Gemeente Amsterdam

Notitie: zwemwater in Amsterdam

Van 5.1,2,e , Verkeer & Openbare ruimte, 5.1,2,e @amsterdam.nl
5.1,2,e , Sport & Bos, 5.1,2,e @amsterdam.nl

In samenwerking met Directies Sport & Bos, Verkeer & Openbare Ruimte, Ruimte & Duurzaamheid, Stadswerken, Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte, Programma Varen, Waternet, Openbare Orde en Veiligheid en de stadsdeelorganisaties.

Datum 19 februari 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave **1**

1 Introductie **2**

2 Huidige situatie **3**
2.1 Actualiteit, zomer 2020 3
2.2 Typen zwemlocaties op basis van wet en regelgeving 4
2.3 Beleidsmatig kader 6

3 Dilemma's **7**

4 Scenario's **11**

1 Introductie

Het succes van Amsterdam als aantrekkelijke stad om te wonen en te werken is voor een groot deel te danken aan haar relatie met het water. Die relatie ontwikkelt zich door de jaren heen en past zich aan de nieuwe behoeftes van de Amsterdammers aan. Tijdens warme zomerperiodes hebben we afgelopen jaren het gebruik van recreatieplekken aan het water sterk zien toenemen. Denk aan het Sloterstrand, de Bogortuin, Marineterrein, Park Somerlust, strand Diemerpark, strand IJburg en de recent gerealiseerd steiger bij het Amsterdamse Bos. Op deze locaties wordt niet alleen intensief gerecreëerd áán het water (barbecueën, picknicken, zonnen, etc.), er wordt ook volop gezwommen. Het water en de oevers zijn onmisbaar als plek om te ontspannen en af te koelen.

Een aantal van deze locaties is door de provincie aangewezen als officiële zwemlocaties ('formele zwemplekken') en voldoen aan eisen met betrekking tot bodemgesteldheid, waterkwaliteit, voorzieningen en nautische veiligheid. Echter, een groter aantal betreft plekken waar je wel mag zwemmen, maar die niet formeel zijn aangewezen als zwemplek en niet aan de daarvoor geldende eisen voldoen. Dat noemen we 'wildzwemplekken'. Tot slot wordt er ook gezwommen op plaatsen waar een zwemverbod geldt.

Enerzijds is het fantastisch dat Amsterdammers het water in de stad gebruiken voor ontspanning, beweging, verkoeling en recreatie. De ambitie om zwemmen in open water waar mogelijk te faciliteren is ook opgenomen in het coalitieakkoord:

"Sporten in de openbare ruimte wordt gestimuleerd door vaker sporttoestellen te plaatsen, de openbare ruimte uitdagend en veilig te maken om te spelen of sporten, en met meer openbare zwemplekken." - Coalitieakkoord 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid'

Anderzijds brengen de toenemende drukte op formele zwemplekken en het zwemmen en recreëren op níet-formele zwemplekken ook dilemma's met zich mee. Het maakt dat we als gemeente steviger keuzes moeten maken over waar mensen kunnen zwemmen en recreëren en de voorzieningen die daar bij horen. Dit raakt diverse thema's: waterkwaliteit, volksgezondheid, nautische veiligheid, openbare orde, overlast en leefbaarheid, sport, recreatie en de inrichting en het beheer van de openbare ruimte.

Om hierin richting te kiezen is deze notitie opgesteld. De vraag die in deze notitie centraal staat, luidt:

Hoe kunnen we het zwemmen in open water zo goed mogelijk faciliteren, dusdanig dat de risico's ten aanzien van de veiligheid, de leefbaarheid en de volksgezondheid voldoende ondervangen zijn?

In het vervolg van deze notitie wordt eerst de huidige situatie rondom zwemmen in open water geschetst, daarna worden de dilemma's uiteengezet en tot slot worden vier mogelijke scenario's ter bespreking voorgelegd aan de wethouder.

2 Huidige situatie

De huidige praktijk is dat er in Amsterdam volop gezwommen wordt. Zowel op de 'formele zwemplekken', die steeds drukker lijken te worden, als op tientallen andere plekken in de stad (zie §2.2). Uit het Grote Groenonderzoek (2018) blijkt dat in de meest bezochte recreatiegebieden 15% van de bezoekers komt om te zwemmen. In de directe woonomgeving zegt 6% de groene ruimte te gebruiken om te zwemmen . Het Parool publiceert ook met enige regelmaat artikelen met populaire zwemlocaties in de stad, waarbij ze ook 'wildzwemplekken' en plaatsen met een zwemverbod benoemen[1].

Hoewel het zwemmen in open water over het algemeen ontspanning en plezier oplevert, kan het recreëren op en rond het water ook ernstige overlast veroorzaken voor de omgeving (geluidsoverlast, vervuiling, rookoverlast van barbecues, etc.). En helaas gaat het zwemmen ook weleens mis, met ongevallen en (bijna) verdrinkingen tot gevolg. Het aantal verdrinkingen in Amsterdam verschilt sterk van jaar tot jaar. Er is de afgelopen paar jaar geen eenduidige (stijgende) lijn te zien; het CBS meldt tussen de 1 en 13 verdrinkingsdoden per jaar in Amsterdam[2]. Belangrijk is op te merken dat niet al deze verdrinkingen terug te voeren zijn naar het zwemmen in open water, het betreft bijvoorbeeld ook de verdrinkingsongevallen in de grachten.

2.1 Actualiteit, zomer 2020

Tijdens de warme perioden afgelopen zomer werden we geconfronteerd met een aantal sterfgevallen en bijna verdrinkingen op plaatsen waar veel gezwommen wordt (Park Somerlust, Strand IJburg, Sloterstrand). Hoewel deze incidenten onder verschillende omstandigheden plaatsvonden, roept het de vraag op in hoeverre dergelijke ongevallen te voorkomen zijn en wat daarin de rol van de gemeente is. In de paragraaf 'dilemma's' wordt hier nader op ingegaan.

Ook overlast rondom recreatie aan de waterkant is een jaarlijks terugkerend thema. In augustus 2020 werd in de media aandacht besteed aan overlast door (zwemmende) jongeren bij de Schinkeleilanden[3]. Daarnaast zijn er veel klachten van overlast door zwemmers en recreanten bij park Somerlust en de Weesperzijde. In 2019 was onder andere de Borneokade[4] een plek waar veel overlast gemeld werd.

Daarnaast is er ook politieke aandacht voor (het uitbreiden van) de mogelijkheden om te zwemmen in open water. Meest recent zijn de schriftelijke vragen van raadslid Vroege (D66) van 4 juni 2020, waarin de vragensteller stelt dat het *"wenselijk is om het potentieel aan officiële zwemplekken in onze stad maximaal te benutten, zodat de drukte zich niet concentreert op de beperkte plekken waar nu wel gezwommen mag worden"*.

---

[1] Zie bijvoorbeeld Het Parool, 5 augustus 2020, 'Zwemmen in Amsterdam: hier kun je een duik nemen in natuurwater' https://www.parool.nl/nieuws/zwemmen-in-amsterdam-hier-kun-je-een-duik-nemen-in-natuurwater~bdefe879/

[2] Bron: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80202ned/line?ts=1597651780792

[3] Zie bijvoorbeeld AT5, 12 augustus 2020, 'veel overlast van zwemmende jeugd bij de Schinkeleilanden' https://www.at5.nl/artikelen/e28480/woensdag-12-augustus

[4] Zie bijvoorbeeld Het Parool, 24 augustus 2019, 'De Borneokade is een zwembad zonder regels of toezicht' https://www.parool.nl/nieuws/de-borneokade-is-een-zwembad-zonder-regels-of-toezicht~b857473c/).

In de beantwoording van deze vragen is al een aantal toezeggingen gedaan:

- We gaan nader met de provincie in gesprek over het realiseren van officiële zwemplekken in de Amstel of op andere locaties in Amsterdam.
- We gaan onderzoek doen naar welke niet-officiële zwemplekken (op termijn) omgezet kunnen worden naar officiële. Daartoe zullen we in overleg met de provincie werken aan ontwikkellocaties. Een inventarisatie naar kansrijke locaties wordt momenteel uitgevoerd. De raad kan hierover geïnformeerd worden in het voorjaar van 2021.
- Momenteel wordt in samenwerking met het Marineterrein, Waternet en de provincie toegewerkt naar de aanwijzing van een formele zwemplek bij het Marineterrein.

2.2 Typen zwemlocaties op basis van wet en regelgeving

Amsterdam kent tientallen locaties waar gezwommen kán worden, maar niet overal mág gezwommen worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen locaties waar gezwommen wordt: formele zwemplekken, wildzwemplekken, plekken met een zwemverbod. Het vervolg van deze paragraaf biedt hierop een toelichting.



2.2.1 Formele zwemplekken



We spreken over een formele zwemplek wanneer de provincie (bevoegd gezag) een plek heeft aangewezen als officiële zwemlocatie. Er zijn 11 formele zwemplekken in en rondom Amsterdam, waaronder het Sloterstrand, Strand IJburg, de Oudekerkerplas en de Gaasperplas[5].

Om volgens wet- en regelgeving als officiële zwemlocatie te kunnen aanwijzen moet onder meer aan de volgende criteria voldaan worden:

- De waterkwaliteit moet de afgelopen twee zwemseizoen gemeten zijn en kwalitatief aanvaardbaar zijn bevonden.
- Er mag geen sprake zijn van conflicterend gebruik in een straal van 25 meter. Dit betekent dat er geen boten of andere watergebruikers in de buurt kunnen komen van de zwemmers.
- De fysieke veiligheid van een zwemmer om veilig in en uit water te kunnen moet voldoende zijn. Bij een diepte van < 1,40 meter moet de bodem geleidelijk aflopen.
- De plek moet onderhouden/beheerd worden.

[5] Zie https://maps.amsterdam.nl/zwemwater/

2.2.2 Wildzwemplekken



Wildzwemplekken zijn plekken waar gezwommen mag worden – er geldt géén zwemverbod- maar die niet zijn aangewezen als 'officiële zwemlocatie'. Vaak voldoen ze ook niet aan de daarvoor geldende eisen (zie §2.2.1). Dat betekent dat er op deze locaties risico's kunnen zijn met betrekking tot onder meer de waterkwaliteit en de bodemgesteldheid.

Ondanks dat dit geen formele zwemplekken zijn, kan de gemeente wel aansprakelijk gesteld worden indien zich ongevallen met zwemmen voordoen. Jurisprudentie wijst uit dat het de aansprakelijkheid van de gemeente vergroot als de inrichting van de openbare ruimte expliciet uitnodigt tot het zwemmen, bijvoorbeeld met aflopende trappen naar het water of steigers. Want in dat geval behoort de gemeente ook de daarbij passende voorzorgen te nemen.

Op veel plekken in Amsterdam is sprake van 'wildzwemmen'. Om de risico's voor zwemmers op dergelijke wildzwemplekken te beperken heeft de gemeente afgelopen jaren de volgende maatregelen genomen:

- Op ruim 20 niet formele zwemplekken wordt door Waternet op verzoek van Amsterdam grofvuil uit het water gevist, om ongelukken te voorkomen.
- Op diverse plekken zijn trappen aangebracht, mede om te zorgen dat de oever minder risico op beschadiging loopt of om overlast bij woonboten te verminderen.

2.2.3 Plekken waar een zwemverbod geldt



In de Algemene plaatselijke verordening (APV) en/of de Verordening op het Binnenwater (Vob) kan specifiek worden aangewezen waar zwemmen verboden is. De Amsterdamse APV en Vob kennen momenteel geen dergelijke bepaling. Dat betekent dat we in Amsterdam het Binnenvaartpolitieregelement (BPR) volgen, waarin in algemene zin geformuleerd is op welk type locaties zwemmen is verboden. Samenvattend leidt het BPR ertoe dat in Amsterdam een zwemverbod geldt op vaarroutes, bij aanmeergelegenheden (waaronder steigers) en in- en nabij havens.

Binnenvaartpolitiereglement (BPR), artikel 8.08 'Watersport zonder schip'

1. Een persoon die zwemt of op andere wijze watersport bedrijft zonder gebruik te maken van een schip, moet voldoende afstand houden van een varend schip of een varend drijvend voorwerp of van een drijvend werktuig in bedrijf.

2. Zwemmen, watersport zonder gebruik te maken van een schip, en onderwatersport zijn verboden:

a. op een wachtplaats of in de onmiddellijke nabijheid van een brug, een sluis of een stuw;
b. in gedeelten van de vaarweg[6] bestemd voor de doorgaande scheepvaart;
c. in routes van veerponten;
d. in havens en nabij de ingangen daarvan;

[6] De definitie van een 'vaarweg' luidt: "elk voor het openbaar verkeer met schepen openstaand water"

e. in de nabijheid van meergelegenheden;
f. in gebieden die zijn aangewezen voor snelvaren of waterskiën;
g. in de door bevoegde autoriteit aangewezen gebieden ingesteld.

3. De bevoegde autoriteit kan vrijstelling of ontheffing verlenen van het tweede lid. Aan de vrijstelling of ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden.

In het derde lid van artikel 8.08 is aangegeven dat ontheffingen van het zwemverbod kunnen worden verleend. In overleg met nautisch vaarwegbeheerder kunnen voorwaarden besproken worden waardoor het wel mogelijk is om functies naast elkaar te faciliteren door toevoeging van bijvoorbeeld betonning (boeien die voor schepen grens vaarweg aanduiden). In de praktijk gebeurt dit al op verschillende plekken zoals in het IJ en recent (augustus 2018) bij Park Somerlust. Deze ontheffingen zijn in Amsterdam echter nergens formeel vastgelegd.

De afgelopen jaren zijn op een aantal plaatsen waar een zwemverbod geldt verbodsborden geplaatst, omdat in de stadsdelen risico's gesignaleerd werden op plaatsen waar veel gezwommen werd. Daaruit volgt dat er in Amsterdam geen eenduidigheid is met betrekking tot zwemverboden en bebording: lang niet overal waar een zwemverbod geldt, staat een verbodsbord. Dit leidt tot onduidelijkheid voor Amsterdammers.

2.3 Beleidsmatig kader

In september 2016 stelde de gemeente de Watervisie 2040 vast. Hiermee is bestuurlijk richting gekozen voor de ontwikkeling van het water in Amsterdam en de diverse functies die daarmee verbonden zijn. Ook zwemmen in open water heeft een belangrijke plaats in de Watervisie. De visie schetst op dit vlak diverse ambities, waaronder:

- Meer plekken in de stad creëren waar je kunt zwemmen, mits die voldoen aan de geldende kwaliteitseisen;
- Meer plekken creëren waar je kunt pootjebaden;
- Meer plekken aan het water creëren waar je kunt recreëren.

In Amsterdam zijn geen (beleids)kaders vastgesteld met betrekking tot de inrichting van oevers of kades op formele zwemplekken, (potentiële) wildzwemplekken of plekken met een zwemverbod. Dat betekent dat op projectniveau bepaald wordt hoe de inrichting vorm krijgt. Een helder beleidsstuk over dit onderwerp zou kunnen helpen om duidelijkheid te scheppen richting Amsterdammers en de aansprakelijkheid van de gemeente verminderen in het geval van een ongeval met zwemmers.

3 Dilemma's

In deze paragraaf worden de dilemma's geschetst rondom zwemmen in open water. Voorgesteld wordt om deze dilemma's met de wethouder te bespreken. In paragraaf 4 worden op basis van deze dilemma's scenario's geschetst die de basis voor vervolgacties kunnen vormen.

A. Wildzwemplekken wel of niet omvormen naar formele zwemplekken?

In de beantwoording van schriftelijke vragen van D66 heeft het college aangegeven bereid te zijn te onderzoeken of populaire wildzwemplekken kunnen worden omgezet naar formele zwemplekken. Een inventarisatie van welke plekken kansrijk zijn wordt momenteel uitgevoerd.

Voordelen van omvormen: meer plekken in de stad waar veilig gezwommen kan worden, conform de ambities uit de Watervisie. Voldoen aan de behoefte van Amsterdammers om in de eigen buurt aan het water te recreëren. Spreiding van de druk, mogelijk minder overlast op de huidige formele zwemplekken. Beperken van de veiligheidsrisico's die gepaard gaan met wildzwemmen.
Risico's bij omvormen: risico op toenemende drukte en daarmee toenemende overlast voor de omgeving indien iets een 'formele zwemplek' wordt. Zwaardere aansprakelijkheid van de gemeente als in de praktijk niet aan alle vereisten van de formele zwemplek wordt voldaan en een ongeval plaatsvindt.
Kosten van omvormen: hoge incidentele kosten voor onderzoek en het aanpassen van de inrichting (bodemsanering, steigers, bankjes, afvalbakken, trappen, openbare toiletten, etc.) en structureel hogere beheerkosten (baggeren, grofvuil vissen, meten waterkwaliteit, intensievere reiniging, rattenbestrijding).

B. Wel of geen toezicht op de zwemmers bij formele zwemplekken?

De gemeente is als beheerder van het water vrij om zelf de keuze te maken of er wel of geen toezicht wordt ingezet op zwemmers bij formele zwemplekken. Er is geen bovenliggende wet- of regelgeving die toezicht verplicht[7]. De gemeente kan dus zelf bepalen óf toezicht wordt ingezet op het zwemmen en zo ja, in welke vorm (strandwachten, reddingsbrigade, etc.).

De huidige praktijk in Amsterdam is dat er op zwemplekken geen toezicht op de zwemmers georganiseerd wordt. De belangrijkste reden hiervoor is dat toezicht zorgt voor een schijnveiligheid. Het is niet mogelijk om ten alle tijden een dusdanig toezicht te organiseren bij zwemwaterlocaties dat een verdrinking uitgesloten kan worden[8].

Daarnaast speelt bij toezicht ook de mate van aansprakelijkheid een rol. De rechtbank in Utrecht oordeelde eerder dat bij toezichthouden op zwemmers in het algemeen de zorgvuldigheidsnorm geldt dat de toezichthouder (lees: badmeester of strandwacht) zich zal moeten gedragen zoals dat van een redelijk handelend toezichthouder mag worden verwacht.

[7] Leidraad basisveiligheid zwemwaterlocaties (2016)
[8] Toezicht op zwemwater, wat is redelijk? (2009)

Op deze toezichthouders rust een zogenaamde inspanningsverplichting. Deze uitspraak[9] laat zien dat toezichthouders niet zo maar aansprakelijk zijn voor schade van degene op wie zij toezicht moeten houden, maar wel aansprakelijk gesteld kunnen worden als de toezichthouder zich slechter of onzorgvuldiger gedraagt dan van een gemiddeld redelijk handelend toezichthouder verwacht mag worden. Dit maakt dat het aanstellen van toezichthouders kan leiden tot een hogere mate van aansprakelijkheid voor de gemeente, indien de toezichthouders hun taak onvoldoende zorgvuldig uitvoeren.

Toch kan niet gezegd worden dat de gemeente onder alle omstandigheden minder aansprakelijk is door géén toezicht in te stellen. Dat hangt af van andere samenhangende factoren, zoals de zorgvuldigheid waarmee de zwemplaats is aangewezen en ingericht en of de burger er op mocht vertrouwen dat er toezicht aanwezig zou zijn. Als de gemeente bekend is met een concrete (dreiging van) gevaar, of als er sterke aanwijzingen zijn die het vermoeden van gevaar (moeten) doen rijzen, dan is actief toezicht in beginsel vereist. 'Niets doen' kan gezien worden als onrechtmatig nalaten.

Voordelen van toezicht: hoewel het onmogelijk is om met toezicht de kans op verdrinking uit te sluiten, kunnen toezichthouders wel ongevallen voorkomen. Aanwezigheid van toezichthouders maakt ook dat de gemeente kan stellen dat er "alles aan gedaan is" om de veiligheid te borgen, mits toezichthouders hun taak zorgvuldig uitvoeren.
Risico's bij toezicht: schijnveiligheid met risico op meer ongevallen, doordat zwemmers minder goed letten op hun eigen veiligheid en die van hun naasten of kinderen. Mogelijk een hogere mate van aansprakelijkheid in toezichthouders aantoonbaar nalatig zijn.
Kosten van toezicht: kosten zijn afhankelijk van de momenten waarop toezicht wordt ingezet en het aantal locaties. Uitgaande van toezicht op 10 formele zwemplekken op grondgebied van de gemeente Amsterdam, bedragen de structurele jaarlijkse kosten naar verwachting:

- 1 mei t/m 30 september, alle weekenden: ± **€600.000**
- 1 mei t/m 30 september, zeven dagen per week: **± €2 mljn**
- 1 mei t/m 30 september, alle weekenden + zeven dagen per week in de zomervakantie: **± €1 mljn**

NB: zwemseizoen loopt officieel van 1 mei tot 1 oktober. Indien toezicht alléén wordt ingezet in de maanden dat het meest gezwommen wordt (juni t/m augustus) zijn de kosten lager.

C. Zwemverboden wel of niet kenbaar maken ter plaatse met bebording?

Borden worden in de regel slechts geplaatst om afwijkingen aan te geven van algemene regels. Dat betekent dat op plaatsen waar op basis van het BPR een zwemverbod geldt (vaarwegen, havens, sluizen, etc.), een verbodsbord niet noodzakelijk is. Wel kan de bevoegde autoriteit het verbod op een specifieke locatie door middel van het plaatsen van een bord nader onder de aandacht brengen als dit uit veiligheidsoogpunt noodzakelijk wordt geacht en

[9] Rechtbank Utrecht, 06-04-2011, 'Aansprakelijkheid van zwembad voor verdrinking van zwembadgast. Beoordeling van handelen van badmeester(s) en van uitrusting zwembad aan de hand van het criterium van voldoende toezicht.' https://uitspraken.rechtspraak.nl/#zoekverfijn/ljn=BQ0077&so=Relevance

op plaatsen waar gelet op de inrichting of de mogelijkheden tot zwemmen het wenselijk is om meer expliciet te zijn[10].

Het is echter niet mogelijk om op álle locaties waar het verboden is te zwemmen een bord te plaatsen. Bovendien zou het op grote schaal plaatsen van borden contraproductief kunnen werken, aangezien men ervan uit zou kunnen gaan dat op plaatsen waar géén bord staat, het automatisch veilig is te zwemmen.

Om deze reden richt de voorlichting door Rijkswaterstaat zich op het vergroten van de bekendheid bij zwemmers van bovengenoemde algemene regel. Amsterdam zou deze lijn kunnen volgen en de voorlichting uit kunnen breiden, bij voorkeur aan de hand van een beleidsstuk waarin die algemene uitgangspunten helder zijn opgeschreven.

Voordelen van zwemverboden kenbaar maken: zwemmen wordt ontmoedigd op plaatsen waar veel gezwommen wordt maar dit verboden en gevaarlijk is, zoals bij aanmeerplaatsen en op vaarwegen. Ook kan er explicieter gewezen worden op bekende risico's (slechte waterkwaliteit, objecten onder water) om zwemmen te ontmoedigen.
Risico's bij zwemverboden kenbaar maken: aangezien het ondoenlijk is om álle locaties waar een zwemverbod geldt van bebording te voorzien, kan de indruk ontstaan dat op locaties zonder bord veilig gezwommen kan worden. Dit levert het risico op dat juist daar ongevallen gebeuren. Daarbij ontstaat ook het risico dat de gemeente aansprakelijk gesteld wordt op grond van onduidelijkheid / onvolledigheid in de communicatie. Intensieve communicatie over het algemeen geldende verbod zou dit risico kunnen verkleinen.
Kosten van zwemverboden kenbaar maken: afhankelijk van de schaal waarop verbodsborden worden geplaatst.

D. Wildzwemmen wel of niet faciliteren?

Wanneer de inrichting van de openbare ruimte zwemmen expliciet faciliteert of stimuleert op niet-formele zwemplekken neemt de aansprakelijk van de gemeente toe indien hier een ongeval plaatsvindt (zie §2.2.2) Het dilemma wat voorligt is derhalve: in hoeverre wegen de veiligheids- en aansprakelijkheidsrisico's op tegen het belang om te voorzien in de behoefte van Amsterdammers? Met daarop aansluitend de vraag: in hoeverre wil het college de huidige wildzwempraktijken indammen?

Faciliteren betekent tenminste het treffen van voldoende veilige voorzieningen om in- en uit het water te gaan (bijvoorbeeld zwemtrappen) en het beperken van de veiligheidsrisico's.

Onmogelijk maken van wildzwemmen betekent het nemen van maatregelen om de toegang tot de wildzwemplekken onmogelijk te maken; het afsluiten van natuurlijke oevers die leiden tot de wildzwemplek of het verwijderen van recreatiesteigers en aflopende trappen. Daarmee gaat ook de relatie met het water verloren.

[10] Zie ook 'Vragen van het lid Van Tongeren (GroenLinks) aan de minister van Verkeer en Waterstaat over zwemmen in rivieren (ingezonden 30 juli 2010)' https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20092010-3172.html

Voordelen van wildzwemmen faciliteren: sluit aan bij de behoefte van de Amsterdammers en de huidige praktijk. Betere spreiding van Amsterdammers over zwemplekken.
Risico's bij wildzwemmen faciliteren: Amsterdammers lopen meer gezondheidsrisico's door hier te zwemmen, omdat veiligheid van waterkwaliteit en bodemgesteldheid niet geborgd zijn. Overlast bij toenemende drukte op wildzwemplekken voor omwonenden. Gemeente in hogere mate aansprakelijk als wildzwemmen wordt gefaciliteerd op plekken waar er meer risico's zijn.
Kosten van wildzwemmen faciliteren: afhankelijk van de mate waarin de gemeente faciliteert (wel/niet extra zwemtrappen aanleggen, wel/niet extra baggeren en grofvuil vissen, wel/niet extra voorzieningen treffen op de wal, wel/niet extra toezicht om overlast te voorkomen).

Een tussenvorm is het faciliteren van wildzwemmen op locaties die níet aan alle eisen voldoen voor een 'formele zwemplek', maar wel aan randvoorwaarden voldoen die de veiligheids-, leefbaarheids- en gezondheidsrisico's beperken. Of dit juridisch haalbaar is dient nader uitgewerkt te worden, in overleg met de provincie.

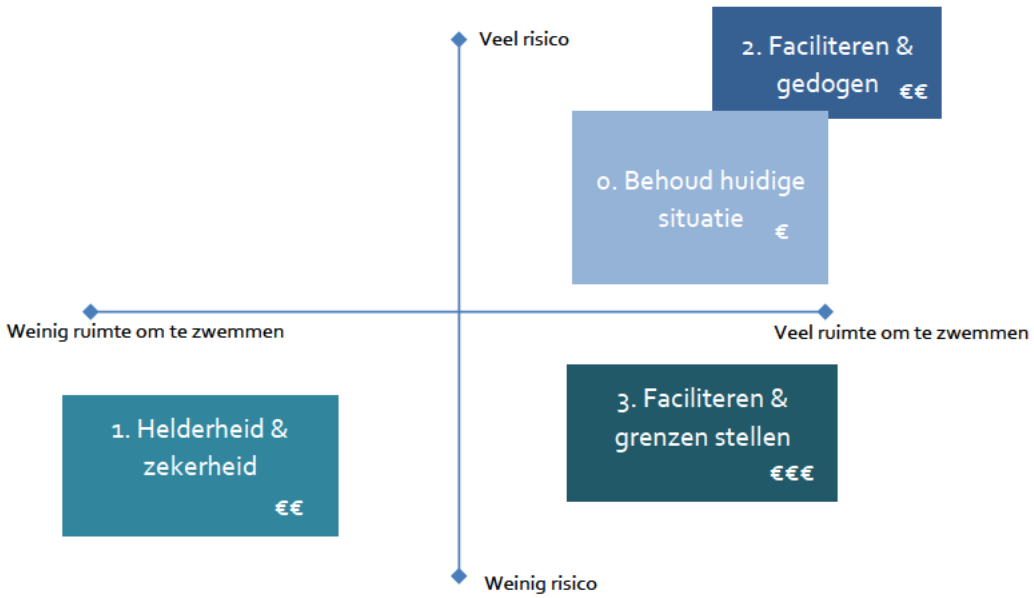
E. Wel of geen plekken aanwijzen waar het zwemverbod uit het BPR niet geldt?

Op basis van het BPR is zwemmen in vaarwater en havens verboden. Echter, in de praktijk wordt in veel vaarwater wel gezwommen. Bijvoorbeeld bij de Schinkeleilanden, in het Noord Hollands Kanaal en vanaf diverse bruggen. Op basis van het BPR kan het bevoegd gezag plekken aanwijzen waar dit verbod níet geldt. Dat kan uiteraard alleen als de situatie voldoende veilig is, of voldoende veilig te maken is. De plekken waar het verbod niet geldt worden dan in principe 'wildzwemplekken', maar kunnen soms zelfs omgevormd worden tot 'formele zwemplekken' als aan alle randvoorwaarden voldaan kan worden. Een eerste stap in deze richting kan zijn dat voor de Amsterdamse vaarwegen waar een 'doorvaartprofiel' geldt duidelijker wordt vastgesteld welk gedeelte van het water de beoogde vaarweg is. Mogelijk wordt daarbij geconstateerd dat er ruimte is voor zwemmen, omdat de zijstroken langs de oevers geen vaarwater zijn.

Voordelen van aanwijzingen: er zijn meer plekken in Amsterdam waar – zonder dat dit strafbaar is- gezwommen kan worden.
Risico's bij aanwijzingen: plekken waar een zwemverbod níet geldt, zijn daarmee nog geen 'formele zwemplekken'. In principe blijven het 'wildzwemplekken', met alle risico's van dien. Mogelijk leidt dit tot verwarring bij Amsterdammers. Indien veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld met betrekking tot scheepvaart, niet voldoende zijn weggenomen neemt het risico op ongevallen toe. Grotere mate van aansprakelijkheid bij de gemeente, indien verbod wordt opgeheven terwijl veiligheid niet voldoende geborgd is.
Kosten van aanwijzingen: in principe kost aanwijzen alleen ambtelijke capaciteit. Echter, als er maatregelen nodig zijn om de veiligheid te borgen (bijvoorbeeld het plaatsen van ballenlijnen om scheepvaart op afstand te houden) nemen de kosten toe.

4 Scenario's

Op basis van de dilemma's die in §3 zijn toegelicht, worden in deze paragraaf vier scenario's omschreven. Eén van deze scenario's zou de basis kunnen zijn voor vervolgacties en gemeentelijk beleid ten aanzien van zwemmen in open water.



0. Behoud van de huidige situatie

- **stimuleren formeel zwemmen**
- **gedeeltelijk faciliteren van wildzwemmen**
- **gedogen van verboden zwemmen**
- **kostenindicatie:**

€€€

In stand houden van de huidige situatie. Dat betekent dat zwemmen op formele zwemplekken gestimuleerd wordt met communicatie. Wildzwemmen is momenteel op veel plekken mogelijk door de inrichting van de openbare ruimte (steigers, trappen, etc.). Op een aantal plekken waar men 'wildzwemt' worden maatregelen genomen om de risico's te beperken (o.a. grofvuil vissen), maar niet overal. Op zwemmen daar waar een zwemverbod geldt wordt momenteel heel beperkt gehandhaafd en het plaatsen van een verbodsbord is een uitzondering, niet de regel.

Er bestaat een relatief hoog risico voor zwemmers omdat veiligheid bij wildzwemmen en verbodsgebieden niet geborgd is. Uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid zwemmers. Relatief hoog risico op aansprakelijkheid voor de gemeente door het ontbreken van een heldere lijn.

Ook het in stand houden van de huidige situatie kost jaarlijks steeds meer geld doordat zwemplekken intensiever gebruikt worden, wat leidt tot hogere kosten in beheer, onderhoud, reiniging, toezicht (op de wal) en handhaving. Daar bovenop zou met extra structurele middelen grote verbetering te behalen zijn binnen de huidige situatie. Bijvoorbeeld meer structurele communicatie, meer toezicht en handhaving op de wal om overlast rondom zwemplekken te beperken, intensievere monitoring waterkwaliteit, realiseren van toiletvoorzieningen op formele zwemplekken en intensivering van de reiniging om vervuiling te verminderen.

1. Helderheid & zekerheid

- **stimuleren van formeel zwemmen**
- **ontmoedigen van wildzwemmen**
- **handhaven op verboden zwemmen**
- **kostenindicatie:**

€€€

Kiezen voor helderheid en het strikt naleven van wet- en regelgeving. Dit leidt tot veel minder ruimte om te zwemmen in de stad. Resulteert mogelijk in toenemende drukte en overlast op formele zwemplekken. En tot onvrede en verontwaardiging onder Amsterdammers.

Met communicatie wordt zwemmen op formele zwemplekken gestimuleerd. Wildzwemmen wordt ontmoedigd, zowel met fysieke ingrepen (onbereikbaar maken van het water, beperken van steigers) als in de communicatie door op de risico's te wijzen. Wildzwemmen wordt ook niet langer 'gefaciliteerd' door bijvoorbeeld grof vuil te vissen. Zwemverboden worden gecommuniceerd op de gemeentelijke website (bijvoorbeeld op een kaart), via campagnes en met verbodsborden op alle locaties waar het aannemelijk is dat men wil zwemmen maar waar dit verboden is (steigers, strandjes, aflopende kades, etc.). Op zwemverboden wordt met regelmaat gehandhaafd, om het verbod kracht bij te zetten.

Als de verboden worden nageleefd neemt het risico op zwemongevallen en ziektes af. Indien men tóch gaat zwemmen neemt het risico voor zwemmers juist toe. Gezien de heldere lijn ligt het in de rede dat de gemeente in mindere mate aansprakelijk gehouden wordt bij ongevallen. Risico op overlast voor omwonenden bij wildzwemplekken neemt af naarmate het wildzwemmen afneemt.

Dit scenario zal op veel weerstand stuiten bij Amsterdammers en heeft grote consequenties voor de inrichting van de openbare ruimte; de relatie met het water neemt af. Hoge initiële investering nodig (aanpassen inrichting, aanbrengen bebording) en structureel meer inzet nodig op communicatie en handhaving.

2.Faciliteren & gedogen

- **stimuleren van formeel zwemmen**
- **faciliteren van wildzwemmen**
- **gedogen van verboden zwemmen**
- **kostenindicatie:**

€€€

Inzetten op zo veel mogelijk zwemmen in de stad om tegemoet te komen aan de behoefte van Amsterdammers.

Met communicatie wordt zwemmen op formele zwemplekken gestimuleerd. Wildzwemmen wordt op méér plekken dan nu het geval is gefaciliteerd door de inrichting van de openbare ruimte aan te passen (trappen, steigers, aflopende kades, strandjes), ook op locaties waar de waterkwaliteit of bodemkwaliteit onbekend of onvoldoende is. Wildzwemmen wordt niet ontmoedigd via communicatie en/of bebording. Op zwemmen waar een zwemverbod geldt wordt in principe niet gehandhaafd. Zwemverboden worden ook niet gecommuniceerd met borden.

Risico op ongevallen neemt toe, omdat waterkwaliteit en veiligheid bij wildzwemmen niet geborgd zijn. Risico op aansprakelijkheid voor de gemeente is groot, omdat dat gemeente faciliteert ondanks de bekende risico's. Faciliteren van wildzwemmen kan op nieuwe plekken leiden tot overlast voor omwonenden, maar mogelijk neemt door spreiding de overlast elders af.

Eenmalige investeringen zijn nodig om op meer plekken in de stad wildzwemmen mogelijk te maken, door aanpassing van de inrichting van de openbare ruimte. Meer structurele financiële middelen zijn wenselijk om toezicht (op land) en reiniging te intensiveren en daarmee de overlast van zwemmen en waterkantrecreatie te beperken.

3. Faciliteren & grenzen stellen

- **stimuleren van formeel zwemmen**
- **faciliteren wildzwemmen mits aan criteria voldaan wordt**
- **ontmoedigen wildzwemmen op onveilige locaties**
- **ingrijpen bij excessen t.a.v. verboden zwemmen**
- **kostenindicatie:**

€€€

Inzetten op het faciliteren van zwemmen, daar waar dat redelijkerwijs veilig kan, en ontmoedigen van zwemmen op locaties waar het te gevaarlijk is.

Met communicatie wordt zwemmen op formele zwemplekken gestimuleerd. Wildzwemmen wordt gefaciliteerd op plekken die aan randvoorwaarden voldoen met betrekking tot inrichting, bodemgesteldheid, waterkwaliteit, nautische veiligheid en (het beperken van) overlast voor omwonenden (zie §3, dilemma D). Wildzwemmen wordt ontmoedigd daar waar het te gevaarlijk is, door in de inrichting van de openbare ruimte de relatie met het water te beperken.

Op de gemeentelijke website wordt helderder gecommuniceerd waar zwemverboden van toepassing zijn (bijvoorbeeld op een kaart). Iedere zomer worden de algemeen geldende zwemverboden onder de aandacht gebracht met campagnes. Op locaties waar een zwemverbod geldt maar wél veel gezwommen wordt en dit grote veiligheidsrisico's kent, worden verbodsborden geplaatst en wordt gehandhaafd bij excessen.

Het risico op ongevallen neemt af t.a.v. de huidige situatie, omdat zwemmen op risicolocaties ontmoedigd wordt en op relatief veilige locaties juist gestimuleerd wordt. Een zeker risico op aansprakelijkheid voor de gemeente blijft echter bestaan, omdat op wildzwemplekken de veiligheid minder is dan op formele zwemplekken. Hierover is ook nader overleg met de provincie noodzakelijk.

Eenmalige investeringen zijn nodig om de veiligheid en voorzieningen op relatief veilige wildzwemplekken verder te verbeteren en waar mogelijk wildzwemplekken om te vormen naar formele zwemplekken. Structureel meer financiële middelen zijn nodig voor communicatie, handhaving, reiniging en beheer om de kwaliteit van zwemplekken te borgen en overlast te beperken.