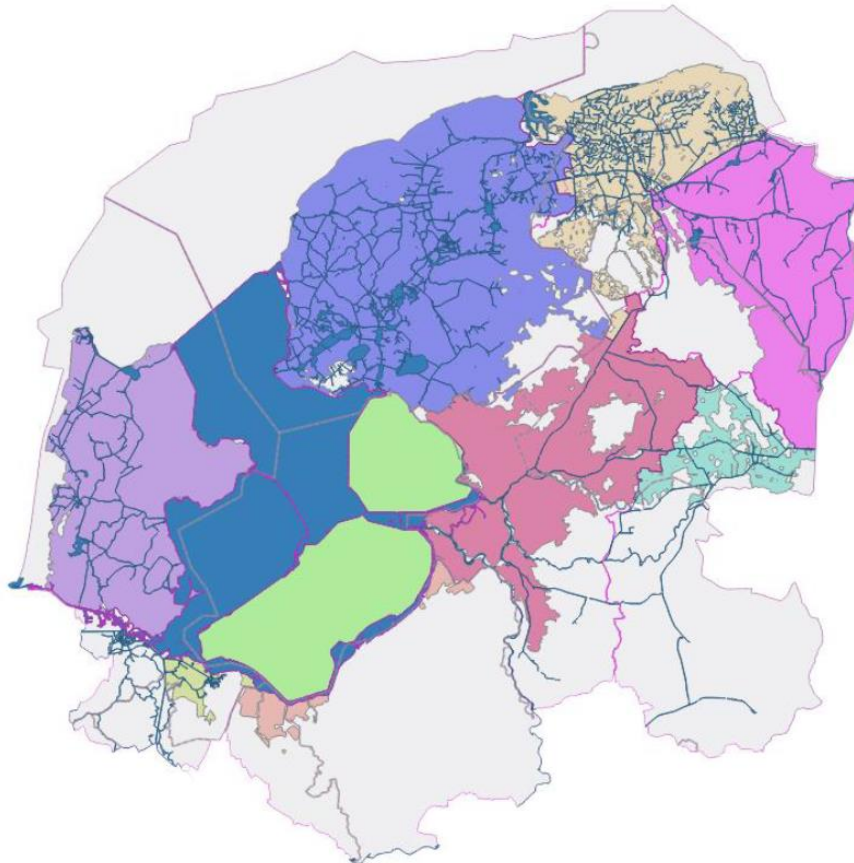


Beleidskader 'Nieuwe water vragen'

**Bouwstenen voor verantwoorde omgang met
zoetwater vragen bij ruimtelijke ontwikkelingen in de Regio
IJsselmeergebied**

Deltaprogramma IJsselmeergebied

14 april 2023



Managementsamenvatting

Aanleiding, doel en scope van het beleidskader

In de Bestuursvereenkomst Waterverdeling Regio IJsselmeergebied (2021) is afgesproken om met alle bij het (zoet)waterbeheer betrokken partijen in de regio IJsselmeergebied te komen tot een beleidskader voor 'nieuwe watervragers': een beleidskader dat zorgt voor de juiste afwegingen en sturing van de toenemende zoetwatervraag als gevolg van zowel nieuwe als bestaande activiteiten en functies. Het beperken van de vraag naar zoet water is belangrijk om de beschikbaarheid van voldoende zoet water, ook in de toekomst en ten tijde van langdurige droogte voor alle functies zoveel mogelijk te waarborgen (zie ook hoofdstuk 1).

Doel beleidskader

Doel van het beleidskader is het zo laag mogelijk houden van de vraag naar zoet oppervlaktewater, van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en nieuwe watergebruikers, om watertekorten in de (nabije) toekomst te voorkomen. Subdoelen hierbij zijn:

1. Duidelijke en consistente afspraken over hoe om te gaan met nieuwe watervragen;
2. Tijdig kunnen sturen van de waterbehoefte van nieuwe watervragen en de mogelijke gevolgen daarvan;
3. Gebruik van zoet water in de regio IJsselmeergebied zoveel mogelijk beperken in droge perioden en daarbij waterbewustzijn te stimuleren, zodat inzet van de verdringingsreeks ten tijde van waterschaarste zoveel mogelijk beperkt wordt.

De doelgroepen voor het beleidskader zijn met name de betrokken waterbeheerders en bevoegde gezagen voor ruimtelijke ontwikkelingen die consequenties hebben voor (een toename van) de zoetwatervraag uit de regio IJsselmeergebied (zowel grond- als oppervlaktewater).

Wat is een nieuwe watervraag?

In de bestuursvereenkomst is gesteld dat extra vraag naar zoet oppervlaktewater ten opzichte van de bestaande watervraag zoals opgenomen in de watervraagtabellen kan ontstaan door:

- a. Uitbreiding van de watervraag van bestaande functies (zoals toename vraag naar zoet oppervlaktewater voor gewijzigd peilbeheer om bodemdaling in veenweidegebieden tegen te gaan, of toename van beregening door hogere verdamping)
- b. een nieuwe watervraag door nieuwe (ruimtelijke economische) ontwikkelingen of initiatieven.

Een nieuwe watervraag wordt voor het beleidskader als volgt gedefinieerd:

Een vraag voor het gebruik van zoet oppervlaktewater voor een bepaalde activiteit als gevolg van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en/of beleidsopgaven, waarvoor nog geen toestemming is verleend en/of waarover nog geen afspraken zijn vastgelegd. Een nieuwe watervraag is het gevolg van een activiteit op een bepaalde locatie. Het kan daarbij gaan om:

1. *bestaande activiteiten op bestaande locaties;*
2. *nieuwe activiteiten op nieuwe locaties;*
3. *nieuwe/aangepaste activiteiten (zoals bijvoorbeeld overschakeling op heel andere teelten in de landbouw) op bestaande locaties.*

Voor het beleidskader zijn verschillende schaalniveaus relevant. Het beleidskader wordt opgesteld voor de regio IJsselmeergebied, dat wil zeggen alle gebieden die gevoed kunnen worden met zoet water uit het IJsselmeergebied, inclusief het IJsselmeergebied zelf. Het Amsterdam-Rijnkanaal valt niet binnen de regio IJsselmeergebied, maar water uit het IJsselmeergebied wordt wel gebruikt voor doorspoeling, via de route vanuit waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Binnen de Regio IJsselmeergebied ligt het IJsselmeergebied. Met het IJsselmeergebied worden het IJsselmeer, het Markermeer en de Veluwerandmeren bedoeld.

Schaalniveaus van watersystemen

Voor het beleidskader zijn verschillende schaalniveaus relevant. Onderscheid wordt gemaakt in:

- **Lokaal watersysteem:** een oppervlaktewatersysteem waaruit water wordt onttrokken, zoals een peil- of bemalingsgebied, een afwateringseenheid of een kanaalpand, beek, kleine rivier, boezemsysteem, dat deel uitmaakt van het beheergebied van één waterbeheerder.
- **Regionaal watersysteem:** het gehele beheergebied van een waterschap. Een lokaal watersysteem maakt deel uit van een regionaal watersysteem.
- **Hoofdwatersysteem,** in beheer bij Rijkswaterstaat. De rijkswateren in de regio IJsselmeergebied en specifiek het IJsselmeergebied zelf maken deel uit van dit hoofdwatersysteem.
- **Aangrenzende regionale watersystemen:** de regionale watersystemen, die grenzen aan het regionale watersysteem, waaruit water in het lokaal watersysteem wordt onttrokken. De aangrenzende regionale watersystemen zijn de watersystemen, waarlangs water uit het IJsselmeergebied wordt aangevoerd naar lokale watersystemen.

Sturingsmogelijkheden

Om tijdig de waterbehoefte van nieuwe watervragen te kunnen sturen is inzicht nodig in de sturingsmogelijkheden via de beschikbare beleidsmatige, planologische en regulerende instrumenten van partijen die een rol spelen bij besluiten over een nieuwe watervraag op een locatie of in een gebied. Daartoe is een overzicht gemaakt van de beschikbare instrumenten onder de bestaande wet- en regelgeving (februari 2022) en onder de Omgevingswet. Op basis van dit overzicht is aangegeven welke sturingsmogelijkheden er voor nieuwe watervragen bestaan. Meer informatie en een aantal voorbeelden van voorwaarden voor toestemming zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Sturingsmogelijkheden zijn er voor 1) de locatiekeuze van de nieuwe watervraag, 2) de wijze van het verlenen van toestemming voor een nieuwe watervraag en 3) de wijze waarop voorwaarden en/of voorschriften kunnen worden verbonden aan een toestemming voor een nieuwe watervraag.

Afwegingskader voor omgaan met nieuwe watervragen

Met alle bij het (zoet)waterbeheer betrokken partijen in de regio IJsselmeergebied zijn in het voorjaar van 2023 twee werksessies georganiseerd waar een eerste aanzet voor een beleidskader is uitgewerkt. Tijdens de werksessies zijn uitgangspunten, definities en stappen gezamenlijk besproken en is aan de hand van fictieve praktijkcases een aanzet gedaan voor te maken afwegingen bij de omgang met nieuwe watervragen.

In de werksessies is geconstateerd dat wanneer de nieuwe watervraag het gevolg is van bestaande activiteiten en daarmee in feite een uitbreiding van bestaande watervragen het vaak gewenst is om deze watervragen samen te nemen en op het niveau van het beheergebied en het regionale watersysteem te beschouwen. Nieuwe watervragen als gevolg van nieuwe activiteiten op nieuwe of bestaande locaties volgen veelal een eigen traject van toestemming.

Uitgangspunten en bouwstenen voor het beleidskader

Voor het beleidskader gelden de volgende uitgangspunten:

- Het beleidskader richt zich op de vraag naar zoet oppervlaktewater.
- Het te ontwikkelen beleidskader richt zich op zichtjaar 2050. Dit is ook het zichtjaar van de scenario's die in de uitgevoerde stresstest (en het DP Zoetwater) zijn gebruikt.
- Het beleidskader geeft handvatten voor het toestaan van een nieuwe watervraag, ervan uitgaande dat er planologisch geen belemmeringen zijn voor de nieuwe watervraag.
- Eventuele beperkingen aan onttrekking van zoet oppervlaktewater mogen niet leiden tot een toename van grondwateronttrekkingen of toename van het gebruik van drinkwater.
- Het beleidskader richt zich op de totale keten van een watervraag. Meerdere partijen kunnen een rol spelen. Zo kan een nieuwe watervraag van een drinkwaterbedrijf mogelijk mede het gevolg zijn van een watervraag voortkomend uit bijvoorbeeld nieuwe industriële of stedelijke ontwikkelingen. Het beleidskader moet helpen om te kunnen sturen op deze 'indirecte watervraag'. Het doel van het gebruik van het water krijgt een plek in het beleidskader.

- De bestaande waterakkoorden tussen RWS en waterschappen zijn onderdeel van bestaand beleid (zie hoofdstuk 2). Bestaand beleid is uitgangspunt voor het beleidskader. De waterakkoorden vormen het referentiekader voor het beleidskader ('huidige situatie').
- Een flexibel beleidskader is gewenst om in te kunnen spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen dient het beleidskader periodiek te worden herzien.

Samengevat is het beleidskader een hulpmiddel om een besluit te kunnen nemen over het wel of niet toestaan van een nieuwe watervraag en indien wel, onder welke voorwaarden. Het beleidskader dient beleidsmatig en bestuurlijk geborgd te worden.

Bouwstenen voor het beleidskader zijn:

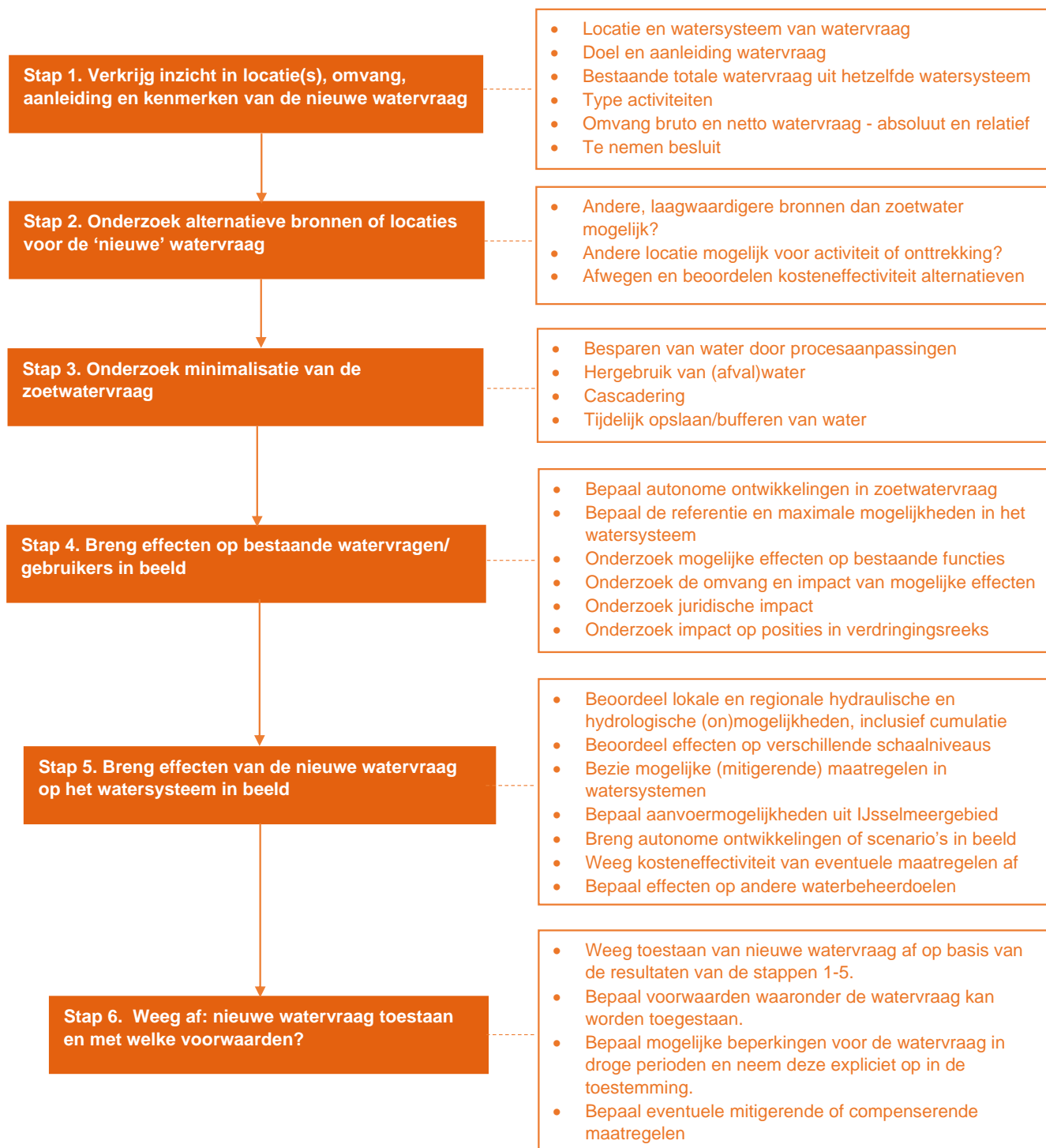
- Inzicht in de omvang en het gebruik, uitgesplitst naar gebruiksfuncties, van bestaande watervragen in de regio IJsselmeergebied als geheel en per (regionaal watersysteem in beheer van een) waterschap;
- De regionale verdringingsreeks voor de regio IJsselmeergebied en de achterliggende overwegingen daarbij, vastgelegd in de bestuursovereenkomst Regio IJsselmeergebied;
- De doelen voor het beheer van watersystemen, die rechtstreeks volgen uit de Waterwet;
- De watersystemen en bijbehorende infrastructuur op verschillende schaalniveaus: lokaal watersysteem, regionaal watersysteem, aanvoerroute gelegen regionale watersystemen, regio IJsselmeergebied (zie ook 3.2);
- Tijd en zichtjaren: verschillende situaties in een jaar en verschillende jaren. Onderscheid is gemaakt in een referentiesituatie en zichtjaren om autonome ontwikkelingen als klimaatverandering of de levensduur van een installatie voor nieuwe watervraag mee te nemen in de afweging.

Beoordeling en afweging van nieuwe watervragen

Het beleidskader is vormgegeven als een afwegingskader, bestaande uit meerdere stappen. In iedere stap vindt een deel van de te maken afwegingen plaats. Bij de invulling van de stappen is geconstateerd dat bij de afwegingen over nieuwe watervragen zowel de beoordeling van de nieuwe watervraag an sich als de effecten van de nieuwe watervraag op bestaande watervragen, gebruiksfuncties en het watersysteem een rol spelen. Deze constatering is samen met de uitgangspunten en bouwstenen de basis voor de eerste aanzet van het beleidskader. Samengevat worden in het beleidskader voor nieuwe watervragen de volgende stappen doorlopen:

1. Volledig inzicht in de locatie(s), omvang en kenmerken van de nieuwe watervraag (temporele verschillen, benodigde kwaliteit) in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat hierbij om zowel de 'bruto' als de 'netto' watervraag (als een deel van de inname ook weer wordt geloosd). Dit inzicht is nodig om doel en aanleiding van de watervraag te identificeren, welke activiteiten de nieuwe watervraag met zich mee brengt en welk instrument(en) gebruikt kunnen worden voor de toestemming van de watervraag (en daarmee de te doorlopen procedure en het bevoegd gezag).
2. Inzicht in mogelijkheden voor alternatieve bronnen voor zoet oppervlaktewater bij de nieuwe watervraag, die niet leiden tot afwenteling naar gebruik van zoet grondwater of drinkwater.
3. Inzicht in mogelijkheden voor minimalisatie van de zoetwaterbehoefte van de nieuwe watervraag. Bezie of de nieuwe watervraag kan worden geminimaliseerd door aanpassingen in de processen, hergebruik van afvalwater en/of door een vorm van zelfvoorziening door de initiatiefnemer (door bijvoorbeeld eigen waterbuffers).
4. Inzicht in effecten op bestaande, andere watervragen van aanwezige gebruiksfuncties in de regio IJsselmeergebied. Analyseer hierbij ook de consequenties voor de posities van nieuwe en bestaande watervragen in het geval de verdringingsreeks moet worden toegepast.
5. Inzicht in effecten van de nieuwe watervraag op het lokale watersysteem en op regionale watersystemen en de regio IJsselmeergebied als geheel.
6. Bepaal of nieuwe watervraag (al dan niet deels) kan worden toegestaan en welke voorwaarden daarbij horen. Benoem voorwaarden waaronder de nieuwe watervraag wel/niet toegestaan kan worden en zo ja, tot op welke hoeveelheden en wanneer. Verbind een termijn aan de toestemming voor een nieuwe watervraag, zodat periodieke heroverweging en eventuele aanpassing van een toestemming kan plaatsvinden op basis van nieuwe inzichten.

Deze stappen en de belangrijkste vragen die beantwoord moeten worden zijn schematisch weergegeven in onderstaande figuur.



De waterbeheerder doorloopt de verschillende stappen. Voor de stappen 1 t/m 3 is de waterbeheerder in gesprek met de initiatiefnemer om zo inzicht te krijgen in de omvang van de watervraag, de mogelijke alternatieven en de mogelijkheden om de watervraag zo veel mogelijk te beperken. Daarna zal de initiatiefnemer op verzoek van de waterbeheerder onderzoek moeten doen, zodat de waterbeheerder de stappen 4 en 5 kan doorlopen. De uitkomst van stap 6 bespreekt de waterbeheerder met de initiatiefnemer. In die stap kunnen de voorwaarden voor toestemming gezamenlijk worden aangescherpt en concreet gemaakt.

Aanbevelingen

Deze eerste uitwerking van een beleidskader nieuwe watervragen biedt een eerste aanzet voor de wijze van (planologische) sturing op en afweging van nieuwe watervragen. In de twee werksessies is geconcludeerd dat nadere inhoudelijke invulling en borging van het beleidskader en planologische sturing nog om vervolgstappen vraagt. De werksessies hebben ook geleid tot nieuwe en aanvullende inzichten die niet verder binnen de scope van het traject voor het voorliggende beleidskader konden worden uitgewerkt. Voor het verder implementeren en borgen van de sturingsmogelijkheden zijn nadere afspraken tussen betrokken partijen nodig en vervolgens acties van de individuele provincies en waterschappen.

Een belangrijke aanbeveling is het nader agenderen en afstemmen van dit beleidskader op landelijk niveau. Deze eerste aanzet voor een beleidskader is voor de regio IJsselmeergebied uitgewerkt. Aangezien veel autonome processen en nieuwe watervragen waarschijnlijk leiden tot een extra watervraag uit het hoofdwatersysteem, dienen zeker grote nieuwe watervragen uiteindelijk op landelijk niveau te worden afgewogen en onderbouwd. Er is sprake van een nauwe relatie met de zoetwatervoorziening voor andere delen van het land, omdat het toestaan van een nieuwe watervraag ook kan leiden tot veranderingen in wateraanbod en de waterverdeling en daarmee een bovenregionale afweging vergen. Zodra ook wateraanvoer vanuit het IJsselmeergebied nodig is, worden nieuwe watervragen indirect ook onderdeel van het landelijk vraagstuk over de zoetwaterverdeling in droge perioden. Ook is sprake van een nauwe relatie met de verdringingsreeks en het concretiseren van de beleidslijnen voor 'Water en bodem sturend'. Daarom is het sterk aan te bevelen dit beleidskader landelijk te agenderen en dit beleidskader op basis van landelijke afstemming en afspraken verder uit te werken en waar relevant aan te passen.

Daarnaast wordt aanbevolen om:

- Goede referentie - Te bezien hoe autonome toename van bestaande watervragen als gevolg van klimaatverandering (zoals verdamping en beregening) kan worden geobjectiveerd, zodat beoordeling van nieuwe watervragen kan plaatsvinden op basis van een goede referentiesituatie.
- Definitie van zoetwater – gezamenlijk komen tot een eenduidige definitie van het chloridegehalte (en/of andere parameters) die gehanteerd wordt voor afstemming over zoetwatervoorziening.
- 'Water en bodem sturend' - De beleidslijnen en -voornemens vanuit 'water en bodem sturend' over zoetwaterbeschikbaarheid verder te concretiseren. Uitbreiding van bestaande watervragen, vooral als gevolg van autonome processen als bodemdaling en klimaatverandering vraagt dat waterbeheerders concreet invullen wat water en bodem sturend betekent. Belangrijk is dat waterbeheerders de toekomstige 'grenzen van hun watersystemen' kennen en vastleggen. Als aanvulling op bestaande normen en kaders voor waterveiligheid en wateroverlast kunnen ook kaders voor watertekorten worden uitgewerkt. Doel is gebruikers waterbewust te laten zijn, ook van de gevolgen van klimaatveranderingen voor hun gebruik: de frequentie van watertekorten zal in de toekomst waarschijnlijk toenemen en daarbij komen 'nieuwe' grenzen van het watersysteem in zicht. Dit kan helpen om waterbewustzijn en inzet op waterbesparing bij gebruikers te stimuleren.
- Rol van waterakkoorden - Nader in te vullen hoe waterakkoorden bij de toetsing van een watervraag gebruikt kunnen worden. Dit vraagt ook om aanpassing van de bestaande waterakkoorden, mede in verband met de autonome ontwikkeling in de bestaande watervragen, maar ook met het oog op de veranderende waterbeschikbaarheid en de afspraken in de Bestuursovereenkomst Regio IJsselmeergebied.
- Bestaande watervragen - Te bezien in hoeverre bestaande watervragen kunnen worden gestimuleerd en gefaciliteerd tot minder zoetwatergebruik. Denk ook aan stimuleringsregelingen om minder water te gebruiken en dat bedrijven die minder water gebruiken dat ook later als extra water terugkrijgen: een gesloten waterbalans in de tijd voor bedrijven.
- Indieningsvereisten - voor meldingen en vergunningaanvragen voor onttrekkingen uit oppervlaktewater indieningsvereisten uit te werken en op te nemen in instrumenten als de Omgevings- en Waterschapsverordeningen en/of beleidsregels van betrokken overheden. Dit is van belang om de stappen in het beleidskader op basis van goede en volledige informatie te kunnen doorlopen. In het verlengde hiervan is het ook gewenst om in een vergunning of andere toestemming voor nieuwe watervragen een looptijd en/of periodieke herziening te introduceren. De werkwijze bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor lozingen van zeer zorgwekkend stoffen (ZZS) kan mogelijk als voorbeeld dienen.
- Beoordelingsmethodiek 'kosteneffectiviteit' - Een systematiek voor beoordeling van kosteneffectiviteit te ontwikkelen voor het gebruik van alternatieve bronnen en het beperken van de zoetwatervraag (via BBT). Als voorbeeld kan de kosteneffectiviteitstoets voor minimalisatie van ZZS-emissies worden gebruikt.
- Informatiebehoefte bij afwegingen - De benodigde informatie uit te werken om de geschetste afwegingen en keuzes te kunnen maken. Met name het afwegen van langjarige schade voor bepaalde gebruiksfuncties en hoe daarmee om te gaan is een lastig dilemma.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Inhoudsopgave	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding: afnemende zoetwaterbeschikbaarheid en toenemende waterbehoefte	9
1.2 Doelen beleidskader nieuwe watervragers	10
1.3 Gevolgd proces en werkwijze	11
1.4 Leeswijzer	11
2 Context en achtergrond	12
2.1 Stresstest Deltaprogramma zoetwater	12
2.2 Bestaand beleid voor zoetwatervoorziening	12
2.3 Bestuursovereenkomst Waterverdeling Regio IJsselmeergebied	16
2.4 Relevante ontwikkelingen	16
3 Begrippen en uitgangspunten	19
3.1 Definitie nieuwe watervraag	19
3.2 Schaalniveaus van watersystemen	19
3.3 Uitgangspunten beleidskader	21
4 Sturingsmogelijkheden watervragen	22
4.1 Beschikbare instrumenten	22
4.1.1 Instrumenten onder bestaande wet- en regelgeving (WRO, Waterwet)	22
4.1.2 Instrumenten onder de Omgevingswet	24
4.2 Sturingsmogelijkheden nieuwe watervragen	26
5 Boordeling en afweging nieuwe watervragen	30
5.1 Beleidskader: opzet en hoofdlijnen	30
5.2 Stap 1 – Inzicht in de nieuwe watervraag	32
5.3 Stap 2 – Inzicht in alternatieven voor zoetwater	33
5.4 Stap 3 – Inzicht in mogelijkheden voor minimalisatie van de zoetwatervraag	34
5.5 Stap 4 – Inzicht in gevolgen voor bestaande watervragen	35
5.6 Stap 5 – Inzicht in gevolgen voor het watersysteem	36

5.7	Stap 6 – Afweging en bijbehorende voorwaarden en voorschriften	37
6	Aanbevelingen	39
6.1	Inhoudelijke uitwerking beleidskader	39
6.2	Inbedding en borging van het beleidskader	40
7	Geraadpleegde documenten en informatie	42
	Colofon	43

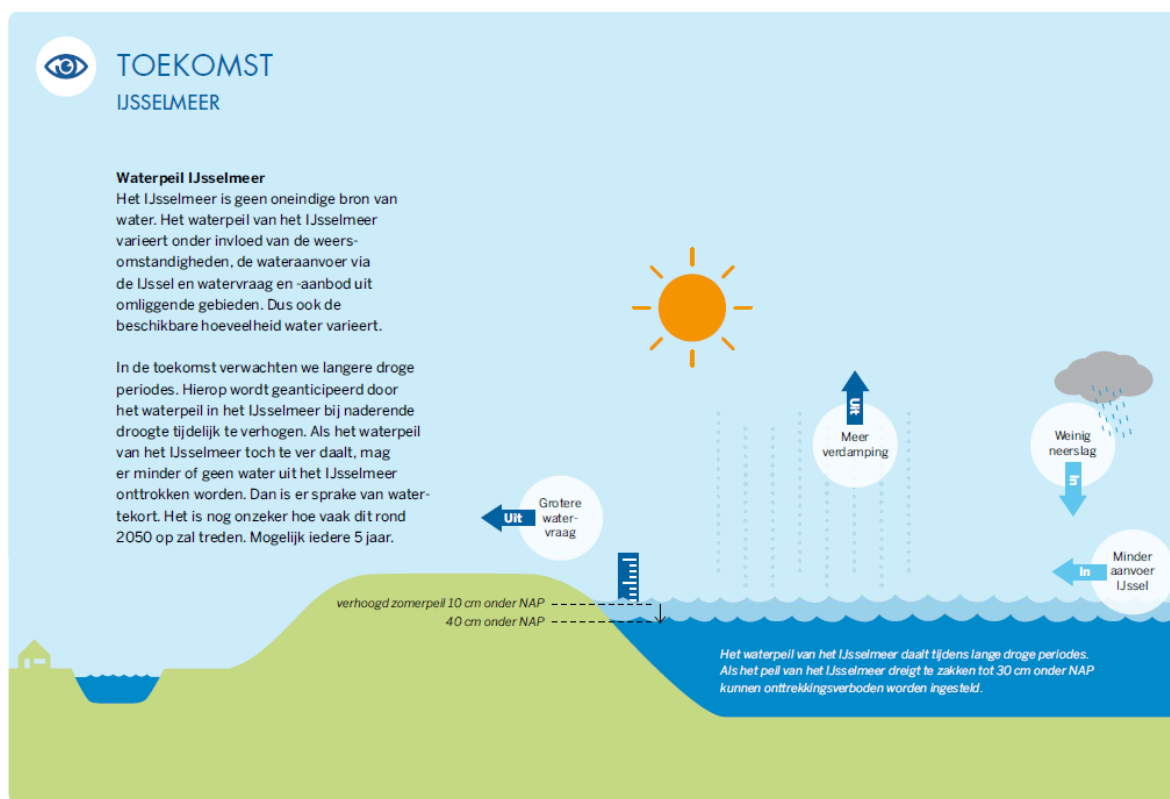
1 Inleiding

1.1 Aanleiding: afnemende zoetwaterbeschikbaarheid en toenemende waterbehoefte

Het systeem van IJsselmeer, Markermeer-IJmeer, Ketelmeer en de randmeren – hierna ‘het IJsselmeergebied’ genoemd¹ – is het grootste zoetwaterreservoir van Nederland en is cruciaal voor de watervoorziening van heel Noord-Nederland. Onder meer de landbouw, de industrie en de natuur zijn in droge tijden sterk afhankelijk van de aanvoer van water uit het IJsselmeergebied. Daarnaast heeft PWN een innamepunt van oppervlaktewater voor drinkwaterproductie bij Andijk, waarvoor de beschikbaarheid van zoet IJsselmeerwater als bron van groot belang is. Het IJsselmeergebied is dan ook van groot economisch en maatschappelijk belang.

De beschikbaarheid van zoet water in de gehele regio IJsselmeergebied geeft tot op heden nog zelden aanleiding tot zorg, maar dit gaat in de toekomst fors veranderen. Veranderingen in de beschikbaarheid van zoetwater in het zomerhalfjaar zijn recent onderzocht met een stresstest, uitgevoerd in het kader van het Deltaprogramma (DP) Zoetwater (Deltares, 2021). Hieruit blijkt dat de inlaat van water uit het IJsselmeergebied naar omliggende regionale watersystemen in de toekomst tot eens per 5 jaar beperkt kan worden als gevolg van een te laag waterpeil in het IJsselmeer.

De frequentie van het overschrijden van het kritieke peil in het IJsselmeergebied van -0,40 m NAP gaat naar verwachting ook fors toenemen: van afgerond eens in de 150 jaar in de bestaande situatie naar afgerond eens in de 10 tot 20 jaar in de toekomst. Door het veranderende klimaat gaat de watervraag van een droog jaar (zoals opgetreden in 2018) toenemen van eens in 20 jaar in de bestaande situatie naar eens per 2 jaar in de toekomst (Deltares, 2021). Deze problematiek is in een visualisatie samengevat (zie figuur 1).



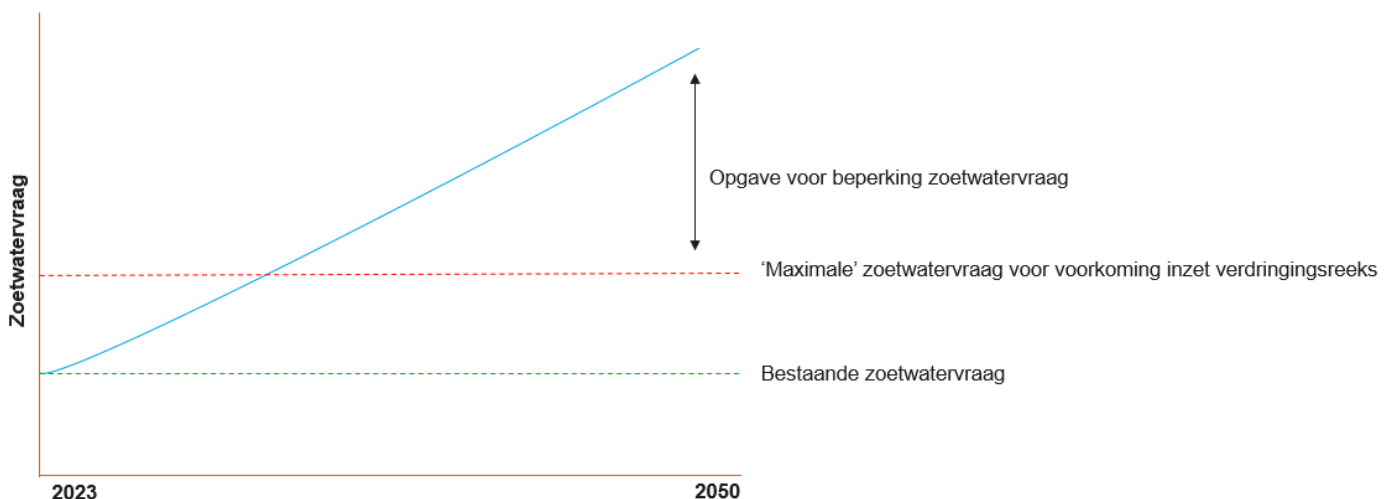
Figuur 1. Schematische weergave van verwachte ontwikkelingen in wateraanvoer en wateronttrekking in de regio IJsselmeergebied (bron: HKV, KnowH2O & Deltares, 2022).

¹ Voor definities en uitleg bij gehanteerde begrippen wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

De effecten van een afname van de beschikbaarheid van zoet water en een grotere vraag naar zoet water in de regio IJsselmeergebied zijn divers en verstrekkend:

- Toenemende verzilting op het IJsselmeer en in de regionale watersystemen door toenemende kwel en minder doorspoeling;
- Veranderingen in het peil van het IJsselmeer, Markermeer, Veluwemeer en randmeren en in het hoofdwatersysteem met mogelijk gevolgen voor andere functies, maar ook met mogelijke effecten op inlaat van zoet water vanuit het hoofdwatersysteem naar regionale watersystemen
- Dalende oppervlaktewaterpeilen in regionale watersystemen met mogelijk effecten op diverse functies (waterkeringen, kunstwerken, bebouwing, natuur, landbouw, scheepvaart, etc.)
- Er kan door dit alles onbalans ontstaan in vraag en aanbod van zoet water voor activiteiten en functies die water vragen. De beschikbaarheid van zoet water kan in het geding komen, met mogelijk ingrijpende gevolgen voor economische en maatschappelijke functies.

Het beperken van de vraag naar zoet water is belangrijk om de beschikbaarheid van voldoende zoet water voor alle functies zoveel mogelijk te waarborgen, ook in de toekomst. Deze opgave voor het beperken van de toekomstige watervraag is samengevat in figuur 2.



Figuur 2. Schematische weergave van de opgave voor het beperken van de zoetwatervraag.

In de Bestuursovereenkomst Waterverdeling Regio IJsselmeergebied is afgesproken om met alle bij het (zoet)waterbeheer betrokken partijen te komen tot een beleidskader voor 'nieuwe watervragers': een beleidskader dat zorgt voor de juiste afwegingen en sturing bij een toenemende zoetwatervraag als gevolg van zowel nieuwe als bestaande activiteiten en functies. Voorliggend document bevat een eerste aanzet voor dit beleidskader.

1.2 Doelen beleidskader nieuwe watervragers

Hoofddoel voor het beleidskader is het zo laag mogelijk houden van de vraag naar zoet oppervlaktewater, van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en van nieuwe watergebruikers, om watertekorten in de (nabije) toekomst te voorkomen. Subdoelen hierbij zijn:

1. Duidelijke en consistente afspraken over hoe om te gaan met nieuwe watervragen;
2. Tijdig kunnen sturen van de waterbehoefte van nieuwe watervragers en de mogelijke gevolgen daarvan;

3. Gebruik van zoet water in de regio IJsselmeergebied zoveel mogelijk beperken in droge perioden² en daarbij waterbewustzijn te stimuleren, zodat inzet van de verdringingsreeks ten tijde van waterschaarste zoveel mogelijk beperkt wordt.

De doelgroepen voor het beleidskader zijn de watergebruikers (met een nieuwe watervraag), de betrokken waterbeheerders en bevoegde gezagen voor ruimtelijke ontwikkelingen die consequenties hebben voor (een toename van) de zoetwatervraag uit de regio IJsselmeergebied (zowel grond- als oppervlaktewater).

Dit beleidskader is als eerste aanzet voor de regio IJsselmeergebied uitgewerkt. Er is echter sprake van een nauwe relatie met de zoetwatervoorziening voor andere delen van het land, omdat watervraag en -aanbod en de daarbij behorende waterverdeling een bovenregionale afweging vergen. Ook is sprake van een nauwe relatie met de afwegingen in de verdringingsreeks. Daarom is het noodzakelijk dit beleidskader landelijk te agenderen en op basis van landelijke afstemming en afspraken verder aan te vullen of waar relevant aan te passen.

1.3 Gevolgd proces en werkwijze

Voorliggende aanzet voor een beleidskader is tot stand gekomen in een traject met alle waterbeheerders en provincies in de regio IJsselmeergebied, in de periode december 2022 – maart 2023. Er is uit deze partijen een begeleidingsgroep gevormd die het proces bij de totstandkoming van het beleidskader heeft aangestuurd en op onderdelen heeft meegedacht bij inhoudelijke overwegingen en keuzes.

Naast beperkte bureaustudie voor het in beeld brengen van de context, bestaande situatie en inzet van mogelijke sturingsinstrumenten is het beleidskader op hoofdlijnen tot stand gekomen in twee fysieke werksessies met vertegenwoordigers van de betrokken partijen. Tijdens de werksessies zijn uitgangspunten, definities en stappen gezamenlijk besproken en is aan de hand van fictieve praktijkcases een aanzet gedaan voor te maken afwegingen bij de omgang met nieuwe watervragen.

In de twee werksessies is ook geconcludeerd dat nadere inhoudelijke invulling en borging van het beleidskader en planologische sturing nog om vervolgstappen vraagt. De werksessies hebben ook geleid tot nieuwe en aanvullende inzichten die niet verder binnen de scope van het traject voor het voorliggende beleidskader konden worden uitgewerkt. Deze onderwerpen zijn verwerkt in de aanbevelingen voor vervolgstappen (hoofdstuk 6) van dit document.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft beknopt de (beleids)context voor het beleidskader weer. Dit is bedoeld ter verduidelijking van de aanleiding, de bestaande watervragen in de regio IJsselmeergebied en actuele ontwikkelingen in het omgaan met zoetwaterschaarste. In hoofdstuk 3 worden vervolgens definities bij gehanteerde begrippen beschreven en zijn uitgangspunten opgenomen die zijn gehanteerd bij het opstellen van het beleidskader. Een overzicht van ruimtelijke, planologische instrumenten en de mogelijke inzetbaarheid ervan bij sturing van nieuwe watervragen is opgenomen in hoofdstuk 4. Dit overzicht geeft inzicht in de sturingsmogelijkheden op de locatie van nieuwe watervragen, maar ook in de mogelijkheden voor afwegingen over een toestemming voor een nieuwe watervraag en de daarbij te hanteren voorwaarden en voorschriften. Op de inhoudelijke wijze van afwegen van een nieuwe watervraag wordt ingegaan in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk worden de te volgen stappen beschreven, leidend tot een besluit over een nieuwe watervraag en eventueel daaraan verbonden voorwaarden of voorschriften. Tot slot worden in hoofdstuk 6 een aantal aanbevelingen beschreven voor enerzijds het verder inhoudelijk uitwerken van de te maken afwegingen voor een nieuwe watervraag en anderzijds voor verdere implementatie en borging van sturingsinstrumenten en het beleidskader.

² Van een droge periode is sprake wanneer er meerdere weken een zoetwatertekort is in (delen van) de regio IJsselmeergebied en fase 1 van de verdringingsreeks in (delen van) deze regio in werking treedt. Hierbij speelt indirect ook de watervraag in niet-droge perioden een rol: veel water onttrekken bij voldoende waterbeschikbaarheid kan leiden tot een eerder en groter watertekort in droge perioden.

2 Context en achtergrond

2.1 Stresstest Deltaprogramma zoetwater

Uit de stresstest voor het Deltaprogramma zoetwater (Deltares, 2021) is duidelijk geworden dat de kans op een watertekort in de regio IJsselmeergebied richting 2050 meer toeneemt dan voorzien. Waar het peilbesluit voor het IJsselmeergebied uitgaat van een kans op een watertekort van eens in de vijftig jaar, blijkt uit de stresstest dat zonder aanvullende maatregelen de kans op een watertekort fors toeneemt naar eens in de vijf jaar (op basis van het STOOM-scenario voor 2050).

De kans op een watertekort neemt toe als gevolg van lagere rivierafvoeren en minder neerslag. Voor het IJsselmeergebied kunnen dergelijke omstandigheden leiden tot een afnemende aanvoer vanuit de IJssel, meer zoutindringing bij de Afsluitdijk en een minder optimale vulling van de strategische zoetwaterbuffer in het IJsselmeergebied. Daarbij stijgt het watergebruik, onder andere vanwege het tegengaan van bodemdaling in veenweidegebieden. Deltares heeft de gevolgen van deze ontwikkelingen met een stresstest nader in beeld gebracht. In de berekeningen voor de stresstest zijn mogelijk niet alle ontwikkelingen in de watervraag meegenomen, zoals een mogelijke watervraag voor koeling (waaronder datacentra). Uit de stresstest komt naar voren dat juist in de meest droge periodes meer water dan op dit moment nodig zal zijn voor peilbeheer, doorspoeling en beregening. Mede hierdoor wordt de strategische zoetwaterbuffer in het IJsselmeergebied mogelijk vaker ontoereikend om in de zoetwatervraag te voorzien. Ook vermindert de effectiviteit van zoetwatermaatregelen in de regio IJsselmeergebied (Deltares, 2021).

2.2 Bestaand beleid voor zoetwatervoorziening

Waterverdeling en verdringingsreeks

In de bestaande situatie is er in de regio IJsselmeergebied door het huidige beheer van de zoetwatervoorraad doorgaans geen sprake van zoetwatertekort gedurende het jaar. Via de IJssel wordt voldoende water aangevoerd om in de totale zoetwatervraag te kunnen voorzien. Het surplus wordt via de spuisluizen in de Afsluitdijk afgevoerd naar de Waddenzee. In droge periodes kan in de huidige situatie zoetwatertekort (nog) worden voorkomen door tijdig in te grijpen, bijvoorbeeld door voorafgaand het waterpeil in het IJsselmeer eerder op te zetten. Voor kritieke situaties is er een verdringingsreeks voor de waterverdeling ontwikkeld.

Als op het IJsselmeer, Ketelmeer en Markermeer een watertekort ontstaat, als gevolg van een beperkte Rijnafvoer en toenemende zoetwatervraag in droge periodes, gaat Rijkswaterstaat in gesprek met alle waterschappen, die afhankelijk zijn van dit zoete water, om het zo goed mogelijk te verdelen. Het besluit over de uiteindelijke waterverdeling en inzet van de regionale verdringingsreeks wordt genomen door het Regionaal Droogte Overleg (RDO) Noord en op nationaal niveau door de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW), die de minister informeert en adviseert over onder meer de toepassing van de landelijke verdringingsreeks. Voor het IJsselmeergebied geldt een specifieke verdringingsreeks, waar het RDO Noord over besluit.

In overeenstemming met het Landelijke Draaiboek Waterverdeling en Droogte evalueert het RDO Noord het droogteseizoen. Op basis van deze evaluatie kunnen partijen zowel gezamenlijk als afzonderlijk een verzoek doen om de afspraken in de bestuursovereenkomst te actualiseren.

Waterbehoefte en waterakkoorden

RWS en de betrokken waterschappen hebben in verschillende waterakkoorden de bestaande waterbehoefte (maximaal te onttrekken hoeveelheden zoet water) uit het IJsselmeergebied vastgelegd. De vastgestelde waterbehoefte per waterakkoord zijn samengevat in figuur 3. Deze vastgestelde waterbehoefte is door de betrokken waterbeheerders aangeduid als referentiesituatie voor de bestaande totale zoetwatervraag, waaraan toekomstige, nieuwe watervragen moeten worden getoetst (bron: Bestuursovereenkomst Waterverdeling regio IJsselmeergebied). Binnen de afspraken van een waterakkoord hebben partijen de ruimte om gezamenlijk keuzes te maken over waterverdeling, mits dit niet leidt tot verandering in de volgorde van de verdringingsreeks.

Werkelijk zoetwatergebruik in de regio IJsselmeergebied

Tabel 1 en de figuren 4 en 5 geven een beeld van de bestaande verdeling van de watervraag in de regio IJsselmeergebied over verschillende gebruiksfuncties door de verschillende waterbeheerders. Figuur 6 geeft een vergelijking weer tussen deze werkelijke, bestaande watervraag en de afspraken over watervragen in de bestaande waterakkoorden.

	Totaal	Fryslan	HHNK	Hunze en A&S	RWS MN	Noorderzijvest	Vallei en Veluwe	Vechtstromen	AGV	WDDelta	Ziiberzeland
Waterakkoord Drenthe	13,4	0,1		4,8		0,3		2,6		5,6	
Waterakkoord Noord	89,4	63,4		17,5		6,5					2
Waterakkoord Noordoostpolder	26,4									6,4	20
Waterakkoord zuidelijk en oostelijk Flevoland	10										10
Waterakkoord HHNK en AGV	61,4		47,4						14		
Waterakkoord Vallei en Eem	1,1						1,1				
Waterakkoord Veluwe	2,2						2,2				
Rijkwaterstaat geen waterakkoord	210				210						
Totaal Waterakkoorden	413,9	63,5	47,4	22,3	210	6,8	3,3	2,6	14	12	32

Figuur 3. Overzicht van bestaande waterbehoeftes (2021) per organisatie in m³/s, zoals vastgelegd in bestaande waterakkoorden (bron: Bestuursvereenkomst Waterverdeling regio IJsselmeergebied, 2022). Dit overzicht is in de Bestuursvereenkomst aangeduid als referentiesituatie voor het te ontwikkelen beleidskader voor nieuwe watervragen.

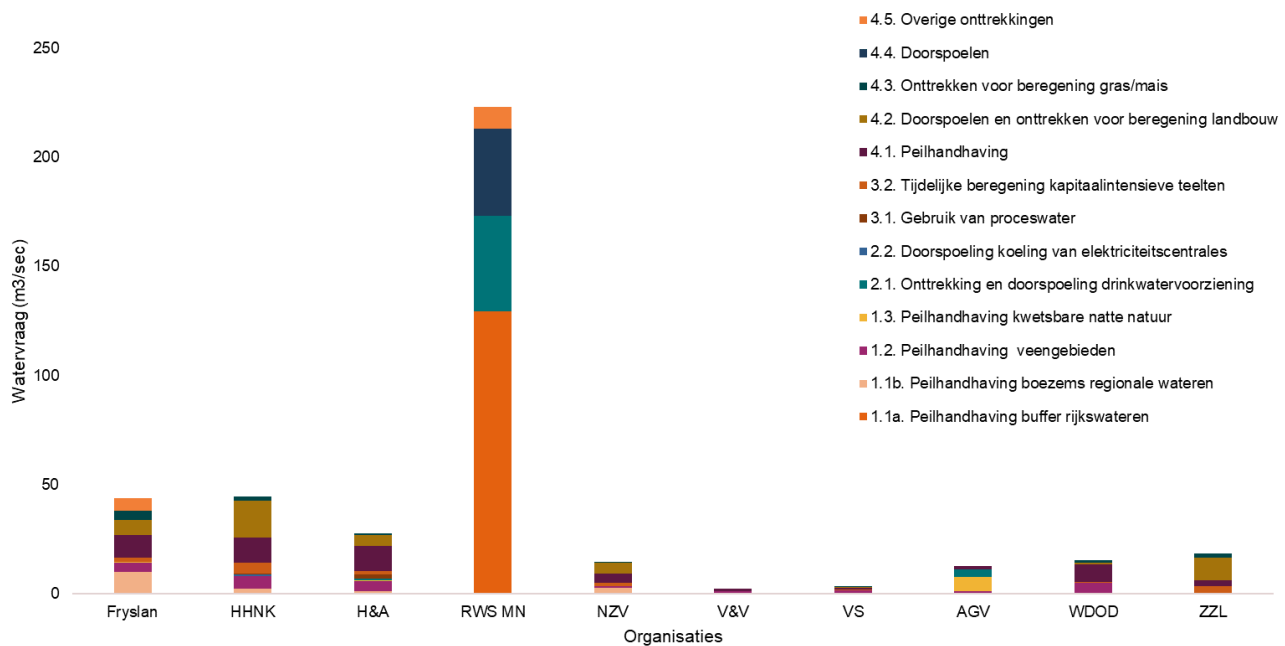
Tabel 1. Overzicht van de maximale watervraag voor de zomerperiode in de bestaande situatie per waterbeheerder in m³/s (bron: Bestuursvereenkomst regio IJsselmeergebied). NB. Ten opzichte van de totale watervraag is in onderstaand overzicht sprake van een afrondingsverschil van 0,2 m³/s ten opzichte van de watervraagtabel in de Bestuursvereenkomst.

		Fryslan	HHNK	H&A	RWS MN	NZV	V&V	VS	AGV	WDD	ZZL	Totaal
Verdringingsreeks	Watervraag											
1.1a	Peilhandhaving hoofdwatersysteem, voor zover dat nodig is voor het garanderen van de veiligheid en het voorkómen van onomkeerbare schade (buffer rijkswateren)				129,3							129,3
1.1b	Peilhandhaving hoofdwatersysteem, voor zover dat nodig is voor het garanderen van de veiligheid en het voorkómen van onomkeerbare schade (boezems regionale wateren)	10,0	2,0	1,0		2,6	0,1	0,2	0,3			16,2
1.2	Peilhandhaving van alle veengebieden, zowel landelijk als stedelijk gebied, ter voorkoming van klink en zetting van de bodem en schade aan bebouwing en infrastructuur als gevolg van aantasting van de fundering	4,0	6,1	4,7		0,6	1,0	1,3	0,8	4,7	0,1	23,4
1.3	Peilhandhaving van alle kwetsbare natte natuur*	0,3	0,0	0,2		0,0	0,1		6,5	0,0	0,0	7,2
2.1	Onttrekking en eventuele doorspoeling ten behoeve van de drinkwatervoorziening			1,0	44,0				3,5			48,5
2.2	Doorspoeling voor koeling van elektriciteitscentrales		0,6									0,6
3.1	Gebruik van proceswater		0,3	1,7				0,1				2,1

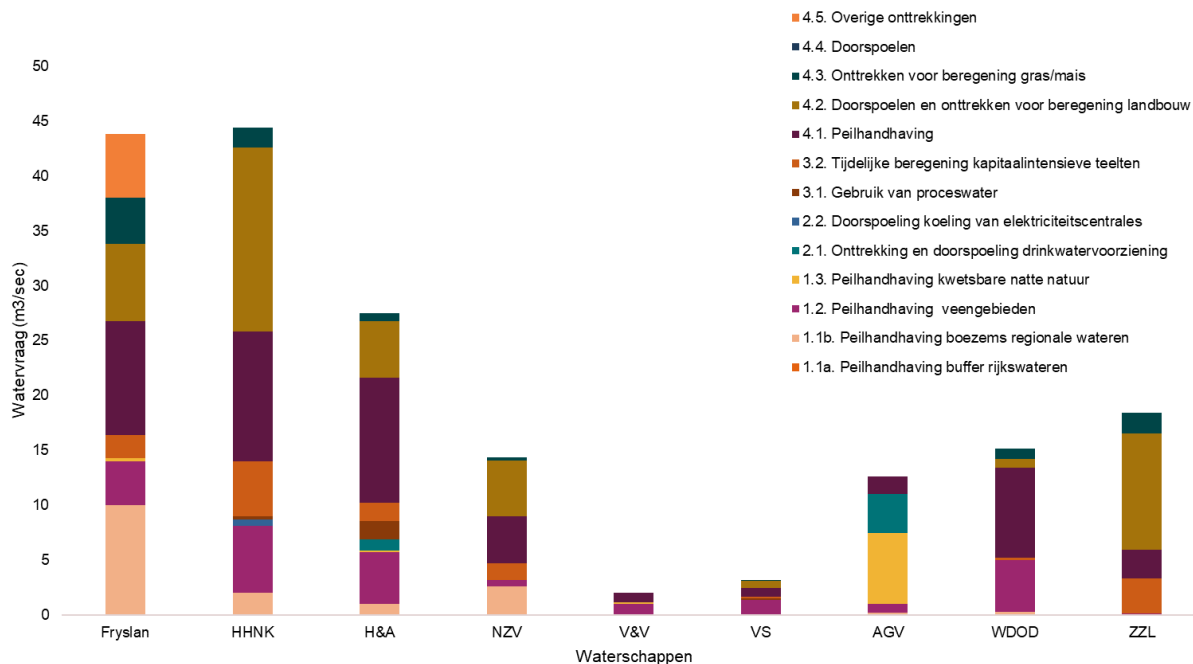
Verdringingsreeks Watervraag		Fryslan	HHNK	H&A	RWS MN	NZV	V&V	VS	AGV	WDOD	ZZL	Totaal
3.2	Reservering Tijdelijke beregening kapitaalintensieve teelten**	2,1	5,0	1,6		1,5	0,0	0,2	0,0	0,2	3,2	**
4.1	Peilhandhaving	10,4	11,8	11,4		4,3	0,9	0,8	1,6	8,2	2,6	52,0
4.2	Doorspoelen en onttrekken voor beregening landbouw	7,0	16,8	5,2		5,1	0,0	0,6	0,0	0,8	10,6	46,1
4.3	Onttrekken voor beregening gras/mais	4,2	1,8	0,7		0,3	0,0	0,1	0,0	0,9	1,9	9,9
4.4	Doorspoelen				40,0							40,0
4.5	Overige onttrekkingen	5,8			10,0							15,8
Totaal		41,7	39,4	25,9	223,3	12,9	2,0	3,0	12,6	14,9	15,3	391,0

* De watervraag van kwetsbare natte natuurgebieden (1.3) die ook zijn gelegen in peilhandhaving veengebied (1.2), is opgenomen onder de hoogste subcategorie 1.2. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het Bargerveen.

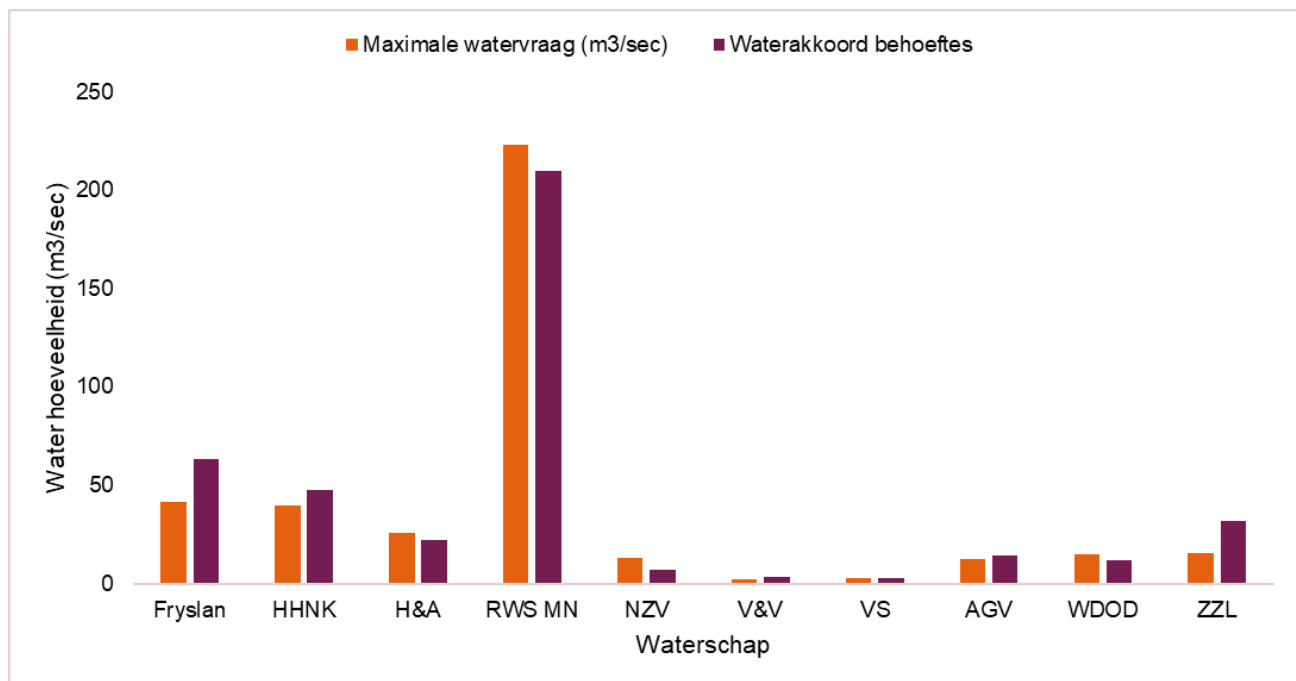
** Watervraag subcategorie 3.2 kan alleen onder voorwaarden worden toegekend. Het betreft een reservering.



Figuur 4. Maximale watervraag in de bestaande situatie van de verschillende waterschappen in de regio IJsselmeergebied, inclusief RWS MN.



Figuur 5. Maximale watervraag in de bestaande situatie van de verschillende waterschappen in de regio IJsselmeergebied, zonder weergave van RWS MN.



Figuur 6. Vergelijking tussen behoeftes waterakkoorden en maxime watervraag (verdringingreeks) per waterschap in de bestaande situatie (2021).

Uit figuur 6 blijkt dat de waterschappen Hunze en Aa's, Noorderzijlvest, Vechtstromen, Drents-Overijsselse Delta en ook RWS Midden-Nederland in de huidige situatie al een grotere watervraag hebben dan wat is vastgelegd in de bestaande waterakkoorden zoals opgenomen in figuur 3.

2.3 Bestuursovereenkomst Waterverdeling Regio IJsselmeergebied

De bestuursovereenkomst voor de regio IJsselmeergebied is gericht op een regionale aanpak en het maken van afspraken voor waterverdeling voor de regio tijdens perioden van droogte en watertekort. Het doel van de bestuursovereenkomst is gericht op een toekomstbestendige zoetwatervoorziening en specifiek:

1. te komen tot een afgestemde rangschikking van belangen binnen de categorieën 3 en 4³ van de nationale verdringingsreeks voor het IJsselmeergebied;
2. afspraken over de waterverdeling in het IJsselmeergebied te bekrachtigen. Waaronder de afspraak dat betrokken partijen zich inspannen om alle watergebruikers waterbesparende maatregelen te laten nemen en de watervraag niet te laten toenemen. Eén van de afspraken in de bestuursovereenkomst is ook om als betrokken overheden en waterbeheerders op uniforme wijze om te gaan met nieuwe watervragen. Daarvoor is een gezamenlijk beleidskader gewenst.

Ook wordt in de bestuursovereenkomst gesteld dat de betrokken partijen zich inspannen om een 'beleidskader uitbreiding bestaande en nieuwe watervragers' te ontwikkelen en afspraken over dit onderwerp verder uit te werken. In het achtergronddocument bij de bestuursovereenkomst is een aanbeveling uitgeschreven voor het opstellen van een dergelijk beleidskader – zie onderstaand tekstkader.

Aanbeveling beleidskader nieuwe watervragers (bron: achtergronddocument bestuursovereenkomst)

Stel een beleidskader op voor nieuwe watervragers in het voorzieningengebied van de regio IJsselmeergebied. Stel dit beleidskader op in een samenwerking tussen provincies/ gemeenten (verantwoordelijkheid ruimtelijke ordening) en de waterschappen/RWS (verantwoordelijkheid watervoorziening).

- *Zorg voor een goede afstemming met het Rijk gedurende de uitwerking.*
- *Zorg dat het beleidskader niet leidt tot hindermacht, maar wel tot een goede borging van de huidige en toekomstige waterverdeling.*
- *Houd rekening (bijvoorbeeld in de formulering) met het feit dat de actualiteit het beleidskader inhaalt.*
- *Bepaal, waar nodig in samenwerking met het Rijk, onder welke categorie in de verdringingsreeks de watervraag van nieuwe grootschalige ontwikkelingen zoals datacentra, waterstofproducties en tegengaan van bodemdaling in veenweidegebieden vallen.*
- *Indien keuzes leiden tot verdringing in de reeks, bepaal dan ook hoe compensatie kan plaatsvinden.*
- *Werk uit welke instrumenten nodig zijn en hoe een beleidskader landt bij alle daarvoor bevoegde organisaties.*

2.4 Relevante ontwikkelingen

Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

Het NPLG is gericht op een duurzame toekomst voor het landelijk gebied en de daarin aanwezige functies en belangen. Het NPLG bevat een aantal 'structureerende keuzes' gericht op onder meer het waterbeheer. Deze keuzes bevatten ordenende principes, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. De keuzes gaan in op de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Daarmee beschrijft het NPLG de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's voor het landelijk gebied door de provincies.

³ Categorie 3: Kleinschalig hoogwaardig gebruik (subcategorieën: industrieel proceswater, tijdelijke beregening kapitaalintensieve gewassen); Categorie 4: Overige belangen (economische afweging ook voor natuur) (subcategorieën: peilhandhaving, doorspoelen en onttrekking voor beregening van akkerbouw; beregening van gras/maïs; doorspoelen; overige belangen).

Tabel 2. Korte beschrijving van structurende keuzes met een directe of indirecte relatie met de noodzaak tot wateraanvoer vanuit het IJsselmeergebied (bron: Ontwikkeldocument NPLG).

Structurende keuzes met directe doorwerking	Toelichting
Verhogen van en toestaan van fluctuaties van het IJsselmeerpeil	Aangepast peilbeheer op het IJsselmeer vergroot de zoetwaterbeschikbaarheid.
Overgangsgebieden	Een gebied rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar functies en activiteiten een bijdrage moeten leveren aan natuurherstel
Bufferstroken langs beekdalen op hoge zandgronden	Voor waterkwaliteit ruime bufferstroken in beekdalen op zandgronden realiseren, ook bijdragend aan infiltratie grondwater.
Peilopzet veenweide	Toewerken naar vernatting van veenweidegebieden om CO ₂ emissie en bodemdaling te beperken.
Ruimte voor waterberging	Langs waterkeringen en rivierbedden, en langs grote wateren vanwege peilfluctuaties. Betere ruimtelijke inrichting en voor het vaststellen van grenzen aan het gebruik van grond- en oppervlaktewater. Voldoende ruimte piekopvang.
Waterbeschikbaarheid verzilte gebieden	Acceptatie van tijdelijke toename regionale verzilting en aanpassing van het landgebruik hierop, als gevolg van minder beschikbaarheid van zoet water voor doorspoelen en beregenen.
Invulling 10% groenblauwe dooradering	Uitleg over inpassingsmogelijkheden van landschapselementen die bijdragen aan het realiseren van 10% groenblauwe dooradering

Het NPLG focust niet specifiek op de watervraag in de regio IJsselmeergebied. Voor de periode tot 2100 dient volgens het NPLG nader verkend te worden welke maatregelen nodig zijn om te zorgen dat watervraag en wateraanbod in balans blijven. Dit vraagt naar verwachting om intensivering van gebiedsmaatregelen betreffende ontwatering, afwatering, grondwateronttrekkingen en grondwateraanvulling. Hiermee wordt getracht om voor maatschappelijke belangen blijvend in de watervraag vanuit de grote rivieren te voorzien. Via 'water vasthouden' wordt ingezet om overige landgebruiksfuncties zoveel als mogelijk te voorzien van voldoende gebiedseigen water, zodat economische schade door droogte en watertekorten wordt beperkt.

Water en bodem sturend

Het IJsselmeergebied is volgens de Kamerbrief 'Water en Bodem sturend' van 25 november 2022 de nationale zoetwaterbuffer. Daardoor speelt het een sleutelrol in de waterhuishouding en het (water)ecologisch systeem van ons land. In de Kamerbrief 'Water en Bodem sturend' wordt niet specifiek ingegaan op toename van de zoetwatervraag uit het IJsselmeergebied. Wel wordt aangegeven dat in 2026 een herijking plaatsvindt van onder meer de Deltabeslissingen Zoetwater en IJsselmeergebied. Hierbij wordt de aanscherping van de normen voor vasthouden, bergen en afvoeren van het water nationaal en regionaal in onderlinge samenhang afgewogen.

Uitspraken en keuzes uit de beleidsbrief met relevantie voor het op te stellen beleidskader zijn:

- Veerkracht vergroten: de ruimtelijke inrichting en het landgebruik worden aangepast op waterbeschikbaarheid.
- Creëren ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in onze ruimtelijke inrichting, landgebruik en -beheer. Hiermee vergroten we de veerkracht van zowel het hoofdwater- als regionale watersysteem.

- Voor het beschikbaar hebben en houden van voldoende water, moet ook extra ruimte gevonden worden in het regionale watersysteem. Bodemverbetering en een verbeterde sponswerking kunnen aanvullend een bijdrage leveren.
- Voor het hoofdwatersysteem is de ambitie om weerbaar te zijn tegen een droogte die bij een scenario van grote klimaatverandering en sterke groei van economie en bevolking gemiddeld eens in de 20 jaar voorkomt.
- Nationaal plan van aanpak drinkwaterbesparing, met als doelstelling 20% reductie van drinkwatergebruik.
- Er wordt toegewerkt naar nieuwe en diverse drinkwaterbronnen. Hiermee zorgen we voor voldoende drinkwaterbronnen van voldoende kwaliteit.
- Voor de laagveengebieden:
 - We bewegen naar een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld toe, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd.
 - We minimaliseren de aanvoer van gebiedsvreemd water. Daardoor houden we zoveel mogelijk zoetwater beschikbaar voor peilopzet en tegengaan van verzilting. De provincies en waterschappen maken in gebiedsprocessen ruimte voor het vasthouden en bergen van zoveel mogelijk gebiedseigen water. Met name in perioden van droogte zal externe aanvoer toch nodig blijven.
- Voor verziltende kustgebieden:
 - Het Rijk en waterschappen zetten zich in voor aanvoer van zoetwater, maar kunnen geen nieuwe maatregelen garanderen om verziltende gebieden te voorzien van zoetwater van elders. Omdat de aanvoer van extra (schaars) zoetwater van buiten het gebied niet altijd en overal kan worden gegarandeerd, zal er op termijn vaker sprake zijn van tijdelijke en regionale verzilting.
 - We vragen alle watergebruikers rekening te houden met en zelf maatregelen te nemen om beter bestand te zijn tegen periodes van extreme droogte, watertekorten en verzilting.

Resumé: betekenis voor het beleidskader nieuwe watervragen

De beleidskeuzes en -voornemens uit het NPLG en de brief Water en Bodem sturend worden nog verder uitgewerkt in onder meer provinciale gebiedsprogramma's. De concrete consequenties voor de waterbeheerders en provincies (en andere partijen) in de regio IJsselmeergebied zijn daarom nog niet geheel te overzien, met uitzondering van heel concrete voornemens als peilverhoging in veenweidegebieden tot 20-40 cm onder maaiveld. Wel is op hoofdlijnen duidelijk dat waterhuishoudkundige ingrepen in regionale watersystemen gaan plaatsvinden, onder meer gericht op vasthouden van gebiedseigen water, periodieke en tijdelijke acceptatie van verzilting, vergroten van de robuustheid en klimaatbestendigheid. Landgebruik wordt meer afgestemd op waterbeschikbaarheid. Er wordt ingezet op drinkwaterbesparing. Voor het IJsselmeergebied zou dat kunnen leiden tot afname van de zoetwaterbehoefte, al zorgt bevolkingsgroei in het verzorgingsgebied van PWN mogelijk voor een tegenbeweging in de drinkwaterbehoefte met uiteindelijk mogelijk een netto of beperkt effect in afname van de zoetwatervraag.

Door de meeste van de bovenstaande ontwikkelingen zou een toename van de watervraag uit het IJsselmeergebied beperkt moeten blijven, of zou de bestaande watervraag zelfs kunnen afnemen. De mate waarin dit bereikt kan worden is onzeker vanwege verschillen in gebiedskenmerken en bestaande functies. Daarnaast ligt de uitvoering van concrete maatregelen voor een groot deel bij de waterschappen. De mate en het tempo waarin de waterschappen uitvoering geven aan de beleidsvoornemens zullen waarschijnlijk verschillen. Dat kan betekenen dat sommige waterschappen eerder en/of in grotere mate minder afhankelijk worden van water uit het IJsselmeergebied dan anderen, en/of een minder grote toename van de behoefte aan water uit het IJsselmeergebied als gevolg van nieuwe watervragen. Dergelijke mogelijke ontwikkelingen kunnen een rol spelen bij het maken van afwegingen rondom nieuwe watervragen, maar ook bij discussies over (aanpassing van) de verdringingsreeks.

Tegelijkertijd is bij een aantal van de beleidskeuzes uit het NPLG en de brief Water en Bodem sturend juist sprake van een mogelijke directe of indirecte toename van de zoetwatervraag. Bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe drinkwaterbronnen (uit oppervlaktewater), de peilverhoging en -handhaving in veenweidegebieden, overgangsgebieden rondom natuurgebieden en toename van groenblauwe dooradering. Uitvoering van dit beleid zal leiden tot een grotere watervraag, ook in de regio IJsselmeergebied. Het is nog niet duidelijk in welke mate het meer robuust maken van regionale watersystemen deze toename in watervraag kan opvangen.

Concluderend kan gesteld worden dat nieuwe watervragen in de regio IJsselmeergebied kunnen blijven leiden tot toename van onttrekking uit het IJsselmeergebied. De mate waarin is nog onduidelijk en voor een belangrijk deel afhankelijk van de maatregelen in de regionale watersystemen door waterbeheerders zelf. De ontwikkeling van een beleidskader voor nieuwe watervragen blijft echter relevant.

3 Begrippen en uitgangspunten

3.1 Definitie nieuwe watervraag

In de bestuursovereenkomst (zie verder 2.3) is gesteld dat extra vraag naar zoet oppervlaktewater ten opzichte van de bestaande watervraag zoals opgenomen in de watervraagtabellen kan ontstaan door:

- c. **uitbreiding van de watervraag van bestaande functies** (zoals toename vraag naar zoet oppervlaktewater voor gewijzigd peilbeheer om bodemdaling in veenweidegebieden tegen te gaan, of toename van beregening door hogere verdamping)
- d. een **nieuwe watervraag** door nieuwe (ruimtelijke economische) ontwikkelingen of initiatieven.

Een nieuwe watervraag wordt voor het beleidskader als volgt gedefinieerd:

Een vraag voor het gebruik van zoet oppervlaktewater voor een bepaalde activiteit als gevolg van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en/of beleidsopgaven, waarvoor nog geen toestemming is verleend en/of waarover nog geen afspraken zijn vastgelegd. Een nieuwe watervraag is het gevolg van een activiteit op een bepaalde locatie. Het kan daarbij gaan om zowel 1) bestaande activiteiten op bestaande locaties als om 2) nieuwe activiteiten op nieuwe locaties als 3) om nieuwe/aangepaste activiteiten (zoals bijvoorbeeld overschakeling op heel andere teelten in de landbouw) op bestaande locaties.

NB. In het beleidskader (hoofdstuk 5) wordt rekening gehouden met zowel de 'bruto' watervraag (onttrekking) als de 'netto' watervraag. De 'bruto' watervraag de werkelijke aanvoerbehoefte van water, die medebepalend kan zijn bij te maken afwegingen. De 'netto' watervraag: gebruik = onttrekking – lozing. De eventuele waterkwaliteitsaspecten die bij (retour)lozing spelen, vallen buiten de scope van het beleidskader, maar zijn uiteraard wel relevant bij in het kader van vergunningverlening. Voor lozingen gelden al bestaande beleidskaders en beoordelingsinstrumenten.

Voorbeelden van deze nieuwe watervragen zijn:

- Wijziging van het peilbeheer om bodemdaling in veenweidegebieden tegen te gaan en de uitstoot van broeikasgassen te reduceren (opgave NPLG/water en bodem sturend);
- Toename van inname van oppervlaktewater voor drinkwaterproductie, als gevolg van een toenemende de drinkwaterbehoefte door bevolkingsgroei en woningbouw;
- Toename van de bestrijding van verzilting van het IJsselmeer door middel van spuien bij de Afsluitdijk;
- Toename van de beregening in de regio IJsselmeergebied door toename van verdamping;
- Toename van de beregening in de regio IJsselmeergebied door inzet op andere, meer water behoevende teelten;
- Toename van behoefte aan inundatie van percelen voor aaltjes-/ongediertebestrijding in de regio IJsselmeergebied;
- Bestrijding van hittestress in met name stedelijk gebied in warme perioden;
- Vestiging van nieuwe bedrijven zoals datacenters, nieuwe industrie of waterstoffabrieken, met waterbehoefte voor processen en/of koeling;
- Aanleg van grotere sluizen voor de scheepvaart vanwege ontwikkelingen in de scheepvaart, met grotere schutvolumes tot gevolg;
- Vestiging van glastuinbouw op een locatie die nog niet in gebruik is voor glastuinbouw;
- Nieuwe grote onttrekking van oppervlaktewater uit het IJsselmeergebied voor drinkwater (bijvoorbeeld als vervanging van grondwateronttrekkingen).

3.2 Schaalniveaus van watersystemen

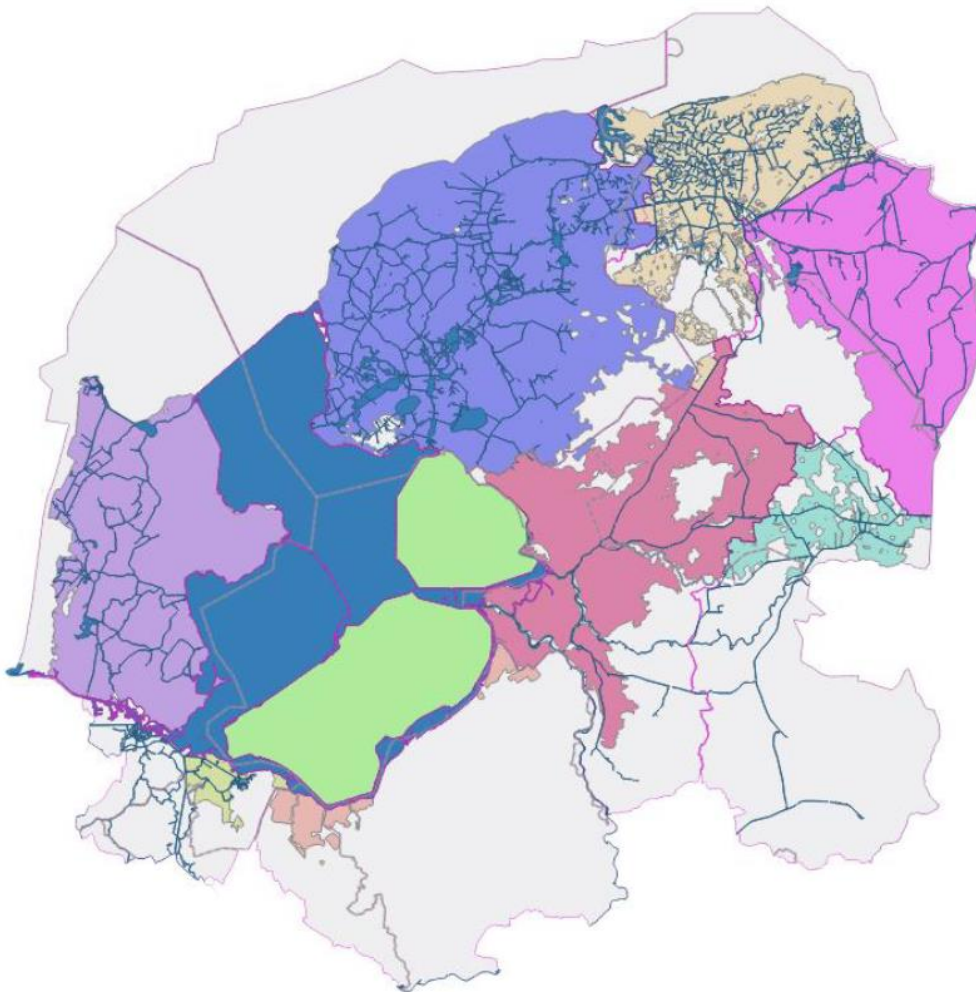
Voor het beleidskader zijn verschillende schaalniveaus relevant. De volgende beschrijvingen komen terug in de vervolghoofdstukken:

- Daar waar in het beleidskader wordt gesproken over **lokaal watersysteem** wordt bedoeld een oppervlaktewatersysteem waaruit water wordt onttrokken, zoals een peil- of bemalingsgebied, een afwateringseenheid of een kanaalpand, beek, kleine rivier, boezemsysteem, dat deel uitmaakt van het beheergebied van één waterbeheerder. Een lokaal watersysteem maakt dus deel uit van een regionaal watersysteem.
- Met een **regionaal watersysteem** wordt bedoeld op het gehele beheergebied van een waterschap.

- Het **hoofdwatersysteem** is in beheer bij Rijkswaterstaat. De rijkswateren van het IJsselmeergebied maken deel uit van dit hoofdwatersysteem.
- Onder **aangrenzende regionale watersystemen** worden de regionale watersystemen bedoeld die grenzen aan het regionale watersysteem, waaruit water in het lokaal watersysteem wordt onttrokken. De aangrenzende regionale watersystemen zijn de watersystemen, waarlangs water uit het IJsselmeergebied wordt aangevoerd naar het lokaal watersysteem

In de bestuursovereenkomst zijn verder definities opgenomen voor:

- **IJsselmeergebied** – hiermee worden het IJsselmeer, het Markermeer en de Veluwerandmeren bedoeld. Het IJsselmeer staat in open verbinding met de kleinere meren van het Ketelmeer, Vossemeer, Zwartemeer en het Reevediep (in aanleg) en deze behoren daarom tot het IJsselmeer. Het Markermeer staat in open verbinding met het IJmeer, Gooimeer, Eemmeer en Nijkerkernauw, en deze behoren dus ook tot het Markermeer. Tot de Veluwerandmeren behoren het Nuldernauw, Wolderwijd, Veluwemeer en Drontermeer.
- **Regio IJsselmeergebied** - alle gebieden die gevoed kunnen worden met zoet water uit het IJsselmeergebied, inclusief het IJsselmeergebied zelf – zie de gekleurde gebieden in figuur 7. Het Amsterdam-Rijnkanaal valt niet binnen de regio IJsselmeergebied, maar water uit het IJsselmeergebied wordt wel gebruikt voor doorspoeling, via de route vanuit waterschap Amstel, Gooi en Vecht.



Figuur 7. De Regio IJsselmeergebied - alle gebieden die gevoed kunnen worden met zoet water uit het IJsselmeergebied, inclusief het IJsselmeergebied - weergegeven in de gekleurde delen. De grijze gebieden behoren er niet toe (bron: bestuursovereenkomst regio IJsselmeergebied).

3.3 Uitgangspunten beleidskader

Voor het beleidskader gelden de volgende uitgangspunten.

- Het beleidskader richt zich op de vraag naar zoet oppervlaktewater.
- Het te ontwikkelen beleidskader richt zich op zichtjaar 2050. Dit is ook het zichtjaar van de scenario's die in de uitgevoerde stresstest (en het DP Zoetwater) zijn gebruikt.
- Het beleidskader geeft handvatten voor het toestaan van een nieuwe watervraag, ervan uitgaande dat er planologisch geen belemmeringen zijn voor de nieuwe watervraag.
- Eventuele beperkingen aan onttrekking van zoet oppervlaktewater mogen niet leiden tot een toename van grondwateronttrekkingen of toename van het gebruik van drinkwater.
- Het beleidskader richt zich op de totale keten van een watervraag. Meerdere partijen kunnen een rol spelen. Zo kan een nieuwe watervraag van een drinkwaterbedrijf mogelijk mede het gevolg zijn van een watervraag voortkomend uit bijvoorbeeld nieuwe industriële of stedelijke ontwikkelingen. Het beleidskader moet helpen om te kunnen sturen op deze 'indirecte watervraag'. Het doel van het gebruik van het water krijgt een plek in het beleidskader.
- De bestaande waterakkoorden tussen RWS en waterschappen zijn onderdeel van bestaand beleid. Bestaand beleid is uitgangspunt voor het beleidskader. De waterakkoorden vormen het referentiekader voor het beleidskader ('huidige situatie').
- Een flexibel beleidskader is gewenst om in te kunnen spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen dient het beleidskader periodiek te worden herzien.

Samengevat is het beleidskader een hulpmiddel om een besluit te kunnen nemen over het wel of niet toestaan van een nieuwe watervraag en indien wel, onder welke voorwaarden. Het beleidskader dient dan ook beleidsmatig en bestuurlijk geborgd te worden.

4 Sturingsmogelijkheden water vragen

4.1 Beschikbare instrumenten

4.1.1 Instrumenten onder bestaande wet- en regelgeving (WRO, Waterwet)

Om tijdig de waterbehoefte van nieuwe water vragen te kunnen sturen is inzicht nodig in de sturingsmogelijkheden. De sturingsmogelijkheden worden allereerst bepaald door de beschikbare instrumenten van de partijen die een rol spelen bij een nieuwe water vraag op een locatie of in een gebied. Daartoe is een overzicht gemaakt van de beschikbare instrumenten onder de bestaande wet- en regelgeving (februari 2022) en onder de Omgevingswet. Een overzicht van bestaande beschikbare instrumenten is in tabel 3 opgenomen.

Tabel 3. Overzicht van beschikbare instrumenten voor sturing van water vragen onder de bestaande (februari 2022) wet- en regelgeving.

Overheid	Beleidsinstrument	Regelgeving	Regulerend instrument
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> Nationaal Waterprogramma Deltaprogramma (zoet water) Structuurvisie Waterakkoord 	<ul style="list-style-type: none"> Waterwet Waterbesluit Waterregeling Legger Wet Natuurbescherming 	<ul style="list-style-type: none"> Rijksinpassingsplan (met watertoets) Projectplan Waterwet Watervergunning Peilbesluit
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> Structuurvisie Water- en bodemprogramma Waterakkoord 	<ul style="list-style-type: none"> Waterwet Wet milieubeheer Provinciale milieuverordening (PMV) Provinciale waterverordening Wet Natuurbescherming 	<ul style="list-style-type: none"> Provinciaal Inpassingsplan (met watertoets) Watervergunning Ontheffing PMV Milieuvergunning
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> Structuurvisie 	<ul style="list-style-type: none"> Wet milieubeheer Wabo 	<ul style="list-style-type: none"> Bestemmingsplan (met watertoets) Omgevingsvergunning
Waterschap	<ul style="list-style-type: none"> Waterbeheerprogramma Waterakkoord 	<ul style="list-style-type: none"> Waterwet Waterbesluit Waterregeling Keur (met beleidsregels) Legger 	<ul style="list-style-type: none"> Projectplan Waterwet Watervergunning Peilbesluit Waterakkoord

Het **Deltaprogramma** zet een koers uit voor een klimaatbestendig en waterrobuust Nederland in 2050. Die koers bestaat uit deltabeslissingen (nationale kaders voor heel Nederland), voorkeurstrategieën en Deltaplannen. In de Deltaplannen staan concrete maatregelen voor de uitvoering van het beleid en de planning van deze maatregelen. In het jaarlijks Deltaprogramma staat de voortgang van de uitwerking en uitvoering van de deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en de deltaplannen en voorstellen voor eventuele aanpassingen van de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën. De deltabeslissingen zijn vastgelegd in het **Nationaal Waterprogramma**. Het Rijk beschrijft in het Nationaal Waterprogramma de hoofdlijnen en ambities van het nationale waterbeleid en de uitvoering daarvan en het beheer van de rijkswateren en rijkswaerwegen. Elk waterschap beschrijft in haar **waterbeheerprogramma** de doelen en welke maatregelen worden genomen om die doelen te bereiken en de kosten daarvan. Elke 6 jaar wordt een nieuw waterbeheerprogramma vastgesteld. Dit geldt ook voor provinciale **water- en bodemprogramma's**.

In een **structuurvisie** (tegenwoordig ook 'omgevingsvisie' genoemd, vooruitlopend op de Omgevingswet) wordt de visie op het ruimtelijk beleid door gemeente, provincie of het Rijk voor (delen van) het grondgebied of voor bepaalde aspecten beschreven. Hierin geeft het bevoegd gezag bijvoorbeeld aan waar gebouwd mag worden, waar de natuur behouden blijft of waar de economische structuur versterkt moet worden. De structuurvisie is alleen bindend voor de

opsteller (gemeente, provincie of het Rijk). Procedures voor bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen zijn deels gebaseerd op de structuurvisie. Uit de regelgeving voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) volgt soms de verplichting om ook de milieugevolgen van ontwikkelingen in een structuurvisie in kaart te brengen⁴.

Voor de aanleg en het wijzigen van waterstaatswerken kan het Rijk (en het waterschap) als waterbeheerder een **projectplan Waterwet** opstellen wanneer de waterbeheerder zelf de initiatiefnemer is. Wanneer een ander dan de waterbeheerder initiatiefnemer is, is een watervergunning nodig.

Het **bestemmingsplan** is een juridisch bindend document voor zowel de overheid als burgers en bedrijven. In een bestemmingsplan worden de ruimtelijke gebruiks- en de bouwmogelijkheden vastgelegd voor een gebied. Voor een goede ruimtelijke ordening wordt in het bestemmingsplan aan de in het plan aangewezen gronden een bestemming toegewezen met regels over het gebruik van de grond, bouwwerken daarop en gebruik daarvan. Het bestemmingsplan is een gemeentelijk instrument. Het Rijk en de provincie kunnen ook bestemmingsplannen opstellen. Deze worden **inpassingsplannen** genoemd⁵. Wanneer sprake is van grote investeringsprojecten van nationaal belang kan het Rijk met een rijksinpassingsplan een inpassingsplan of bestemmingsplan van een gemeente overrulen en daarmee de besluitvormingsprocedure verkorten. Datzelfde geldt voor een provincie met een provinciaal inpassingsplan. Een inpassingsplan kan alleen worden vastgesteld wanneer er sprake is van een 'provinciaal belang' (bij de provincie) of 'rijksbelang' (bij het Rijk)⁶.

In de **provinciale milieuverordening** (soms al omgevingsverordening genoemd) kan de provincie gebieden aanwijzen waar specifieke eisen gelden voor het ruimtegebruik. Dit geldt voor bijvoorbeeld waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en/of boringvrije zones in het geval van grondwaterbescherming. Voor deze verschillende typen gebieden (beschermingszones) kunnen regels worden opgenomen die activiteiten reguleren of verbieden. In **provinciale Waterverordeningen** (meestal opgenomen in omgevingsverordeningen) is de regionale verdringingsreeks opgenomen.

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (**Wabo**) zijn 25 vergunningstelsels voor werkzaamheden in de fysieke leefomgeving gebundeld. De Wabo maakt het mogelijk één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu aan te vragen: de omgevingsvergunning. De Waterwet stelt eisen aan activiteiten in het watersysteem. Voor veel activiteiten kan worden volstaan met het indienen van een melding en het volgen van algemene regels uit de Keur. Er zijn ook activiteiten waarvoor een melding niet voldoende is, maar een vergunning moet worden aangevraagd. De watervergunning is een gebundelde vergunning voor het verrichten van activiteiten in oppervlaktewater of met grondwater⁷. Voor alle activiteiten geldt overigens een zorgplicht (artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit), gericht op het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van negatieve gevolgen voor het milieu⁸.

In de **Keur** staan de regels (met name geboden en verboden) die een waterschap hanteert bij de bescherming van onder andere waterkeringen, watergangen en bijbehorende kunstwerken. Deze regels voorkomen dat dijken en oevers beschadigen. Ook zijn er regels voor het onderhoud van sloten, beken, rivieren en andere waterlopen om de waterafvoer in dit oppervlaktewater te waarborgen. De meeste grondwateronttrekkingen, zoals bronneringen of onttrekkingen voor bodem- en grondwatersanering, beregening of veedrenking, zijn in de Waterwet gereguleerd via de keur van het waterschap en daarvoor geldt in principe een verbod om zonder vergunning of melding te onttrekken. De legger(s) van waterschappen geeft aan waar de Keur van toepassing is. In de legger zijn de waterstaatswerken (ligging, vorm, afmeting en constructie) binnen het gebied van het waterschap opgenomen. Er kunnen leggers zijn opgesteld voor waterkeringen, oppervlaktewaterlichamen, bergingsgebieden en ondersteunende kunstwerken⁹.

Met een **watertoets** worden de waterbelangen beschermd bij het opstellen van plannen in de ruimtelijke ordening. Bij een watertoets worden er twee verplichtingen gesteld aan initiatiefnemers van ruimtelijke plannen. Ten eerste worden ze verplicht de waterbeheerder, zoals een waterschap, vroegtijdig in de planvorming te betrekken. De tweede

⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/structuurvisie>

⁵ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/>

⁶ Wat provinciaal belang of rijksbelang precies inhoudt wordt door de betreffende provincie of het Rijk zelf vastgesteld. Wanneer er in het kader van een plan een conflict ontstaat tussen een lagere en een hoger overheid over de juridische status van deze belangen, kan dit worden beslecht bij de Raad van State.

⁷ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsloket/infoblad-bedrijven/omgevingsvergunning/>

⁸ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/zorgplicht/#Alleen%20voor%20genoemde%20Milieuaspecten>

⁹ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterschapswet-0/inhoud/keur>

verplichting is dat initiatiefnemers in hun plan verantwoording afleggen over de manier waarop is omgegaan met de inbreng van de waterbeheerder. Dit gebeurt meestal in de waterparagraaf van het ruimtelijke plan¹⁰.

Een **peilbesluit** bevat een overzicht van te hanteren oppervlaktewaterpeilen in een bepaald gebied. De aangegeven waterpeilen moeten zoveel mogelijk worden gehandhaafd, tijdens de daarbij aangegeven perioden. Zo kunnen er bijvoorbeeld zomer- en winterpeilen worden vastgesteld¹¹.

In **waterakkoorden** regelen de waterbeheerders die aspecten van het beheer die hun eigen beheersgebied overstijgen ten opzichte van elkaar. In een waterakkoord worden concrete samenwerkingsafspraken opgenomen, waarmee doelen kunnen worden gerealiseerd¹².

4.1.2 Instrumenten onder de Omgevingswet

Met het in werking treden van de Omgevingswet veranderen de bestaande instrumenten. Een overzicht van beschikbare instrumenten onder de Omgevingswet is opgenomen in onderstaande tabel 4.

Tabel 4. Overzicht van beschikbare instrumenten voor sturing van watervragen onder de Omgevingswet.

Overheid	Beleidsinstrument	Regelgeving	Regulerend instrument
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> Nationale Omgevingsvisie (NOVI) Nationaal Waterprogramma Deltaprogramma (zoetwater) Programma Waterakkoord 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) Omgevingsregeling Wet Natuurbescherming 	<ul style="list-style-type: none"> Projectbesluit Omgevingsvergunning Peilbesluit Melding Maatwerkvoorschrift
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> Provinciale Omgevingsvisie Programma Waterakkoord 	<ul style="list-style-type: none"> Omgevingsverordening (met weging waterbelang) Wet Natuurbescherming 	<ul style="list-style-type: none"> Projectbesluit Omgevingsvergunning Melding Maatwerkvoorschrift
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> Gemeentelijke Omgevingsvisie Programma Waterakkoord 	<ul style="list-style-type: none"> Omgevingsplan (met weging waterbelang) 	<ul style="list-style-type: none"> Omgevingsplan (met weging waterbelang) Omgevingsvergunning Melding Maatwerkvoorschrift
Waterschap	<ul style="list-style-type: none"> Waterbeheerprogramma Waterakkoord 	<ul style="list-style-type: none"> Waterschapsverordening 	<ul style="list-style-type: none"> Projectbesluit Omgevingsvergunning wateractiviteit Peilbesluit Melding Maatwerkvoorschrift

Onder de Omgevingswet wordt een structuurvisie een **omgevingsvisie**. Het **projectbesluit** vervangt het projectplan Waterwet, inpassingsplannen en tracébesluiten. Een provincie kan in de omgevingsverordening (gebiedsgericht) alleen activiteiten reguleren die niet al uitputtend door het Rijk zijn gereguleerd. Voorwaarde voor het stellen van regels door provincies is dat het gaat om een provinciaal belang. Gemeenten moeten een **omgevingsplan** opstellen.

¹⁰ <https://unievannwaterschappen.nl/themas/watertoets/>

¹¹ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/aanleg-beheer/peilbesluiten/>

¹² <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/organisatie/waterakkoorden/>

Dit vervangt bestaande bestemmingsplannen. In dit omgevingsplan worden functies toegekend aan locaties en gebieden. Aan deze locaties en gebieden kan de gemeente vervolgens regels koppelen die gericht zijn op het reguleren van activiteiten.

Een waterschap kan via de **Waterschapsverordening** (vervangend instrument voor de Keur) en de daaraan gekoppelde meldings- en vergunningplichten activiteiten in het oppervlaktewater reguleren, voor zover die niet al door de provincie of het Rijk gereguleerd zijn. Waterschappen kunnen ook de provincie vragen om activiteiten gebiedsgericht te reguleren, echter alleen over activiteiten die een direct raakvlak hebben met de taken van het waterschap. Dit betekent dat een waterschap alleen een bijdrage kan leveren aan de reductie van incidentele risico's, wanneer deze een raakvlak hebben met haar belangen, bijvoorbeeld de kwaliteit van een oppervlaktewater in beheer van het waterschap. Deze belangen komen naar voren via een '**weging van het waterbelang**' bij ruimtelijke plannen of wanneer hier een meldings- of vergunningsplicht geldt. De weging van het waterbelang is de vervanging van de watertoets.

Een **Programma** is een instrument om beleid te operationaliseren. Zowel het Rijk, als provincies, waterschappen en gemeenten kunnen van dit instrument gebruik maken. Het doel van dergelijke programma's is om beleid en beheer vast te leggen om aan een bepaalde doelstelling te voldoen. In het programma worden concrete maatregelen en doelstellingen benoemd; geen wettelijke regels. Wel kunnen diverse instrumenten rekening houden met dit beleid (bijvoorbeeld de omgevingsverordening) en dient er bij vergunningverlening in sommige gevallen getoetst te worden of de ontwikkeling past binnen het vigerend beleid uit onder meer deze programma's.

In onderstaand tekstkader is verwoord hoe onttrekkingen uit rijkswateren zijn gereguleerd onder de Omgevingswet.

Wateronttrekking of Inname van zoet oppervlaktewater

Regels over het onttrekken van water uit rijkswateren, zoals het IJsselmeergebied, zijn opgenomen in het Waterbesluit en de Waterregeling. Voor onttrekkingen uit Rijkswater van meer dan 100 m³/uur is een watervergunning nodig.

Onder de Omgevingswet zijn deze regels opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal, hoofdstuk 6). Bij onttrekkingen uit de rijkswateren in het IJsselmeergebied is een omgevingsvergunning wateronttrekkingsactiviteit nodig bij:

- *Een innamedebiet van meer dan 100 m³/uur*
- *Een instroomsnelheid van meer dan 0,30 m/s*

Water dat wordt onttrokken in samenhang met een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, die als vergunningplichtig is aangewezen in hoofdstuk 3 Bal (milieubelastende activiteiten) of paragraaf 6.2.7 (overige lozingen).

Rijkswaterstaat is bevoegd gezag voor deze vergunning. Rijkswaterstaat mag als bevoegd gezag alleen een vergunning voor onttrekking van oppervlaktewater uit het IJsselmeer verstrekken indien deze te verenigen is met de volgende doelen (welke in het Besluit kwaliteit leefomgeving, art 8.84 Bkl staan):

- *Het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste.*
- *Het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. De wateronttrekking mag er niet toe leiden dat het watersysteem dan niet voldoet aan de rijksomgevingswaarden of in toestand achteruitgaat.*
- *Het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen.*

Het bevoegd gezag moet bij het beoordelen ook rekening houden met de waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's, stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het nationaal waterprogramma.

4.2 Sturingsmogelijkheden nieuwe watervragen

Bij sturingsmogelijkheden voor nieuwe watervragen wordt gefocust op de volgende aspecten:

- a. Locatiekeuze van de nieuwe watervragen;
- b. Toestemming voor een nieuwe watervraag;
- c. Voorwaarden en/of voorschriften bij een toestemming voor een nieuwe watervraag.

a. Locatiekeuze van nieuwe watervragen

Voor de locatiekeuze van activiteiten die leiden tot nieuwe watervragen hebben gemeenten sturingsmogelijkheden via het bestemmingsplan (en met het omgevingsplan onder de Omgevingswet). Zowel gemeenten, provincies als het Rijk kunnen met een structuurvisie (en met een omgevingsvisie en programma onder de Omgevingswet) de locatiekeuze van nieuwe watervragen sturen. Dat kan door gebieden en/of locaties aan te wijzen waar ruimtelijke ontwikkelingen met een mogelijke zoetwatervraag uit oppervlaktewater wel gewenst zijn, of juist door zones aan te wijzen waar dit juist niet mogelijk gemaakt wordt. Samengevat kan via het planologische instrumentarium worden gestuurd op locaties en uitbreidingen van bestaande locaties van activiteiten die leiden tot een nieuwe watervraag.

NB. Dit leidt niet tot een andere (omvang van een) watervraag, maar betreft een analyse vanuit de beschikbaarheid van zoet oppervlaktewater op de locaties van een beoogde watervraag. Uitwerking van een 'kanskaart' voor de Regio IJsselmeergebied kan helpen om gezamenlijk beeld te geven van wel en niet wenselijke locaties en gebieden voor nieuwe watervragen vanuit het oogpunt van zoetwaterbeschikbaarheid.

b. Toestemming voor een nieuwe watervraag

Voor het verlenen van toestemming kunnen verschillende instrumenten gebruikt worden. Het type activiteit bepaalt de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, de relevante bevoegde gezagen en de van toepassing zijnde instrumenten. Er kan ook sprake zijn van meerdere activiteiten, waarvoor ook meerdere toestemmingen nodig zijn (zoals bijvoorbeeld bouwen).

Het kan ook zijn dat er voor de activiteit een vrijstelling geldt of dat op basis van bestaande wet- en regelgeving met een melding kan worden volstaan. Dit is in de huidige situatie bijvoorbeeld het geval voor beregening uit oppervlaktewater. Voor het onttrekken van water is niet altijd een watervergunning nodig, afhankelijk van het innamedebiet. Voor hoeveelheden onder de grenzen die in de Keur zijn vastgelegd (bij veel waterschappen 100 m³/uur) geldt een meldingsplicht of zijn onttrekkingen vrijgesteld.

Voor een wijziging van het peilbeheer in peilgereguleerde gebieden is een nieuw peilbesluit nodig. Dit betreft geen expliciete toestemming voor een nieuwe watervraag, maar bij de afwegingen die gemaakt worden in de voorbereiding bij een peilbesluit én bij de besluitvorming kan het effect op de zoetwatervraag wel worden betrokken.

Het Rijk, de provincie en het waterschap kunnen met het instrument projectbesluit Omgevingswet bepaalde 'eigen' projecten (met een nieuwe watervraag) in de fysieke leefomgeving toestaan. Met een omgevingsvergunning kunnen het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap activiteiten met een nieuwe watervraag van derden toestaan. Bij elk van deze instrumenten wordt voor het verlenen van toestemming gekeken naar het beleid en vigerende wet- en regelgeving. In sommige gevallen wordt ook gekeken naar beleid en wet- en regelgeving van andere overheden, zoals bij de weging van het waterbelang voor een omgevingsplan.

Een overzicht van mogelijke toestemmingen voor de verschillende nieuwe watervragen is in tabel 5 gegeven.

c. Voorwaarden voor een toestemming

Het bevoegd gezag kan in een vergunning, bevestiging van een melding en/of via maatwerkvoorschriften specifieke voorwaarden aan een onttrekking verlenen of hier voorschriften aan verbinden. Deze voorschriften zijn specifieke eisen waaraan de initiatiefnemer van de watervraag moet voldoen. Een voorbeeld van mogelijke voorschriften is in onderstaande tekstbox (bron: waterschap Hunze en Aa's) gegeven.

Voorbeeld opnemen van voorschriften voor een vergunning

1. De vergunning is geldig voor het gebruik van een of twee pompen met een opgetelde maximale capaciteit van [xxx] m³ per uur.
2. De aanwezigheid van de pomp- of hevelinstallatie mag het reguliere onderhoud aan de hoofdwaterringang niet hinderen.
3. Op eerste aanzegging van het waterschap zal de vergunninghouder de onttrekking van water onmiddellijk dienen te beëindigen.
4. Indien de wateronttrekking ertoe leidt dat de streefpeilen volgens het peilbesluit niet meer gehandhaafd kunnen worden, dient deze (tijdelijk) te worden beëindigd. Een door het waterschap gepubliceerd beregenings-/onttrekkingsverbod geldt tevens voor vergunninghouders.
5. Deze vergunning is tot uiterlijk [xxx] van kracht.
6. De vergunninghouder is verplicht de schade, die hij door het gebruik van de vergunning veroorzaakt, te vergoeden en voorts de redelijkerwijs mogelijke maatregelen te nemen, teneinde te voorkomen dat het waterschap, dan wel derden, ten gevolge van het gebruik van deze vergunning schade lijden.

Voorbeeld voorwaarden watervergunning

Algemeen

- a. Het waterschap kan niet garanderen dat er te allen tijde voldoende oppervlaktewater van geschikte kwaliteit beschikbaar is. Voor een deel is zij afhankelijk van omstandigheden die buiten haar controle liggen.
- b. Het waterschap zal vergunninghouder bij (dreigend) watertekort tijdig informeren.
- c. Vergunninghouder is zelf verantwoordelijk voor de controle van de waterkwaliteit.
- d. Vergunninghouder moet zorgen voor back-up als het waterschap niet voldoende oppervlaktewater beschikbaar heeft.
- e. Bij calamiteiten in het watersysteem in verband met noodzakelijke wateraanvoer als gevolg van droogte zal het waterschap de maximaal in te nemen m³ per dag gaan bepalen.
- f. Het waterschap zal niet door vergunninghouder aansprakelijk worden gesteld als door onvoorziene omstandigheden onvoldoende oppervlaktewater van geschikte kwaliteit beschikbaar is.
- g. Als het waterschap in de zomermaanden onvoldoende IJsselmeerwater via het aanvoergemaal xx mag aanvoeren treedt de zogenaamde provinciale verdringingsreeks in werking. Zie voor de beschikbare hoeveelheden het voorschrift over de te onttrekken hoeveelheden.
- h. De onttrokken hoeveelheden water moeten online via telemetrie worden gemeten en voor het waterschap real time inzichtelijk zijn.

Te onttrekken hoeveelheden

- i. Maximale onttrekking per jaar [xxx] m³.
- j. Maximale onttrekking [xxx] m³ per uur, met uitzondering van de maanden april t/m oktober als het waterschap water moet aanvoeren.
- k. In de maanden april t/m oktober mag, als het aanvoergemaal [xxx] op volle capaciteit draait, maximaal [xxx] m³ per uur worden onttrokken vanwege de zogenaamde verdringingsreeks.
- l. Als de provinciale verdringingsreeks in werking treedt mag maximaal [xxx] m³ per uur worden onttrokken.

Dit geldt in de huidige situatie niet voor watervragen voor beregening van gewassen of doorspoeling van watersystemen. Hier kan alleen in gestuurd worden via peilbesluiten of waterakkoorden, of via aanpassingen van de bestaande regels in de Waterschapsverordening.

In bijvoorbeeld de Keur (of Waterschapsverordening) van het waterschap is opgenomen wanneer een activiteit vergunningplichtig is, wanneer meldingsplichtig en wanneer volledig is vrijgesteld van vergunning én melding.

Ook als niet volledig wordt voldaan aan de voorschriften voor een vrijstelling uit de Keur/Waterschapsverordening, is het vaak toch mogelijk om daar gebruik van te maken door middel van een maatwerkvoorschrift. Dit heeft bijvoorbeeld

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) uitgewerkt in haar Keur. In een situatie die is vrijgesteld van vergunning- of meldingsplicht hoeft er alleen een maatwerkbesluit genomen te worden op het punt waarop wordt afgeweken van de vrijstellingsbepalingen. Er hoeft dan geen integrale afweging van effecten en belangen plaats te vinden, zoals wel bij de verlening van een vergunning dient te gebeuren. Dit betekent ook dat bezwaren tegen een besluit op inzet van maatwerkvoorschriften alleen gericht kunnen zijn op het punt waarop dit afwijkt van de standaard (de vrijstellingseisen) en niet in zijn algemeenheid op het project of het object. Om van een dergelijk maatwerkvoorschrift gebruik te kunnen maken, moet een bepaling opgenomen zijn in de Keur/Waterschapsverordening. Een voorbeeld hiervan van AGV (uit de bestaande Keur) is te vinden in onderstaande tekstbox.

Voorbeeldtekst keur maatwerkvoorschriften voor een vrijstelling (bron: Keur Hoogheemraadschap AGV)

1. *Het bestuur kan met het oog op de belangen bedoeld in artikelen 2.1, 2.7, 2.13, 2.26 (oogmerken) en artikelen 2.2, 2.8, 2.14, 2.27 (specifieke zorgplichten) maatwerkvoorschriften stellen in aanvulling op of afwijking van de regels in:*
 1. *een vrijstelling, als bedoeld in artikel 2.40 (vrijstelling); en*
 2. *nadere regels, als bedoeld in artikel 2.41 (nadere regels specifieke zorgplichten).*
2. *In het maatwerkvoorschrift kan worden bepaald in welke mate en voor welke duur de afwijking geldt.*
3. *Een maatwerkvoorschrift kan niet worden gesteld als over een onderwerp een voorschrift aan een vergunning kan worden verbonden.*

Tabel 5. Voorbeelden van nieuwe watervragen en toestemmingen, uitgaande van de huidige (februari 2023) wet- en regelgeving (dus niet gericht op de Omgevingswet).

Nieuwe watervraag	Activiteit*	Toestemming/besluitvorming	Bevoegd gezag
Wijziging van het peilbeheer om bodemdaling in veenweidegebieden tegen te gaan en de uitstoot van broeikasgassen te reduceren	Peilbeheer	Peilbesluit bij structurele wijziging peilbeheer	Waterschap
Toename van de drinkwatervraag als gevolg van een toenemende verstedelijking en toename van de bevolking	Wateronttrekking uit IJsselmeer of regionaal systeem (Drentsche Aa)	Watervergunning of melding, afhankelijk van omvang van de toename van de onttrekking en het betreffende innamedebiet	Rijkswaterstaat of waterschap
Toename van de bestrijding van verzilting IJsselmeer, zoals spuien bij Afsluitdijk als gevolg van klimaatverandering (toenemende droogte en zeespiegelstijging)	Extra spuien	Waterakkoord	Minister van IenW
Toename van de totale watervraag in regionale watersystemen	Extra inlaat van water door waterschap uit rijkswateren	Waterakkoord	Rijkswaterstaat
Toename van de beregening in de regio IJsselmeergebied als gevolg van klimaatverandering en andere teelten.	Wateronttrekking door agrariër	Afhankelijk van toename: vergunning of melding of vrijstelling	Waterschap

Nieuwe watervraag	Activiteit*	Toestemming/besluitvorming	Bevoegd gezag
Inundatie van percelen voor ongediertebestrijding in de regio IJsselmeergebied	Wateronttrekking door agrariër	Afhankelijk van hoeveelheid: vergunning of melding of vrijstelling	Waterschap
Bestrijding van hittestress in met name stedelijk gebied als gevolg van klimaatverandering	Wateronttrekking door agrariër	Afhankelijk van hoeveelheid: vergunning of melding of vrijstelling	Waterschap
Vestiging van nieuwe bedrijven zoals datacenters, nieuwe industrie of waterstoffabrieken.	Wateronttrekking (en mogelijk ook lozing) door bedrijf	Watervergunning of melding, afhankelijk van watervraag	Waterschap voor regionaal watersysteem, RWS voor hoofdwatersysteem
	Overige activiteiten vanwege vestiging bedrijf	Omgevingsvergunning voor overige activiteiten	Gemeente en soms provincie voor vestiging bedrijf
Nieuwe teelten in bestaande landbouwgebieden (met een grotere watervraag dan reguliere (wissel)teelten)	Wateronttrekking door agrariër	Afhankelijk van hoeveelheid: vergunning of melding of vrijstelling	Waterschap
Vestiging van glastuinbouw	Wateronttrekking door agrariër	Afhankelijk van hoeveelheid: vergunning of melding of vrijstelling	Waterschap
Aanleg van grotere sluizen voor de scheepvaart	Aanleg op bestaande of nieuwe locatie	Projectplan Waterwet	Waterschap voor regionaal watersysteem, RWS voor hoofdwatersysteem, Gemeente
		Overige vergunningen	
Onttrekking van zoet oppervlaktewater als aanvulling op de grondwatervoorraad	Wateronttrekking	Afhankelijk van hoeveelheid: vergunning of melding of vrijstelling	Waterschap voor regionaal watersysteem RWS voor hoofdwatersysteem
Nieuwe locatie in IJsselmeergebied voor inname van zoet water voor drinkwaterproductie	Aanleg innamepunt en onttrekking uit rijkswater	Provinciaal inpassingsplan of bestemmingsplan	Provincie Gemeente
		Watervergunning	Rijkswaterstaat
		Omgevingsvergunning	Gemeente

* Voor alle activiteiten geldt dat er ook nog planologische toestemmingen nodig kunnen zijn, bijvoorbeeld op grond van het bestemmingsplan.

5 Boordeling en afweging nieuwe watervragen

5.1 Beleidskader: opzet en hoofdlijnen

Op basis van twee werksessies met alle betrokkenen, waarin uitgangspunten zijn vastgesteld en een analyse van de opgave en sturingsmogelijkheden (hoofdstukken 1-4) is een beleidskader uitgewerkt. In de werksessies en de uitwerking van het beleidskader stond centraal welke *afwegingen* van waterbeheerders en bevoegde gezagen een rol kunnen spelen bij de besluitvorming over een nieuwe watervraag, waarbij ervan uit wordt gegaan dat er planologisch geen belemmeringen zijn.

Als bouwstenen voor het beleidskader zijn gehanteerd:

- Inzicht in de omvang en het gebruik, uitgesplitst naar gebruiksfuncties, van bestaande watervragen in de regio IJsselmeergebied als geheel en per (regionaal watersysteem in beheer van een) waterschap;
- De regionale verdringingsreeks voor de regio IJsselmeergebied en de achterliggende overwegingen daarbij, vastgelegd in de bestuursovereenkomst Regio IJsselmeergebied;
- De doelen voor het beheer van watersystemen, die rechtstreeks volgen uit de Waterwet;
- De watersystemen en bijbehorende infrastructuur op verschillende schaalniveaus: lokaal watersysteem, regionaal watersysteem, de aangrenzende langs de aanvoerrote gelegen regionale watersystemen, regio IJsselmeergebied (zie ook 3.2);
- Tijd en zichtjaren: verschillende situaties in een jaar en verschillende jaren. Onderscheid is gemaakt in een referentiesituatie en zichtjaren om autonome ontwikkelingen als klimaatverandering of de levensduur van een installatie voor nieuwe watervraag mee te nemen in de afweging.

Het beleidskader is uitgewerkt in de vorm van een stappenplan. In iedere stap vindt een deel van de te maken afwegingen plaats. Bij de invulling van de stappen is geconstateerd dat bij de afwegingen over nieuwe watervragen zowel de beoordeling van de nieuwe watervraag an sich als de effecten van de nieuwe watervraag op bestaande watervragen, gebruiksfuncties en het watersysteem een rol spelen. Dit is een analogie met de redeneerlijn en bijbehorende stappen, zoals die gehanteerd worden in de beoordeling en vergunningverlening voor lozingen van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) – zie figuur 8. Deze redeneerlijn en bijbehorende stappen en de eerdergenoemde bouwstenen zijn de basis voor de uitwerking van het beleidskader voor nieuwe watervragen.



Figuur 8. Schematische weergave van doel en werkwijze voor het weren van zeer zorgwekkende stoffen uit de leefomgeving.

Dit betekent samengevat dat in het beleidskader voor nieuwe watervragen de volgende stappen worden doorlopen:

1. Volledig inzicht in de locatie(s), omvang en kenmerken van de nieuwe watervraag (temporele verschillen, benodigde kwaliteit) in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat hierbij om zowel de 'bruto' als de 'netto' watervraag (als een deel van de inname ook weer wordt geloosd). Dit inzicht is nodig om doel en aanleiding van de watervraag te identificeren, welke activiteiten de nieuwe watervraag met zich mee brengt en welk instrument(en) gebruikt kunnen worden voor de toestemming van de watervraag (en daarmee de te doorlopen procedure en het bevoegd gezag).
2. Inzicht in mogelijkheden voor alternatieve bronnen voor zoet oppervlaktewater bij de nieuwe watervraag, die niet leiden tot afwenteling naar gebruik van zoet grondwater of drinkwater. Dit is een combinatie van 'weren' en 'bronaanpak' bij lozingen (zie figuur 8).
3. Inzicht in mogelijkheden voor minimalisatie van de zoetwaterbehoefte van de nieuwe watervraag. Bezie of de nieuwe watervraag kan worden geminimaliseerd door aanpassingen in de processen, hergebruik van afvalwater en/of door een vorm van zelfvoorziening door de initiatiefnemer (door bijvoorbeeld eigen waterbuffers). Dit is vergelijkbaar met het doorlopen van de ABM bij lozingen (zie figuur 8).
4. Inzicht in effecten op bestaande, andere watervragen van aanwezige gebruiksfuncties in de regio IJsselmeergebied. Analyseer hierbij ook de consequenties voor de posities van nieuwe en bestaande watervragen in het geval de verdringingsreeks moet worden toegepast.
5. Inzicht in effecten van de nieuwe watervraag op het lokale watersysteem en op regionale watersystemen en de regio IJsselmeergebied als geheel.
6. Bepaal of nieuwe watervraag (al dan niet deels) kan worden toegestaan en welke voorwaarden daarbij horen. Benoem voorwaarden waaronder de nieuwe watervraag toegestaan kan worden en zo ja, tot op welke hoeveelheden en in welke perioden. Verbind een termijn aan de toestemming voor een nieuwe watervraag, zodat periodieke heroverweging en eventuele aanpassing van een toestemming kan plaatsvinden op basis van nieuwe inzichten.

De waterbeheerder doorloopt deze stappen. Voor de stappen 1 t/m 3 is de waterbeheerder in gesprek met de initiatiefnemer om zo inzicht te krijgen in de omvang van de watervraag, de mogelijke alternatieven en de mogelijkheden om de watervraag zo veel mogelijk te beperken. Daarna zal de initiatiefnemer op verzoek van de waterbeheerder onderzoek moeten doen zodat de waterbeheerder de stappen 4 en 5 kan doorlopen. De uitkomst van stap 6 bespreekt de waterbeheerder met de initiatiefnemer. In die stap kunnen de voorwaarden voor toestemming gezamenlijk worden aangescherpt en concreet gemaakt.

In figuur 9 zijn de stappen van het beleidskader schematisch weergegeven. In de volgende paragrafen worden de stappen nader toegelicht.



Figuur 9. Schematische weergave van de te volgen stappen in het beleidskader voor nieuwe watervragen.

5.2 Stap 1 – Inzicht in de nieuwe watervraag

Volledig inzicht in de locatie(s), omvang en kenmerken van de nieuwe watervraag is van belang om de juiste afwegingen te kunnen maken, ook in de daaropvolgende stappen. De eerste stap in de beoordeling van een nieuwe watervraag is het verkrijgen van dit inzicht. Inzicht is gewenst in:

- Precieze onttrekkingslocatie(s) in het watersysteem voor de nieuwe watervraag – Uit welk watersysteem wil men water onttrekken?
- Aard van de nieuwe watervraag – welke activiteiten leiden tot de nieuwe watervraag? Is dit een bestaande activiteit of een nieuwe activiteit? Welke instrumenten zijn nodig voor toestemming van de nieuwe watervraag (bijvoorbeeld een watervergunning en ook andere vergunningen)?
- De bruto watervraag – de hoeveelheid water die de komende 5 jaren gemiddeld genomen wordt ingenomen uit oppervlaktewater
 - Gemiddelde onttrekking per dag in m³/s
 - Maximale onttrekking per dag in m³/s
 - Minimale onttrekking per dag in m³/s
 - Temporele verschillen in onttrekkingsvolumes gedurende het jaar, ten minste op het niveau van maanden
 Door een periode van 5 jaar te beschouwen wordt rekening gehouden met mogelijke fluctuaties in processen, maar ook met de mogelijkheid van wisselteelten met verschillende watervragen in de landbouw.
- De netto watervraag – de hoeveelheid water die wordt ingenomen uit oppervlaktewater minus de hoeveelheid water die wordt geloosd op het oppervlaktewater van hetzelfde of een ander watersysteem. Belangrijk is dus ook om inzicht te hebben in welk watersysteem een eventuele (retour)lozing plaatsvindt.
 - Hierbij is ook inzicht in de te verwachten kwaliteit van het geloosde water van belang. Het beoordelen en vergunnen van lozingen volgt een eigen wettelijk spoor en maakt geen deel uit van het beleidskader. Wel is inzicht gewenst om de wenselijkheid van een nieuwe watervrager en eventuele lozing van (afval)water mee te kunnen wegen.
- De bruto en netto relatieve watervraag:
 - de omvang in procenten van de nieuwe watervraag in vergelijking met de bestaande watervragen en de totale bestaande maximale watervraag; en
 - de relatieve toename van de totale watervraag in het betreffende lokale en regionale watersysteem als gevolg van de nieuwe watervraag.
- Het doel van het gebruik van het water, gericht op het bepalen van de mate waarin de initiatiefnemer afhankelijk is van zoetwater en wat het risico is voor de initiatiefnemer: in welke mate is de initiatiefnemer bedrijfseconomisch afhankelijk van de beschikbaarheid van zoetwater?
- De benodigde kwaliteit van het benodigde water, gelet op de gebruiksdoelen van de nieuwe watervraag.
- Eventuele andere bronnen en bijbehorende volumes van water die (gaan) worden gebruikt door de ontwikkeling/opgave (drinkwater of grondwater). Oftewel: is er bij het voornemen voor de nieuwe watervraag ook sprake van gebruik van andere waterbronnen dan zoet oppervlaktewater? En zo ja, in welke volumes? Dit inzicht is van belang om waar nodig met andere partijen over de nieuwe watervraag af te stemmen.
- De totale bestaande minimale, gemiddelde en maximale zoetwatervraag in het lokale en regionale watersysteem met inzicht in of het om bestaande of nieuwe activiteiten en locaties gaat.
- Inzicht in de in te zetten instrumenten voor de toestemming en/of regulering voor de watervraag.

Bij het inventariseren van de hierboven beschreven kenmerken van de nieuwe watervraag van een industrieel bedrijf kan (indien beschikbaar) gebruik gemaakt worden van de informatie uit een opgesteld of op te stellen waterprofiel. Belangrijk is de lange termijn voor ogen te houden: welke ontwikkelingen zijn richting 2050/2100 of richting het einde van de levensduur van de betreffende nieuwe watervraag, voor zover die beoordeeld kan worden, te verwachten? Betreft het een watervraag die in de toekomst nog verder zal of kan uitbreiden of niet?

In het geval voor de nieuwe watervraag een meldplicht of vergunningplicht geldt, kunnen via waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen eisen worden gesteld aan de in te dienen documenten en aan te leveren informatie door een initiatiefnemer. Er kan dan concreet getoetst worden of een melding of vergunningaanvraag voldoet aan de gestelde indieningsvereisten.

Bij een vrijgestelde activiteit als peilbeheer of beregening geldt dit niet en dient er in de fase van planvorming (peilbesluiten) of via lokale/regionale afstemming met gebruikers tot dit inzicht gekomen te worden, of dient er door middel van een maatwerkvoorschrift informatie te worden verzameld.

In de werksessies is geconstateerd dat wanneer de nieuwe watervraag het gevolg is van bestaande activiteiten en daarmee in feite een uitbreiding van bestaande watervragen het vaak gewenst is om deze watervragen samen te nemen en op het niveau van het beheergebied en het regionale watersysteem te beschouwen. Nieuwe watervragen als gevolg van nieuwe activiteiten op nieuwe of bestaande locaties volgen veelal een eigen traject van toestemming.

Resultaat van deze stap is inzicht in de locatie, omvang, activiteiten en kenmerken van de watervraag en inzicht in de benodigde infrastructuur en in te zetten instrumenten voor de besluitvorming over de nieuwe watervraag.

5.3 Stap 2 – Inzicht in alternatieven voor zoetwater

De inzet is de nieuwe watervraag zo klein mogelijk te laten zijn om zo in de huidige situatie, maar ook in de toekomst, zeker te zijn van voldoende zoetwaterbeschikbaarheid in de regio IJsselmeergebied voor alle functies met een zoetwatervraag, zeker in droge perioden met een dreigend watertekort. De te verwachten watertekorten maken dat het onderzoeken van alternatieven voor het gebruik van zoet oppervlaktewater van belang is. Daarvoor dient de watervraag met de volgende vragen te worden geanalyseerd:

- is het mogelijk om jaarrond of in geval van droogte en geringe waterbeschikbaarheid een andere, laagwaardigere bron van water te gebruiken in plaats van zoet oppervlaktewater, zoals bijvoorbeeld brak grond- of oppervlaktewater of zelfs zeewater? Of kan er tijdelijk geen water worden gebruikt?
- of is er geschikt (of geschikt te maken) afvalwater op een bepaalde locatie beschikbaar?
- kan de ruimtelijke ontwikkeling met de nieuwe watervraag ook op een andere locatie plaatsvinden, met mogelijk minder of geen gevolgen voor de zoetwaterbehoefte uit het lokale watersysteem en de regio IJsselmeergebied?
- is een andere locatie van de nieuwe watervraag mogelijk door een andere locatie van de onttrekking van zoet oppervlaktewater?
- kan de watervraag ook op een andere wijze worden gefaciliteerd bijvoorbeeld met tijdelijke maatregelen (bijvoorbeeld peilopzet) of met eigen voorzieningen van de initiatiefnemer van de nieuwe watervraag, in plaats van met wateraanvoer uit de regio IJsselmeergebied?

Mogelijke alternatieven hebben ook een relatie met de benodigde kwaliteit van water voor de activiteiten die leiden tot de nieuwe watervraag (zie stap 1). Voor berekening van landbouwgewassen is inzet van brak of zout water niet mogelijk. Vestiging van een nieuwe fabriek met een zoetwaterbehoefte biedt wellicht mogelijkheden voor het gebruik en ontzilting van brak of zout water. De waterprofielen die zijn en worden opgesteld door bedrijven kunnen hierbij mogelijk behulpzaam zijn.

Voor de locatie van een nieuwe watervraag kan in relatie tot het gebruik van water soms een beter alternatief worden gezocht. Voor het bespreken van mogelijk alternatieve locaties van de nieuwe watervraag is inzicht in de volgende punten nodig:

- meer/minder kwetsbare gebieden voor watertekorten, zoals bijvoorbeeld natuurgebieden of gebieden met kapitaalintensieve akkerbouw
- locaties/gebieden en de beschikbaarheid (volumes) van eventueel beschikbare alternatieve bronnen.

Een regio IJsselmeergebied-brede 'kanskaart' die dit inzicht geeft, kan hierbij mogelijk behulpzaam zijn. Een andere vorm is een meer 'dwingend', sturend RO-beleid, verankerd in omgevingsvisies, -plannen en -verordeningen (zie ook hoofdstuk 4).

De initiatiefnemer en de waterbeheerder kunnen voor het inzetten van alternatieven een kosteneffectiviteitsafweging maken: weegt het zuiveren van brak/zout water met bijbehorende extra kosten op tegen de maatschappelijke baten van het beperken van de waterbehoefte en daarmee van mogelijke watertekorten en het behoud van waterbeschikbaarheid voor andere gebruikers (ook bij inzet verdringingsreeks). Een uniforme werkwijze bij een dergelijke kosteneffectiviteitsafweging is daarbij aan te raden.

Resultaat van deze stap is een aangescherpt inzicht in het resultaat van stap 1 en specifiek in de locatie, omvang en kenmerken van de watervraag, inclusief het effect van mogelijke alternatieven. NB. Een mogelijkheid is ook het gebruik van alternatieven op te nemen in de voorwaarden of voorschriften bij het verlenen van toestemming voor de nieuwe watervraag.

5.4 Stap 3 – Inzicht in mogelijkheden voor minimalisatie van de zoetwatervraag

Wanneer alternatieve bronnen niet mogelijk zijn of wanneer inzet van een alternatieve bron de watervraag voor zoet oppervlaktewater niet volledig wegneemt, is het onderzoeken van mogelijkheden voor minimalisatie van de watervraag een volgende stap. Het kan hierbij gaan om:

- procesaanpassingen die leiden tot een afname van de waterbehoefte, zoals inzet van waterbesparende technieken (vergelijkbaar met best beschikbare technieken (BBT));
- het hergebruiken van (afval)water;
- het aanleggen van waterbuffers die gevuld worden met neerslagwater afkomstig van eigen terreinen van een initiatiefnemer. Als voorbeeld kan gedacht worden aan gietwaterbassins in de glastuinbouw;
- cascadering – inzet van restwater van een productieproces, dat ongeschikt is voor hergebruik in hetzelfde proces, inzetten in een ander proces – is een mogelijk te verkennen mogelijkheid voor minimalisering van de totale watervraag.

Het doel hiervan is het beperken van de nieuwe watervraag als gevolg van de nieuwe ontwikkeling, qua volumes in vooral droge perioden of – meer generiek – de zomermaanden.

Er kan op meerdere manieren invulling worden gegeven aan deze stap. Het initiatief voor het analyseren van de mogelijkheden voor het beperken van de zoetwatervraag ligt in beginsel bij de initiatiefnemer. De meest vrijblijvende vorm is een verzoek aan een initiatiefnemer om aan te geven of en zo ja, hoe de watervraag kan worden beperkt. In onderling overleg wordt bezien wat realistisch is.

Het stimuleren van innovaties voor waterbesparing door waterbeheerders, provincies en/of het Rijk kan ook bijdragen aan het beperken van de watervraag. De meest verstrekkende vorm is het hanteren van een (nog niet bestaand) verplichtend document voor onderzoek naar reductie van de watervraag, vergelijkbaar met de Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM) met BBT-voorschriften voor minimaliseren van stofemissies bij lozingen. De waterprofielen die zijn en worden opgesteld door onttrekkende bedrijven kunnen hierbij mogelijk behulpzaam zijn.

Procesmatig

Procesmatig is het gewenst om de andere waterbeheerders en provincies in de regio IJsselmeergebied te informeren over iedere nieuwe watervraag en de resultaten van deze stap. Zo kunnen alle partijen vanaf dit stadium meedenken en meepraten over hoe om te gaan met deze nieuwe watervraag en de gevolgen daarvan voor bestaande watervragen en voor het watersysteem. Dit is vooral van belang bij relatief grote watervragen (bijvoorbeeld >5% van de bestaande totale watervraag van de betreffende waterbeheerder).

Ter voorbereiding van de volgende stappen wordt in deze stap ook onderzocht hoe de nieuwe watervraag zich verhoudt tot de bestaande watervragen in het betreffende watersysteem, tot de totale watervraag op het niveau van het beheergebied van de waterbeheerder (regionaal watersysteem en/of hoofdwatersysteem) én op het niveau van de gehele regio IJsselmeergebied. Dit wordt in percentages uitgedrukt en geeft de relatieve toename van de watervraag in ten minste de droge zomerperioden. Aan het eind van stap 3 is er met dit alles inzicht in het waarom, het gebruiksdoel en de maximale absolute en relatieve omvang van de nieuwe watervraag in droge perioden.

Hoe de nieuwe watervraag zich verhoudt tot de bestaande watervragen geeft inzicht in hoe uitgebreid de volgende stappen moeten worden doorlopen. Ook de verhouding van de totale watervraag (inclusief de nieuwe watervraag) tot de hoeveelheid water die beschikbaar is, geeft een indicatie van de mate waarin de volgende stappen meer of minder uitgebreid onderzoek vragen.

Deze stap resulteert in een resterende nieuwe netto en bruto watervraag (zie stap 1) met onderscheid in perioden, met een nadruk op de watervraag in de zomermaanden en/of in droge perioden. Aan het eind van stap 3 is er met dit alles inzicht in het waarom, het gebruiksdoel en de maximale absolute en relatieve omvang van de nieuwe watervraag in droge perioden.

5.5 Stap 4 – Inzicht in gevolgen voor bestaande watervragen

Met het resultaat van de voorgaande stap wordt in stap 4 ingezoomd op de mogelijke gevolgen van de nieuwe watervraag voor bestaande watervragen vanuit bestaande gebruiksfuncties en activiteiten in het gebied. Deze analyse richt zich zowel op het schaalniveau van het betreffende lokale watersysteem als van regionale watersystemen (voorzieningsgebied) als op de gehele regio IJsselmeergebied.

In de eerste plaats is actueel inzicht in de bestaande zoetwatervragen en de totale zoetwatervraag (inclusief nieuwe watervraag) in zowel droge als reguliere perioden nodig en daarnaast inzicht in de waterbeschikbaarheid in het regionale watersysteem, aangrenzende regionale systemen en de hele regio IJsselmeergebied van belang. Vervolgens kan de nieuwe relatieve watervraag worden beschouwd in relatie tot deze informatie.

Daarnaast is inzicht in autonome ontwikkelingen in de toekomstige watervraag in het lokale en regionale watersysteem van belang. Dat kan al verleende toestemmingen of bestaande beleidsplannen betreffen, maar ook verkenningen naar (bijvoorbeeld) toename van beregeningsbehoefte als gevolg van klimaatverandering. Zo kan transformatie van landbouwgebieden naar stedelijke uitbreidingen of natuur leiden tot afname van de watervraag voor beregening en/of doorspoeling. Beeld is dat bij uitbreiding van bestaande watervragen de aanleiding vaak klimaatverandering en/of autonome processen zijn. Deze autonome processen leiden tot een geleidelijke, 'sluipende' toename van de zoetwatervraag.

Ook is het relevant om mogelijke veranderingen in bestaande watervragen en in de totale toekomstige zoetwatervraag (zichtjaar 2050) op regionaal niveau te beschouwen. De waterbeheerder kan in zijn beleid de 'grenzen' van het watersysteem en waterbeschikbaarheid aangeven – tot waar en wanneer is onttrekking en zoetwateraanvoer mogelijk? Als referentiesituatie geldt nu de tabel met onttrekkingshoeveelheden uit de Bestuursovereenkomst (zie figuur 3). Aanpassing hiervan kan aan de orde zijn, waarbij voor de beoordeling van een nieuwe watervraag mogelijk kan worden gehanteerd: volumes bestaande onttrekking + volumes voor autonome ontwikkelingen.

Mogelijke effecten van een nieuwe watervraag op bestaande watervragen, die relevant zijn om te onderzoeken zijn:

- Gevolgen voor het peilbeheer in het lokale en in het regionale watersysteem en daarvan afhankelijke gebruiksfuncties, zoals:
 - Het waarborgen van de stabiliteit van keringen en kunstwerken;
 - Het voorkomen van verdroging van gebieden met natuur, landbouw en/of verzakkingsgevoelige bebouwing;
 - Het transport over water met aandacht voor de vaardiepte voor de beroepsscheepvaart en pleziervaart, en het schutregime en de drempelhoogte van schutsluizen.
- De beschikbaarheid van zoet water in tijden van droogte voor andere watervragen en bijbehorende gebruiksfuncties. Oftewel: de impact van de nieuwe watervraag op gebruiksfuncties. Het gaat ook om het in beeld brengen van de omvang ('ernst') van de mogelijke effecten voor andere watervragen en gebruiksfuncties. Maak bij het in beeld brengen van de ernst van mogelijke effecten gebruik van de categorieën uit de verdringingsreeks. Hierbij hoort ook een analyse van watervragers met bestaande rechten (via vergunningen of overeenkomsten) en de juridische gevolgen van de nieuwe watervraag voor deze bestaande watervragen.

Voor het in beeld brengen van de gevolgen wordt gekeken naar de positie van de bestaande watervragen in de verdringingsreeks en de maatschappelijke en economische consequenties en/of schade die daarmee samenhangen bij eventuele inzet van de verdringingsreeks. Ook het eventuele handelingsperspectief voor betrokken partijen bij eventueel optredende schade dient in dit stadium objectief en onderbouwd te worden ingeschat, zodat dit kan worden betrokken in de afwegingen voor de nieuwe watervraag (stap 6).

Procesmatig

Afhankelijk van de absolute en relatieve omvang van de nieuwe watervraag zijn de gevolgen voor bestaande watervragen en functies meer lokaal (kleine nieuwe watervraag) of meer gebiedsoverstijgend van aard (grote nieuwe watervraag). Bij gebiedsoverstijgende gevolgen is afstemming met andere waterbeheerders van groot belang. In deze stap zorgt de waterbeheerder in het regionaal watersysteem van de nieuwe watervraag voor afstemming met de andere waterbeheerders (en eventueel andere provincies) van de aanvoerroutes en aangrenzende watersystemen. Mogelijk speelt hierbij ook afstemming op andere lopende processen en de daarin te maken afwegingen een rol, zoals de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied (PPLG's).

Deze stap resulteert in een zo kwantitatief mogelijk beeld van de impact van de nieuwe watervraag op andere, bestaande watervragen in het lokale watersysteem, het regionale watersysteem in beheer bij het waterschap, de aangrenzende regionale watersystemen en voor de gehele regio IJsselmeergebied. Het gaat zowel om de gevolgen voor de waterbeschikbaarheid, ook bij toepassing van de verdringingsreeks als om mogelijke juridische en economische implicaties daarvan voor de bestaande watervragen en de in het gebied aanwezige gebruiksfuncties.

5.6 Stap 5 – Inzicht in gevolgen voor het watersysteem

Een ander onderdeel in de afwegingen om te komen tot het al dan niet of onder voorwaarden toestaan van een nieuwe watervraag betreft de gevolgen van een nieuwe watervraag voor het lokale watersysteem, het regionale watersysteem, de aangrenzende regionale watersystemen en de regio IJsselmeergebied als geheel. Alle schaalniveaus zijn van belang.

In de eerste plaats gaat het om de vraag of het bestaande watersysteem de nieuwe watervraag fysiek, hydraulisch gezien kan verwerken, onder normale, droge, maar ook natte omstandigheden, en in combinatie met de al bestaande watervragen. Ook inzicht in eventueel benodigde aanpassingen aan en/of beheer en onderhoud van watergangen of kunstwerken (de benodigde infrastructuur) is gewenst. Betrek hierbij ook mogelijke cumulatieve effecten.

Achterliggende vragen hierbij zijn: kan met maatregelen aan de nieuwe vraag worden voldaan in het lokale watersysteem zelf, in het beheergebied van de waterbeheerder (bijvoorbeeld door peilopzet, variabel peilbeheer, al dan niet als mitigerende maatregelen)? Of is water uit het IJsselmeergebied (al dan niet via aanvoer door aangrenzende watersystemen) echt nodig in droge perioden? In dat geval is het van belang om zo concreet mogelijk inzicht te hebben in wat er geleverd kan worden vanuit het IJsselmeergebied onder droge omstandigheden. Zodra ook wateraanvoer vanuit het IJsselmeergebied nodig is, worden nieuwe watervragen indirect ook onderdeel van het landelijk vraagstuk over de zoetwaterverdeling in droge perioden. Dat maakt dat het belangrijk is deze aanzet tot een beleidskader ook landelijk te agenderen.

Het voorgaande heeft vooral betrekking op de aanvoerroute van zoet oppervlaktewater richting de onttrekkingslocatie(s) van de nieuwe watervraag. Indirect kan er echter ook sprake zijn van effecten op de aan- en afvoercapaciteit van watersystemen buiten deze aanvoerroute. Dat is de reden dat de gevolgen ook voor de gehele regio IJsselmeergebied in beeld worden gebracht.

Daarnaast is van belang om ook andere voorziene (autonome) ontwikkelingen mee te nemen, zoals ontwikkelingen vanuit provinciale gebiedsprogramma's (PPLG's), stedelijke uitbreidingen, natuurontwikkeling etcetera. De waterhuishoudkundige gevolgen van al deze aspecten zijn belangrijk om mee te wegen in de afwegingen over de nieuwe watervraag. Kosteneffectiviteit is een van de afwegingen: welke kosten moeten gemaakt worden om de nieuwe watervraag te faciliteren en hoe wegen die op tegen de maatschappelijke baten? Het gaat hier in feite om de gevolgen voor één of meer zichtjaren. Voor deze zichtjaren is inzicht nodig in te verwachten autonome ontwikkelingen als klimaat, bevolkingsgroei en ruimtegebruik. Indien nodig kunnen meerdere toekomstscenario's worden uitgewerkt voor het in beeld brengen van mogelijke gevolgen voor de zichtjaren.

Om deze stap te kunnen doorlopen is inzicht in de hydraulische en hydrologische werking en mogelijkheden van het lokale en regionale watersysteem nodig, onder verschillende omstandigheden, maar zeker in droge perioden. Wanneer wateraanvoer plaatsvindt via aangrenzende regionale watersystemen, is goede afstemming met de betreffende waterbeheerder(s) over een mogelijke impact op de gehele waterinfrastructuur uiteraard van belang.

Naast het waarborgen van 'voldoende water' en het voorkómen van wateroverlast is ook de invloed van de nieuwe watervraag op de andere watersysteemoelen van belang, zoals het waarborgen van de veiligheid tegen overstroming, de chemische en ecologische waterkwaliteit (zeker in relatie tot KRW-doelen) en het vervullen van aan het watersysteem gebonden maatschappelijke functies, zoals bijvoorbeeld recreatie en scheepvaart. In beeld gebracht moet worden of deze doelen blijvend gewaarborgd kunnen worden en als dat niet kan, welke mitigerende maatregelen genomen kunnen worden om wel aan deze doelen te voldoen.

Procesmatig

De in deze stap in beeld te brengen effecten kunnen deels over de grenzen van beheergebieden spelen. Afstemming met relevante partijen speelt hier dan ook een belangrijke rol, zowel voor het in beeld brengen van mogelijke effecten als het bepalen van de impact daarvan en eventuele (mitigerende) maatregelen.

Deze stap resulteert in een objectief beeld van de mogelijke impact van de nieuwe watervraag op waterdoelen en het hydraulisch en hydrologisch functioneren van het lokale en regionale watersysteem, (waar relevant) de aanvoerroute(s) van zoetwater via aangrenzende regionale watersystemen, én de regio IJsselmeergebied als geheel. Bij dit beeld wordt ook inzicht gegeven in kosten en baten bij eventueel benodigde investeringen.

5.7 Stap 6 – Afweging en bijbehorende voorwaarden en voorschriften

De uiteindelijke besluitvorming vindt in deze stap plaats: of en zo ja, in welke mate en onder welke voorwaarden en met welke voorschriften kan een nieuwe watervraag worden toegestaan. Deze afweging vindt plaats op basis van kennis over de gevolgen en effecten van de nieuwe watervraag (resultaat van stap 1 t/m 3) op bestaande watervragen en op het watersysteem (stappen 4 en 5) voor de referentiesituatie en voor één of meer zichtjaren.

Procesmatig

Afhankelijk van de impact van de nieuwe watervraag op bestaande watervragen, achterliggende (gebruiks)functies en belangen en te gebruiken instrumenten voor de toestemming van de watervraag is hierbij sprake van een meer of minder omvangrijk participatietraject met belanghebbenden. In het geval dat er sprake is van regio-overstijgende impact op watersystemen en/of bestaande watervragen en functies, zijn er meerdere waterbeheerders betrokken. In die gevallen is het aan te raden de afweging te bespreken in een daarvoor passend gremium binnen de regio IJsselmeergebied, zoals de VAIJG of vergelijkbaar. Daarmee worden gezamenlijkheid en uniformiteit geborgd, evenals een zoveel mogelijk objectieve beschouwing van de afweging door niet betrokken waterbeheerders.

De te maken afwegingen zijn:

- De toets of de nieuwe watervraag past binnen het totaal beschikbare watervolume voor de betreffende waterbeheerder. Dit beschikbare watervolume is vastgelegd in het op dat moment bestaande vastgestelde waterakkoord. Hierbij kan het relevant zijn om per regionaal watersysteem met drempelwaarden te werken – bij welke hoeveelheden onttrekking trekken we een grens waarbij er niet of minder onttrokken mag worden door een nieuwe watervraag?
- Redelijkheid en haalbaarheid van te stellen eisen aan het, door de initiatiefnemer van de nieuwe watervraag uit te voeren, onderzoek naar alternatieve bronnen, waterbesparende technieken of voorzieningen (stappen 2 en 3), om te komen tot reductie van de nieuwe watervraag. NB. Deze afweging moet idealiter al plaats vinden in stap 3, zoals dat ook bij de Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM) gebeurt bij onder meer het beoordelen van vergunningaanvragen voor directe en indirecte lozings.
- Wenselijkheid en (juridische) toelaatbaarheid van en eventuele mitigatie of compensatie voor gevolgen van een nieuwe watervraag voor bestaande watervragen en/of waterbeheerders (stap 4).

- Wenselijkheid van eventuele gevolgen voor de aan- en afvoercapaciteit van het lokale en regionale watersysteem, en van eventueel benodigde investeringen in aanpassingen van de waterinfrastructuur en/of intensiveren van het beheer en onderhoud (stap 5).

Procesmatig

Voor alle autonome processen die aanleiding zijn voor een nieuwe watervraag (dus ook bodemdaling) dient de watervraag tenminste op het niveau van het beheergebied van de waterbeheerder te worden bekeken met het beleidskader. Voor veel nieuwe vragen die in feite een uitbreiding zijn van bestaande watervragen geldt dat deze in ieder geval op het niveau van het beheergebied van de waterbeheerder dienen te worden afgewogen: niet alle kleine watervragen afzonderlijk maar het totaal van deze watervragen. Aangezien veel van deze autonome processen leiden tot een extra watervraag aan het hoofdwatersysteem dienen eigenlijk alle toekomstige nieuwe watervragen uiteindelijk op landelijk niveau te worden afgewogen en onderbouwd. Deze eerste aanzet voor een beleidskader kan daarbij helpen.

De inhoudelijke invulling van deze afwegingen dient nader uitgewerkt te worden, bij voorkeur in VAIJG-verband. Ook is deze invulling afhankelijk van het instrumentarium dat kan worden ingezet voor het reguleren van een nieuwe watervraag en specifiek van een onttrekking. Afhankelijk van de omvang van de nieuwe watervraag is het instrument een vergunning, melding of vrijstelling (zie ook hoofdstuk 4).

Voorbeelden van mogelijke voorwaarden en voorschriften die kunnen worden verbonden aan een toestemming zijn:

- De toename van de watervraag moet passen binnen de op dat moment bestaande afspraken in het regionale waterakkoord voor de regio IJsselmeergebied.
- Eventuele beperkingen aan onttrekking van zoet oppervlaktewater mogen niet leiden tot toename van grondwateronttrekkingen of tot toename van het gebruik van drinkwater.
- Restricties aan de te onttrekken volumes in droge perioden met mogelijke drempelwaarden, om verdere inzet van de verdringingsreeks te voorkomen. Dit is bijvoorbeeld al toegepast in de vergunningverlening voor een datacenter in Groningen.
- Een looptijd en/of periodieke herziening te introduceren om zo flexibiliteit in de toestaan van de nieuwe watervraag te creëren. De werkwijze voor vergunningverlening en periodieke herijking gericht op het beperken van lozingen van zeer zorgwekkend stoffen (ZZS) kan mogelijk als voorbeeld dienen.

Resultaat van deze stap is een besluit over het wel of niet toestaan van de nieuwe watervraag en zo ja, met uitgewerkte voorwaarden en voorschriften.

6 Aanbevelingen

6.1 Inhoudelijke uitwerking beleidskader

Het in dit document uitgewerkte beleidskader biedt een eerste aanzet voor de wijze van (planologische) sturing op en afweging van nieuwe watervragen. Voor het verder implementeren en borgen van de sturingsmogelijkheden zijn nadere afspraken tussen betrokken partijen nodig en vervolgens acties van de individuele provincies en waterschappen – zie verder paragraaf 6.2. Verdere inhoudelijke uitwerking van de afwegingen bij nieuwe watervragen is aan te bevelen om de gewenste uniformiteit in het omgaan met nieuwe watervragen te kunnen bewerkstelligen. Aanbevolen wordt om bij deze verdere inhoudelijke uitwerking:

- **Goede referentie** - Te bezien hoe autonome toename van bestaande watervragen als gevolg van klimaatverandering (zoals verdamping en beregening) kan worden geobjectiveerd, zodat beoordeling van nieuwe watervragen kan plaatsvinden op basis van een goede referentiesituatie.
- **Definitie van zoetwater** – gezamenlijk komen tot een eenduidige definitie van het chloridegehalte (en/of andere parameters) die gehanteerd wordt voor afstemming over zoetwatervoorziening.
- **Differentiatie in beleid** - Te onderzoeken of heroverwegen van en differentiëren in beleid ten aanzien van onttrekkingen, met name daar waar het activiteiten betreft die op dit moment niet zijn gereguleerd via een meldings- of vergunningplicht meerwaarde biedt. Bijvoorbeeld:
 - bij <1% t.o.v. referentiesituatie: sowieso bestaan, tot maximale grens is bereikt op regionaal niveau.
 - bij >1% maar < 5% een melding met voorwaarden en voorschriften.
 - boven 5% vergunningplicht met voorwaarden en voorschriften.
 - boven 10% vergunning met voorwaarden en voorschriften, mogelijke restricties en 6-jaarlijkse herijking.
- **'Water en bodem sturend'** - De beleidsvoornemens vanuit 'water en bodem sturend' over zoetwaterbeschikbaarheid verder te concretiseren. Uitbreiding van bestaande watervragen, vooral als gevolg van autonome processen als bodemdaling en klimaatverandering vraagt dat waterbeheerders concreet invullen wat water en bodem sturend betekent. Belangrijk is dat waterbeheerders de toekomstige 'grenzen van hun watersystemen' kennen en vastleggen. Een mogelijke heroverweging en/of differentiatie van beleid (vorige punt) past bij de concretisering van de beleidsvoornemens vanuit 'water en bodem sturend'. Als aanvulling op bestaande normen en kaders voor waterveiligheid en wateroverlast kunnen ook kaders voor watertekorten worden uitgewerkt. Doel is gebruikers waterbewust te laten zijn, ook van de gevolgen van klimaatveranderingen voor hun gebruik: de frequentie van watertekorten zal in de toekomst waarschijnlijk toenemen en daarbij komen 'nieuwe' grenzen van het watersysteem in zicht. Dit kan helpen om waterbewustzijn en inzet op waterbesparing bij gebruikers te stimuleren.
- **Kansenkaart geschikte gebieden** - Een kanskaart voor de regio IJsselmeergebied met wel en niet geschikte locaties/gebieden voor nieuwe watervragen is aan te bevelen, met daarin ruimte voor differentiatie naar de omvang van de watervraag. Ook dit past in feite bij nadere invulling van 'water en bodem sturend'.
- **Rol van waterakkoorden** - Nader in te vullen hoe waterakkoorden bij de toetsing van een watervraag gebruikt kunnen worden. Dit vraagt ook om aanpassing van de bestaande waterakkoorden, mede in verband met de autonome ontwikkeling in de bestaande watervragen, maar ook met het oog op de veranderende waterbeschikbaarheid en de afspraken in de Bestuursovereenkomst Regio IJsselmeergebied.
- **Bestaande watervragen** - Te bezien in hoeverre bestaande watervragen kunnen worden gestimuleerd tot minder zoetwatergebruik. Denk ook aan stimuleringsregelingen om minder water te gebruiken en dat bedrijven die minder water gebruiken dat ook later als extra water terugkrijgen: soort gesloten waterbalans in de tijd voor bedrijven.
- **Indieningsvereisten** - voor meldingen en vergunningaanvragen voor onttrekkingen uit oppervlaktewater indieningsvereisten uit te werken en op te nemen in instrumenten als de Omgevings- en Waterschapsverordeningen en/of beleidsregels van betrokken overheden. Dit is van belang om de stappen in het beleidskader op basis van goede en volledige informatie te kunnen doorlopen. In het verlengde hiervan is het ook gewenst om in een vergunning of andere toestemming voor nieuwe watervragen een looptijd en/of periodieke herziening te introduceren. De werkwijze voor vergunningverlening voor lozingen van zeer zorgwekkend stoffen (ZZS) kan mogelijk als voorbeeld dienen.
- **Beoordelingsmethodiek 'minimalisatie'** - Een beoordelingsmethodiek uit te werken (met onder meer BBT) voor minimalisatie van nieuwe (en ook bestaande) watervragen, vergelijkbaar met de werkwijze van de Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM) bij lozingen. Dit kan worden gekoppeld aan waterprofielen.
- **Beoordelingsmethodiek 'kosteneffectiviteit'** - Een systematiek voor beoordeling van kosteneffectiviteit te ontwikkelen voor het gebruik van alternatieve bronnen en het beperken van de zoetwatervraag (via BBT). Als voorbeeld kan de kosteneffectiviteitstoets voor minimalisatie van ZZS-emissies worden gebruikt.

- **Informatiebehoefte bij afwegingen** - De benodigde informatie uit te werken om de geschetste afwegingen en keuzes te kunnen maken. Met name het afwegen van langjarige schade voor bepaalde gebruiksfuncties en hoe daarmee om te gaan is een lastig dilemma.

6.2 Inbedding en borging van het beleidskader

Landelijke afstemming, kaders en sturing

Het (in hoofdstuk 5) uitgewerkte beleidskader beschrijft een logische volgorde van stappen in de te maken afwegingen om te komen tot een besluit over een nieuwe watervraag. In het gevolgde proces voor deze eerste uitwerking van een beleidskader is gebleken dat een aantal onderwerpen (ook) om landelijke afstemming vragen, of zelfs om landelijke kaders en sturing. Het gaat om onderwerpen als een heroverweging van de (volgorde in de) verdringingsreeks, een aanscherping van een definitie van een (gebruiks)functie of activiteit, heroverweging van het instrumentarium voor regulering van onttrekkingen uit oppervlaktewater, afstemming over ruimtelijke ordening en sturing van bestaande en nieuwe zoetwatervragen. Ook de zoetwaterverdeling over het hoofdwatersysteem (en vooral de Rijntakken) is een landelijk vraagstuk – het IJsselmeergebied is daarbij één van de relevante gebieden. Aangezien veel autonome processen en nieuwe watervragen waarschijnlijk leiden tot een extra watervraag uit het hoofdwatersysteem, dienen zeker grote nieuwe watervragen uiteindelijk op landelijk niveau te worden afgewogen en onderbouwd. Deze eerste aanzet voor een beleidskader en de geschetste sturingsmogelijkheden, variërend van locatie, toestemming en voorwaarden voor toestemming kan daarbij helpen.

Regie op en afstemming over planologische sturing

De inbedding en implementatie van het (verder uitgewerkte) beleidskader bij alle betrokken organisaties vraagt enerzijds om blijvende regie (vanuit het Deltaprogramma (IJsselmeer en/of Zoetwater)). Met name voor de ruimtelijke sturing van nieuwe watervragen via het planologisch instrumentarium is uniforme inbedding in gemeentelijk en provinciaal instrumentarium aan te bevelen. Op nationaal niveau kunnen voor bepaalde nieuwe watervragen nationale kaders worden aangegeven.

Daarnaast dient het beleidskader te worden geïmplementeerd en geborgd in de regelgeving van waterbeheerders. Om daarbij uniformiteit te (blijven) borgen, is gezamenlijk optrekken en het hanteren van een vergelijkbare werkwijze daarbij van groot belang. Van belang is het proces van afwegen van 'nieuwe' watervraag te delen met alle waterbeheerders en gebruikers om daarmee het gesprek te voeren over de te maken afwegingen en wie en hoe de watervraag te sturen? Het mogelijk maken van aantal maatschappelijke functies met een watervraag kan makkelijker in het ene gebied dan in het andere. De VAIJG kan een eerste platform zijn voor deze afstemming in de regio IJsselmeergebied.

Instrumenten voor waterbesparing bij bestaande watervragen

Naast focus op nieuwe watervragen is aan te bevelen om ook te bezien of, hoe en in welke mate waterbesparing door bestaande watervragen kan worden gestimuleerd, gefaciliteerd of afgedwongen. Door in te zetten op waterbesparing bij bestaande watervragen kan uiteindelijk meer ruimte worden geboden aan nieuwe watervragen.

'Waterbedeffect' voorkómen

Een belangrijk aspect bij de inbedding van het beleidskader is het voorkómen van afwenteling naar wateronttrekking uit grondwater of extra gebruik van drinkwater – oftewel een 'waterbedeffect'. Dit vraagt om regelgeving in omgevings- en waterschapsverordeningen en in eventuele aanvullende voorschriften bij vergunningverlening.

Flexibiliteit in aanpassingen

Bij het opstellen van dit beleidskader is de wens geuit om flexibel, adaptief te kunnen zijn: het beleidskader moet periodiek inhoudelijk heroverwogen en waar nodig aangepast worden om optimaal toepasbaar te blijven in de dynamische maatschappelijke omgeving, waar aan veel 'beleidsknoppen' tegelijkertijd wordt gedraaid. Een suggestie is om het beleidskader eens per 6 jaar te evalueren en waar nodig te herijken, bijvoorbeeld afgestemd op of gelijktijdig met bijvoorbeeld het opstellen van waterbeheerprogramma's door de waterbeheerders. Een optie is ook om, in lijn met 'de geest' en de mogelijkheden onder de Omgevingswet, mandaat waarbinnen gewijzigd mag worden bij Gedeputeerde staten (provincies) of Dagelijks Bestuur (Waterschappen) te leggen. In dat geval kan het beleidskader

relatief snel worden aangepast, zonder opnieuw de gehele bestuurlijke besluitvormingscyclus met Provinciale Staten of Algemeen Bestuur (waterschappen) te doorlopen.

Heroverwegen verdringingsreeks

Het in dit document uitgewerkte beleidskader heeft een relatie met het instrument verdringingsreeks. Actuele inzichten en ontwikkelingen als water en bodem sturend, het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NLPG) en ook de digitalisering en energietransitie en bijbehorende waterbehoefte maken dat aanbevolen wordt de bestaande verdringingsreeks op landelijk en op regionaal niveau te evalueren en waar nodig bij te stellen en/of aan te scherpen. Aanbevolen wordt om nieuwe watervragen te beoordelen op basis van de doelen die voor elke categorie in de verdringingsreeks worden genoemd, zoals bijvoorbeeld het waarborgen van de leveringszekerheid van drinkwater en energie voor categorie 2. Ook het verkennen van mogelijke differentiatie in de verdringingsreeks met staffels voor waterbeschikbaarheid per (sub)categorie wordt hierbij aanbevolen, op zowel landelijk als regionaal niveau.

7 Geraadpleegde documenten en informatie

Bestuursvereenkomst Waterverdeling regio IJsselmeergebied. Afspraken over de regionale uitwerking van de landelijke verdringingsreeks. Definitieve versie 14 februari 2022 t.b.v. ondertekening.

HKV, KnowH2O & Deltares, 2022. Zoetwatervoorziening Waterschap Zuiderzeeland. Eindrapport.

Waterverdeling regio IJsselmeergebied. Achtergronddocument. Versie: definitief concept voor verdere verwerking in bestuurlijke organisaties in de regio IJsselmeergebied na verbrede bestuurlijke IJsselmeergroepvergadering op 29 oktober 2021. Datum: 12 november 2021.

Stratelligence, 2021. Economische analyse Zoetwater. Eindrapportage definitief. Leiden, januari 2021. Opgesteld in opdracht van het Deltaprogramma, Deelprogramma Zoetwater

Deltares, 2021. Stresstest voor het Deltaprogramma Zoetwater fase II. Kenmerk 11206829-002-ZWS-0001, 13 april 2021. In opdracht van RWS-WVL.

Diverse webpagina's van Infomil.nl

Keur van Waterschap Hunze en Aa's

Keur van Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht

Colofon

BELEIDSKADER 'NIEUWE WATERVRAGEN'
BOUWSTENEN VOOR VERANTWOORDE OMGANG MET ZOETWATERVRAGEN BIJ RUIMTELIJKE
ONTWIKKELINGEN IN DE REGIO IJSSELMEERGEBIED

KLANT

Deltaprogramma IJsselmeergebied

AUTEUR

Remco Schreuders, Marja Menke, Anusha Sanjeev Mehta

PROJECTNUMMER

30154866

ONZE REFERENTIE

XUP25NSA3U7E-183194834-179:3

DATUM

14 april 2023

STATUS

Definitief

GECONTROLEERD DOOR

Marja Menke
Senior-adviseur

VRIJGEGEVEN DOOR

Remco Schreuders
Projectleider

Over Arcadis

Arcadis is de leidende wereldwijd opererende ontwerp- en consultancyorganisatie op het gebied van de natuurlijke en gebouwde omgeving. Wij helpen onze klanten en de maatschappij met doeltreffende, duurzame en digitale oplossingen. Wij zijn met 36.000 mensen actief die in ruim zeventig landen meer dan €4,2 miljard aan omzet genereren. Wij helpen UN-Habitat met onze mensen, die kennis en expertise leveren om de moeilijke leefomstandigheden te verbeteren in gebieden die lijden onder de gevolgen van klimaatverandering.

www.arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 1018
5200 BA 's-Hertogenbosch
Nederland

T +31 (0)88 4261 261