegelwaal en is verantwoordelijk voor het waterbeheer, inclusief het controleren van de waterkwaliteit, waaronder de zwemwaterkwaliteit, door het nemen van watermonsters. De provincie beoordeelt de zwemwaterkwaliteit en communiceert hierover met het publiek. De provincie is daarnaast het bevoegde gezag om een zwemlocatie aan te wijzen of een zwemverbod in te stellen. RWS is eigenaar van de grond van de zwemlocatie, waardoor zij verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud. RWS is echter nergens in Nederland beheerder van een zwemlocatie. Rijkswaterstaat zou het gebied over kunnen dragen aan de gemeente (met uitzondering van het waterbeheer), zodat de gemeente verantwoordelijk wordt voor het zwemmen in de Spiegelwaal. Hier is echter op dit moment nog geen sprake van. Daarnaast is ook Staatsbosbeheer in het gebied een betrokken partij omdat runderen grazen op het eiland dat aan de zwemlocatie grenst. Deze verdeling van de verantwoordelijkheden is volgens betrokkenen nog verre van ideaal. Daarom wordt nog geëvalueerd wat voor de toekomstige zwemseizoenen de beste manier van werken is.

Veiligheidsmaatregelen

Op de zwemlocatie zijn verschillende veiligheidsmaatregelen getroffen. Er zijn door Rijkswaterstaat boeien geplaatst met het doel om de zwemlocatie te scheiden van de vaarroute. Mogelijk wordt in de toekomst nog een drijflijn geplaatst om nog duidelijker het zwemgebied van het vaargebied te scheiden. De provincie geeft aan dat dit een belangrijk aandachtspunt is, omdat ook roeiers in het gebied actief zijn. Het aantal roeiers zal naar verwachting alleen maar toenemen. Op de locatie wordt door handhavers van de gemeente en door toezichthouders⁵ van Rijkswaterstaat gehandhaafd op het springen in het water vanaf de nabijgelegen brug, wat veel door met name jongeren wordt gedaan. Verder evalueert de provincie of de zwemlocatie het aantal bezoekers aan kan en of de zwemlocatie daarvoor van voldoende omvang is. Daarbij wordt ook gekeken naar de aanrijroutes van de zwemlocatie voor hulpdiensten. Tot slot zijn bij het strandje door de gemeente voorzieningen getroffen als het plaatsen van toiletten en een fietsenstalling. Maatregelen die zorgen voor een geleidelijk aflopende bodem zijn bij deze locatie niet mogelijk, omdat het gaat om een nevengeul die niet is aangelegd voor een functie als zwemwater. Het bodemverloop kan niet aangepast worden omdat het doorstroomprofiel van de nevengeul dan kleiner wordt. Dat is niet acceptabel in verband met de hoogwaterveiligheid. Omdat de hellingsgraad steiler is dan 20 procent, zijn borden geplaatst om bezoekers te attenderen op een steil bodemverloop. Ook is een persbericht gepubliceerd over de steil aflopende bodem en over de waterkwaliteit.

De provincie krijgt vooral vragen van inwoners over gezondheidsklachten of de waterkwaliteit. Vragen over veiligheid betreffen maar een gering percentage. In het Deskundigenberaad Zwemwater bespreken provincies met elkaar in hoeverre veiligheidsmaatregelen afdoende of om zwemwateren veilig te laten zijn. Het is volgens de provincie essentieel om een goede risico-inventarisatie en -afweging te maken voor de situatie bij de Spiegelwaal en zorg te dragen voor een adequaat beheer en onderhoud van de aangewezen zwemlocatie. Die verantwoordelijkheid ligt bij de houder van de zwemlocatie. Bij de Spiegelwaal wordt dit gezamenlijk gedaan door de gemeente Nijmegen en Rijkswaterstaat, waarbij de gemeente het eerste aanspreekpunt is. De provincie toetst de veiligheid en de hygiëne door middel van

⁵ In de rapportage wordt gesproken over toezichthouders. In de praktijk wordt vaak gesproken over lifeguards. Met lifeguards wordt hetzelfde bedoeld als toezichthouders op zwemmers. Naast de toezichthouders op zwemmers zijn er nog toezichthouders (handhavers) van de provincie die handhaven of er in voldoende mate wordt toezicht gehouden op de zwemlocatie.

een jaarlijks veiligheidsonderzoek en periodieke inspecties. De inzet van toezichthouders op zwemmers vindt niet plaats bij de zwemlocatie aan de Spiegelwaal. De volgende paragraaf gaat over de overwegingen achter het niet inzetten van toezichthouders.

Toezichthouden op zwemmers

De Spiegelwaal is een aangewezen zwemlocatie type D. Dat betekent dat toezichthouden op zwemmers bij deze zwemlocatie niet verplicht is. Bij de Spiegelwaal is geen toezicht op zwemmers georganiseerd. Handhavers van de gemeente en Rijkswaterstaat controleren bij zomerse dagen of er geen bezoekers van de brug afspringen, maar zij zijn geen lifeguard en houden bij de zwemlocatie dan ook geen toezicht op zwemmers. Volgens de provincie is in het verleden sprake geweest dat de reddingsbrigade een rol zou krijgen bij de Spiegelwaal, maar dat is nooit tot uitvoering gebracht. Het zwemgedeelte binnen de boeien is klein en wordt door de betrokken partijen gezamenlijk als voldoende veilig bevonden, waardoor er geen toezichthouden wordt georganiseerd. Buiten de boeien is het verboden om te zwemmen. Daar wordt evenmin toezicht gehouden. Het controleren of recreanten binnen de aangewezen zwemzone (tussen de boeien) zwemmen, zou volgens de provincie wel een aanvullende maatregel kunnen zijn om onveilige situaties te voorkomen.

De provincie geeft aan dat na het zomerseizoen een evaluatie plaatsvindt met de betrokken partijen. Mogelijk zal uit de evaluatie blijken dat het verstandig is om de reddingsbrigade alsnog in te schakelen of op een andere manier toezicht te regelen. Het is aan de gemeente en Rijkswaterstaat om hierover een standpunt in te nemen. De provincie is van mening dat het verbeteren van de veiligheid bij binnenwateren zoals de Spiegelwaal vooral in randvoorwaarden zit en niet zozeer alleen in het wel of geen toezichthouden op zwemmers. Bovendien stelt de provincie dat het onmogelijk is alle risico's weg te nemen: *“Het blijft natuurwater: als je alles geregeld wilt hebben moet je naar een zwembad gaan en het is aan ons als provincie om heel duidelijk te maken wat de risico's op deze locatie zijn en hierover duidelijk te communiceren”*.

De provincie is bovendien van mening dat het houden van toezicht op dit soort binnenwateren in beperkte mate bijdraagt aan de veiligheid: *“Het houden van toezicht brengt mogelijk meer risico's met zich mee, omdat recreanten dan kunnen denken: als er is toezicht is dan hoeven we minder op (de kinderen) te letten”*. Daarnaast geeft de provincie aan dat mensen bij dit soort openbare locaties 24 uur per dag kunnen zwemmen en bij elke weersomstandigheid. Bij kouder weer wordt bij de Spiegelwaal namelijk ook gezwommen. *“De verwachting is dat, wanneer toezichthouden wordt georganiseerd, er discussie ontstaat over de periode en tijdstip van het toezichthouden”*.

Tot slot geeft de provincie aan dat het mogelijk is dat RWS de Spiegelwaal in de toekomst helemaal afsluit, waardoor de functie als vaarweg vervalt. In dat geval kan van de Spiegelwaal een recreatieplas worden gemaakt met de gemeente als beheerder en/of een commerciële partij als exploitant.

De provincie geeft aan dat van alle zwemwaterlocaties in de provincie Gelderland er weinig zijn aangewezen als categorie C-locaties, waar het toezichthouden wel verplicht is. De voornaamste reden hiervoor is volgens de provincie dat het gaat om openbare zwemlocaties zonder dat entree wordt gevraagd: *“Als je ergens een kaartje moet kopen, dan vinden wij als provincie dat je bedrijfsmatig bezig bent en je als bezoeker mag verwachten dat er toezicht is en dan stellen wij het verplicht”*.

2.2 Strandbad 't Skarpet

Kenmerken zwemlocatie

Bij strandbad 't Skarpet wordt al 80 jaar gezwommen door inwoners van Oude Niedorp (Noord-Holland) en omgeving. Het zwemwater is een boezemwater van de ringvaart, dat 80 jaar geleden werd uitgegraven om een naastgelegen kerkhof op te hogen. Daaruit ontstond een zandstrandje en een zwembad. De locatie is overzichtelijk, zonder bochten of uithoeken (zie afbeelding 2.3). Het strand is ongeveer 50 meter breed en 20 meter diep. Het bad is ook 50 meter breed en loopt over in de ringvaart. Het strandbad is gelegen in een klein dorp en trekt vooral ouders met jonge kinderen. Kinderen ouder dan 10 jaar gaan zich er volgens de beheerder al snel vervelen. In het zomerseizoen komen er tussen de tien en 50 bezoekers per dag. Ongeveer tien keer per seizoen zijn er tussen de 50 en 100 mensen. Op het strandje staan speeltoestellen en aan de rand van het water staat een glijbaan. Een toiletgebouw en een fietsenstalling zijn aanwezig en er wordt ijs en snoep verkocht. Het bad is geopend tussen 1 mei en 1 oktober.

Afbeelding 2.3 Impressie Strandbad 't Skarpet



Bron: www.skarpet.nl

Aangewezen zwemlocatie

Strandbad 't Skarpet is door de provincie Noord-Holland aangewezen als officiële zwemlocatie. Tot en met de zomer van 2017 was het bad een type C-locatie, waar toezicht verplicht wordt gesteld. Vanaf het zomerseizoen van 2018 is het bad een type D-locatie, waar toezicht niet verplicht is. Het stichtingsbestuur heeft bij de provincie een aanvraag gedaan voor de overstap naar categorie D, omdat het om verschillende redenen niet haalbaar was toezichhouders in te huren. De overgang naar categorie D ging gepaard met een aantal door de provincie opgelegde maatregelen, die zijn opgevolgd door het bestuur. Zo is een aantal drijvende speeltoestellen in het water verwijderd en is ook een loopsteiger met duikplank weggehaald. Bovendien is een afscheiding in het water gemaakt tot een diepte van 1.40 meter en heeft het bestuur een risico-inventarisatie gemaakt. Al deze maatregelen waren volgens de beheerder nodig om de veiligheid te waarborgen en van de provincie de categorie D-status te krijgen.

Verantwoordelijkheden

Het strandbad is eigendom van Stichting Strandbad 't Skarpet. De stichting heeft een driekoppig bestuur, dat verantwoordelijk is voor het bad. Deze stichting voert ook het beheer van het bad uit. De gemeente en provincie spelen hierbij geen rol. De regionale uitvoeringsdienst in Noord-Holland (RUD) controleert jaarlijks of de voorziening voldoet aan de voorwaarden voor hygiëne en veiligheid. In het zomerseizoen van 2018 voldeed strandbad 't Skarpet aan deze voorwaarden. De waterkwaliteit wordt tweewekelijks gemeten door het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. De resultaten van deze meting worden gerapporteerd op zwemwater.nl, gedurende de periode mei tot en met september.

Veiligheidsmaatregelen

Zoals eerder beschreven, is in het kader van de overgang van zwemlocatie type C naar zwemlocatie type D een aantal veiligheidsmaatregelen genomen. De speeltoestellen die nog wel op het strandje staan, zijn allemaal gecontroleerd en gekeurd op veiligheidsvoorwaarden. De bodem van de recreatieplas loopt geleidelijk af. Een andere maatregel die is genomen, is dat het stichtingsbestuur de bezoekers via een e-mailbericht en een publicatie in het dorpsblad heeft geïnformeerd over het feit dat er vanaf de zomer van 2018 geen toezichthouders meer aanwezig zijn. Dit wordt afdoende geacht, omdat er een select groepje van bezoekers gebruik maakt van het strandbad. Ook is die mededeling zichtbaar opgehangen bij de entree van de zwemlocatie. Het bestuur geeft verder aan dat de zwemlocatie erg overzichtelijk is. Dit versterkt bij gasten het gevoel van veiligheid.

Afbeelding 2.4 Zwemlocatie Strandbad 't Skarpet



Bron: www.google.com/maps

Toezichthouden

Het strandbad heeft sinds de opening altijd toezichthouders gehad, zowel betaald als vrijwillig. Dat waren vaak jongeren tussen de 16 en 20 jaar, die bijvoorbeeld in hun examenjaar zaten en een bijbaantje zochten, of moeders uit het dorp van wie de kinderen graag in het strandbad kwamen. In die periode moest ook entreegeld worden betaald voor toegang tot het bad. Volgens het bestuur is de handhaving van de regelgeving de laatste tien jaar intensiever geworden en kon niet meer gegarandeerd worden dat er permanent een toezichthouder aanwezig was met een diploma 'reddend zwemmen' en een EHBO-diploma. Daarnaast heeft 't Skarpet weinig bezoekers en werd het door de lage inkomsten onmogelijk om de begroting sluitend te krijgen, zeker wanneer toezichthouders moesten worden betaald. Omdat 't Skarpet geen toezichthouders meer kon inzetten, is bij de provincie een aanvraag ingediend om de zwemlocatie aan te wijzen als een categorie D-zwemlocatie. Deze aanvraag is door de provincie gehonoreerd. Met die nieuwe status verviel de verplichting om toezichthouders in te zetten.

In het kader van de overgang naar type D is besloten om vanaf het zomerseizoen van 2018 geen entree meer te heffen. *“Bezoekers hebben nu dus vrij toegang, er is geen toezicht en men is zelf verantwoordelijk voor de veiligheid”*. Het bestuur vindt het afschaffen van het entreegeld in combinatie met het afschaffen van toezicht een logische keuze: *“Bij categorie C, dan hef je entree, en wek je de indruk van toezicht en organisatie. Want ze hebben betaald, voor de entree en de faciliteiten. En door geen entree meer te heffen, kunnen we mensen er ook op wijzen dat mensen op eigen risico zwemmen.”*

Het strandbad heeft één zomerseizoen achter de rug zonder het toezicht op zwemmers. Het bestuur geeft aan tot nu toe goede ervaringen te hebben met de nieuwe situatie. Ook de reacties van bezoekers zijn positief. Mensen lijken zich verantwoordelijk te voelen voor de veiligheid. Een andere verbetering zit volgens het bestuur in de ruimere openingstijden die het strandbad nu kan handhaven. Eerder kon het bad alleen open wanneer er een toezichthouder was. De definitie van de openingstijden is ‘bij mooi weer’, maar de voorzitter van het bestuur plaatst daarbij een kanttekening: *“Wanneer is het nou mooi weer? Dat is best een onzekere factor. Dus dan stonden er weleens mensen voor een dichte deur, omdat er geen toezichthouder aanwezig was, wat onprofessioneel en klantenvriendelijk over kwam.”* Het bestuur heeft de indruk dat er meer gebruikt wordt gemaakt van het bad, dan toen er sprake was van betaalde entree. Ze kunnen niet inschatten of dit te wijten is aan de ruimere openingstijden of aan het wegvallen van de vergoeding.

De toezichthouders bij 't Skarpet voerden tijdens hun diensten ook kleine onderhoudsklusjes uit. Met het wegvallen van deze mensen ontstond een onderhoudsprobleem. Het bestuur pakte dit in de eerste periode eigenhandig aan, met twee man, maar dit bleek niet houdbaar. Ze hebben toen een beroep gedaan op de dorpsbewoners, zowel voor financiële steun als voor hulp bij het klussen. Aan beide oproepen is gehoor gegeven. Met behulp van een appgroep met vrijwilligers worden de klusjes verdeeld. Het bestuur geeft aan dat deze inzet van de gemeenschap cruciaal is voor het openhouden van het bad.

Knelpunten

Met betrekking tot de veiligheid bij 't Skarpet geeft het bestuur aan nog een aantal knelpunten te ervaren. Door het weghalen van speeltoestellen in het water is de situatie in het strandbad veiliger en overzichtelijker geworden. Het bestuur geeft aan dat er desondanks altijd iets kan gebeuren: *“Als een kindje van 2 het bad in kruipt zonder bandjes, en de moeder let niet op. Daar moet je niet aan denken, maar dat is wel op eigen verantwoordelijkheid.”* Het bestuur geeft aan dit een moeilijk punt te vinden. Door de overgang naar categorie D is de zwemlocatie nu vrij toegankelijk, maar zwemmen is op eigen risico. Ze vragen zich af wat dit betekent voor de aansprakelijkheid van de stichting: *“Ons standpunt is dat wij niet aansprakelijk zijn, maar is dat ook te handhaven?”* De voorzitter geeft aan dat deze kwestie zelfs voor enkele bestuursleden reden is geweest om de functie op te zeggen, omdat ze niet wilden dat het uitoefenen van een vrijwillige functie gevaar oplevert voor hun eigen baan of gezin.

Het bestuur heeft behoefte aan meer duidelijkheid omtrent deze verantwoordelijkheden. Als voorbeeld wordt een situatie genoemd (toen de zwemlocatie nog aangewezen was als een categorie C-zwemlocatie), waarop het toezicht niet voldoende was afgedekt. De toezichthouder was te laat, waardoor een bezoeker is ingeschakeld om tijdelijk op te letten. Op het moment dat in deze situatie iemand verdrinkt, wat zijn dan de consequenties? Het bestuur is van mening dat angst en bezorgdheid niet de uitgangspunten moeten zijn bij het beheren van een zwemlocatie, maar vinden het wel belangrijk om duidelijkheid te hebben over risico's en eigenaarschap.

2.3 Strandbad Hemelrijk

Kenmerken zwemlocatie

In de Brabantse plaats Volkel ligt Billy Bird Park Hemelrijk. Centraal in het park ligt een zwemplas. Deze plas is al sinds 1986 in gebruik als strandbad, waar later onderdelen van het attractiepark omheen zijn gebouwd. Voor toegang tot het park, voor zowel de attracties als het strandbad, geldt één entreeprijs. Het is mogelijk om een lidmaatschap af te sluiten. Bijzonder is dat het park iedere dag is geopend, ook in de wintermaanden.

Afbeelding 2.5 Impressie Strandbad Hemelrijk



Bron: www.billybird.nl/attracties/strandbad/

Het strandbad wordt druk bezocht, vooral door mensen uit de regio. Ongeveer één op de drie inwoners van de gemeente Uden, waar het dorp Volkel onderdeel van is, is lid van het park. Dit betekent dat het park een belangrijke functie voor de gemeenschap in Uden vervult. Op de drukste zomerdag in het seizoen 2018 trok het bad ongeveer 6.000 bezoekers. Dit is minder dan op hoogtijdagen in andere jaren. Het valt de eigenaar op dat de laatste jaren, in tegenstelling tot de jaren daarvoor, het zwemmen zelf minder belangrijk is geworden. Bezoekers komen volgens hem tegenwoordig meer voor de belevenis en de sfeer, waarbij het zwemmen een bijzaak is. Om die reden worden in de zomer op het strand dj-optredens gehouden en kunnen bezoekers bijvoorbeeld waterfietsen en picknicken.

Verantwoordelijkheden

De eigenaar van het attractiepark is privaatrechtelijk gezien ook eigenaar van de zwemplas. De beheerder en eigenaar zijn dezelfde rechtspersoon. Na het terrein vier jaar te hebben gehuurd van de gemeente Uden, heeft de eigenaar de grond gekocht. Inmiddels beslaat het terrein 73 hectare. De gemeente speelt geen rol wat betreft verantwoordelijkheden bij de zwemplas. De provincie is in de rol van toezichthouder verantwoordelijk voor het controleren van de waterkwaliteit.

Veiligheidsmaatregelen

Verschillende veiligheidsmaatregelen zijn getroffen zodat bezoekers bij het strandbad veilig kunnen zwemmen en recreëren. Tussen de kinderspeeltuin, één van de attracties van het park, en het strandbad is een hek geplaatst, waardoor bezoekers slechts op één plek kunnen passeren. Dit is gedaan om ouders te helpen kinderen in het oog te houden en te voorkomen dat kleine kinderen alleen naar het water kunnen lopen. De diepte van de plas varieert als gevolg van de variërende grondwaterstand. In het water liggen drijflijsen als barrière naar een dieper gedeelte. In het kinderbadgedeelte, waar het maximaal 1 meter diep is, liggen twee drijflijsen. De bodem van de plas loopt, ten behoeve van de veiligheid, niet steil af. Op de bodem van de plas groeit veel gras, wat tot een paar meter lang kan worden. Omdat zwemmers dit gras niet alleen onaangenaam vinden, maar er ook van in paniek kunnen raken, wordt het gras gemaaid. Ook het strand wordt in de zomermaanden minimaal wekelijks bewerkt, omdat de kleine plasjes water die op het strand ontstaan en waar kleine kinderen in spelen, veel bacteriën bevatten.

Dicht bij het strand ligt een eiland. Omdat op dit 'lounge eiland' alcohol wordt gedronken, is het verboden om van het eiland af te springen en is de toegang voor 18 jaar en ouder. Qua speeltoestellen ligt er in de plas alleen een duikeiland. Dit duikeiland ligt bewust een stukje van het strand af, zodat alleen mensen die kunnen zwemmen erheen gaan. Bovendien ligt het duikeiland op een goed zichtbare plek voor toezichthouders. De beheerder van de plas geeft aan dat bewust de keuze is gemaakt geen andere waterattracties aan te schaffen, omdat hij het te onveilig vindt als kinderen bijvoorbeeld op elkaar vallen. Ondanks dat hij de attracties wel graag zou willen en ook bezoekers hier om vragen, worden ze niet aangeschaft om onveilige situaties te voorkomen. Hij probeert bij de aanschaf en bij het ontwerpen van attracties altijd te letten op de veiligheid. Tot slot wordt bij strandbad Hemelrijk ook toezicht gehouden. Deze maatregel wordt in de volgende paragraaf besproken.

Toezichthouden

De laatste 20 jaar heeft de lokale reddingsbrigade toezicht gehouden bij strandbad Hemelrijk. Dit is ook een verplichting vanuit wet- en regelgeving omdat deze zwemlocatie is aangewezen als categorie C. In de beginperiode maakte een aantal militairen deel uit van de brigade, waardoor het toezicht op een strikte en betrouwbare manier werd uitgevoerd. Sinds de zomer van 2017 verliep de samenwerking minder prettig, omdat het de sterk verjongde reddingsbrigade niet meer lukte de personeelsplanning voor toezichthouders in te vullen. Als gevolg daarvan was op sommige dagen niemand aanwezig. Daarom is voor het zomerseizoen van 2018 besloten dat de reddingsbrigade niet langer meer verantwoordelijk is voor het toezicht bij de zwemplas, maar dat het park deze taak zelf op zich neemt. De overdracht van taken, kennis en bijvoorbeeld logboeken van de brigade is volgens de beheerder goed verlopen. De verantwoordelijkheid voor het toezichthouden op zwemmers is nu belegd bij de functie 'hoofd attracties' van het park. Het team attracties bestaat uit 30 werknemers, voornamelijk oproepkrachten. Zij bemannen de attracties in het park, maar houden nu ook toezicht op het zwemmen.

Normaliter houden twee werknemers toezicht vanuit het uitkijkhuisje dat op een landtong in de plas staat. Daarvandaan hebben de toezichthouders zicht op zowel het strand als het zwemwater. Daarnaast houdt iemand toezicht vanuit de rondvarende reddingsboot, en staat iemand bij de waterfietsen. De toezichthouders communiceren met elkaar, maar ook met werknemers bij attracties, via oortjes en portofoons. De toezichthouders wisselen om de paar uur van post. De beheerder denkt dat het beter is iemand maar beperkte tijd toezicht te laten houden op water, vanwege verminderde concentratie.

Tijdens de zomer wordt in principe altijd toezicht gehouden. De beheerder geeft aan dat er bijna altijd toezichthouders ingepland staan, en dat ze bij regen of andere omstandigheden worden afgezegd. Hij merkt daarbij wel op dat de inzet erg afhankelijk is van de situatie. In september ligt de focus bijvoorbeeld minder op toezichthouden, omdat er dan veel minder bezoekers zijn dan in augustus. In de eerste warme maanden van het jaar is bovendien extra toezicht ingepland, omdat mensen dan sneller komen zwemmen en het water dan nog kouder is. Het park hanteert geen richtlijnen rondom het aantal badgasten of een minimumtemperatuur voor de inzet van toezichthouders. De beheerder geeft aan dat de organisatie van het toezichthouden flexibel verloopt, en afhankelijk is van de drukte en het weer.

Afbeelding 2.6 Zwemlocatie strandbad Hemelrijk



Bron: www.google.com/maps

De toezichthouders houden toezicht op het zwemgedeelte aan de kant van de plas waar het strand ligt. In theorie kun je in de hele plas zwemmen, maar in de praktijk doet bijna niemand dat. Vanaf de uitkijkpost is er een dode hoek aan de andere kant van het 'lounge eiland'. Daarom maken de toezichthouders in de post gebruik van een iPad met camerabeelden van de andere kant. Aan de zijkant van de plas ligt een naaktstrand dat ook bij de zwemlocatie hoort. Daar is geen toezicht. Als veiligheidsmaatregel hangt daar het telefoonnummer van de uitkijkpost. Alle toezichthouders hebben een training over toezichthouden gevolgd die werd gegeven door iemand van de reddingsbrigade. Daarnaast heeft de beheerder die benodigde kennis in de organisatie ingesloten. Zo heeft hij een medewerker met een badmeestersopleiding in dienst. Elke werkdag moeten de toezichthouders verplicht één keer met de reddingsboot varen om die vaardigheden onder de knie te houden.

De beheerder van het park verbiedt de toezichthouders om zelf (reddend) te zwemmen, omdat dan de kans op twee verdrinkingen bestaat. Vanuit de boot of vanaf de kant mogen ze hulp bieden. De beheerder geeft aan dat het invoeren van deze regel zeer positief heeft uitgewerkt: *“Medewerkers krijgen meer angst wanneer je zegt ‘je moet iemand opduiken’. Onder stress functioneren mensen slecht, dus dat doe ik niet.”* Volgens de beheerder is het de afgelopen 20 jaar niet voorgekomen dat een toezichthouder van de reddingsbrigade zwemmend hulp moest bieden.

Ervaringen toezichthouden

Bezoekers bij strandbad Hemelrijk zijn zich bewust van de gevaren. Het gevaar zit volgens de beheerder niet bij de gezinnen met kinderen, maar meer bij de jeugd, wanneer iemand niet goed kan zwemmen. Er zijn veel mensen uit het buitenland (waaronder jeugdige Poolse bezoekers) die 's avonds komen zwemmen. Zij worden als een extra risico gezien omdat deze groep doorgaans minder goed kan zwemmen. Het gebruik van alcohol en drugs op het strand zorgt vooral voor overlast op de kant. De toezichthouders die toezicht houden op het zwemmen worden wel met dit gedrag geconfronteerd, dat is soms lastig.

De ervaring met de nieuwe vorm van toezichthouden is volgens de beheerder goed: *“Sinds we het toezichthouden zelf doen, is het meer strikt geworden aan het water. Nu worden bijvoorbeeld kinderen sneller teruggestuurd die geen diploma hebben en geen drijfmiddelen dragen.”* Bij de reddingsbrigade was het uitkijkhokje vooral een clubhuis voor de toezichthouders. Dat is nu minder het geval. *“Een toezichthouder die ook medewerker is bij een attracties, let beter op en communiceert goed door de communicatiemiddelen die hij of zij tot hun beschikking hebben zoals oortjes en portofoons.* Een bijkomend voordeel is dat de nieuwe toezichthouders ook de training voor gastvriendelijkheid hebben gevolgd, zoals elke medewerker van het park.

Overwegingen toezichthouden

Bij strandbad Hemelrijk is het juridisch verplicht om toezicht te houden. De beheerder vindt echter dat met toezichthouden veiligheid niet te garanderen is. Hij is ervan overtuigd dat het onmogelijk is een verdrinking te voorkomen met behulp van toezichthouders: *“Ik geloof niet dat wij een verdrinking kunnen voorkomen. Hoe meer je suggereert dat het veilig is, hoe onveiliger het wordt.”* Om schijnveiligheid te voorkomen, staat op een bord bij de ingang van het park: ‘Wij hebben geen badmeester’. Door bewust niet de indruk van veiligheid te wekken, is het de bedoeling dat ouders en begeleiders zelf beter op hun kinderen letten. Hij vindt dat de eindverantwoordelijkheid bij de ouders van kinderen ligt. Daar kan hij als beheerder ondersteuning in bieden, maar hij wil die verantwoordelijkheid niet overnemen. *“De aanpak is om onveiligheid te suggereren, en het vervolgens wel zo veilig mogelijk te maken met behulp van toezichthouders.”*

De beheerder vindt dat de overheid geen toezicht hoort te eisen bij zwemlocaties, maar dat dit onder de eigen verantwoordelijkheid en het inschattingsvermogen van de beheerder zou moeten vallen. Hij geeft aan dat hij bij strandbad Hemelrijk, ook als het niet verplicht zou zijn, wel toezicht zou houden omdat hij het bij de locatie vindt horen. Over de relatie tussen toezichthouden en het heffen van entree, stelt hij: *“Als onze entreprijs omhoog of omlaag gaat, gaan we niet minder of meer toezicht houden. De entreprijs heeft niks te maken met veiligheid.”*

Tot slot geeft de beheerder van het strandbad aan dat hij het gevoel heeft dat de media een grote rol spelen in de beeldvorming over veiligheid bij zwemlocaties. Hij geeft als voorbeeld dat ouders een aantal jaar geleden zeer oplettend waren, als gevolg van een aantal kindermisbruikgevallen in de media. Hij merkt dat de afgelopen tijd juist meer aandacht uitgaat naar verdrinkingen en heeft het idee dat dit niet is omdat er meer verdrinkingen zijn, maar omdat er meer publiciteit over is.

2.4 Recreatieplas Bussloo

Kenmerken zwemlocatie

Recreatiegebied Bussloo is gelegen in de provincie Gelderland, tussen Apeldoorn, Deventer en Zutphen in de nabijheid van de plaats Wilp. Het gehele recreatieterrein is ongeveer 300 hectare groot. De recreatieplas is onderdeel van het recreatiegebied en heeft een oppervlakte van ongeveer 100 hectare. Het water is ongeveer 12 meter diep. De recreatieplas wordt beheerd en geëxploiteerd door Leisurelands.

De recreatieplas wordt gebruikt voor diverse doeleinden, zoals zwemmen, vissen en duiken. Er is een onderwaterpark aanwezig waar duikers gebruik van maken. Op de diverse stranden staan verschillende speelvoorzieningen. Bij de recreatieplas is ook een saunacomplex en wellnesscentrum gelegen. Daar kan in een afgesloten gedeelte van de recreatieplas worden gezwommen. Buiten het hoogseizoen wordt Bussloo ook vaak bezocht door dagrecreanten. Recreatiegebied Bussloo is 365 dagen per jaar toegankelijk van zonsopgang tot zonsondergang. De toegang tot het recreatiegebied is gratis. Bezoekers die met de auto naar het recreatiegebied komen, betalen entree in de vorm van parkeergeld. Het recreatiegebied trekt jaarlijks circa 1.000.000 bezoekers. De recreatieplas is ingedeeld in zwemlocatie categorie D, waardoor toezichthouden op zwemmers niet verplicht is. Leisurelands houdt dan ook geen toezicht bij de recreatieplassen die zij exploiteren en beheren.

Afbeelding 2.7 Zwemlocatie recreatieplas Bussloo



Bron: www.google.com/maps

Verantwoordelijkheden

Leisurelands is als exploitant houder van de zweminrichting en beheerder van het recreatiegebied Bussloo. Omdat Leisurelands houder van de inrichting is, is zij verantwoordelijk voor de veiligheid in het recreatiegebied. Het Waterschap controleert de waterkwaliteit en de provincie Gelderland is het bevoegd gezag.

Veiligheidsmaatregelen

Leisurelands neemt maatregelen ten behoeve van de veiligheid bij de recreatieplas, zowel in het water als op het land. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het plaatsen van een ballenlijn bij een zwembad, het schoonmaken van het strand en het omringende land, zorgen dat de aanvoerwegen naar de stranden goed bereikbaar zijn voor hulpdiensten, het plaatsen van borden met informatie over de zwemzone, bodemafloop, de afwezigheid van toezichthouders en de waterkwaliteit. De beheerder heeft de indruk dat de borden over het algemeen slecht worden gelezen. Bezoekers gaan in een rechte lijn naar het water, zonder eerst de informatie over het recreatiegebied te lezen. Leisurelands neemt, behalve de informatieborden bij de ingang van het strand, geen andere communicatiemaatregelen ten behoeve van de veiligheid.

Afbeelding 2.8 Recreatieplas Bussloo



Bron: <https://www.leisurelands.nl/recreatiegebieden/bussloo/>

Toezichthouden

Recreatieplas Bussloo is door de provincie Gelderland aangewezen als een zwemlocatie in categorie D. Dit betekent dat het houden van toezicht niet verplicht is. Leisurelands geeft aan dat veel bezoekers uit de stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen) komen en dat onder hen algemeen bekend is dat er geen toezichthouders aanwezig zijn: *“Het is algemeen geaccepteerd door de bezoekers van Bussloo dat er geen toezichthouders aanwezig zijn. De bezoekers weten niet anders en er worden zelden vragen over gesteld.”* De recreatieplassen die door Leisurelands door het hele land worden geëxploiteerd, zijn allemaal zwemlocaties in de categorie D. Als je naar de wet- en regelgeving kijkt, zouden

buitenstaanders kunnen concluderen dat het vreemd is dat de recreatieplassen niet zijn ingedeeld in categorie C. De recreatieplassen zijn specifiek ingericht om er te kunnen recreëren en er is duidelijk sprake van een exploitant. De provincie heeft het verzoek van Leisurelands om de recreatieplassen van Leisurelands aan te merken als categorie D echter gehonoreerd. Het is geen beleid van Leisurelands om voor al die recreatieplassen toezichthouden op zwemmers te organiseren.

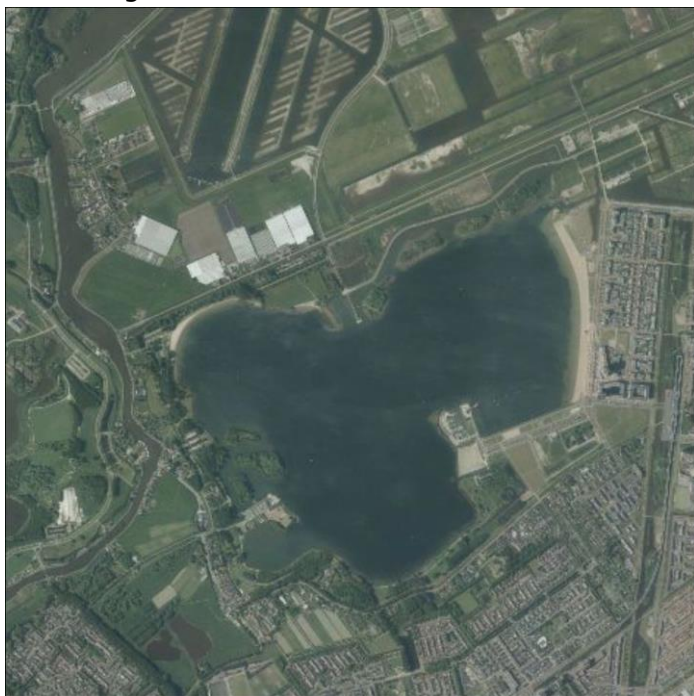
Recreatieplas Bussloo is redelijk uitgebreid ingericht. Er zijn allerlei voorzieningen. Op vergelijkbare locaties met veel voorzieningen wordt vaak toezicht gehouden. Leisurelands vindt dat de aandacht vooral uit moet gaan naar de zelfredzaamheid van bezoekers. Ze zien dat als een belangrijkere factor dan het waarborgen van de veiligheid door middel van toezichthouden. Die zelfredzaamheid moet gestimuleerd worden door goede opleidingen, schoolzwemmen of voorlichting aan mensen die niet of minder goed kunnen zwemmen. Dit is volgens de beheerder meer een maatschappelijke verantwoordelijkheid.

2.5 Strand Nesselande

Kenmerken zwemlocatie

Strand Nesselande is een aangewezen zwemlocatie in de Rotterdamse wijk Nesselande. Het strand en zwemgedeelte zijn onderdeel van de Zevenhuizerplas. Het zwemgedeelte is relatief klein, maximaal 1 meter 40 diep en afgescheiden door een ballenlijn. Achter de ballenlijn is de plas groot en op veel plekken zeer diep. Behalve een vlot liggen in het water geen speeltoestellen of drijvende objecten. Buiten de ballenlijn wordt in de plas aan watersport gedaan, zoals zeilen, surfen en waterfietsen. Het strand heeft een brede zandstrook van 800 meter lang en is vrij toegankelijk voor badgasten. In het midden van de strook staat een strandwachtershuisje. Op het strand staan een aantal toiletten en veel prullenbakken. Verder zijn er geen voorzieningen op het strand. Aan het strand grenst een boulevard.

Afbeelding 2.9 Zwemlocatie Strand Nesselande



Bron: www.google.com/maps

Op een drukke zomerse dag trekt strand Nesselande veel badgasten. Een bezoekersaantal van 2.000 is geen uitzondering. Dit komt mede door de goede bereikbaarheid vlak naast een metrostation. Vlak achter de boulevard is een winkelcentrum, waar door badgasten veel gebruik van wordt gemaakt.

Verantwoordelijkheden

Het strand Nesselande is eigendom van de gemeente Rotterdam. Het grootste gedeelte van de Zevenhuizerplas is eigendom van de gemeente Zuidplas. Een kleiner gedeelte van de plas, waaronder het zwemgedeelte dat bij strand Nesselande hoort, is eigendom van de gemeente Rotterdam. Verschillende clusters binnen de gemeente Rotterdam zijn betrokken bij de zwemlocatie. Het cluster stadsontwikkeling is verantwoordelijk voor het beheer, het cluster stadsbeheer is verantwoordelijk voor de openbare ruimte en de directie Veiligheid is verantwoordelijk voor de veiligheid op de zwemlocatie. Er is nauwe samenwerking tussen de clusters. Het eigendom en beheer van het strand is dus volledig in handen van de gemeente Rotterdam.

Veiligheidsmaatregelen

De belangrijkste veiligheidsmaatregel bij strand Nesselande is het warmweerprotocol. Dit protocol wordt van kracht op warme zomerdagen, en regelt per dag de inzet van toezichthouders en andere maatregelen op deze zwemlocatie (categorie C). De wijkregisseur vanuit de gemeente voor de wijk Nesselande beslist op basis van de weersverwachting en activiteiten bij het strand of het protocol geldt. Vervolgens worden afspraken gemaakt over welke partij welke inzet pleegt. De betrokken partijen bij het protocol zijn de gemeentelijke clusters, de reddingsbrigade van veiligheidsregio/brandweer Rotterdam-Rijnmond, de politie, team handhaving van de gemeente, particuliere beveiliging en jongerenwerkers. De inzet van strandwachten van de reddingsbrigade en de inzet van mensen van team handhaving is standaard. Indien nodig wordt bij het warmweerprotocol extra inzet van particuliere beveiligers en politie gevraagd. Het warmweerprotocol is vastgelegd in een convenant, dat ieder jaar opnieuw wordt opgesteld en ondertekend door de betrokken partijen. In het protocol staan geen vaste richtlijnen voor wanneer welke inzet verplicht is, maar is afgesproken dat door de betrokken partijen maatwerk wordt geleverd, afhankelijk van de omstandigheden.

Strand Nesselande heeft, ook door de goede bereikbaarheid, te maken met overlast van hangjeugd. Sinds met het convenant wordt gewerkt, ervaart de gemeente een verhoogde veiligheid op het strand. De gemeente merkt dat de stevige inzet van strandwachten, politie en handhaving positieve invloed heeft op de rust en veiligheid. Dit komt met name doordat de partijen snel met elkaar communiceren, elkaar weten te vinden en sneller ondersteuning kunnen bieden wanneer een incident plaatsvindt.

Naast de personele maatregelen, zijn ook andere veiligheidsmaatregelen van kracht. Zo is er een alcoholverbod op het strand en is in de zomer van 2018 geëxperimenteerd met het plaatsen van camera's. Het strandwachtershuis staat in het midden van de zandstrook, waardoor de strandwachten vanaf de eerste verdieping van het huis uitzicht hebben op alle delen van het strand en het zwemgedeelte. Tot slot wordt vanaf het zomerseizoen van 2019 op advies van de provincie een ballenlijn aangelegd die volledig kan worden afgesloten, als vervanging van de huidige ballenlijn die een opening heeft voor de boot van de reddingsbrigade.

Toezicht

Bij strand Nesselande wordt sinds tien jaar toezicht gehouden door strandwacht Nesselande. Dit is de reddingsbrigade die vanuit Veiligheidsregio/brandweer Rotterdam Rijnmond opereert. Alle toezichthouders hebben een certificaat van de reddingsbrigade Nederland. Ook behalen ze elke twee jaar een hercertificering. De toezichthouders beperken zich tot het toezichthouden op zwemmers. Ze houden zich bijvoorbeeld niet bezig met het gedrag van badgasten op het strand. Die verantwoordelijkheid ligt op strand Nesselande bij de handhavers, particuliere beveiligers en politie, die (ook) op het strand aanwezig zijn. Naast het toezichthouden op zwemmers, houden de toezichthouders zich bezig met EHBO-taken, zoals het behandelen van schaaf- en snijwonden. De gemeente heeft een contract met de reddingsbrigade voor het toezichthouden bij Nesselande. Dit contract is doorlopend, maar de afspraken worden elk jaar opnieuw vastgesteld en de reddingsbrigade neemt deel aan de samenwerking met de andere partijen rondom het warmweerprotocol. De invulling van het toezichthouden laat de gemeente vrijwel volledig over aan de inzichten van de reddingsbrigade. De gemeente geeft aan het gevoel te hebben dat de reddingsbrigade zich maximaal en professioneel inzet voor de veiligheid en dit daarom overlaat aan de expertise van de brigade.

Het zwemseizoen bij strand Nesselande loopt van 1 april t/m 30 september, en in die periode zorgt de brigade voor het toezichthouden op zwemmers. Wanneer het warmweerprotocol van kracht is, is de brigade in ieder geval verplicht toezicht te houden. Op andere momenten doet de brigade dit naar eigen inzicht. De coördinator schat op de dag zelf in of toezicht gewenst is of niet. Dit gebeurt standaard op woensdagmiddag, zaterdag en zondag en in de schoolvakanties. Voor de brigade is het makkelijk extra inzet te regelen op momenten dat het nodig is; dit gebeurt via een WhatsAppgroep met beschikbare toezichthouders. Er zijn geen vaste begin- en eindtijden. De tijden zijn afhankelijk van de situatie en worden afgestemd met onder andere het team handhaving en particuliere beveiligers.

Afbeelding 2.10 Impressie Strand Nesselande



Bron: <https://rotterdam.info/locaties/strand-nesselande>

Ervaringen met toezicht

De gemeente ervaart de invloed van de toezichthouders op de veiligheid als zeer positief. De professionaliteit van de toezichthouders, de uitrusting zoals een strandwachthuis en een reddingsboot en de goede communicatie dragen hieraan bij. Tevens vindt de gemeente dat de aanwezigheid van toezichthouders zeker noodzakelijk is bij strand Nesselande. De locatie is weliswaar overzichtelijk, maar het water kan voor gevaarlijke situaties zorgen. Zo is het water tot aan de ballenlijn ondiep (maximaal 1.40 meter), maar daarna wordt het snel veel dieper. Bovendien is het water erg koud en kan de zandbodem op een aantal plekken wegzakken. Deze kenmerken zorgen ervoor dat het water er voor zwemmers ongevaarlijk uitziet, maar wel degelijk voor gevaar kan zorgen. De reddingsbrigade geeft aan, afhankelijk van de situatie, met 3, 5, of 7 toezichthouders toezicht te houden en dat dit voldoende is: *‘Als het druk is, zijn er al gauw een paar duizend mensen. “We merken dat zodra we met de boot het water op gaan de mensen ook eerder binnen de ballenlijn blijven.” De toezichthouders hoeven niet vaak in actie te komen, maar waarschuwen wel veel preventief: ‘Door onze ervaringen weten we goed waar we op moeten letten.’ Zo waarschuwen ze jongeren die gevaarlijke salto’s maken, mensen op luchtbedden die afdrijven en wijzen ze mensen op de sinkholes in de plas. De reddingsbrigade merkt dat bezoekers van Nesselande aanvankelijk moesten wennen aan de aanwezigheid van de reddingsbrigade, maar dat het inmiddels voor mensen zelfs een reden is om te komen: ‘Vooral gezinnen met kinderen vinden het prettig. We zijn geen babysitters, maar we kijken wel heel goed naar alle zwemmers. Buiten de ballenlijn kan het wel gevaarlijk worden, mensen onderschatten dat enorm.’*

3. Beschouwing

In de Nederlandse binnenwateren mag op diverse locaties worden gezwommen, echter in diverse typen binnenwateren, zoals in vaargeulen van rivieren, kanalen, havens en nabij sluizen en bruggen, is het verboden om te zwemmen. Provincies in Nederland wijzen zwemlocaties bij binnenwateren aan. Dit zijn locaties die door Provincies worden geadviseerd om er te zwemmen. Bij de aangewezen zwemlocaties wordt in de wet- en regelgeving onderscheid gemaakt in de categorieën C en D. Op zwemlocaties in de categorie C moet verplicht toezicht worden gehouden en op zwemlocaties in de categorie D is dat niet verplicht.

Omdat er behoefte is aan meer inzicht in de veiligheidsmaatregelen die genomen worden bij zwemlocaties, is door het Mulier Instituut een verkennend onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is onderdeel uitgevoerd in het kader van het project NL Zwemveilig⁶. Hieronder volgt een beantwoording van de onderzoeksvragen.

Wie heeft de verantwoordelijkheid voor het nemen van de veiligheidsmaatregelen op een zwemlocatie?

De houder van een zwemlocatie bij binnenwateren is verantwoordelijk voor het nemen van veiligheidsmaatregelen. Wanneer toezicht moet worden gehouden, ligt de verantwoordelijkheid voor het organiseren van het toezichthouden bij de houder van de zwemlocatie. De verantwoordelijkheid om fysieke maatregelen te treffen ligt eveneens bij de houder. Bij recreatieplassen is het de exploitant of beheerder die de maatregelen dient te treffen. Bij de niet-recreatieplassen, zoals bij een nevengeul van een rivier, is het niet altijd even helder wie verantwoordelijk is en wie zich verantwoordelijk voelt om maatregelen moet treffen. Om discussie hierover te voorkomen, bepalen partijen in het geval van de casus Spiegelwaal gezamenlijk welke veiligheidsmaatregelen er getroffen worden. De provincie is als bevoegd gezag de partij die besluit welke veiligheidsmaatregelen op de locatie getroffen moeten worden.

Welke fysieke en organisatorische maatregelen worden door houders van zwemlocaties genomen bij diverse typen binnenwateren ten behoeve van de veiligheid op de zwemlocaties?

De fysieke kenmerken van binnenwateren zijn divers waarbij grote verschillen waarneembaar zijn tussen de recreatieplassen en niet-recreatieplassen (zoals een nevengeul van een rivier). De verschillen in kenmerken van de zwemlocatie zijn van invloed op de maatregelen die op de zwemlocaties van binnenwateren worden genomen. Het voornaamste verschil tussen een recreatieplas en een niet-recreatieplas is dat een recreatieplas specifiek is ingericht om er te recreëren en dat de mogelijkheid voor de houder van de zwemlocatie bestaat om in principe alle fysieke veiligheidsmaatregelen die nodig worden geacht, ook te nemen. Bij niet-recreatieplassen (zoals een nevengeul) kan dat anders zijn dat omdat een binnenwater is dat primair niet bedoeld is om er te recreëren.

⁶ Het project NL Zwemveilig wordt gecoördineerd door de Nationale Raad Zwemveiligheid (NRZ) en heeft als doel om nieuwe en bestaande kennis over leren zwemmen en zwemveiligheid te verzamelen en te delen. Zie ook <https://www.nlzwemveilig.nl/>.

De Spiegelwaal heeft als nevengeul de primaire functie van waterberging, waarbij eisen gesteld worden aan bijvoorbeeld de doorstroming van de geul. Bij de Spiegelwaal geldt dat de steile bodemaflloop aan de randen van het water niet aangepast mag worden in verband met de doorstromingseisen die er gelden. Informatieborden wijzen de bezoekers op de situatie van een steile bodemaflloop. De vraag is of dit een afdoende maatregel is om mensen hiervoor te waarschuwen omdat de effectiviteit van informatieborden beperkt blijkt te zijn. Deze borden worden over het algemeen slecht gelezen. Omdat in de nevengeul ook wordt gevaren, is er specifiek een zwemgebied aangewezen dat door middel van een ballenlijn is afgebakend. Er zijn in dit geval geen toezichthouders die controleren of zwemmers binnen het zwemgebied blijven.

De fysieke maatregelen die genomen worden ten behoeve van de veiligheid bij recreatieplassen bestaan over het algemeen uit omheiningen van de zwemlocaties, (informatie)borden, een huisje specifiek ingericht voor toezichthouders, surveillancecamera's op de locatie, drijflijnen in het water en een flauw aflopende bodem. Soms komt het voor dat speeltoestellen weg worden gehaald om gevaarlijke situaties te voorkomen.

De voornaamste organisatorische maatregelen die bij recreatieplassen worden genomen zijn het toezichthouden op zwemmers door middel van toezichthouders (verplicht of niet verplicht), samenwerking met andere partijen als handhaving en politie, het opstellen van een protocol voor incidenten, het communiceren over gevaren en aandachtspunten richting badgasten en het controleren van de waterkwaliteit. Daarnaast worden op de onderzochte zwemlocaties maatregelen genomen ten behoeve van de hygiëne, zoals prullenbakken tijdig legen en het opruimen van afval op stranden. Deze maatregelen werken volgens houders van zwemlocaties positief op de algemene veiligheid op een zwemlocatie.

Op basis waarvan worden fysieke en organisatorische maatregelen genomen door houders van de zwemlocaties ten behoeve van de veiligheid?

De verplichting om veiligheidsmaatregelen te treffen door houders van zwemlocaties kan voortkomen uit wet- en regelgeving (C locatie), maar kan ook voortkomen uit (aanvullende) eisen van de provincie (bevoegd gezag) van aangewezen zwemlocaties. Is de zwemlocatie aangewezen als een categorie C-zwemlocatie, dan dient de houder afdoende maatregelen te treffen om invulling te geven aan het begrip 'in voldoende mate toezicht', wat in de praktijk betekent dat de houder van de zwemlocatie voldoende en gekwalificeerde toezichthouders in moet zetten. De houder van de zwemlocatie bepaalt naar eigen inzicht de kwantiteit van toezichthouders. Bij zwemlocaties is het mogelijk dat de provincie eisen stelt aan het nemen van fysieke veiligheidsmaatregelen om als categorie D locatie aangemerkt te worden.

Het is mogelijk dat een zwemlocatie wijzigt in de categorie (C of D) waar zij onder valt. Uit één van de casestudies blijkt dat de provincie een aanvraag om de zwemlocatie te wijzigen van categorie C naar een D heeft gehonoreerd, maar dat de provincie, als tegenprestatie, wel aanvullende (fysieke) maatregelen heeft opgelegd aan de houder van de zwemlocatie om de veiligheid te kunnen waarborgen.

Uit de casestudies blijkt dat het niet helder is waarom een zwemlocatie is aangewezen als categorie D, terwijl de kenmerken van de zwemlocatie sterk doen vermoeden dat de zwemlocatie onder categorie C had kunnen of moeten vallen. Dit tot ongenoegen van sommige beheerders van categorie C-zwemlocaties die wel de verplichting hebben om het toezichthouden te regelen en hiervoor jaarlijks een

behoorlijke uitgave moeten doen. Het heffen van entreegeld is volgens de provincie Gelderland een belangrijk criterium voor een categorie C-zwemlocatie. De praktijk blijkt echter op dit punt weerbarstiger. Er zijn immers recreatieplassen waar entreegeld wordt gevraagd, maar die wél in categorie D vallen.

In sommige gevallen wordt het toezichthouden op zwemmers uitbesteed aan externe organisaties zoals de Reddingsbrigade, maar in andere gevallen worden eigen toezichthouders ingezet. Een deel van de toezichthouders is opgeleid en gecertificeerd door de Reddingsbrigade of KNRM en heeft aanvullend op de minimale kwaliteitseisen van een toezichthouder (eerste hulp kunnen verlenen en zwemmend kunnen redden), open water specifieke cursussen of opleidingen genoten. Hierdoor kunnen er tussen diverse zwemlocaties verschillen zijn in het opleidings- en ervaringsniveau van de toezichthouders.

Meerdere houders van zwemlocaties geven aan dat er een gevaar kan optreden van schijnveiligheid bij het toezichthouden. Hiermee wordt bedoeld dat de aanwezigheid van toezichthouders op de zwemlocatie de indruk van veiligheid wekt, terwijl dit nooit alle risico's op ongevallen kan wegnemen. Een aantal beheerders geeft aan dat die schijnveiligheid gevaarlijk is, omdat het kan zorgen voor een minder oplettende houding bij ouders. Dat kan een reden zijn waarom er door houders van zwemlocaties (categorie D) bewust voor wordt gekozen om geen toezichthouders in te zetten.

Elke zwemlocatie behoort een persoon in de organisatie te hebben die verantwoordelijk is voor de veiligheid op de zwemlocatie en de te nemen veiligheidsmaatregelen. Bij recreatieplassen is een duidelijke houder van de zwemlocatie (vaak een exploitant), die de verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid op de zwemlocatie. Bij de niet-recreatieplassen (zoals bij een nevengeul) is dat minder duidelijk. De betrokken partijen (provincie, Rijkswaterstaat en gemeente) beoordelen gezamenlijk wat er nodig is om het zwemmen veilig te laten plaatsvinden. De provincie heeft op grond van de wettelijke zwemwatertaken hierin een bepalende stem.

Tot slot

Van de aangewezen zwemlocaties zijn het de provincies die toetsen of wet- en regelgeving wordt nageleefd en of in dat kader een zwemlocatie voldoende veilig is om er te kunnen zwemmen en welke (aanvullende) maatregelen er genomen moeten worden om de veiligheid bij een zwemlocatie te kunnen waarborgen. Door specifieke eisen op het gebied van waterveiligheid die kunnen gelden bij niet-recreatieplassen, is het niet altijd mogelijk om alle vooraf bedachte maatregelen ten behoeve van de veiligheid van bezoekers van de zwemlocatie door te voeren. Ondanks deze beperkingen is er bij de Spiegelwaal (nevengeul) bewust voor gekozen om geen toezichthouders in te zetten. De vraag die in dit geval gesteld zou kunnen worden is of het plaatsen van een ballenlijn en een informatiebord afdoende is om de veiligheid op de zwemlocatie te waarborgen. Het is bij een dergelijke zwemlocatie de provincie die uiteindelijk besluit welke maatregelen getroffen moeten worden, waar bij de uitvoering van de maatregelen de gemeente aan zet is terwijl formeel gezien Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen als houder van de inrichting. De toekomst zal uitwijzen of een dergelijke constructie van verantwoordelijkheden niet leidt tot verwarring en lastigheden, waarbij de veiligheid op de zwemlocatie in het gedrang is.

Wet- en regelgeving geeft veel vrijheid in de wijze waarop het toezichthouden bij de categorie C-zwemlocaties georganiseerd wordt. Dat zien we terug in de diverse cases waar de houders van zwemlocaties het toezichthouden naar eigen inzicht en visie invullen. Het begrip in voldoende mate is dan ook vrij in te vullen, waarbij toezichthouders wél moeten aantonen dat zij in staat zijn om EHBO te

verlenen en de vaardigheid beheersen van zwemmend redden. Er zijn grote verschillen te zien tussen de zwemlocaties in de wijze waarop het toezichthouden door toezichthouders wordt uitgeoefend. Het is met name de bedrijfsvisie die hierin doorslaggevend is.

Met de komst van de Omgevingswet zal wet- en regelgeving omtrent het zwemmen in oppervlaktewater veranderen. Regels voor het zwemmen in oppervlaktewater (de zogeheten zwemlocaties) zijn opgenomen in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving, dat gebaseerd is op de Omgevingswet en in 2019 in werking zal treden. Naar verwachting zal de categorie-indeling van zwemlocaties in dit besluit komen te vervallen en het begrip houder komt eveneens niet meer terug. Er zal geen verplichting meer zijn om een risicoanalyse en een veiligheidsplan te maken. Het is aan de provincies om hier in de toekomst zelf invulling aan te geven. Om versnippering te voorkomen in de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de veiligheid bij zwemlocaties, zullen de provincies moeten gaan samenwerken. Eén richtlijn voor een toetsingskader met daarin afspraken voor het maken van een risico-analyse en het opstellen van een veiligheidsplan, zal de handhaafbaarheid van veiligheid bij zwemlocaties ten goede komen.

