

ingediend op **1638** (2022-2023) – Nr. 1
20 maart 2023 (2022-2023)

Voorstel van resolutie

van Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneeckhout, Imade Annouri,
Elisabeth Meuleman, Stijn Bex en Tine Van den Brande

over zwemmen in open water

TOELICHTING

1. Inleiding

In april 2021 heeft de Groenfractie een conceptnota over zwemmen in open water ingediend (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 749/1). De vraag naar zwemwater was toen al nijpend en de coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat die vraag alleen maar groter werd. Op 6 juli 2021 volgde een eerste hoorzitting met de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en het agentschap Zorg en Gezondheid (AZG) (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 749/2). In oktober 2021 publiceerde het architecten- en ingenieursadviesbureau Sweco zijn eindrapport 'Zwem- en recreatieactiviteiten in oppervlaktewater en groen-blauwe netwerken'. Het rapport bevestigt dat België (en dus Vlaanderen) het enige land is waar een algemeen verbod geldt om te zwemmen in open water en maakt enkele aanbevelingen om de obstakels in het zwembeleid weg te werken.

Ook de zomer van 2022 was alweer een zeer hete zomer. Met 38,1 graden in Ukkel was 19 juli 2022 de op een na warmste dag sinds de start van de metingen. Droogte en hittegolven worden het nieuwe normaal, met maar liefst vijf droge zomers in zes jaar tijd. Vlamingen zochten dan ook massaal naar verkoeling, met ellenlange files richting de kust en meterslange wachtrijen aan recreatiedomeinen als gevolg.

Op 1 juni 2023 start een nieuw zwemseizoen. In dit voorstel van resolutie worden enkele pistes uitgelicht om op korte termijn meer zwemlocaties te creëren. Op lange termijn is het de bedoeling om een omslag te maken van een algemeen verbod naar een algemene toelating. Verbieden is dan alleen noodzakelijk op plekken die ook voor ervaren zwemmers gevaarlijk zijn, wegens te drukke scheepvaart, te onzuiver water of te sterke (zee)stromingen.

2. Zwemwatertekort in Vlaanderen**2.1. Europese kaart**

In dit voorstel van resolutie beperken de indieners zich tot de zwemlocaties in open water die overeenstemmen met de definitie van de Europese Zwemwaterrichtlijn (richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG):

"De Zwemwaterrichtlijn is van toepassing op elk oppervlaktewater waar, naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen zal zwemmen, en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat (hierna "zwemwater" te noemen). Zij is niet van toepassing op: zwembaden en gezondheidsbaden; ingesloten wateren die behandeld worden, of gebruikt worden voor therapeutische doeleinden; kunstmatig gecreëerde, van het oppervlaktewater en het grondwater gescheiden ingesloten wateren." (artikel 1)

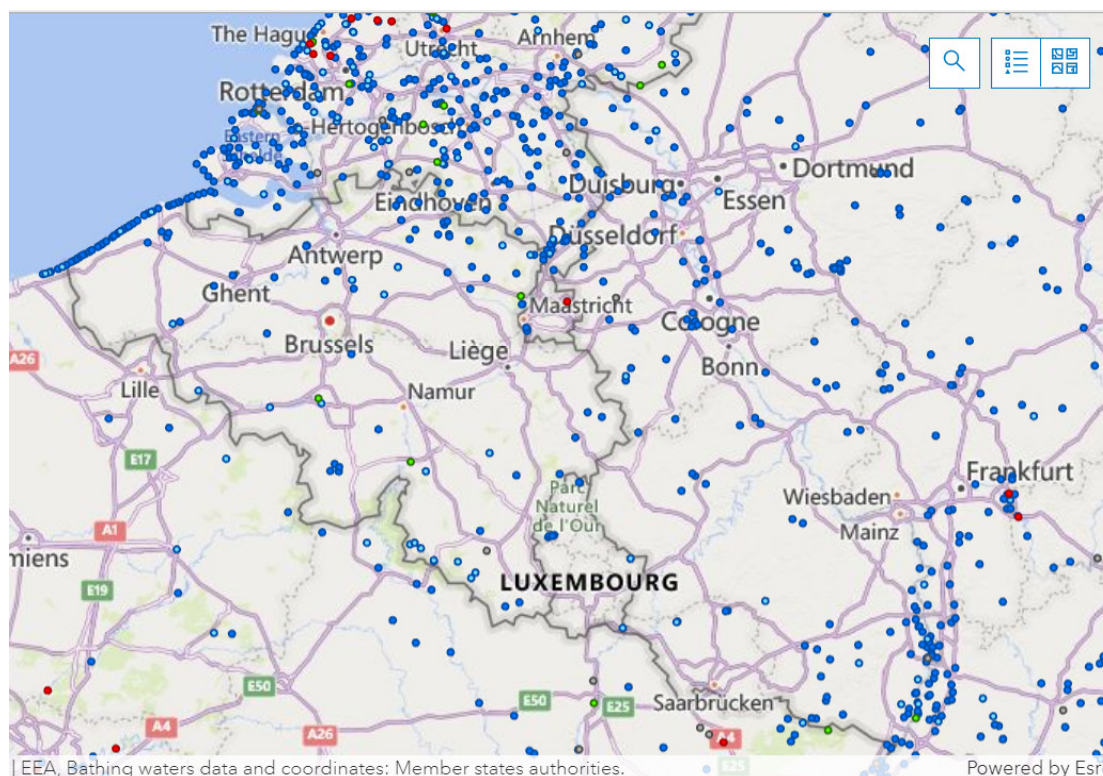
De kaart van het Europees Milieuagentschap (EMA)¹ bevat de meest recente informatie over waar gezwommen mag worden in natuurlijk oppervlaktewater conform de Europese Zwemwaterrichtlijn (zie figuur 1 en tabel 1).

¹ <https://discomap.eea.europa.eu/Bathingwater>

Daarnaast heeft de burgerorganisatie Outdoor Swimming Belgium (OSB) een gebruiksvriendelijke kaart van alle buitenzwemplaatsen in Vlaanderen² gemaakt, die is onderverdeeld in groene, blauwe en oranje categorieën (zie figuur 2):

- groene categorie: buitenzwemplaatsen in natuurwater voor het brede publiek;
- blauwe categorie: buitenzwembaden voor het brede publiek (meestal chloorbaden);
- oranje categorie: beperkt toegankelijke buitenzwemplaatsen (meestal clubs in vooral open water en enkele chloorbaden).

Dat zijn de enige relevante kaarten voor wie op zoek is naar een plaats om buiten te zwemmen. Wie op de overheidskaart op <http://www.kwaliteitzwemwater.be> een buitenlocatie zoekt om te zwemmen of te watersporten, vindt voor Vlaanderen vreemd genoeg plots 215 locaties, die bij nader onderzoek hotelzwembaden blijken te bevatten of saunacomplexen. Dat zijn uiteraard niet de badzones in oppervlaktewater die Europa bedoelt.

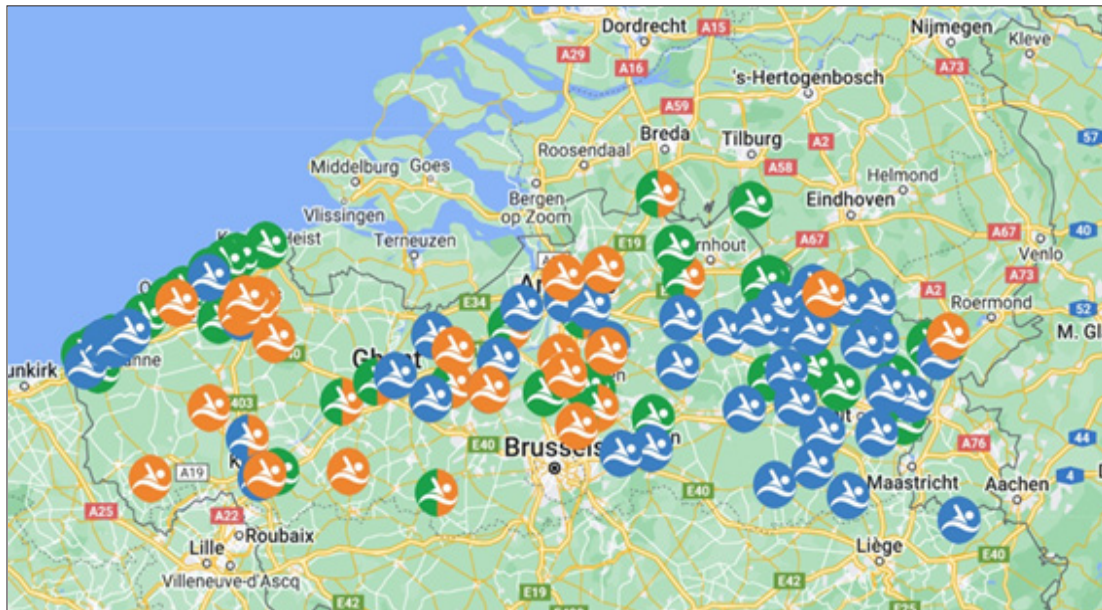


Figuur 1: Kaart zwemwater van het Europees Milieuagentschap (EMA) – versie 28 juli 2022.

land	binnenland	kust	totaal	inwoners (2019)
België	81	41	122	11,9 miljoen
Nederland	648	90	738	17,34 miljoen
Zweden	200	257	457	10,28 miljoen
Zwitserland	189	/	189	8,575 miljoen

Tabel 1: Aantal zwemlocaties conform de Zwemrichtlijn (versie 28 juli 2022). In de cijfers van het EMA worden ook zwemplaatsen voor clubs meegeteld. Ben je geen lid van deze club, dan kan je er niet zwemmen. Concreet betekent dit dat de cijfers van het EMA voor particuliere zwemmers zelfs een overschatting zijn.

² <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1yBNb5iakAQoMylgKakPAYfaAsjfQspI&ll=51.49515547327387%2C3.3699863705078004&z=9>



Figuur 2: Kaart met alle buitenzwemlocaties in Vlaanderen (OSB) - versie 20 maart 2023. OSB telde het aantal open zwemplaatsen die voor iedereen toegankelijk zijn in Vlaanderen. In 2022 waren er 36 toegankelijke zwemplekken in Vlaanderen (groen op figuur 2). In Wallonië zijn dat er nog minder.

Het contrast met het aantal badplaatsen in het binnenland ten opzichte van de noorderburen is enorm. Nederland telt 648 zwemlocaties in het binnenland, Zweden 200 zwemlocaties, Zwitserland 189 en België maar 81. Kijken we enkel naar de voor iedereen toegankelijke openwaterzwemplekken (cijfers van OSB) dan is de toestand nog erger. Dan heeft België t.o.v. Nederland minder dan 10 procent voor iedereen toegankelijke openwaterzwemplekken. Ook al zijn er geografische verschillen, dan nog blijft België onderaan in de ranking bengelen.

2.2. Zwemlocaties in Vlaanderen

Als er wordt ingezoomd op het regionale, provinciale en lokale niveau, dan valt op dat de verspreiding van de binnenlandse zwemlocaties erg ongelijk verdeeld is (zie tabel 2a en 2b). Grote delen van West-Vlaanderen hebben naast de kust geen zwemgelegenheden in open water. Het noordelijke en zuidelijke deel van Oost-Vlaanderen evenmin, net als het zuidelijke deel van Vlaams-Brabant en Limburg. Wie in Brussel woont moet naar Hofstade of Londerzeel, of naar Renipont om in open water te zwemmen.

Wie in de stad Antwerpen woont, de grootste stad van Vlaanderen, moet voor het dichtstbijzijnde natuurlijke oppervlaktewater naar Sint-Niklaas, Mechelen of Londerzeel. Antwerpenaren moeten dus een paar tientallen kilometer ver rijden, terwijl er in en bij hun stad heel veel water is, met locaties die meteen in aanmerking komen om dienst te doen als zwemwater. Momenteel telt Antwerpen in de openlucht maar twee zwembaden: het oude openluchtzwembad op Linkeroever en een zwemvijver in Deurne, die tegenwoordig het hele jaar door overrompeld wordt. Het is er blokzwemmen in de zomer en de ijsberenvereniging met 2295 leden heeft een ledenstop. Het verzadigingspunt is intussen meer dan bereikt. Alle buiten- en zelfs binnenzwemclubs kennen dat fenomeen. Toch gaat er bitter weinig aandacht naar zwemwater in stedelijk beleid. Zelfs bij grote stadsvernieuingsplannen zoals de overkapping van de Antwerpse ring is er weinig aandacht voor zwemmen. Er komt alleen een kleine zwemplaats in het Lobroekdok. Ter vergelijking: in de stad Amsterdam zijn er ongeveer tien buitenbaden.

West-Vlaanderen		Oost-Vlaanderen		Vlaams-Brabant	
Brugge	Damse Vaart - Sint-Pietersplas - Coupure	Berlare	Nieuwdonk	Londerzeel	Diepenvennen
Harelbeke	De Gavers	Deinze	Vosselare Put	Zemst	Domein Hofstade (Sport Vlaanderen)
Jabbeke	Klein Strand	Gent	Blaar-meersen		
Kortrijk	Kanaal Bossuit-Kortrijk	Geraardsbergen	De Gavers		
		Sint-Niklaas	De Ster		

Tabel 2a: Zwemlocaties, aangeduid op de kaart van EMA, per provincie en gemeente.

Antwerpen		Limburg	
Dessel	Campinastrand	Beringen	Paalse Plas - 't Fonteintje
Hoogstraten	De Mosten	Bocholt	Goolderheide
Kasterlee	De Hoge Rielen - Korte Heide	Houthalen-Helchteren	De Plas
Lommel	Blauwe meer	Kinrooi	Geerensheide - Batven - De Kis Noord, Plas Brandt - De Steenberg (Maas)
Mechelen	De Nekker	Lanaken	Sonnevijvers (kleine vijver)
Merksplas	Molenzijdse Heide	Maaseik	Wouterbron
Mol	Familiestrand Postel - Nuclea - Zilvermeer - Resort De Kempen	Maasmechelen	Kikmolen
Ravels	Tulderheyde	Zonhoven	Heidestrand
Retie	Berkenstrand		
Rijkevorsel	De Meirheide (Breebos)		
Rotselaar	Domein Ter Heide		
Turnhout	Baalse Hei		
Westerlo	Hof van Eden - Camping 't Heultje		
Willebroek	Hazewinkel		

Tabel 2b: Zwemlocaties, aangeduid op de kaart van EMA, per provincie en gemeente.

2.3. Evolutie particuliere zwembaden en recreatiedomeinen

In 2015 werden er 2050 nieuwe privézwembaden aangelegd. En in 2022 is dat opgelopen tot 5225: een verdubbeling.

Volgens de organisatie Outdoor Swimming Belgium zijn de voorbije twintig jaar de helft van de publieke openluchtzwembaden verdwenen. In 2022 was er ook veel protest tegen de beslissing van de deputatie van Vlaams-Brabant die de drie openluchtzwembaden op haar provinciedomeinen wil sluiten.

3. Zwemwaterbeleid: regelgeving en knelpunten

Het zwemwaterbeleid is sterk versnipperd in Vlaanderen. Kort samengevat vormt de Europese Zwemwaterrichtlijn de basis van het zwemwaterbeleid. Die richtlijn is vertaald naar Vlaamse wetgeving via het decreet betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 (Waterwetboek), en de VLAREM-regelgeving. Er zijn twee toepassingsgebieden, met elk hun eigen administratie:

- de bevaarbare waterlopen, met de Vlaamse Waterweg nv (DVW) als beheerder
- de onbevaarbare waterlopen, met de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) als beheerder.

3.1. De Europese Zwemwaterrichtlijn als basis

De Zwemwaterrichtlijn is in 2006 vastgesteld met als doel de gezondheid van zwemmers in oppervlaktewateren te beschermen. De richtlijn bevat onder meer bepalingen over de monitoring, de indeling van de zwemwaterkwaliteit in kwaliteitsklassen (uitstekend, goed, aanvaardbaar en slecht) en het informeren van het zwemmerspubliek en de Europese Commissie over de zwemwaterkwaliteit. Voor elke zwemwaterlocatie moet een zwemwaterprofiel worden opgesteld. Het beheer moet erop gericht zijn om minimaal een aanvaardbare zwemwaterkwaliteit te bereiken en om te streven naar een goede zwemwaterkwaliteit. In 2023 wordt gestart met een herziening van de richtlijn. Zoals al werd vermeld, is de richtlijn van toepassing op zwemmen in oppervlaktewater (artikel 1). Het gaat dus niet om binnenbaden of particuliere zwembaden.

De richtlijn bepaalt de controle van de zwemwaterkwaliteit op basis van twee parameters: intestinale enterokokken en de E. colibacterie. De richtlijn laat het aan de lidstaten over om eventueel andere parameters te bepalen. Verder laat de richtlijn het ook aan de lidstaten over om de duur van het badseizoen te bepalen. In Nederland loopt het zwemwaterseizoen van 1 mei tot 1 oktober. Wie buiten het seizoen wil zwemmen, kan dat op eigen risico, tenzij is aangegeven dat het verboden is. In Vlaanderen is het zwemwaterseizoen veel korter (van 1 juni tot 15 september) en geldt een algemeen zwemverbod behalve op de aangeduide zwemlocaties. Geen enkel ander Europees land interpreteert de richtlijn op zo'n enge wijze.

Tot slot bepaalt artikel 5.3 van de Zwemwaterrichtlijn dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om het aantal goede zwemzones in natuurlijk oppervlaktewater te doen toenemen. De regio Vlaanderen blijft op dat vlak schromelijk in gebreke.

3.2. Waterwetboek

De Zwemwaterrichtlijn is geïmplementeerd in het decreet betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 (Waterwetboek). De definitie van zwemwater is opgenomen in artikel 1.1.3, 5°:

“zwemwater: elk oppervlaktewater, met inbegrip van de territoriale zee waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is, waarin naar verwachting een groot aantal mensen zal zwemmen, en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat;”.

Het vaststellen en het beheer van de zwemwaterkwaliteit wordt beschreven in artikel 1.7.2.2.1:

“Met het oog op het behoud, de bescherming en de verbetering van een bijzondere milieukwaliteit voor zwemwater en de bescherming van de gezondheid van de mens worden, overeenkomstig de Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG, door de Vlaamse Regering de volgende bepalingen vastgesteld:

- 1° de afbakening van zwemwateren en het bepalen van het badseizoen;
- 2° de controle en de indeling van de zwemwaterkwaliteit;
- 3° het beheer van de zwemwaterkwaliteit;
- 4° het verstrekken van informatie aan het publiek, alsook de organisatie van de inspraak voor het publiek, over de zwemwaterkwaliteit.”

De Vlaamse Regering maakt voor elk stroomgebiedsdistrict een register op van alle daarin gelegen beschermde gebieden (Waterwetboek, artikel 1.7.6.1). De categorie ‘oppervlaktewaterlichamen met als bestemming recreatiewater of zwemwater’ is een van de categorieën die het register moet bevatten. Daaruit volgt dat een niet-uitgebate zwemzone niet mogelijk is, wat een grote drempel vormt voor bijvoorbeeld lokale besturen om een dergelijke zwemzone te organiseren.

3.3. VLAREM

Zoals al is vermeld, zijn de rigide voorwaarden van de VLAREM-regelgeving geen Europese vereisten, die vervat zijn in de Zwemwaterrichtlijn. Ook is er na twee hoorzittingen en in het eindrapport van Sweco een brede consensus dat het VLAREM geactualiseerd moet worden en dat overbodige regels zoals een verplichte hellingsgraad of de verplichting van brandblussers en vaste telefoons niet meer van deze tijd zijn.

Toch bepalen de voorwaarden van de VLAREM-regelgeving nog altijd of een locatie geschikt is om in te zwemmen of niet.

In VLAREM II is alles wat betrekking heeft op zwemmen, ondergebracht in deel 5, hoofdstuk 5.32, afdeling 5.32.8, subafdeling 5.32.8.4:

“Subafdeling 5.32.8.4. Open zwemgelegenheden en zones voor waterrecreatie

Onderafdeling 5.32.8.4.1. Algemeen

- Het zwemwater voldoet aan de milieukwaliteitsnormen, vermeld in artikel 1 van deel II van bijlage 2.3.3, die bij dit besluit is gevoegd (artikel 5.32.8.4.1.1).
- Tijdens de week die aan het badseizoen voorafgaat, en daarna ten minste om de veertien dagen tijdens dat seizoen wordt op kosten van de exploitant een bacteriologisch onderzoek uitgevoerd (artikel 5.32.8.4.1.2).
- De meest recente meetresultaten van de uitgevoerde bemonsteringen van het water hangen op goed zichtbare plaatsen in de inrichting (artikel 5.32.8.4.1.3).

- Als het water ververst wordt, wordt er water van betrouwbare kwaliteit gebruikt (artikel 5.32.8.4.1.4).
- Er zijn stortbaden aanwezig. De stortbaden zijn voorzien van water met aangepaste temperatuur, afkomstig van een warmwaterinstallatie met water van ten minste 60 °C (artikel 5.32.8.4.1.5).
- De exploitant voert een reglement van interne orde in om de goede exploitatie te verzekeren (artikel 5.32.8.4.1.6).
- De inrichting wordt voorzien van een veilige en gemakkelijk toegankelijke aanlijnmogelijkheid voor assistentiehonden (artikel 5.32.8.4.1.7).
- Het strand, de ligweide en de directe omgeving van het water worden dagelijks, onmiddellijk na de sluiting, ontdaan van afval (artikel 5.32.8.4.1.8).
- Op de bodem van de vijver bevinden zich geen voorwerpen waaraan de bezoekers zich kunnen verwonden (artikel 5.32.8.4.1.9).

Onderafdeling 5.32.8.4.2. Open zwemgelegenheden

- De bodem is tot op een diepte van 2 meter bedekt met een laag grof zand van tenminste 10 cm om te voorkomen dat slib opdwarrelt, en om de helderheid van het water te verbeteren. Tot een diepte van 2 meter helt de bodem van de zwemgelegenheid langzaam af met een maximum verval van 10%. Rond de zwemgelegenheid, op de plaatsen waar de baders het water betreden, is er een strook zand van ten minste 30 cm dik en 10 meter breed (artikel 5.32.8.4.2.1).
- Er zijn voldoende omkleedcabines en stortbaden in functie van de gebruikscapaciteit van de zwemgelegenheid (artikel 5.32.8.4.2.2).
- Er zijn voldoende toiletten in de onmiddellijke omgeving van de zwemgelegenheid in functie van de gebruikscapaciteit van de zwemgelegenheid (artikel 5.32.8.4.2.3).
- Het EHBO-lokaal en de EHBO-voorzieningen voldoen aan de voorwaarden, vermeld in artikel 5.32.8.2.1.11, §2, 1°, en voldoen vanaf 1 juli 2022 aan de voorwaarden, vermeld in artikel 5.32.8.2.1.11, §2, 2°, die gelden voor het telefoontoestel. De plaatsen waar gedoken wordt, zijn afgebakend en niet toegankelijk voor zwemmers. Er wordt niet gedoken in water met een doorkijk lengte van minder dan 1 meter. Voor het aantal redders of toezichters is artikel 5.32.8.2.1.11, §4, 1°, van toepassing (artikel 5.32.8.4.2.4.)."

3.3.1. Drempels in de VLAREM-regelgeving

In het eindrapport van Sweco wordt de Vlaamse regelgeving vergeleken met die van andere landen. Opvallend is dat Vlaanderen de meest rigide regelgeving hanteert. Vooral de verschillen tussen de regelgeving van Vlaanderen en Nederland zijn groot (zie tabel 3).

	Vlaanderen	Nederland
Bodemvereisten	Vereisten in VLAREM, onder meer bodem bedekken met zand en hellingsgraad	Geen vereisten
Periodiek gebruik	Verbod buiten zwemseizoen	Geen verbod, alleen controle tijdens zwemseizoen
Sanitair	Vereist in VLAREM: omkleedcabines, toiletten en douches	Toiletten vereist in sommige gevallen
Ontrading	alleen toegestaan bij ingedeelde inrichtingen	Overall toegestaan, behalve bij expliciet verbod
Toegankelijkheid	Vereist in VLAREM: onder meer aanlijnmogelijkheid assistentiehonden	Toegankelijkheid hulpdiensten verplicht
Aansprakelijkheid	Meestal exploitant of redder, soms waterwegbeheerder	Meestal recreant
Toezicht	Zwemmen onder toezicht van een voldoende gebrevetteerde redder verplicht	Toezicht alleen in afgebakende zwemzones
EHBO	Vereist in VLAREM: EHBO-lokaal en -voorzieningen en vaste telefoon verplicht	Geen verplichting (alleen vermeld in zwemwaterprofiel bij zwemzones met veel bezoekers)
Brandblussers	Vereist in VLAREM: onder meer brandveiligheid	Verplicht in gebouwen
Vergunning	Vergunnings-/meldingsplichtig	Lokale toestemming

Tabel 3: Verschillen tussen de regelgeving in Vlaanderen en Nederland.

Zowel tijdens de tweede hoorzitting van dinsdag 15 maart 2022 (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 749/3) als in het eindrapport van Sweco werden de obstakels van VLAREM bevestigd:

- "De douchecabines zijn ooit verplicht als een maatregel om cholera tegen te gaan, halfweg de 19e eeuw, toen de hygiëne pover was en veel huizen geen stromend water hadden. Infrastructuur mag dan nodig zijn in badzones, voor vrij zwemmen zijn ze overbodig." (Sigrid Spruyt, *Outdoor Swimming Belgium*);
- "Het tekort aan openwaterrecreatie is nijpend. In de vaart Leuven-Mechelen zijn er bijvoorbeeld verschillende draaibekken die perfect als zwemgelegenheid kunnen worden gebruikt in het weekend als er geen boten varen. Dat gebeurt nu ook al illegaal, maar uiteraard het best ver van sluizen. Op het vlak van veiligheid, het in- en uit het water gaan, de waterkwaliteit, moet er een en ander verzekerd zijn, maar de normen van VLAREM zijn te strikt. Wie in het water gaat moet zwemvaardig zijn. Net als in Zweden hoort de zwemmer daar zelf de verantwoordelijkheid voor te dragen." (Lode Grossen, *Vlaamse Zwemfederatie*);
- "Enkele VLAREM-voorwaarden zijn gedateerd vb. sanitair, stortbaden, vaste telefoons, eerste hulp voorwaarden." (eindrapport Sweco, p. 24);
- "Het staalname- en metingssysteem voor het bepalen van de waterkwaliteit is log, net als het principe van het afsluiten van een heel wateroppervlak omwille van één slechte staalname." (eindrapport Sweco, p. 24);
- "Afwijkmogelijkheid voor langeafstandszwemmers in VLAREM II zorgt voor 'apartheid' in het water. Gewone zwemmers hebben minder mogelijkheden." (eindrapport Sweco, p. 25);
- "Te veel vereisten in VLAREM: hellingsgraad bodem of sanitair is op sommige locaties niet mogelijk, die nochtans perfect als zwemwater kunnen dienen." (eindrapport Sweco, p. 25).

Kortom, een initiatiefnemer moet al veel wilskracht tonen en geduld hebben om een zwemgelegenheid uit te baten, laat staan om een nieuwe zwemgelegenheid aan te vragen. Het is ook niet eenvoudig om te weten bij welke instantie en op welke manier een nieuwe aanvraag kan worden ingediend. In de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van dinsdag 5 juli 2022 zei minister Zuhail Demir dat “er jaarlijks een openbaar onderzoek georganiseerd wordt over de ontwerplijst van zwemwateren voor het jaar nadien. Op dat moment kunnen ook initiatieven, door lokale besturen bijvoorbeeld, aangemeld worden. Die mogelijkheid is er dus, waarbij ook afwijkingen van de VLAREM-bepalingen mogelijk zijn, mits overleg met de bevoegde instanties en mits voldaan is aan een aantal voorwaarden zoals waterkwaliteit.”

Uit het antwoord op schriftelijke vragen nr. 180 en nr. 156 van 15 november 2022 (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2022-23, nr. 180 van Mieke Schauvliege aan minister Zuhail Demir, *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2022-23, nr. 156 van Mieke Schauvliege aan minister Hilde Crevits) blijkt dat er maar in twee gevallen gebruik werd gemaakt van die mogelijkheid om af te wijken van VLAREM (een geval in 2018 en een geval in 2019). Exploitanten worden daarover niet proactief geïnformeerd door het agentschap Zorg en Gezondheid: dat behoort algemeen (niet alleen voor inrichtingen met betrekking tot zwem- en recreatiewater) tot de modus operandi bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. De lijst is mogelijk onvolledig omdat exploitanten geen aanvraag tot afwijking indienen. Daarnaast worden die aanvragen standaard naar het Departement Omgeving gestuurd en niet naar het agentschap Zorg en Gezondheid.

Op de vragen of de overheid overweegt om een leidraad voor het opstellen en uitvoeren van een risicobeoordeling ter beschikking te stellen (zoals ook in de aanbevelingen van het eindrapport van Sweco staat) werd geen antwoord gegeven.

3.3.2. Voorstellen om VLAREM te actualiseren

Het eindrapport van Sweco bevat het voorstel om de VLAREM-wetgeving aan te passen en de voorwaarden die opgelegd worden in VLAREM te actualiseren (p. 30):

- In het zwemseizoen blijven de regels voor de staalname van het oppervlaktewater, voor de communicatie enzovoort behouden.
- Buiten het zwemseizoen kan er op die locaties, net zoals in de onbevaarbare waterlopen, vrij gezwommen worden op eigen risico.
- Openwaterrecreatie is dus het hele jaar toegestaan, maar er zijn wel verschillen wat onder meer de controle van de waterkwaliteit en preventiemaatregelen betreft, tijdens het zwemseizoen en buiten het zwemseizoen (op basis van een risicoanalyse).

Op die manier wordt dan ook in Vlaanderen gewerkt met ‘typeringen’ van het water:

- 1° zwemmen onder toezicht in het zwemseizoen in VLAREM-ingedeelde inrichtingen;
- 2° vrij zwemmen, overal behalve in zones met zwemmen onder toezicht en als een zwemverbod geldt;
- 3° zwemverbod.

Daarnaast stelt het eindrapport van Sweco voor om achterhaalde artikelen op te heffen (p. 30-34), onder meer artikel 5.32.8.1.2 over brandveiligheid en artikel 5.32.8.1.3 over elektrische verlichting.

Het eindrapport van Sweco stelt ook voor om bepalingen toe te voegen, bijvoorbeeld over het gebruik van het water op eigen verantwoordelijkheid; dat kan worden toegevoegd aan het ‘reglement van interne orde’, zoals is bepaald in artikel 5.32.8.4.1.6 van VLAREM II.

Bovendien stelt Sweco voor om preventiemaatregelen per zwemplek te bekijken. Sweco stelt daarom voor het volgende op te nemen:

“De exploitant neemt op basis van een risicobeoordeling de nodige preventiemaatregelen om ongevallen te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken onder normale of andere voorzienbare omstandigheden zodat er geen blootstelling is aan onaanvaardbare risico's. De risicobeoordeling wordt periodiek geëvalueerd. De nodige registraties m.b.t. het preventiebeleid worden gedocumenteerd en liggen ter inzage van de toezichthoudende overheid en adviesinstanties.

De overheid kan een leidraad voor het opstellen en uitvoeren van een risicobeoordeling beschikbaar stellen. Daar kunnen ook voorwaarden zoals periodiciteit in opgenomen worden.”

Het zou mogelijk moeten zijn om in zwemzones waar tijdens het badseizoen in alle veiligheid gezwommen wordt, ook buiten het seizoen op eigen verantwoordelijkheid te zwemmen, net als op andere plaatsen trouwens. Daartoe zouden in de indelingslijst de VLAREM-regels voor zwemmen beperkt moeten worden tot grotere groepen, bijvoorbeeld meer dan vijftig zwemmers per dag, of zoals in Zweden: daar bepaalt de omzetting van de Europese Zwemwaterrichtlijn dat die pas geldt op plaatsen vanaf tweehonderd te verwachten zwemmers per dag. Daardoor wordt vrij zwemmen mogelijk, behalve op plaatsen waar het expliciet verboden is, zoals Sweco ook adviseert.

3.4. Onbevaarbare waterlopen (beheer VMM)

In onbevaarbare waterlopen is het momenteel niet strafrechtelijk verboden om te zwemmen (zie artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 tot uitvoering van diverse bepalingen uit de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het toezicht op de naleving van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen):

“Art. 21. Varen met gemotoriseerde vaartuigen is verboden, tenzij na een schriftelijke toestemming van de waterbeheerder.

De onbevaarbare waterlopen zijn altijd bevaarbaar voor niet-gemotoriseerde vaartuigen, behalve als de waterbeheerder het gebruik van die vaartuigen op onbevaarbare waterlopen of delen ervan permanent of gedurende een periode van het jaar verbiedt om een van de volgende redenen:

- 1° om de doelstellingen van het integraal waterbeleid, vermeld in artikel 1.2.2. van het gecoördineerd decreet van 15 juni 2018, te realiseren;
- 2° om redenen van natuurbehoud;
- 3° voor de rustige uitoefening van het visrecht of ander recreatief medegebruik;
- 4° voor onderhoud en andere werken aan de waterloop;
- 5° om andere redenen van algemeen belang dan de redenen, vermeld in punt 1° tot en met 4°.

Bij de afvaart van onbevaarbare waterlopen houdt de vaarder rekening met het natuurlijke karakter van onbevaarbare waterlopen.

Bij het varen is het verboden om:

- 1° de rust te verstoren;
- 2° schade aan oevers, de waterbodem en de vegetatie die erop voorkomt, te veroorzaken;
- 3° in het wild levende diersoorten opzettelijk te verstoren. (...)

De VMM beheert in Vlaanderen de onbevaarbare waterlopen van eerste categorie. Het eindrapport van Sweco stelt voor om het besluit van 7 mei 2021 te verruimen door niet alleen niet-gemotoriseerde vaartuigen toe te staan, maar ook niet-gemotoriseerde waterrecreatie, zodat ook zwemmen daaronder kan vallen.

Die verruiming mag niet gezien worden als de enige mogelijke piste om de regelgeving aan te passen. De mogelijkheden om te zwemmen zijn immers beperkt doordat de meeste onbevaarbare waterlopen te ondiep of te smal zijn om te zwemmen. Heel wat waterlopen zijn ook ecologisch kwetsbaar, met natuurlijke oevers waardoor de waterbodem door zwemmers omgewoeld wordt, zeker die in beschermde gebieden.

3.5. Bevaarbare waterlopen (beheer Vlaamse Waterweg)

Zwemmen in bevaarbare waterlopen is in het algemeen verboden tenzij de beheerder – dat is de Vlaamse Waterweg nv – een domeinvergunning verleent voor een afgebakende zwemzone. Ter herinnering: van een exploitatievergunning in de zin van VLAREM zoals in Vlaanderen is er in de andere Europese landen geen sprake.

De vergunningsaanvrager moet voldoen aan heel wat voorwaarden. Alleen een lokaal bestuur kan een vergunning aanvragen. Voor de praktische organisatie kan het lokaal bestuur samenwerken met een erkende sportclub of sportfederatie. Dat blijkt uit de antwoorden op schriftelijke vraag nr. 1009 van 17 juni 2020 (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 1009 van Stephanie D’Hose aan minister Lydia Peeters) en schriftelijke vraag nr. 1151 van 11 augustus 2020 (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 1151 van Mieke Schauvliege aan minister Lydia Peeters).

“Voorwaarden domeinvergunning door de Vlaamse Waterweg

Het formeel toelaten van een zwemzone gebeurt door het afsluiten van een domeinvergunning tussen het lokale bestuur en DVW, waarin precies aangegeven wordt op welke wijze de onderstaande voorwaarden vervuld worden:

- 1° Zwemmen kan enkel toegelaten worden in permanent niet door de scheepvaart gebruikte zones;
- 2° Het betreft sportief zwemmen. Recreatief zwemmen is niet toegestaan;
- 3° De zone dient afgebakend en gehandhaafd te worden door de initiatiefnemer;
- 4° Zwemmen is uitsluitend toegestaan onder toezicht door voldoende gebrevet-terde redders;
- 5° Het toezicht wordt georganiseerd door de initiatiefnemer;
- 6° Het zwemmen gebeurt in clubverband. Enkel aangesloten leden van de club(s) (aangeduid door de initiatiefnemer) kunnen van de mogelijkheid tot zwemmen gebruik maken;
- 7° Duidelijke signalisatie van de zwemzone door middel van tijdelijke (enkel tijdens de opgegeven en toegelaten zwemperiode) bebording E.105 en A.105.
- 8° Het bijbehorend zwemreglement wordt op een goed zichtbare plaats opgehangen;
- 9° De initiatiefnemer staat in voor (vergunde) voorzieningen om op een veilige manier in en uit het water te gaan;
- 10° De behandeling van alle klachten en meldingen die het gevolg zijn van deze activiteit wordt opgenomen door de initiatiefnemer;
- 11° De initiatiefnemer staat in voor het net houden van de omgeving bij elke zwemactiviteit (zoals opruimen van zwerfvuil ter hoogte van de toegangen tot de zwemzone);
- 12° De initiatiefnemer is aansprakelijk voor schade die door de activiteiten met betrekking tot deze vergunning wordt veroorzaakt of door nalatigheid de vergunningsvoorwaarden na te doen komen;
- 13° De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de controle van de waterkwaliteit (in functie van zwemwater);

- 14° De initiatiefnemer toetst voorafgaand het voorstel van zwemzone af met het Agentschap Zorg en Gezondheid en de Vlaamse Milieumaatschappij;
- 15° De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de ordehandhaving naast de zwemzone;
- 16° De initiatiefnemer zorgt ervoor dat hij over alle andere nodige vergunningen en toelatingen beschikt;
- 17° De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het op regelmatige basis controleren van de zone op onzichtbare obstakels onder de waterlijn of onveilige situaties;
- 18° Alle relevante maatregelen, die de Nationale Veiligheidsraad oplegt om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, zijn van toepassing;
- 19° De initiatiefnemer ziet erop toe dat steeds voldaan wordt aan de in de vergunning opgelegde voorwaarden."

Ook het verkrijgen van een vergunning door de Vlaamse Waterweg nv vergt heel wat geduld en wilskracht.

Op de vraag om de procedure te hervormen zodat meer zwemgelegenheden op bevaarbare waterlopen worden gecreëerd, antwoordde minister Lydia Peeters in de plenaire vergadering van 22 juni 2022 het volgende: "Als andere lokale besturen suggesties hebben om in een bepaald veilig gebied in een samenwerkingsovereenkomst met DVW zwemmen mogelijk te maken, roep ik hen op om ons die aan te reiken. Dan zullen we samen onderzoeken of het niet mogelijk is om ook in die open wateren toelating te geven om een frisse duik te nemen."

Ook in een persbericht van 17 juni 2022 stelt de minister het volgende: "We gaan daarom in samenspraak met steden en gemeenten onderzoeken of er nog meer locaties kunnen aangeboden worden waar veilig in open water kan gezwommen worden en een kader opstellen met duidelijke regels."

Uit het antwoord op schriftelijke vraag nr. 1605 van 9 augustus 2022 (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2021-22, nr. 1605 van Mieke Schauvliege aan minister Lydia Peeters) blijkt dat de minister met "in samenspraak onderzoeken" bedoelt dat het uitbreiden van de mogelijkheid om een vergunning van de Vlaamse Waterweg te verkrijgen niet alleen voor sportief zwemmen, maar ook voor recreatief zwemmen geldt. Die in 2022 toegelaten projecten betreffende recreatief zwemmen worden daarbij beschouwd als proefprojecten, waarbij na een evaluatie het kader, de bijbehorende voorwaarden en de locaties zullen worden bijgestuurd.

Hieronder staat een overzicht van de toegekende aanvragen (toestand op 9 augustus 2022):

- 1° Damme: Damse Vaart (sportief zwemmen), vergunning van 6 februari 2020;
- 2° Kortrijk: Abdijkaai bij Kanaal Bossuit-Kortrijk (sportief zwemmen), vergunning van 13 december 2019;
- 3° Zwevegem: Kanaal Bossuit-Kortrijk tussen brug La Flandre en de sluis van Zwevegem ter hoogte van de Zwaikom (sportief zwemmen), vergunning van 3 juni 2021;
- 4° Brugge: Langerei ter hoogte van sluiskolk Coupure en de Damse Vaart (recreatief en sportief zwemmen), vergunning van 16 juni 2022;
- 5° Mechelen: Keerdok bij de Dijle (recreatief en sportief zwemmen);
- 6° Vilvoorde: insteekdok bij het Zeekanaal Brussel-Schelde (sportief zwemmen);
- 7° Beernem/Oostkamp: oude kanaalarm van Gevaerts-Zuid (sportief zwemmen), vergunning van 2 mei 2021;
- 8° Lier: Netekanaal, dode arm met jachthaven VVW-Nete (sportief zwemmen).

Over het verschil tussen het aangekondigde nieuwe kader in het persbericht van juni 2022 en het huidige kader antwoordt de minister het volgende: "In vergelijking met het kader dat reeds beschikbaar was voor sportief zwemmen werden volgende beperkte aanvullingen voorzien:

- Op de vraag van Agentschap Zorg en Gezondheid werden 2 e-mailadressen toegevoegd (ten behoeve van de klantvriendelijkheid).
- "initiatiefnemer" werd vervangen door "vergunninghouder". Dit naar analogie van alle sjablonen van evenementen.
- De voorwaarde omtrent het plaatsen van het bord met exoneratiebeding werd toegevoegd (n.a.v. bijkomend juridisch advies).
- De voorwaarde 'Zwemmen wordt enkel toegelaten in permanent niet door de scheepvaart gebruikte zones' wordt aangepast naar 'Zwemmen wordt enkel toegelaten in zones waar geen interactie met de scheepvaart mogelijk is', omdat dit beter aansluit bij de realiteit van zones waar op sommige momenten wel scheepvaart is/kan zijn."

Conclusie: er zijn maar acht locaties op meer dan 1000 kilometer bevaarbare waterwegen, wat bedroevend weinig is. Ook is er tot op heden nog geen sprake van een structurele hervorming van het vergunningenkader van de Vlaamse Waterweg. Het is dan ook duidelijk dat het grootste potentieel voor meer zwemlocaties ligt bij de bevaarbare waterlopen die door de Vlaamse Waterweg worden beheerd. Daaruit volgt dan ook dat een aanpassing van de voorwaarden de domeinvergunning (en de daarbij behorende versoepeling van de VLAREM-regelgeving) nodig is.

4. Zwemwaterkwaliteit

4.1. Staalnames

Ter verduidelijking: zwemwater wordt op een andere wijze beoordeeld dan de waterkwaliteit volgens de Europese kaderrichtlijn Water. Die richtlijn mag niet worden verward met de Zwemwaterrichtlijn.

De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) volgt de zwemwaterkwaliteit op in samenwerking met het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (AZG), op basis van de Europese Zwemwaterrichtlijn. De VMM zorgt voor de staalnames en analyses, en stelt het zwemwaterprofiel op. Het AZG doet de gezondheidkundige beoordeling.

De Europese richtlijn bepaalt de controle van de zwemwaterkwaliteit op basis van twee parameters: intestinale enterokokken en de E. colibacterie. De richtlijn bevat een minimumaantal verplicht te nemen stalen. Er is een verplichte staalname kort voor het begin van elk badseizoen. Daarnaast moeten er, verspreid over het badseizoen, nog minstens drie stalen worden genomen.

In Vlaanderen worden aan de kust per badzone 25 stalen per badseizoen genomen. In de zwemvijvers worden per locatie 20 stalen per badseizoen genomen.

Op basis van de Europese richtlijn wordt het zwemwater ingedeeld in vier verschillende klassen:

- 1° uitstekend;
- 2° goed;
- 3° aanvaardbaar;
- 4° slecht.

Die indeling is gebaseerd op alle bacteriologische resultaten voor de parameters intestinale enterokokken en E. coli van de afgelopen vier badseizoenen. Het resultaat geeft dus de gemiddelde zwemwaterkwaliteit aan van de afgelopen vier badseizoenen, ingedeeld volgens vier klassen.

In het badseizoen 2019 waren er in Vlaanderen 89 zwemlocaties in oppervlaktewater: 42 badzones aan de kust en 46 in het binnenland. 78 werden als uitstekend beoordeeld, acht als goed, twee als aanvaardbaar en één als slecht.

4.2. Zwemwaterprofiel

Voor zwemwater op de lijst kan worden gezet, moeten er zwemwaterprofielen worden opgesteld. Dat is een inschatting van de mogelijke risico's die de kwaliteit van dat zwemwater kunnen bedreigen. Aan de hand van die profielen moeten beheersmaatregelen genomen worden om de zwemwaterkwaliteit te verbeteren.

De vereisten van een zwemwaterprofiel zijn (zie ook bijlage III van de Zwemwaterrichtlijn):

- 1° een volledige beschrijving door de VMM van de fysisch-geografische en hydrologische kenmerken van dat water;
- 2° de beschrijving van de verontreiniging die in dat water is gevonden en de beoordeling van de oorzaken daarvan;
- 3° een beoordeling van het mogelijk voorkomen en de vermenigvuldiging van blauwalgen (cyanobacteriën);
- 4° de beoordeling van mogelijke andere macroalgen en ander fytoplankton;
- 5° als er kortstondige verontreinigingen mogelijk zijn, de stoffen waarover het gaat, de verwachte frequentie van die verontreiniging en de snelheid waarop er ingegrepen kan worden. Als dat heel slecht blijft, kan er geen gunstig zwemwaterprofiel worden verkregen;
- 6° de locatie van het controlepunt.

4.3. Blauwalgen

In de Zwemwaterrichtlijn zijn er minimale voorschriften voor blauwalgen (cyanobacteriën). Als het zwemwaterprofiel wijst op een mogelijke proliferatie van cyanobacteriën, wordt een passende controle uitgevoerd om tijdig de gezondheidsrisico's te kunnen vaststellen en moeten er passende beheersmaatregelen worden genomen. Als blijkt dat de situatie slecht is, wordt er contact genomen met het AZG, dat een zwemverbod kan adviseren.

Tijdens de hoorzitting van dinsdag 15 maart 2022 zei de spreker van Rijkswaterstaat in Nederland het volgende: "In Nederland wordt de communicatie, bijvoorbeeld over blauwalgen, verzorgd door de provincie. Omdat de blauwalgen door de wind gestuurd worden, kan het tijdelijk slechts aan één kant van een meer niet verantwoord zijn om te zwemmen. Naar berichten dat zwemwater tijdelijk niet veilig is om hygiënische redenen, wordt vaak niet geluisterd. Je kunt dit relativeren met het feit dat het om milde gezondheidsklachten gaat. Hij verwijst ook naar een nieuw WHO-advies over blauwalgen. Er is vanuit de WHO geopperd om het te houden bij een advies en geen verbod uit te vaardigen. Blauwalgen zijn ook heel mobiel: in de ochtend hier en na de middag elders."

5. Zwemvaardigheid

5.1. Cijfers over verdrinkingen

Uit de statistieken van het agentschap Zorg en Gezondheid (AZG)³ blijkt dat het bij het merendeel van de verdrinkingen gaat om zelfmoord, en dat maar een klein deel veroorzaakt wordt door een ongeluk, vaak in en rond het huis, soms in bad. Bij de verdrinkingen in een badkuip of na een val in een badkuip werd bijna altijd een bezwarende aandoening genoteerd (epilepsie, diabetes, mentale retardatie, alcoholintoxicatie). Ook bij andere verdrinkingen blijkt alcoholintoxicatie of verslaving soms mee te spelen. Het gaat om verdrinkingen door een ongeval als gevolg

³ <https://www.zorg-en-gezondheid.be/statistiek-van-de-doodsoorzaak>

van een fysiek probleem dat iedereen kan overkomen. Er zijn ook verdrinkingen door een ongeval waarbij het niet gaat om zwemmers, maar bijvoorbeeld om mensen die vastzaten in een auto die in het water belandde. Een klein deel gaat over mensen die verdrinken doordat ze niet (of niet goed genoeg) kunnen zwemmen.

Uit het antwoord op schriftelijke vraag nr. 541 van 8 maart 2021 (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 541 van Mieke Schauvliege aan minister Ben Weyts) blijkt dat verdrinkingen en andere incidenten in zwembaden en zwemvijvers bij de dienst Milieugezondheidszorg van het agentschap Zorg en Gezondheid (AZG) worden gemeld. In het jaar 2020 was er één melding voor zwemvijvers.

Een tweede bron zijn de gegevens die geklasseerd worden volgens de 'Internationale Statistische Classificatie van Ziekten en met Gezondheid verband houdende Problemen, tiende revisie' (ICD-10) van de Wereldgezondheidsorganisatie. De ICD-10 deelt uitwendige doodsoorzaken zoals verdrinking in de eerste plaats in naar intentie of opzet: ongeval, suïcide, doding of onbepaalde intentie.

Uit de cijfers van 2016 en 2017 blijkt dat de meeste verdrinkingen suïcides zijn (meer dan de helft van het totale aantal verdrinkingen). Bij onduidelijke intentie (vooral twijfel tussen zelfdoding en ongeval) wordt 'onbepaalde intentie' gecodeerd. Bij ruim 20 procent van de verdrinkingen kon de intentie niet bepaald worden op het moment van het afsluiten van het bestand. In maar een vijfde (2016) tot een vierde (2017) van de verdrinkingen ging het duidelijk om een ongeval.

Die gevallen van verdrinkingen door een ongeval krijgen vaak aandacht in de media, terwijl ze in de werkelijkheid veeleer uitzonderlijk voorkomen. Bovendien wordt na een verdrinking van wie niet kan zwemmen, zoals vorig jaar in het Netekanaal, dat als een 'gedooggebied' voor zwemmers beschouwd werd, zwemmen er dan maar ineens voor iedereen verboden. Het verbod is buitenproportioneel en staat niet in verhouding tot het risico. Bovendien wordt de onveiligheid bij het accidenteel in het water belanden verhoogd door het ontbreken van voldoende exitplaatsen, trapjes en dergelijke.

Opnieuw moet worden opgemerkt dat 100 procent veiligheid en de garantie dat er geen enkel ongeluk kan gebeuren, niet mogelijk is. De focus moet vooral liggen op de zelfredzaamheid van de burgers en het zelf leren dragen van verantwoordelijkheid. Onveilige situaties moeten wel zo veel mogelijk vermeden worden.

De vraag naar veiligheidsoverwegingen blijft uiteraard belangrijk. Meer zwemmen in open water kan net leiden tot méér veiligheid. Dat wordt bewezen in Nederland. Uit een vergelijking van het laatst raadpleegbare jaar (2017) blijkt zelfs dat per miljoen inwoners het aantal overlijdens door verdrinking in Vlaanderen hoger ligt dan in Nederland (5,2 versus 5 per miljoen inwoners). Daaruit blijkt alvast niet dat het huidige verbod effectief is om het aantal verdrinkingsoverlijdens te verminderen.

5.2. Zwemonderwijs

5.2.1. Zwemonderwijs in Vlaanderen

De eerste en belangrijkste manier om de veiligheid te bevorderen is het voeren van een degelijk zwembeleid. Het zwemonderwijs in Vlaanderen is in de loop der jaren uit besparingsoverwegingen in die mate afgebouwd dat het beschouwd kan worden als een van overheidswege in de hand werken van onveiligheid.

Ouders zijn niet meer gerust in de zwemvaardigheid die hun jonge kinderen op school meekrijgen. De Zwemfederatie en zwembadgroep LAGO trekken aan de alarmbel omdat ze vaststellen dat sinds de coronapandemie de Vlaamse en Brusselse kinderen in het lager onderwijs veel minder zwemles krijgen. In Brussel

gaat het gemiddeld om maar 13 minuten per week. Daardoor is het aantal inschrijvingen van kinderen in buitenschoolse zwemacademies met maar liefst 28 procent gestegen sinds 2019. Ouders schakelen over op privélessen, die voor het volledige leerproces kunnen oplopen tot maar liefst 1500 euro per kind.

Die ongerustheid van de ouders is niet onterecht. Volgens cijfers van de UGent gaan kinderen in de lagere school gemiddeld maar 50 tot 60 uur zwemmen, verspreid over zes jaar tijd. "Niet haalbaar om daarin alle nodige vaardigheden aan te leren", aldus Peter Van Gerven van vzw Baan Vier. Die vzw pleit al jaren voor meer aandacht voor schoolzwemmen. Sommige basisscholen bieden zelfs helemaal geen zwemlessen meer aan. "De overheid moet zwemlessen via de scholen opnieuw bovenaan op de agenda zetten en er samen met alle partners naar streven dat elk kind zijn zwemcapaciteit op basisniveau krijgt", zegt Lode Grossen, algemeen manager van de Vlaamse Zwemfederatie.

Om de zwemvaardigheid van de Vlaming te verbeteren is zwemmen opgenomen in de eindtermen van het Vlaamse lager onderwijs en bepaalt de regelgeving dat elke leerling in het lager onderwijs recht heeft op één schooljaar gratis zwemmen. Tegelijkertijd vereisen de nieuwe leerdoelstellingen alleen nog dat scholieren het hoofd boven water kunnen houden, beslist elke school zelf hoe vaak de leerlingen gaan zwemmen, is watergewenning niet opgenomen in de ontwikkelingsdoelen van het kleuteronderwijs en is zwemmen niet opgenomen in de onderwijsdoelen lichamelijke opvoeding en geestelijke gezondheid in het secundair onderwijs.

Uit het antwoord op schriftelijke vraag nr. 814 van 12 september 2022 (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2021-22, nr. 814 van Mieke Schauvliege aan minister Ben Weyts) blijkt dat er sinds het onderzoek van de Universiteit Gent in 2018 geen nieuw onderzoek meer is verricht naar de algemene kwaliteit van ons zwemonderwijs. Er wordt alleen gecontroleerd tijdens de doorlichtingen van de onderwijsinspectie en dan gaat het over een globaal onderzoek naar alle eindtermen van lichamelijke opvoeding. Er wordt niet over elke eindterm apart gerapporteerd, dus ook niet over zwemmen. Kortom, hoe het gesteld is met de gemiddelde kwaliteit van het Vlaamse zwemonderwijs, wordt niet gemeten en er is dan ook geen informatie over beschikbaar.

5.2.2. Zwemonderwijs in Europa

Nederland daarentegen voert een heel degelijk zwembeleid in het onderwijs. Zo startte het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met het project NL Zwemveilig.⁴ Het doel van het project NL Zwemveilig is om nieuwe en bestaande kennis over leren zwemmen en zwemveiligheid te verzamelen en te delen. In Nederland geldt er geen algemeen verbod en er wordt veel meer in open water gezwommen, zonder toezicht van een redder. Toch heeft Nederland geen hoger aantal overlijdens te wijten aan verdrinking. Tijdens de hoorzitting van dinsdag 15 maart 2022 zei de spreker van de Vlaamse Zwemfederatie het volgende: "In Denemarken is 400 meter kunnen zwemmen de norm. In Zweden zijn er zelfs in indoorzwembaden geen redders."

5.3. Veiligheid verhogen

De overheid kan naast het inzetten op zwemvaardigheid ook beleid maken over het verhogen van de veiligheid. Dat kan het best via verschillende sporen gebeuren:

- aangepaste infrastructuur (zoals trapjes) om veilig in en uit het water te raken;
- hulpmiddelen, zoals zwemmen met een boei, kunnen voor meer veiligheid zorgen. In Nederland is het gebruik van de zwemboei (ook bekend als de 'safe swimmer') meer ingeburgerd;

⁴ <https://www.nrz-nl.nl/kennis-en-opleiding/kenniscentrum-zwemmen>

- informeren. In tegenstelling tot in Vlaanderen communiceert de Nederlandse overheid veelvuldig over de actuele toestand van de openwaterlocaties via de zwemwatersite www.zwemwater.nl en via de zwemwaterapp. Daarop staan de veiligheidsvoorschriften en de eventuele nabije alternatieven;
- sensibiliseren. In Nederland loopt er sinds 7 juli 2022 een nationale campagne ter voorkoming van verdrinking: 'Wie checkt jou?' (<https://veiliginenuithetwater.nl>). De komende jaren worden onder de naam 'Veilig in en uit het water' verschillende kortdurende campagnes over zwemveiligheid gelanceerd. 'Wie checkt jou?' is daarvan de eerste. Uit het antwoord op schriftelijke vraag nr. 180 en nr. 156 van 15 november 2022 (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2022-23, nr. 180 van Mieke Schauvliege aan minister Zuhal Demir, *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2022-23, nr. 156 van Mieke Schauvliege aan minister Hilde Crevits) blijkt dat er niet wordt ingegaan op de vraag om een veilig zwembeleid naar Nederlands model met een campagne te voeren.

6. Aanpassing van het zwemwaterbeleid

De indieners van dit voorstel van resolutie stellen voor om gefaseerd en via verschillende pistes te werken aan een hervorming van het beleid van zwemmen in open water.

6.1. Piste 1: regelluwe zones, proefprojecten, een informatiepunt en een communicatiecampagne

In afwachting van een definitieve aanpassing van de VLAREM-regelgeving kunnen de bevoegde instanties zoals de Vlaamse Waterweg nv (bevaarbare waterlopen) en de Vlaamse Milieumaatschappij (onbevaarbare waterlopen) hun beleid versoepelen en zwemmen toelaten op plaatsen die voldoen aan de basisvereisten van de Europese Zwemwaterrichtlijn. Ze kunnen met andere woorden regelluwe zones en proefprojecten in open water mogelijk maken.

Dat vereist een proactieve houding en een brede communicatiecampagne, zowel gericht aan de bevolking als aan de lokale besturen. Momenteel is het voor veel burgers, organisaties en besturen onduidelijk wat de procedure is en hoe ze nieuwe locaties kunnen aanvragen. Ook een campagne over de zwemveiligheid zoals de Nederlandse 'Wie checkt jou?'-campagne tijdens het zwemseizoen is aanbevolen.

Daarnaast kan er een laagdrempelig informatiepunt opgericht worden waar de initiatiefnemers potentiële zwemlocaties kunnen aanmelden. Dat informatiepunt wordt centraal georganiseerd in nauwe samenwerking met de Vlaamse Milieumaatschappij, de Vlaamse Waterweg nv en het agentschap Zorg en Gezondheid. Momenteel verloopt de samenwerking versnipperd en wordt er tot nader order geen initiatief genomen vanuit de Vlaamse overheid om een informatiepunt en een communicatiecampagne in het leven te roepen (zie antwoorden op schriftelijke vraag nr. 1605, nr. 180 en nr. 156 (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2021-22, nr. 1605 van Mieke Schauvliege aan minister Lydia Peeters, *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2022-23, nr. 180 van Mieke Schauvliege aan minister Zuhal Demir, *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2022-23, nr. 156 van Mieke Schauvliege aan minister Hilde Crevits)). De mogelijkheid om potentiële zwemlocaties aan te melden, kan ook het best breed gecommuniceerd worden via verschillende netwerken zoals de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vlaamse bouwmeester.

De geleerde lessen uit die regelluwe zones en proefprojecten worden nadien breed gedeeld met de zwemorganisaties en de betrokken stakeholders, en worden meegenomen bij de aanpassing van het regelgevende kader.

6.2. Piste 2: aanpassing van het regelgevende kader

In een tweede fase moeten er op basis van de geleerde lessen uit de proefprojecten structurele wijzigingen worden aangebracht aan het regelgevende kader voor zowel onbevaarbare als bevaarbare waterlopen.

Eenzijds moet het besluit van de onbevaarbare waterlopen verruimd worden van niet-gemotoriseerde vaartuigen naar niet-gemotoriseerde waterrecreatie, zodat het zwemmen eronder valt. Ook het vergunningenkader van de bevaarbare waterlopen moet worden hervormd zodat zwemmen wordt toegestaan, tenzij dat anders is aangeduid. Een zwemverbod geldt dan alleen op plaatsen die ook voor ervaren zwemmers gevaarlijk zijn wegens te drukke scheepvaart, te onzuiver water of te sterke (zee)stromingen. Het gaat met andere woorden om een transitie in de regelgeving van een algemeen verbod naar een algemene toelating.

Daarnaast moet de VLAREM-regelgeving aangepast worden zodat ze in overeenstemming is met de aanbevelingen in het Sweco-eindrapport 'Zwem- en recreatieactiviteiten in oppervlaktewater en groen-blauwe netwerken'. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- 1° bodemvereisten zoals het bedekken van de bodem met zand en het voldoen aan een bepaalde hellingsgraad, moeten worden opgeheven;
- 2° het periodieke verbod op zwemmen in open water buiten het zwemseizoen moet worden opgeheven en er moet worden overgegaan naar een handhaving op basis van drie 'typeringen' van het water: zwemmen met toezicht (tijdens het zwemseizoen in VLAREM-ingedeelde inrichtingen), vrij zwemmen (overal behalve waar zwemmen met toezicht en zwemverbod geldt) en zwemverbod;
- 3° de vereiste van sanitaire faciliteiten, zoals omkleedcabines, toiletten en douches, moet worden opgeheven;
- 4° op het vlak van ontrading moet er overgegaan worden naar de regel van algemene toestemming om te zwemmen in open water, behalve als dat expliciet verboden is;
- 5° de toegankelijkheidsvereisten moeten worden opgeheven;
- 6° op het vlak van aansprakelijkheid moet er overgegaan worden naar aansprakelijkheid van de recreant;
- 7° op het vlak van toezicht moet er worden overgegaan naar toezicht dat alleen verplicht is in afgebakende zwemzones;
- 8° de EHBO-vereisten moeten worden opgeheven;
- 9° op het vlak van brandblusservereisten moet er worden overgegaan naar een verplichting die alleen in gebouwen geldt;
- 10° op het vlak van staalnamen moet er worden overgegaan naar een verplichting die alleen geldt tijdens het zwemseizoen;
- 11° artikel 5.32.8.1.2, 5.32.8.1.3, 5.32.8.1.4, 5.32.8.1.11, §5, en 5.32.8.4.1.5 van VLAREM moeten worden opgeheven;
- 12° de onderafdelingen 5.32.8.4.2 en 5.32.8.4.3 van VLAREM moeten worden opgeheven.

Naast de aanpassing van de regelgeving wordt het principe van het gebruik van het water op eigen verantwoordelijkheid en het bekijken van preventiemaatregelen per zwemplek, opgenomen in de Vlaamse regelgeving. Daardoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om in zwemzones waar tijdens het badseizoen in alle veiligheid gezwommen wordt, ook buiten het seizoen te zwemmen, net als op andere plaatsen trouwens, maar op eigen verantwoordelijkheid.

De structurele hervorming van het regelgevende kader gebeurt onder leiding van een brede stuurgroep (waaraan ook burgerorganisaties als Outdoor Swimming Belgium deelnemen).

6.3. Piste 3: investeren in een Vlaamse zwemcultuur

Op lange termijn is het nodig dat er geïnvesteerd wordt in een opwaardering van de Vlaamse zwemcultuur naar het voorbeeld van Nederland, Denemarken en Zweden. Dat vergt onder meer:

- 1° investeringen in zweminfrastructuur en zwemleerkrachten;
- 2° het organiseren van zwemlessen, niet alleen in binnenzwembaden maar ook in open water;
- 3° de modernisering van de bevoegde administraties zoals de Vlaamse Waterweg, met het actualiseren van de beleidsvisie over recreatie op de Vlaamse bevaarbare waterwegen van 2013;
- 4° de uitbouw van een efficiënter overlegmodel. In overeenstemming met de aanbevelingen in het Sweco-eindrapport moet een overleg met alle stakeholders over de beleidsgrenzen heen worden georganiseerd. Daarvoor kan inspiratie worden gevonden in de overlegstructuur in Denemarken. Als aanvulling op het algemene beleidskader is er op bovenlokaal niveau een innovatienetwerk (Water in Urban Areas) opgericht op basis van een partnerschap. Het unieke aan dat netwerk is dat het bestaat uit zowel kennisinstellingen, overheidsinstanties, nutsbedrijven als particuliere bedrijven. Daardoor kunnen ze concreet samenwerken aan een klimaatbestendig en duurzaam waterbeheer. Op die manier kan er snel en transparant ingespeeld worden op innovatieve oplossingen voor stedelijk oppervlaktewater;
- 5° het uitbouwen van een bredere samenwerking tussen de VMM, AZG, DVW en andere administraties, zoals:
 - a) Sport Vlaanderen, dat de voorbije jaren verschillende initiatieven heeft genomen om buitensporten te bevorderen (onder meer Sporten in de natuur). Zo werden initiatieven genomen voor mountainbiken, lopen, skeeleren, paardrijden, peddelen enzovoort. Het is evident dat Sport Vlaanderen ook voor natuurzwemmen een initiatief neemt;
 - b) het Agentschap voor Natuur en Bos, dat mee een kader kan uitwerken voor zwemmen in natuurgebieden. Het is evident dat schade aan de natuur vermeden moet worden. In tegenstelling tot de impact van grote groepen zwemmers, met kans op overlast van zwerfvuil en lawaai, zal de impact van sport- en natuurzwemmers beperkt zijn of zelfs onbestaande blijven.

Mieke SCHAUVLIEGE
Jeremie VANEECKHOUT
Imade ANNOURI
Elisabeth MEULEMAN
Stijn BEX
Tine VAN DEN BRANDE

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Mieke Schauvliege, An Moerenhout, Imade Annouri en Elisabeth Meuleman over zwemmen in open water, waarin oplossingen worden opgesomd voor het nijpende tekort aan zwemwater in Vlaanderen (*Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr. 749/1*);
 - 2° het eindrapport van Sweco, 'Zwem- en recreatieactiviteiten in oppervlaktewater en groen-blauwe netwerken', waarin wordt bevestigd dat België (en dus Vlaanderen) het enige land is waar een algemeen verbod geldt om te zwemmen in open water en waarin enkele aanbevelingen zijn opgenomen om de obstakels in het zwembeleid weg te werken;
 - 3° de vaststelling dat Vlaanderen alsmeer vaker wordt geconfronteerd met intensere hittegolven, waarbij Vlamingen massaal het water opzoeken om verkoeling te vinden, met een grote overrompeling van de zwemlocaties tot gevolg;
 - 4° het geringe aantal zwemlocaties in open water in Vlaanderen;
 - 5° het enorme contrast met het aantal badplaatsen en zwemmogelijkheden in waterlopen in het binnenland ten opzichte van de noorderburen;
 - 6° de erg ongelijk verdeelde spreiding van de binnenlandse zwemlocaties;
 - 7° de povere aandacht voor zwemwater in het stedelijk beleid;
 - 8° de dalende zwemvaardigheid en het gebrek aan onderzoek naar de algemene kwaliteit van het zwemonderwijs;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
 - 1° in afwachting van een definitieve aanpassing van de VLAREM-regelgeving een gefaseerd regulier kader voor regelluwe zwemzones en proefprojecten uit te werken, met inbegrip van, maar niet beperkt tot een brede communicatiecampagne, een laagdrempelig informatiepunt voor initiatiefnemers van potentiële zwemlocaties, een terugkoppeling van de geleerde lessen aan de stakeholders en de integratie van die lessen in de aanpassing van het regelgevende kader;
 - 2° de VLAREM-wetgeving aan te passen, in navolging van het Sweco-eindrapport 'Zwem- en recreatieactiviteiten in oppervlaktewater en groen-blauwe netwerken' en de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Mieke Schauvliege, An Moerenhout, Imade Annouri en Elisabeth Meuleman over zwemmen in open water, waarbij een regeling uitgewerkt wordt met verschillende typeringen:
 - a) zwemmen met toezicht: tijdens het zwemseizoen in VLAREM-ingedeelde inrichtingen;
 - b) vrij zwemmen: overal behalve waar zwemmen met toezicht of een zwemverbod geldt;
 - c) zwemverbod;
 - 3° in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 over de onbevaarbare waterlopen dezelfde regeling uit te werken voor zwemmen als voor varen met niet-gemotoriseerde vaartuigen, waarbij zwemmen toegestaan is, tenzij het om specifieke redenen verboden wordt door de waterbeheerder;
 - 4° in de wetgeving over de bevaarbare waterwegen een regeling uit te werken, waarbij zwemmen toegestaan is, tenzij het om specifieke redenen verboden wordt door de waterbeheerder;
 - 5° te investeren in een Vlaamse zwemcultuur.

Mieke SCHAUVLIEGE
Jeremie VANEECKHOUT
Imade ANNOURI
Elisabeth MEULEMAN
Stijn BEX
Tine VAN DEN BRANDE