

Oordeel 2024-8 van 30 september 2024

Zaak 2024-0009

Indiener klacht: [...]

Verweerder: Provincie Oost-Vlaanderen





Inhoud

Procedure.....	3
Feiten	3
Standpunt indiener klacht.....	4
Standpunt verweerder	5
Beoordeling door de Geschillenkamer	8
I. Ontvankelijkheid van de klacht	9
II. Directe discriminatie	12
A. Algemene beginselen.....	12
B. Minder gunstige behandeling	13
C. Zorgvuldige behandeling van de discriminatieklacht.....	14
III. Indirecte discriminatie	15
A. Algemene beginselen.....	15
B. Op het eerste gezicht neutrale praktijk.....	17
C. Benadeling van personen met beschermde kenmerken	18
D. Rechtvaardiging	19
1. Legitiem doel	19
2. Hygiëne	19
3. Veiligheid	20
Oordeel van de Geschillenkamer	21
Aanbevelingen van de Geschillenkamer	22





De Geschillenkamer, samengesteld uit voorzitter Sarah Lambrecht, bijzitter Eva Brems en bijzitter Koen Lemmens, en bijgestaan door griffier Dorien Geeroms, spreekt het volgende oordeel uit:

Procedure

De Geschillenkamer heeft de klacht ontvangen op 12 maart 2024.

De fase van het uitwisselen van standpunten en overtuigingsstukken werd afgerond op 15 mei 2024. De Geschillenkamer ontving volgende stukken:

- het standpunt van de verweerder van 15 april 2024

De indienster van de klacht maakte geen gebruik van de mogelijkheid om een antwoord in te dienen op ten laatste 15 mei 2024.

De Geschillenkamer behandelde de zaak tijdens een hoorzitting op 5 juli 2024. Beide partijen waren aanwezig: de indienster van de klacht was aanwezig, en de provincie Oost-Vlaanderen heeft zich laten vertegenwoordigen door haar advocaat, D. Vanheule.

Tijdens de hoorzitting werd over een aantal aspecten bijkomende toelichting gevraagd aan de provincie Oost-Vlaanderen. Die heeft de gevraagde informatie op 17 juli 2024 bezorgd. De indienster van de klacht kreeg tot 1 augustus 2024 om op deze bijkomende informatie te reageren, maar heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Vervolgens heeft de Geschillenkamer de debatten gesloten en de zaak in beraad genomen.

Feiten

Op 1 juni 2023 werd een nieuw reglement geïmplementeerd in de recreatiedomeinen van de provincie Oost-Vlaanderen. Eén van de nieuwe bepalingen in dit reglement had betrekking op de zwemkleding die in de zwemzones werd toegelaten. Toegelaten zwemkleding moest voortaan





aansluitend zijn, met mouwen die niet onder de ellebogen mogen reiken en broekspijpen die niet onder de knieën mogen reiken.

De indiester van de klacht geeft aan dat zij haar kinderen in UV-werende kleding kleedt om te gaan zwemmen in het buitenzwembad van het provinciaal recreatiedomein Puyenbroeck. Ze doet dit om hun gezondheid te beschermen. Deze zwemkleding heeft mouwen tot aan de polsen. De indiester van de klacht stelt zich vragen bij het nieuwe reglement, omdat het verbieden van lange zwemkleding gebruikers ervan verhindert zich optimaal te beschermen tegen de gekende negatieve effecten van UV-stralen. Tijdens een bezoek aan het buitenzwembad eind juni 2023 stelde de indiester van de klacht daarnaast vast dat het personeel van het recreatiedomein geen opmerkingen maakte over de zwemkleding van haar kinderen, terwijl vrouwen met lichaamsbedekkende zwemkleding (zogenaamde “boerkini’s”) het zwemgedeelte niet mochten betreden.

De indiester van de klacht contacteerde na haar bezoek de klachtencoördinator van de provincie Oost-Vlaanderen met de boodschap dat ze vond dat de provincie discrimineerde met haar reglement en in de handhaving ervan. De klachtencoördinator gaf aan dat het reglement was aangepast omdat het vorige hiaten vertoonde en moeilijk toepasbaar was. Het nieuw reglement werd opgesteld na consultaties met andere recreatiedomeinen en zwembaden. De coördinator benadrukte dat iedereen welkom is in het zwembad, op voorwaarde dat men de toegestane kleding draagt. UV-werende aansluitende zwemkleding met mouwen tot boven de ellebogen en broekspijpen tot boven de knieën is toegelaten, zodat iedereen zich extra kan beschermen tegen de zon.

De klacht werd op 12 maart 2024 aan de Geschillenkamer bezorgd.

Standpunt indiener klacht

De indiester van de klacht geeft aan dat zij geen opmerkingen kreeg over de UV-werende kleding van haar kinderen, ondanks het feit dat hun mouwen onder de ellebogen reikten. Vrouwen met zogenaamde “boerkini’s”, stelt ze, mochten het zwemgedeelte echter niet betreden. Zij is dus van mening dat de handhaving van het zwemreglement niet consequent gebeurt en discriminerend





is, omdat de bepaling met betrekking tot de lengte van de zwemkleding enkel wordt toegepast ten opzichte van vrouwen die zogenaamde “boerkini’s” dragen. De handhaving van de nieuwe kledingvoorschriften is volgens de indienstster van de klacht door racisme geïnspireerd. Ze concludeert hieruit dat ze zelf over “privileges” beschikt die andere mensen niet hebben, omwille van hun verschillend “voorkomen”.

Bovendien is ze van mening dat het algemeen verbod op het dragen van zwemkleding met lange mouwen en broekspijpen in het reglement een indirecte discriminatie vormt. Deze ogenschijnlijk neutrale bepaling zou vrouwen die zogenaamde “boerkini’s” dragen in het bijzonder benadelen, omdat zij door dit verbod hun godsdienstvrijheid niet ten volle kunnen beleven.

Standpunt verweerder

De provincie Oost-Vlaanderen stelt ten eerste dat de indienstster van de klacht geen belang heeft bij het indienen van deze klacht. De indienstster van de klacht geeft niet aan zelf gediscrimineerd te zijn en is als natuurlijke persoon geen vereniging die een klacht kan indienen bij de Geschillenkamer¹. De provincie stelt dat de klacht van de indienstster gestoeld is op een algemeen gevoel van onrechtvaardigheid en dat ze niet rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de beweerde discriminatie die ze aanklaagt. Zij heeft geen band met de personen voor wier rechten ze opkomt, en de uitkomst van de klachtbehandeling zou volgens de provincie haar rechtstoestand evenmin wijzigen of verbeteren. Dit zou volgens de provincie dus neerkomen op een actie vanuit het algemeen belang (*actio popularis*), die door de decreetgever wordt uitgesloten. Bovendien stelt de provincie dat de personen voor wier rechten de indienstster van de klacht opkomt identificeerbaar zijn, en dat de indienstster van de klacht dus hun instemming had moeten vragen voor het indienen van de klacht. Om deze redenen stelt de provincie dat de klacht onontvankelijk zou moeten worden verklaard.

Over de grond van de klacht voert de provincie aan dat een nieuw, duidelijk en uniform zwemreglement nodig was vanwege problemen veroorzaakt door personen die met onaangepaste kleding zwommen. Het ging onder meer over

¹ In de zin van artikel 13, §1, [VMRI-decreet](#).





stadskleding en loszittende kleding, die hygiëne en veiligheid in het gedrang brengen. De provincie stelt dat haar reglement nergens specifiek zogenaamde “boerkini’s” vermeldt, en enkel vereist dat zwemmers aansluitende zwemkleding dragen, gemaakt van zwemstof en die niet voorbij de ellebogen en knieën reikt. De provincie voert aan dat ze zo meer toelaat dan vele andere Vlaamse zwembaden.

Met betrekking tot de vermeende directe discriminatie, stelt de provincie dat noch de redactie, noch de implementatie van het reglement de bedoeling heeft om enkel op bepaalde categorieën van personen – vrouwen die zogenaamde “boerkini’s” dragen – toegepast te worden. De provincie geeft aan dat de indienster van de klacht niet concreet heeft vermeld welke personen in welke specifieke omstandigheden het reglement inconsequent zouden hebben toegepast, en acht deze stelling dus onvoldoende bewezen. De provincie benadrukt dat ze in geen geval instructies heeft gegeven aan haar personeel om het reglement enkel op bepaalde personen toe te passen, en dat ze er opnieuw op zal aandringen dat haar personeel de regeling uniform toepast.

De provincie bezorgde na de hoorzitting extra informatie aan de Geschillenkamer over de procedurele behandeling van de discriminatieklacht. Bij gebrek aan specifieke informatie over de incidenten, stelt de provincie dat ze niet in staat was om de betrokken redder(s) te identificeren. De provincie besloot dus al het personeel van het recreatiedomein te herinneren aan het belang van de uniforme toepassing van de kledingvoorschriften. Ze communiceerde dit op verschillende niveaus, en ook ten aanzien van haar andere recreatiedomeinen.

Met betrekking tot de vermeende indirecte discriminatie geeft de provincie aan dat de klacht is beperkt tot het aspect van het reglement dat lange mouwen en broekspijpen verplicht. Ze geeft aan dat lange zwemkleding wel is toegestaan in domeinen met een strand en zwemwater, en dat enkel in zwembaden de kleding boven de knie en elleboog moet stoppen. De provincie verwijst naar Vlaamse rechtspraak over deze materie en stelt dat haar reglement fundamenteel verschilt van de strengere verboden waarvan werd geoordeeld dat ze discriminerend waren, omdat die verboden specifiek betrekking hadden op zogenaamde “boerkini’s”, of niet werden gerechtvaardigd door voldoende geconcretiseerde redenen van hygiëne en veiligheid. De provincie geeft ook aan dat, hoewel de rechtspraak in deze materie niet eenduidig is, verboden op lichaamsbedekkende zwempakken meermaals in de rechtspraak werden beschouwd als proportioneel en dus niet-discriminerend.





De provincie geeft aan dat haar reglement wordt gerechtvaardigd door legitieme doelen, namelijk hygiëne en veiligheid. De maatregel zou hygiëne waarborgen door de waterkwaliteit in circulatiezwembaden te beschermen: hoe minder zwemstof de zwemkleding bevat, hoe minder het zwemwater gecontamineerd zou worden door textieldeeltjes of andere stoffen, en hoe minder chloor en andere producten gebruikt moeten worden om het water schoon te houden. Om deze reden is de toegestane kleding verschillend in zwembaden en zwembadvijvers: de waterkwaliteitsnormen verschillen ook onderling.

Bovendien geeft de provincie aan dat haar reglement wordt gerechtvaardigd door de veiligheid. Ze stelt dat lichaamsbedekkende kleding een impact heeft op het zwemvermogen. Om dit te staven, haalt de provincie een studie aan die deze impact bewijst voor loszittende lichaamsbedekkende stadskleding. Lichaamsbedekkende kleding zou dus een risico vormen voor de zwemmers zelf.

Een bijkomende veiligheidsoverweging is de efficiëntie van reddingsacties. Lange kleding zou het moeilijker maken om grip te krijgen op de ledematen van de drenkeling en zou een verzwarend effect hebben. Dit zou een vertragend effect hebben op reddingsacties en de overlevingskansen van een drenkeling zo verminderen. Dit is bijzonder relevant in een Olympisch zwembad zoals dat in het provinciaal domein Puyenbroeck, wat verklaart waarom lange zwemkleding wel toegestaan is in de – minder diepe – zwembadvijvers. Bovendien zou langere kleding moeilijker te verwijderen zijn, waardoor interventies met een defibrillator ook zouden worden vertraagd. Zo zou elke minuut vertraging bij de defibrillatie de waarschijnlijkheid van het overleven verminderen met 10 tot 15%.

De provincie benadrukt ten slotte dat het toelaten van lange zwemkleding in zwembadvijvers getuigt van de bedoeling om het zwemmen zo inclusief mogelijk te maken, ook voor personen die uit geloofsovertuiging kiezen voor lichaamsbedekkende zwemkleding. Ze stelt dat de strengere beperking in zwembaden nog steeds zo ruim mogelijk is ingevuld door niet enkel bikini's en badpakken toe te laten, maar ook zwemkleding tot aan de ellebogen en knieën. Deze beperking is volgens de provincie passend en noodzakelijk om de hygiëne en veiligheid van de gebruikers te garanderen.





Beoordeling door de Geschillenkamer

De indienster van de klacht stelt dat de kledingvoorschriften in de zwemzones van het provinciaal domein Puyenbroeck niet consistent gehandhaafd worden, omdat vrouwen met zogenaamde “boerkini’s” werden geweerd terwijl haar kinderen, die ook lange mouwen droegen, werden toegelaten (directe discriminatie). Bovendien voert de indienster van de klacht aan dat deze kledingvoorschriften vrouwen die zogenaamde “boerkini’s” dragen in het bijzonder benadelen (indirecte discriminatie).

Deze zaak gaat over een vermeende intersectionele discriminatie (kruispuntdiscriminatie). Dit is discriminatie op grond van meerdere beschermde kenmerken waarbij de combinatie van die kenmerken leidt tot een nadeel dat zich niet op dezelfde manier zou stellen op grond van één van die kenmerken alleen.² Zo is een zogenaamde ‘boerkini’ een vorm van zwemkleding die sommige moslimvrouwen verkiezen te dragen als uiting van hun geloofsovertuiging. Deze tweedelige lichaamsbedekkende zwemkleding met ingebouwde hoofddoek, die vervaardigd is uit zwemstof en enigszins los rond het lichaam zit, is oorspronkelijk ontworpen door een Australische modeontwerpster. Draagsters van deze kleding zijn in België hoofdzakelijk islamitische vrouwen, wier zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming bovendien verschilt van deze van de meerderheid.³

De Geschillenkamer moet in deze zaak beoordelen of de indienster van de klacht een belang heeft bij het indienen van de klacht (I), of er sprake is van een directe (II) en indirecte (III) discriminatie op het raakvlak van geloofsovertuiging, geslacht, zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming.

² [Parl.St. Vlaams Parlement, 2023-24, nr. 1937/1](#), 73-74.

³ Zie met betrekking tot hoofddoekverboden, Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 16 juli 2018, [F.A. v. France](#), §8.13; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 17 juli 2018, [Seyma Türkan v. Turkey](#), §7.8; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 17 juli 2018, [Sonia Yaker v. France](#), §8.17; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 17 juli 2018, [Miriana Hebbadj v. France](#), §7.17.





I. Ontvankelijkheid van de klacht

De provincie Oost-Vlaanderen stelt dat de indienster van de klacht geen belang heeft bij het indienen van de klacht. Deze klacht zou louter gebaseerd zijn op een algemeen gevoel van onrechtvaardigheid bij haar over de kledingvoorschriften in het [Algemeen Zwemreglement voor recreatiedomeinen met zwemzone](#) van de provincie Oost-Vlaanderen en de handhaving ervan ten aanzien van derde personen. De indienster van de klacht zou niet aantonen hoe ze zelf rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt. Ook zou ze geen band hebben met de personen voor wiens rechten ze opkomt. Dit komt volgens de provincie Oost-Vlaanderen neer op een actie vanuit het algemeen belang (*actio popularis*), die door de decreetgever wordt uitgesloten. Evenmin zou ze de vereiste instemming hebben van de personen die zouden zijn gediscrimineerd.

Artikel 13, §1, van het [decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut](#) (hierna: VMRI-decreet) bepaalt dat een discriminatieklacht bij het Vlaams Mensenrechteninstituut kan worden ingediend door:

- 1° de persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd, of zijn wettelijke vertegenwoordiger;
- 2° een instelling, vereniging of organisatie zoals bedoeld in artikel 41 van het decreet van 10 juli 2008 en in artikel 16 van het decreet van 8 mei 2002;
- 3° iedere andere persoon die een belang aantoont.

Een klacht kan alleen worden ingediend in naam van de persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd, als die persoon daarmee heeft ingestemd.”

De indienster van de klacht meent niet zelf te zijn gediscrimineerd en treedt niet op voor een organisatie. De Geschillenkamer moet daarom nagaan of de indienster van de klacht een belang aantoont, zoals vereist in artikel 13, § 1, eerste lid, 3°, VMRI-decreet.⁴

Zoals de provincie aangeeft, kan iemand enkel een klacht indienen in naam van een persoon die meent te zijn gediscrimineerd, als die persoon daarmee heeft ingestemd. Een persoon of organisatie kan echter ook in eigen naam een klacht indienen, wat in deze zaak het geval is.

⁴ Artikel 13, § 3, [VMRI-decreet](#).





De indienster van de klacht beweert niet dat zij een klacht indient in naam van personen die menen te zijn gediscrimineerd. Ook als die personen identificeerbaar zijn, heeft zij het recht om in eigen naam een klacht in te dienen. Hun toestemming is in dat geval niet vereist om een klacht te kunnen indienen op grond van artikel 13, § 1, eerste lid, 2° of 3°, VMRI-decreet. Als zij dit wensen, kunnen identificeerbare personen wel als partij betrokken worden in de procedure voor de Geschillenkamer.⁵

Wel moet de Geschillenkamer onderzoeken of de indienster van de klacht een belang aantoont op grond van artikel 13, § 1, eerste lid, 3°, VMRI-decreet.

De memorie van toelichting bij het VMRI-decreet vermeldt over die belangvereiste:

“Dergelijke belangvereiste wordt ingeschreven om te vermijden dat klachten worden ingediend namens het algemeen belang. De klager dient, integendeel, een direct belang aan te kunnen tonen opdat de klacht kan worden behandeld. Het komt het VMRI toe om, binnen zijn specifieke werkkerrein, te beoordelen of er sprake is van dergelijk direct belang om klacht in te dienen, en dit in lijn met de doelstellingen van dit decreet.”⁶

Het is dus aan de Geschillenkamer om de inhoud van die belangvereiste te bepalen in lijn met de doelstellingen van het VMRI-decreet.

Uit de parlementaire voorbereiding volgt dat de decreetgever beoogde de handhaving van het discriminatierecht te versterken en een laagdrempelige toegang tot het Vlaams Mensenrechteninstituut te verzekeren. Hierbij houdt de decreetgever uitdrukkelijk rekening met het feit dat het voor personen die

⁵ Artikel 13, derde lid, [Besluit samenstelling en procedure Geschillenkamer](#). Dit kan ook al in de bemiddelingsfase, zie artikel 13, § 4, tweede lid, [VMRI-decreet](#).

⁶ [Parl. St. Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1357/1](#), 31. De memorie van toelichting verwijst hierbij in voetnoot 94 en 95 naar de volgende overweging in het arrest nr. 133/2013 van het Grondwettelijk Hof ([GwH 10 oktober 2013, nr. 133/2013](#), B.3.1.): “Zowel de in het geding zijnde artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek als artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof leggen als voorwaarde voor ontvankelijkheid op dat een belang om in rechte te treden wordt aangetoond. Die vereiste is, zowel voor de gewone rechtscolleges als voor het Hof, het gevolg van de zorg om de actio popularis niet toe te laten. Het is aan de gewone rechtscolleges, enerzijds, en aan het Grondwettelijk Hof, anderzijds, dat de wetgever de zorg heeft toevertrouwd om, in hun respectievelijke bevoegdheidsdomeinen, de inhoud van die belangvereiste te bepalen.” Zie hierover ook [Parl. St. Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1357/1](#), 91: “Aangezien een klacht wordt gevolgd door een tijdsintensief individueel traject, bepaalt het decreet expliciet wie hiervoor in aanmerking komt. Deze toegangsvoorwaarden zijn zo geformuleerd opdat een individueel traject mogelijk is tussen een klager en verweerder (bv. geen anonieme klacht of klacht namens het algemeen belang).”





menen te zijn gediscrimineerd niet altijd vanzelfsprekend of wenselijk is om zelf een klacht in te dienen of dit te vragen aan gespecialiseerde organisaties.⁷ Dit vertaalt zich in een ruime regeling rond bijstand en vertegenwoordiging en in de mogelijkheid voor derden, individuen of organisaties, om in eigen naam een klacht in te dienen zonder dat de persoon die mogelijk gediscrimineerd zou zijn, hierbij betrokken moet worden.

Met deze doelstellingen moet de Geschillenkamer rekening houden bij de invulling van de belangvereiste in artikel 13, § 1, eerste lid, 3°, VMRI-decreet. Die belangvereiste houdt in dat een persoon of organisatie die klacht indient, moet kunnen aantonen dat die door de vermeende discriminatie rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

De indienster van de klacht diende een klacht in over volgens haar discriminerende kledingvoorschriften in het nieuw [Algemeen Zwemreglement voor recreatiedomeinen met zwemzone](#) (“het Algemeen Zwemreglement”) en de discriminerende handhaving ervan in het provinciaal recreatiedomein Puyenbroeck. Ze deed dit naar aanleiding van een bezoek eind juni 2023 en op basis van haar ervaringen tijdens dat bezoek. Ze diende geen klacht in, louter in het algemeen belang, over het bestaan van een gelijkaardig beleid in een willekeurig zwembad.

De Geschillenkamer is dus van oordeel dat er een voldoende geïndividualiseerd en rechtstreeks verband bestaat tussen de vermeende discriminatie en de indienster van de klacht. Dit belang is te onderscheiden van het algemeen belang dat iedere persoon erbij heeft dat het Gelijkekansendecreet steeds in acht wordt genomen (*actio popularis*).⁸

Iemand kan ongunstig worden geraakt wanneer die een discriminatie meent te ervaren en op een bepaalde manier betrokken is bij het vermeende discriminatoire gedrag. In deze zaak voert de indienster van de klacht aan dat zij tijdens haar bezoek aan het provinciaal recreatiedomein Puyenbroeck meermaals zou hebben ervaren dat vrouwen in zogenaamde “boerkini’s” minder gunstig werden behandeld dan haar kinderen, die lange UV-werende kleding droegen. Ze was er in het bijzonder getuige van dat moeders omwille van hun

⁷ [Parl. St. Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1357/1](#), 31-32.

⁸ Zie in die zin o.m. [GwH 24 oktober 2019, nr. 160/2019](#), B.3.2; [GwH 1 oktober 2020, nr. 132/2020](#), B.5.3.





lichaamsbedekkende zwemkleding hun kinderen niet mochten vergezellen in het zwembad, en van achter een afsluiting toezicht op hen moesten proberen te houden. Ze geeft aan dat ze deze situatie als zeer storend ervoer en toont op die manier aan dat die haar ongunstig raakte, des te meer doordat zij ongewild een 'privilege' zou hebben ervaren.

Overigens heeft het verbod op lange lichaamsbedekkende zwemkleding ook een impact op de keuze om haar kinderen in lange UV-werende zwemkleding te kleden om hun gezondheid te beschermen. Het feit dat de regelgeving mogelijk niet consequent zou zijn toegepast op haar kinderen, neemt het bestaan van het algemeen verbod niet weg.

Om die redenen is de Geschillenkamer van oordeel dat de indienster van de klacht aantoont dat zij door de vermeende discriminatie rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt. Het gaat dus niet om een klacht in het algemeen belang, die de decreetgever heeft willen uitsluiten. De Geschillenkamer besluit dat de belangvereiste is vervuld, en dat de klacht ontvankelijk is.

II. Directe discriminatie

In dit onderdeel onderzoekt de Geschillenkamer de vermeende strengere handhaving van het Algemeen Zwemreglement ten aanzien van vrouwen die zogenaamde "boerkini's" droegen. Zij zouden namelijk wel uit de zwemzones zijn geweerd, in tegenstelling tot de kinderen van de indienster van de klacht. Hierbij moet de Geschillenkamer oordelen of er sprake is van directe discriminatie.

A. Algemene beginselen

Een directe discriminatie op het raakvlak van geloofsovertuiging, geslacht en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming vindt plaats wanneer:

- iemand minder gunstig wordt behandeld dan iemand anders in een vergelijkbare situatie;
- op het raakvlak van die beschermde kenmerken (oorzakelijk verband);
- tenzij die ongunstige behandeling objectief wordt gerechtvaardigd.⁹ Bij de rechtvaardigingstoets houdt de Geschillenkamer rekening met de

⁹ Artikel 16, § 1, [Gelijkekansendecreet](#).



omstandigheid dat meerdere beschermde kenmerken aan de orde zijn, en met de bijzondere kwetsbaarheid van de benadeelde persoon die daaruit kan voortvloeien.¹⁰ In het bijzonder kan de Geschillenkamer de toetsingsintensiteit verhogen en dus een strikter toezicht uitoefenen op de aangevoerde verantwoording voor de ongunstige behandeling.¹¹

De indienster van de klacht voert aan:

- dat vrouwen die zogenaamde “boerkini’s” droegen niet werden toegelaten tot het zwemgedeelte, en daardoor minder gunstig werden behandeld dan haar eigen kinderen, die ook zwemkleding met lange mouwen droegen als bescherming tegen UV-stralen;
- omwille van hun geloofsovertuiging, geslacht en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming (oorzakelijk verband).

De provincie Oost-Vlaanderen stelt dat de indienster van de klacht niet concreet vermeldt welke personen in welke specifieke omstandigheden het reglement inconsequent zouden hebben toegepast. Ze acht de minder gunstige behandeling dus onvoldoende bewezen.

De Geschillenkamer onderzoekt deze elementen in twee stappen. Als de indienster van de klacht feiten aanvoert die het bestaan van een discriminatie kunnen doen vermoeden, valt de bewijslast dat er geen discriminatie is ten laste van de verweerder.¹²

Voor de vaststelling van een discriminatie is een bewijs van opzet of enige andere specifieke drijfveer vanwege de provincie niet vereist.¹³

B. Minder gunstige behandeling

De indienster van de klacht voert aan dat vrouwen die zogenaamde “boerkini’s” droegen tijdens haar bezoek aan het provinciaal recreatiedomein Puyenbroeck eind juni 2023 niet werden toegelaten tot het zwemgedeelte, en daardoor minder gunstig werden behandeld dan haar kinderen, die ook lange mouwen droegen, en er wel mochten zwemmen.

¹⁰ Art. 27bis [Gelijkekansendecreet](#).

¹¹ [Parl.St. Vlaams Parlement, 2023-24, nr. 1937/1](#), 73-74.

¹² Artikel 36, § 1, [Gelijkekansendecreet](#).

¹³ Artikel 36, § 4, [Gelijkekansendecreet](#).



De Geschillenkamer onderzoekt of de indienster van de klacht aannemelijk maakt dat vrouwen in zogenaamde “boerkinis” tijdens dit bezoek eind juni 2023 minder gunstig werden behandeld dan haar kinderen met lange UV-werende kleding.

De provincie Oost-Vlaanderen stelt terecht dat de indienster van de klacht geen specifieke bewijselementen aanreikt. De Geschillenkamer beschikt niet over de exacte datum van de feiten, en evenmin over een gedetailleerde beschrijving van de betrokken personen die een identificatie mogelijk zouden maken, getuigenverklaringen of enig ander bewijs, zoals foto's of videomateriaal, die een minder gunstige behandeling aannemelijk kunnen maken.

De Geschillenkamer besluit dat onvoldoende feiten worden aangevoerd die het bestaan van een minder gunstige behandeling kunnen doen vermoeden.

C. Zorgvuldige behandeling van de discriminatieklacht

De Geschillenkamer herinnert eraan dat het discriminatieverbod niet enkel oplegt om af te zien van behandelingen die een discriminatie inhouden, maar ook positieve verplichtingen met zich meebrengt.¹⁴ Dat betekent dat voor wie goederen en diensten aanbiedt, er ook plichten bestaan om discriminatie te voorkomen, aan te pakken en, als er melding van gemaakt wordt, deze meldingen zorgvuldig te behandelen.¹⁵

De zorgvuldige behandeling van een discriminatieklacht vereist een kwalitatief en objectief onderzoek. De indiener van de klacht moet gehoord worden en dient betrokken te worden bij het onderzoek. De klacht moet binnen een redelijke termijn en vertrouwelijk worden behandeld. Aan het onderzoek moeten passende maatregelen worden verbonden en over de uitkomst van het onderzoek moet worden teruggekoppeld naar de indiener van de klacht. Als de verweerder op één of meer van deze punten tekort is geschoten, leidt dat tot

¹⁴ Vgl. [Hof van Beroep Brussel 4 september 2023](#); [Parl. St. Vlaams Parlement 2023-2024, nr. 1937/1](#), 80-81 waarin de decreetgever aangeeft dat positieve maatregelen nodig kunnen zijn ter beëindiging van een discriminatie.

¹⁵ Zie in dezelfde zin bijvoorbeeld: Nederlands College voor de rechten van de mens 25 juli 2024, [oordeelnummer 2024-62](#), § 5.3; Nederlands College voor de rechten van de mens 12 juni 2024, [oordeelnummer 2024-52](#), § 5.3 en Nederlands College voor de rechten van de mens 14 december 2023, [oordeelnummer 2023-132](#), § 5.1.





het oordeel dat het discriminatieverbod op procedureel vlak geschonden is.¹⁶ De concrete draagwijdte van deze procedurele vereisten staat onder meer in verhouding tot de omvang en de organisatorische en financiële draagkracht van de verweerder.

Zoals hierboven weergegeven (I.B), reikt de indienst van de klacht geen specifieke informatie aan over de vermeende incidenten, zoals exacte data en tijdstippen, specifieke plaatsen, beschrijvingen van de redders die de betrokken vrouwen zouden hebben geweerd, of details over hun interacties met deze vrouwen. Hierdoor stelt de provincie Oost-Vlaanderen dat ze niet in staat was om de redder(s) te identificeren die deze handelingen zouden hebben gesteld of nader onderzoek te voeren. Er kon dus niet van de provincie verwacht worden dat ze de klacht specifiek zou behandelen. De Geschillenkamer oordeelt dat uit de voorgelegde stukken niet blijkt dat de provincie Oost-Vlaanderen de klacht onzorgvuldig heeft behandeld.

III. Indirecte discriminatie

In dit onderdeel onderzoekt de Geschillenkamer de aangevoerde discriminerende impact van het Algemeen Zwemreglement ten aanzien van vrouwen die zogenaamde “boerkini’s” dragen. Hierbij moet de Geschillenkamer oordelen of er sprake is van indirecte discriminatie.

A. Algemene beginselen

Een indirecte discriminatie op het raakvlak van geloofsovertuiging, geslacht en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming vindt plaats wanneer:

- een op het eerste gezicht neutrale praktijk;
- personen met die beschermde kenmerken in vergelijking met andere personen kan benadelen;
- tenzij die praktijk objectief wordt gerechtvaardigd. Dit is het geval wanneer de praktijk een legitiem doel nastreeft en de middelen om dit doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn.¹⁷ Als aan die voorwaarden is voldaan, moet ten slotte een afweging worden gemaakt tussen het

¹⁶ Zie in dezelfde zin bijvoorbeeld: Nederlands College voor de Rechten van de Mens 17 november 2023, [oordeelnummer 2023-121](#), § 5.1.

¹⁷ Artikel 16, § 2, [Gelijkheidsdecreet](#).



nadeel voor personen met een of meer beschermde kenmerken en het belang van het nagestreefde doel.

Een op het eerste gezicht neutrale regeling kan eveneens een disproportionele impact hebben op personen met deze beschermde kenmerken, en hen bijzonder treffen op het raakvlak van deze kenmerken (indirecte intersectionele discriminatie).¹⁸ Bij de rechtvaardigingstoets houdt de Geschillenkamer rekening met de omstandigheid dat meerdere beschermde kenmerken aan de orde zijn, en met de bijzondere kwetsbaarheid van de benadeelde persoon die daaruit kan voortvloeien.¹⁹ In het bijzonder kan de Geschillenkamer de toetsingsintensiteit verhogen en dus een strikter toezicht uitoefenen op de verantwoording van de ongunstige behandeling.²⁰

De Geschillenkamer onderzoekt deze elementen in twee stappen. Als de indiener van de klacht feiten aanvoert die het bestaan van een discriminatie kunnen doen vermoeden, valt de bewijslast dat er geen discriminatie is ten laste van de verweerder.²¹ De verweerder kan dit bewijs leveren door het vermoeden van de indiener van de klacht te weerleggen of door de benadeling te rechtvaardigen.

De indienster van de klacht voert aan dat:

- de provincie Oost-Vlaanderen in haar recreatiedomeinen niet toelaat dat personen zich in het zwemgedeelte begeven met lange lichaamsbedekkende zwemkleding (met mouwen voorbij de ellebogen en broekspijpen voorbij de knieën)²² (op het eerste gezicht neutrale praktijk);
- waardoor vrouwen die zogenaamde “boerkini’s” dragen omwille van hun geloofsovertuiging zich niet mogen begeven in het zwemgedeelte van de recreatiedomeinen (benadeling van personen met beschermde kenmerken).

De provincie Oost-Vlaanderen geeft aan dat dit reglement tot doel heeft de hygiëne en veiligheid in de zwemgedeeltes van haar recreatiedomeinen te

¹⁸ [Parl.St. Vlaams Parlement, 2023-24, nr. 1937/1](#), 64.

¹⁹ Art. 27bis [Gelijkekansendecreet](#).

²⁰ [Parl.St. Vlaams Parlement, 2023-24, nr. 1937/1](#), 73-74.

²¹ Artikel 36, § 1, [Gelijkekansendecreet](#).

²² Artikel 9.1 [Algemeen zwemreglement voor de provinciale recreatiedomeinen met zwemzone van 24 mei 2023](#).



beschermen, en voert aan dat het verbod op lange lichaamsbedekkende zwemkleding passend en noodzakelijk is om deze doelen te bereiken.

De Geschillenkamer onderzoekt deze elementen opeenvolgend.

B. Op het eerste gezicht neutrale praktijk

Toegelaten zwemkleding moet in de zwemzones van de recreatiedomeinen van de provincie Oost-Vlaanderen sinds juni 2023 aansluitend zijn, vervaardigd uit zwemstof, met mouwen die niet onder de ellebogen mogen reiken en broekspijpen die niet onder de knieën mogen reiken.

Artikel 9.1 van het [Algemeen Zwemreglement voor de provinciale recreatiedomeinen met zwemzone van 24 mei 2023](#) bepaalt over de kledingvoorschriften in de zwemzones:

“§1. Onverminderd §3, worden tijdens de openingsuren geen bezoekers toegelaten in het zwemwater en de douches indien zij geen zwemkledij dragen zoals gespecificeerd in §2.

§2. Uitsluitend volgende zwemkledij is toegelaten in het zwemwater:

1. zwemkledij vervaardigd uit materiaal dat enkel geschikt is om te zwemmen;
2. aansluitende zwembroek of zwemshort tot boven de knie;
3. aansluitend badpak of bikini;
4. aansluitende zwemkledij met lange mouwen en broekspijpen zoals bijvoorbeeld een wetsuit is enkel toegelaten in de zwemzones met strand en zwemwater.

Zwemkledij die de beweging van de ledematen beperkt is niet toegestaan.

In de zwembaden wordt geen enkele vorm van hoofdbedekking toegelaten, met uitzondering van een rubberen of siliconen badmuts.

§3. Zwemmen met niet toegelaten zwemkledij is slechts mogelijk na toestemming van de redders of directie. Dit kan enkel omwille van medische redenen of in het kader van reddend zwemmen.”

Zoals de provincie Oost-Vlaanderen aangeeft, viseert het reglement geen specifieke zwemkleding, zoals zogenaamde “boerkini’s”, in het bijzonder. Het reguleert integendeel verschillende soorten zwemkleding, waaronder ook stadskleding en loszittende kleding.

Dit reglement is dus op het eerste gezicht neutraal, aangezien het geldt voor alle bezoekers van de zwemzones en er daarbij geen direct onderscheid wordt gemaakt op basis van beschermde kenmerken.





C. Benadeling van personen met beschermde kenmerken

De provincie Oost-Vlaanderen benadrukt het neutrale karakter van het Algemeen Zwemreglement van 24 mei 2023, dat geldt voor alle bezoekers van de zwemzones van de provinciale recreatiedomeinen.

De Geschillenkamer stelt vast dat het Algemeen Zwemreglement geen algemeen verbod op lichaamsbedekkende kleding bevat. Aansluitende zwemkleding met lange mouwen en broekspijpen is toegelaten in de zwemzones met strand en zwemwater. De provincie Oost-Vlaanderen bevestigt dat in deze zwemzones zogenaamde “boerkini’s” zijn toegelaten. Ook heeft de provincie Oost-Vlaanderen het vroeger bestaande verbod op het dragen van een zogenaamde ‘boerkini’ in het recreatiedomein De Gavers geschrapt.

De provincie Oost-Vlaanderen betwist echter niet dat in zwembaden, zoals in het recreatiedomein Puyenbroeck, enkel een “aansluitende zwembroek of zwemshort tot boven de knie” en een “aansluitend badpak of bikini” is toegelaten als zwemkleding.²³ Die formulering in het Algemeen Zwemreglement heeft tot gevolg dat een zogenaamde “boerkini” in deze zwemzones niet is toegelaten. Draagsters van deze zwemkleding zijn in België hoofdzakelijk islamitische vrouwen, wier zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming bovendien verschilt van deze van de meerderheid.²⁴ Daarom benadeelt het Algemeen Zwemreglement deze vrouwen op het raakvlak van hun geloofsovertuiging, geslacht²⁵ en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming. De Geschillenkamer moet nu dus onderzoeken of deze benadeling gerechtvaardigd is.

²³ Artikel 9.1, § 2, [Algemeen zwemreglement voor de provinciale recreatiedomeinen met zwemzone van 24 mei 2023](#).

²⁴ Zie met betrekking tot hoofddoekverboden, Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 16 juli 2018, [F.A. v. France](#), §8.13; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 17 juli 2018, [Seyma Türkan v. Turkey](#), §7.8; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 17 juli 2018, [Sonia Yaker v. France](#), §8.17; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 17 juli 2018, [Miriana Hebbadj v. France](#), §7.17.

²⁵ Zie [Arbeidsrechtbank Brussel, 19/1755/A, 3 mei 2021](#).



D. Rechtvaardiging

1. Legitiem doel

De provincie Oost-Vlaanderen beoogt met haar reglement de hygiëne en veiligheid in de zwemzones van haar recreatiedomeinen te beschermen. De Geschillenkamer is van oordeel dat dit legitieme doelen zijn.

2. Hygiëne

Volgens de provincie Oost-Vlaanderen waarborgen de kledingvoorschriften in het nieuw Algemeen Zwemreglement de hygiëne in circulatiezwembaden. Hoe beperkter de toegestane zwemkleding in zwemstof, des te beperkter zou het risico zijn op vervuiling van het zwembadwater met textieldeeltjes. Het verbod op niet-zwemkleding is er om vervuiling te vermijden met stoffen die in of onder niet-zwemkleding zitten (zoals zweet, urine, bloed, zeep, cosmeticaresiduen, spijs en drank, stof en zand, bacteriën en parasieten). Hierdoor zouden ook minder chloor en nevenproducten moeten worden gebruikt. Dit is ook een reden waarom de kledingvoorschriften verschillend zijn voor zwemvijvers, aangezien daarvoor andere waterkwaliteitsnormen gelden.

In een advies van 18 maart 2016 gaf het Vlaams Agentschap voor Zorg en Gezondheid aan dat in de Vlaamse milieuwetgeving (VLAREM) voor zwembaden geen kledingvoorschriften zijn opgenomen. Over het passend en noodzakelijk karakter van een verbod van zogenaamde “boerkini’s” om hygiënische redenen stelde het Agentschap:

“Het agentschap is van oordeel dat zwembadkledij vooral proper moet zijn. Vanuit hygiënisch oogpunt mag zwemkleding ook alleen gebruikt worden om te zwemmen of te baden en moet deze regelmatig gewassen worden. Het toezicht op een correct hygiënisch gebruik van zwemkleding is voor de zwembadverantwoordelijke geen gemakkelijke opgave maar een boerkini verschilt daarin niet van andere specifiek op baden of zwemmen gerichte kledij. Boerkini’s verbieden louter omwille van hygiënische reden is bijgevolg niet gepast. Bij correct gebruik voldoen zij als zwemkleding aan de hygiënische eisen.”

Het Agentschap besluit in zijn advies van 18 maart 2016 dat zogenaamde “boerkini’s” verbieden louter omwille van hygiënische reden niet gepast is. Bij correct gebruik voldoen zij als zwemkleding aan de hygiënische eisen.

Tijdens de hoorzitting gaf de provincie Oost-Vlaanderen aan dat de hygiëne vooral in het gedrang komt wanneer zwemmers stadskleding dragen. De nieuwe voorschriften doelden binnen deze context dan ook eerst en vooral op



het weren van stadskleding. Deze bezorgdheden rechtvaardigen dat kleding die niet uit zwemstof gemaakt is (bijv. een legging, t-shirt of strandshort), niet wordt toegelaten en ook dat wordt toegezien op het correct gebruik van zwemkleding.

De provincie Oost-Vlaanderen toont echter niet aan dat een verbod op lichaamsbedekkende kleding uit zwemstof passend en noodzakelijk is voor de hygiëne van circulatiezwembaden.

3. Veiligheid

De provincie Oost-Vlaanderen stelt dat de beperking van de lichaamsbedekkende kleding tot boven de elleboog en knie in het zwembad bovendien is ingegeven door veiligheidsoverwegingen. Lichaamsbedekkende kleding zou een negatieve impact hebben op het zwemvermogen, het gewicht van de zwemmer doen toenemen en reddingen bemoeilijken, met risico's voor zowel de zwemmer als de redders.

In het reeds vermelde advies van 18 maart 2016 stelde het Agentschap voor Zorg en Gezondheid over het passend en noodzakelijk karakter van een verbod van zogenaamde “boerkini's” om veiligheidsredenen:

“Wat betreft het argument dat het dragen van een boerkini het zwemmen bemoeilijkt, kan ik u mededelen dat er bij het agentschap tot op heden nog geen onveilige situaties gemeld zijn die in relatie staan met het dragen van een boerkini.”

De Geschillenkamer merkt op dat de studie die de provincie Oost-Vlaanderen aanreikt over de impact van lichaamsbedekkende kleding op het zwemvermogen enkel betrekking heeft op loszittende stadskleding. De provincie Oost-Vlaanderen toont niet aan dat deze bevindingen op dezelfde manier gelden voor lichaamsbedekkende zwemkleding vervaardigd uit zwemstof, waardoor een gelijkaardige onveilige situatie zou kunnen ontstaan voor de zwemmer en de redders. Bovendien ondersteunt de provincie Oost-Vlaanderen evenmin haar stelling dat het moeilijker is een goede grip te krijgen op ledematen die bedekt zijn met zwemstof dan op ontblote huid, waardoor reddingen bemoeilijkt zouden worden.

De studie die de provincie Oost-Vlaanderen de Geschillenkamer bezorgde over de verlaging van de overlevingskansen van een drenkeling bij iedere minuut





vertraging van de defibrillatie toont het belang van een snelle defibrillatie aan.²⁶ De provincie Oost-Vlaanderen toont echter niet aan dat de extra zwemstof tussen ellebogen en polsen en tussen knieën en enkels de redders zouden vertragen in het verwijderen van zwemkleding. Het verband tussen het dragen van zulke zwemkleding en de overlevingskansen is dus niet aangetoond.

De Geschillenkamer stelt vast dat het Agentschap voor Zorg en Gezondheid in zijn advies van 18 maart 2016 aangeeft dat nog geen onveilige situaties gemeld zijn in verband met het dragen van een zogenaamde 'boerkini'. De provincie Oost-Vlaanderen reikt ook geen concrete voorbeelden van onveilige situaties aan. Bovendien zijn de aangehaalde studies overtuigend om stadskleding te weren uit zwembaden, maar niet lichaamsbedekkende zwemkleding in zwemstof.

Ten slotte merkt de Geschillenkamer op dat lichaamsbedekkende zwemkleding belangrijke veiligheidsvoordelen heeft. Zo laten de kledingvoorschriften ook niet toe dat de kinderen van de indienster UV-werende zwemkleding dragen. Het dragen van UV-werende kleding verkleint nochtans de kans op verscheidene huidaandoeningen en huidkanker doordat ze bijna geen UV-straling doorlaat.

De Geschillenkamer is dan ook van oordeel dat het passend en noodzakelijk karakter van het verbod op lichaamsbedekkende zwemkleding in zwemstof niet voldoende is aangetoond. De indirecte intersectionele benadeling van vrouwen die zogenaamde "boerkini's" dragen is niet gerechtvaardigd.

Oordeel van de Geschillenkamer

Om die redenen oordeelt de Geschillenkamer dat overeenkomstig het Gelijkekansendecreet:

- geen directe intersectionele discriminatie op grond van geloofsovertuiging, geslacht en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming kan worden vastgesteld;

²⁶ A.J. Handley, R. Koster, K. Monsieurs, G.D. Perkins, S. Davies en L. Bossaert, "[European Resuscitation Council Guidelines for Resuscitation 2005: Section 2. Adult basic life support and use of automated external defibrillators](#)", *Resuscitation* 2005, vol. 67, suppl. 1, s7-s23.





- er sprake is van een indirecte intersectionele discriminatie op grond van geloofsovertuiging, geslacht en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming.

Aanbevelingen van de Geschillenkamer

Om de vastgestelde discriminatie te beëindigen, beveelt de Geschillenkamer de provincie Oost-Vlaanderen aan:

- als structurele maatregel, de kledingvoorschriften in haar reglement aan te passen zodat die ook lichaamsbedekkende zwemkleding uit zwemstof die tot aan de polsen en enkels reikt en met eventuele hoofdbedekking uit zwemstof toelaten in de zwemzones van haar provinciale recreatiedomeinen.

Voorzitter
Sarah Lambrecht

Griffier
Dorien Geeroms

