

Onderwerp: Afwegingskader zwemwater
Dossiernummer: 754

Gevraagd besluit:

Kennismemen van het bestaande afwegingskader voor zwemwater en mogelijke invulling van een nieuw afwegingskader.

1. Probleemstelling - context

In de Verenigde Vergadering van 11 oktober 2018 is het voorstel 'Investeringsplan en kredietaanvraag aanpak blauwalg plas Delftse Hout (gemeente Delft)' goedgekeurd (dossiernummer: 754). Naar aanleiding van de beraadslaging in de VV over dit voorstel is door het college het volgende toegezegd:

"Er wordt een evaluatie gehouden, leidend tot een afwegingskader. Streven is om het afwegingskader in de laatste VV voor de verkiezingen te brengen. Daarbij wordt meegenomen hoe andere waterschappen omgaan met investeringen in zwemplassen."

Deze toezegging is uitgewerkt in voorliggend bestuursvoorstel en bijbehorende notitie en als volgt onderverdeeld:

1. Evaluatie van het tot op heden door Delfland gehanteerde kader voor omgang met en investeringen in zwemwaterkwaliteit en de relatie hiervan met wet- en regelgeving;
2. weergave van een beknopte analyse van omgang met (investeringen in) zwemwater bij drie andere Zuid-Hollandse waterschappen;
3. de mogelijke (bestuurlijke) afwegingen rondom investeringen in zwemwater (afwegingskader).

In bijlage 1 is de notitie 'Afwegingskader zwemwateren' met de uitwerking van deze onderdelen opgenomen.

2. Beoogd effect

Het huidige kader voor omgang met zwemwateren bestaat uit (wettelijke) verplichtingen en het eigen beleidskader ten aanzien van zwemwaterkwaliteit, met beleidsvrijheid voor het maken van eigen keuzes. Deze beleidsvrijheid/het afwegingskader, wordt in voorliggende notitie inzichtelijk gemaakt. Het afwegingskader biedt een basis voor het maken van afwegingen over:

- Prioritering van oppervlaktewateren met zwemwaterfunctie waar Delfland een opgave heeft voor waterkwaliteitsverbetering.
- Maatregelen die getroffen kunnen worden voor de geprioriteerde zwemwaterlocaties.
- Investerings in en financiering van de maatregelen voor verbetering van de zwemwaterkwaliteit door Delfland en door andere partijen.

Het beoogde effect van de inzet op zwemwaterkwaliteit is dat in aangewezen zwemwateren binnen Delfland veilig gezwommen kan worden, met minimale kans op gezondheidsrisico's en met aanvaardbare kosten voor Delfland.

3. Kernboodschap

De wet- en regelgeving ten aanzien van oppervlaktewateren met de functie zwemwater biedt ruimte voor eigen invulling. Delfland heeft daardoor beleidsvrijheid om keuzes te maken in prioritering van zwemwaterlocaties, type maatregelen en bijdrage aan kosten daarvan. Delfland heeft deze beleidsvrijheid ingevuld op de wijze zoals vastgelegd in het WBP, het coalitieakkoord, de begroting 2018 en de Kadernota 2019. Er bestaan verschillen in ambitie, rolopvatting, inzet en financiering van maatregelen voor zwemwateren tussen de Zuid-Hollandse waterschappen.



Het traject om te komen tot een concreet, herijkt afwegingskader vraagt intensieve afstemming intern en extern op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Geadviseerd wordt een nieuw afwegingskader voor omgang met de zwemwatertaak te baseren op het coalitieakkoord van het na de waterschapsverkiezingen (maart 2019) te vormen college. Uiteraard vormt het vigerende WBP 2016-2021 daarbij een bestaand beleidskader.

4. Historie - eerdere besluitvorming

Onderliggende notitie is opgesteld naar aanleiding van een toezegging die door het college van D&H is gedaan bij de besluitvorming rondom een kredietvoorstel voor uitvoering van maatregelen in de Delftse Hout (VV van 11 oktober 2018).

5. Regelgeving en Beleid

De EU Zwemwaterrichtlijn is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, het daarop gebaseerde Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, en in de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving. De genoemde Nederlandse wetsartikelen zijn opgenomen in bijlage A bij de bijgevoegde notitie Afwegingskader zwemwateren.

De provincie Zuid-Holland legt in het provinciale waterplan vast welke wateren een zwemwaterfunctie hebben (Waterwet in combinatie met Waterbesluit), welke doelstellingen gelden en welke maatregelen worden getroffen ter uitvoering van de EU Zwemwaterrichtlijn. Voor aanpak van problemen met zwemwaterkwaliteit door blauwalgen (cyanobacteriën) wordt in Zuid-Holland het Protocol cyanobacteriën gehanteerd. Om negatieve zwemadviezen als gevolg van blauwalgen te voorkomen, is het nodig dat de eutrofiëringsproblematiek (voedselrijkdom) structureel aangepakt wordt.

Delfland heeft vanuit de Europese zwemwaterrichtlijn de verplichting om de waterkwaliteit van de door de Provincie aangewezen zwemwaterlocaties te monitoren en waar nodig maatregelen ter verbetering te treffen, met betrekking tot het bereiken van een aanvaardbare bacteriële waterkwaliteit. Tevens is Delfland als waterkwaliteitsbeheerder verantwoordelijk voor het uitvoeren van landelijk en provinciaal beleid op het gebied van (zwem)waterkwaliteit.

Voor *bacteriële verontreiniging* geldt dat Delfland verantwoordelijk is voor monitoring en het waar nodig treffen van maatregelen, gericht op minimaal bereiken en behouden van het in de EU-zwemwaterrichtlijn beschreven kwaliteitsniveau 'aanvaardbaar' (BHVBZ, artikel 44b). Dit betreft een *resultaatsverplichting*; wanneer niet aan het minimale kwaliteitsniveau voldaan wordt, dienen beheersmaatregelen (voorkomen van blootstelling) en structurele maatregelen (voorkomen van verontreiniging) getroffen te worden. De EU Zwemwaterrichtlijn kent als hogere kwaliteitsklassen ook 'goed' en 'uitstekend'. Hiervoor geldt een inspanningsverplichting voor het treffen van realistische en evenredige maatregelen.

Voor aanpak van problemen in zwemwateren door *blauwalgen* geldt dat Delfland zelf kan afwegen in hoeverre maatregelen uitvoerbaar en evenredig (kosten versus baten) zijn. Het bestaande Delflandse afwegingskader voor omgang met en investeringen in zwemwaterkwaliteit bestaat uit doelen en beleidsuitgangspunten uit het WBP 2016-2021, het coalitieakkoord 2015-2019, de begroting 2018 en de Kadernota 2019.

In de bijlage is een uitgebreide beschrijving van relevante wet- en regelgeving en beleid opgenomen.



6. Financiën

Financiële gevolgen zijn niet van toepassing. Voor maatregelen(pakketten) voor zwemwateren wordt apart krediet aangevraagd. De begroting 2019 (en meerjarenraming 2020-2023) is hiervoor leidend. De vaststelling van een nieuw afwegingskader na de komende waterschapsverkiezingen en coalitievorming in 2019 kan, afhankelijk van de inhoud ervan, financiële consequenties hebben. Deze precieze consequenties worden inzichtelijk in de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2024.

7. Duurzaamheid

De door Delfland in de afgelopen jaren uitgevoerde bron- en structuurmaatregelen op zwemwaterlocaties zijn succesvol en leiden tot duurzame verbetering van de zwemwaterkwaliteit. In de zwemplassen waar Delfland in voorgaande jaren bron- en structuurmaatregelen heeft genomen (de Dobbeplass, de zwemplas in het Rijswijkse Wilhelminapark en de zwemplas bij de Plas Prinsenbos) kon gedurende vrijwel de gehele zomer 2018 probleemloos worden gezwommen. Dit in tegenstelling tot de locaties waar (nog) geen maatregelen zijn genomen.

8. Organisatorische en personele consequenties

-

9. OR/GO

-

10. Risico- en beheersmaatregelen

Bij de uitwerking van een nieuw afwegingskader is het goed de consequenties van beleidsuitgangspunten in beeld te hebben. Herijking van beleidsuitgangspunten in een nieuw afwegingskader voor zwemwater kan effect hebben op financiën, relaties met andere partijen en waterbewustzijn. Het stellen van voorwaarden aan medefinanciering kan in de praktijk betekenen dat er (door geen bereidheid bij derden) geen of weinig voortgang wordt geboekt met het bereiken en behouden van de gewenste zwemwaterkwaliteit.

De provincie Zuid-Holland is een belangrijke partij in de afspraken over aanwijzing en beheer van zwemwateren. Het onderwerp zwemwater wordt daarom meegenomen in de bestuurlijke en ambtelijke overleggen. Het onderwerp van (mede)financiering vanuit de provincie aan maatregelen ten behoeve van zwemwaterkwaliteit zal hierbij vanaf nu nadrukkelijk meegenomen worden. De Provincie Zuid-Holland heeft (nog) geen budget gereserveerd voor het investeren in zwemwater.

11. Communicatie (in- en extern)

-

12. Bekendmaking en vervolprocedure

Toezening VV na akkoord D&H.

13. Bevoegd orgaan

Het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden is bevoegd kennis te nemen van het afwegingskader zwemwater.

**14. Toelichting****Delflands afwegingskader**

Delfland heeft het beleid voor omgang met zwemwateren ingevuld op de wijze zoals vastgelegd in het WBP, het coalitieakkoord, de begroting 2018 en de Kadernota 2019. In onderstaande tabel is dit samengevat.

	Zwemwaterkwaliteit	
	<i>Bacteriële kwaliteit</i>	<i>Blauwalgen</i>
Wettelijke verplichting voor maatregelen.	Resultaatsverplichting: Maatregelen om minimaal te voldoen aan klasse 'aanvaardbaar' (BHVZ, artikel 44b). Inspanningsverplichting: Maatregelen om te voldoen aan klasse 'goed' of 'uitstekend' (BHVZ, artikel 44b)	Om negatieve zwemadviezen als gevolg van blauwalgen te voorkomen, is het nodig dat de eutrofiëringsproblematiek (voedselrijkdom) structureel aangepakt wordt (paragraaf 5.5.4 Provinciaal Waterplan Zuid-Holland 2010 -2015). Bij het opstellen van het waterbeheerplan moet de Delfland rekening houden met wat in het provinciale waterplan staat. (4.6 Waterwet in combinatie met en 3.4 Waterverordening Zuid-Holland).
Doelen/ambitie Delfland	Waterbeheerplan: ○ "De aangewezen zwemwaterlocaties voldoen aan de EU-zwemwaterrichtlijn en er is alleen bij uitzondering een negatief advies als gevolg van blauwalg en bacteriën." (Waterbeheerplan 2016-2021, pagina 46) ○ "Overal kun je zwemmen" (Waterbeheerplan 2016-2021, pagina 80) ○ Delfland wil het waterbewustzijn vergroten: "Delfland wil het waterbewustzijn bevorderen door samenwerking met belanghebbenden en delen van verantwoordelijkheden." (Waterbeheerplan 2016-2021, pagina 11) Coalitieakkoord Iedereen bewust van Water 2015-2019: ○ "De aangewezen zwemwaterlocaties voldoen aan de EU-zwemwaterrichtlijn en er is alleen bij uitzondering een negatief advies als gevolg van blauwalg en bacteriën." (coalitieakkoord 2015-2019, pagina 10) Begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2022: ○ De aangewezen zwemwaterlocaties voldoen aan ons waterbeheerplan (hierbij geldt: inspanningsverplichting voor blauwalgen, resultaatverplichting voor bacteriën) en er is alleen bij uitzondering een negatief advies als gevolg van bijvoorbeeld blauwalg en bacteriën. ○ Prestatie-indicatoren: • Alle zwemwaterlocaties voldoen aan de bacteriële normen die de EU-zwemwaterrichtlijn stelt aan aanvaardbaar zwemwater • Het aantal weken met een negatief zwemadvies op basis van blauwalgen is maximaal drie weken per locatie per jaar voor de zwemwaterlocaties waar maatregelen zijn genomen	



Beleidsuitgangspunten Delfland	Waterbeheerplan 2016-2021: ○ <i>"Op de door de provincie formeel aangewezen zwemwaterlocaties neemt Delfland maatregelen om overlast door schadelijke bacteriën en blauwalgen tot een minimum te beperken. Daarbij ligt de prioriteit bij zwemwaterlocaties met veel gebruikers en locaties waar veel kleine kinderen komen (zoals waterspeeltuinen). Blauwalgen en bacteriën zijn nooit helemaal uit te bannen uit oppervlaktewater. Er blijft daarom altijd een risico op tijdelijke overlast."</i> (waterbeheerplan, pagina 46) Coalitieakkoord 2015-2019: ○ <i>"Delfland continueert het ingezette beleid en zet alleen in op zwemwateren als ook de beheerder van het desbetreffende water inzet pleegt."</i> (coalitieakkoord 2015-2019, pagina 9) Begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2022: ○ <i>"In 2018 nemen we bronmaatregelen en structuurmaatregelen ter bevordering van een zwembare en blauwalg arme Delftse Hout met een verbeterd ecologisch evenwicht samen met betrokken partijen (met name de gemeente Delft)"</i>
--------------------------------	--



	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK)	Hoogheemraadschap van Rijnland (HHR)	Waterschap Hollandse Delta (WSHD)	Hoogheemraadschap van Delfland
Aantal locaties	7 locaties, waarvan 2 in KRW-waterlichamen	43 locaties, waarvan ongeveer 40% van de locaties in KRW-waterlichamen	22 locaties, waarvan 15 in KRW-waterlichamen	16 locaties, waarvan 4 gelegen in KRW-waterlichamen.
Beleidsuitgangspunten	Doelen waterbeheerplan HHSK : - Doel 18: de waterkwaliteit ten minste op het huidige niveau houden en verbeteren deze waar mogelijk. - Doel 22: actueel inzicht hebben in de toestand van de aangewezen zwemwateren en leveren onze bijdrage aan veilig zwemwater	Doelen waterbeheerplan HHvR : - De kwaliteit van alle zwemwaterlocaties is in de planperiode minstens 'aanvaardbaar'; - Het aantal zwemwaterlocaties met een 'goede' of 'uitstekende' kwaliteit blijft minstens gelijk; - Negatieve zwemadviezen vanwege blauwalgen komen zeer beperkt voor.	Doelen waterbeheerplan WSHD : De kwaliteit van zwemwater is minimaal "aanvaardbaar". Expliciet is aangegeven dat indien zwemwateren niet voldoen aan de eisen, WSHD zal inventariseren welke maatregelen nodig zijn en welk deel daarvan tot het taakveld van het waterschap gerekend moet worden.	Zie eerdere weergave.
Rol/initiatief	Neemt meestal niet zelf initiatief voor maatregelen in zwemwateren.	Neemt meestal zelf initiatief voor maatregelen in zwemwateren.	Neemt meestal niet zelf initiatief voor maatregelen in zwemwateren.	Neemt meestal zelf initiatief voor maatregelen in zwemwateren.
Financiering	Situatieafhankelijk, ad hoc besluit; geen vaste beleidsuitgangspunten. Geen uitvoering zonder cofinanciering.	50% financiering voor de voor maatregelen voor verbetering van zwemwaterkwaliteit. 50% van cofinanciering	Situatieafhankelijk, ad hoc besluit; geen vaste beleidsuitgangspunten. Geen uitvoering zonder cofinanciering.	Situatieafhankelijk, ad hoc besluit; geen vaste beleidsuitgangspunten. Geen uitvoering zonder inzet door andere betrokkenen.
Type maatregelen	Afhankelijk van de situatie Bron- en/of structuurmaatregelen	Afhankelijk van de situatie Bron- en/of structuurmaatregelen en/of effectgerichte maatregelen (zoals behandeling met waterstofperoxide).	Afhankelijk van de situatie Bron- en/of structuurmaatregelen	Voorkeur voor bronmaatregelen, maar waar nodig effectgerichte maatregelen (zoals behandeling met waterstofperoxide).

Omgang met zwemwateren door andere waterschappen

Bij drie andere Zuid-Hollandse waterschappen is nagegaan hoe zij om gaan met de beleidsvrijheid en (beleids)uitgangspunten voor investeringen in zwemwateren. In onderstaande tabel is dit samengevat. Ter vergelijking is het door Delfland gehanteerde beleid (zie hierboven) hier ook beknopt bij weergegeven.

Mogelijkheden voor aanpassingen van het Delflandse afwegingskader

Hieronder is aangegeven op welke onderwerpen in relatie tot zwemwateren beleidsmatige keuzes gemaakt kunnen worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in 1) prioritering in aanpak van locaties, 2) afweging van maatregelen en 3) initiatief en financiering van maatregelen. Hierbij is ook aangegeven aan welke onderwerpen in de bestaande aanpak (afwegingskader) van Delfland invulling is gegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat de te maken keuzes voor locaties en maatregelen sterk afhankelijk zijn van lokale omstandigheden.



1) Prioritering van zwemwaterlocaties

Er zijn keuzemogelijkheden voor het prioriteren in aanpak van zwemwaterlocaties waarvoor knelpunten in zwemwaterkwaliteit bestaan. Prioritair zijn in beginsel zwemwaterlocaties die (nog) niet voldoen aan het kwaliteitsniveau 'aanvaardbaar' voor bacteriën. Prioritering van zwemwaterlocaties kan vervolgens gebaseerd worden op:

- De mate van overlast en gezondheidsrisico's door blauwalgen;
- Ambitie voor bereiken van kwaliteitsniveau 'goed' of 'uitstekend' voor bacteriële verontreiniging;
- Aard en omvang van de knelpunten, kansrijkheid en ingeschatte kosten van aanpak;
- (Potentiële) maximale bezoekersaantallen van zwemwaterlocaties;
- Mogelijkheden voor meeliften met ruimtelijke ontwikkelingen of andere projecten;
- Medefinanciering en/of initiatief door beheerder en/of derden;
- Afhankelijkheid van derden;
- Nabijheid van alternatieve zwemwaterlocaties;
- Mogelijk conflict met andere functies (zoals woongebied, natuur, hengelsport).
- Of andere mogelijkheden

Delfland heeft voor het laatst in 2007 een prioritering voor aanpak van zwemwaterlocaties opgesteld. Deze prioritering is opgesteld op basis van bezoekersaantallen, financiële afhankelijkheid van derden, nabijheid van alternatieve locaties en mogelijk conflicterende functies.

2) Prioritering van type maatregelen

Bij waterkwaliteitsknelpunt veroorzaakt door bacteriën of blauwalgen zijn de omgevingsdiensten verantwoordelijk voor het afgeven en communiceren van negatieve zwemwateradviezen (voorkomen van blootstelling), dit is een eerste minimale vereiste maatregel. De verdere wijze van aanpak is aan de waterbeheerder (in ons geval Delfland). Voor de aanpak van zwemwaterkwaliteit kan op hoofdlijnen worden ingezet op effect- of bron-/systeemgerichte maatregelen.

Het beleid zoals geformuleerd in het WBP en het coalitieakkoord geeft geen richting aan het type maatregelen waarop wordt ingezet. Delfland past in de praktijk een divers pakket aan maatregelen toe, gebaseerd op uitvoerig onderzoek, waarbij waar nodig de inhoudelijke expertise van externe partijen wordt gevraagd. Ontwikkeling van maatregelenpakketten gebeurt in afstemming met beheerders van zwemwateren en derden. Meest wordt ingezet op een gecombineerde bron-/structuurgerichte aanpak, gericht op de ontwikkeling van robuuste, duurzame watersystemen, waarbij van de beheerder van de zwemlocatie (vaak een gemeente) een inzet wordt vereist op het gebied van beheer en onderhoud als voorwaarde voor de investering.

3) Initiatief en financiering

Delfland heeft, buiten de eerder genoemde wettelijke (resultaats)verplichtingen, beleidsvrijheid voor invulling van de eigen rol en beleidsuitgangspunten voor financiering van maatregelen.

Bij onderzoek van knelpunten in zwemwaterlocaties neemt Delfland meestal het initiatief. Andere waterschappen vullen hun rol anders in (zie hierboven): buiten de wettelijke (resultaats)verplichtingen moet initiatief voor verbetering van zwemwaterkwaliteit komen van een derde. De ambitie van Delfland (bijvoorbeeld 'overal kunnen zwemmen') ten aanzien van zwemwateren bepaalt in belangrijke mate hoe de eigen rol voor initiatief wordt ingevuld.

Zoals in het huidige afwegingskader is aangegeven, worden alleen maatregelen genomen als andere partijen ook inzet op kwaliteitsverbetering plegen. Hoewel er geen beleidsmatige uitgangspunten voor geformuleerd zijn, hanteert Delfland (ambtelijk) verder het uitgangspunt dat Delfland maatregelen in het watersysteem financiert en dat derden maatregelen buiten het watersysteem financieren.



Voor een herijking van het afwegingskader zijn diverse keuzes mogelijk. Een aantal van deze keuzemogelijkheden wordt hieronder beschreven. Deze zijn niet limiterend; combinaties en andere invullingen zijn mogelijk. Dit overzicht is bedoeld om de 'hoeken van het speelveld' weer te geven.

Mogelijke beleidsuitgangspunten zijn:

- Delfland financiert alleen wettelijke taken versus Delfland financiert ook bovenwettelijke taken (voor zover deze passen binnen beleidsdoelstellingen van Delfland)
- Delfland financiert alleen in water systeem versus Delfland financiert ook maatregelen buiten het watersysteem.
- Delfland financiert alleen aanleg versus Delfland financiert ook beheer.
- Cofinanciering van aanleg moet minimaal een bepaald percentage bedragen
- Cofinanciering van beheer moet minimaal een bepaald percentage bedragen
- Delfland financiert alleen de investeringen mits er veel bezoekers zijn en/of (horeca)ondernemers van afhankelijk zijn.
- Als er kansen liggen voor waterbewust zijn, is dit mogelijke en extra argument voor financiering zwemwater.
- Of anders.

NB als het gaat om wettelijke taken is cofinanciering niet aan de orde. Cofinanciering is wel aan de orde bij bovenwettelijke taken.

15. Bijlagen

1. Notitie Afwegingskader zwemwateren



Alleen in te vullen indien het een VV-voorstel betreft

Tekst_Onderwerp

Dossiernummer : 754

Vergaderdatum : VV_datum

De Verenigde Vergadering van Delfland,

op voordracht van dijkgraaf en hoogheemraden van D&H_datum (*DocEigenschap D&Hdatum*),
dossiernummer Nr_Dossier (*DocEigenschap DossierNr*);

gelezen het positieve advies van de commissie ... (*commissie(s) noemen*);

overwegende dat:

...
- (*motiveer het besluit, waarom wordt dit besluit genomen*).

Gelet op:

...
- *artikel 84 van de Waterschapswet (bij D&H-voostellen)*;
- *artikel 77 van de Waterschapswet (bij VV-voorstellen)*;
- *alle andere wetgeving (zoals KRW, NBW, verordening Zuid-Holland, delegatiebesluit etc.)*;

Besluit:

Dit moet in overeenstemming zijn met het ontwerpbesluit (ontwerpbesluit kopiëren).

Aldus besloten in de openbare vergadering van VV_datum (*DocEigenschap VVdatum*)

De Verenigde Vergadering voornoemd,

de Secretaris,

de Voorzitter,

ir. P.C. Janssen

dr. P.H.W.M. Daverveldt