

VOORSTEL

Onderwerp:	Bestuurlijke uitgangspunten KRW-maatregelen en verantwoording SGBP4
Aandachtsveldhouder:	ing. P. Schrijver
Informatie bij:	Opgavemanager Gezonde Leefomgeving
Zaaknummer	312590
Openbaarheid:	Openbaar
Bijlage(n):	1. Toestand stoffen 2026 2. Samenvatting nutriëntenstrategie 3. Koepelnotitie KRW-verantwoording 4. Routekaart KRW-verantwoording Waterschap Rijn en IJssel

Advies

1. Kennisnemen van de toestand stoffen 2026 en hieruit voortvloeiende opgaven;
2. Instemmen met het volgen van de landelijke lijn door het principe 'one-in, all-in' te hanteren voor nutriënten, als uitgangspunt voor verantwoording van het Stroomgebiedsbeheerplan (SGBP) 3 en de planvorming van het SGBP4 en in te stemmen met de (aanvullende) adviezen uit de nutriëntenstrategie;
3. Instemmen met het opstellen en uitvoeren van een aanvullend monitoringprogramma voor KRW-probleemstoffen afkomstig uit de afvalwaterketen;
4. Instemmen met de benodigde uitbreiding van 8,0 fte voor monitoring, ketenaanpak en aanvullende inzet VTH, op te nemen in de perspectievennota 2027-2031 voor een integrale afweging;
5. Instemmen met de Routekaart verantwoording Waterschap Rijn en IJssel;
6. Instemmen met de voorgestelde aanpak:
 - a) Verbeteren van de kwaliteit van de Wehlse Beek met betrekking tot nutriënten.
 - b) Optimaliseren van de RWZI's met betrekking tot nutriënten en dit vast te leggen in maatwerkvoorschriften.
 - c) Opstellen van een Duitslandstrategie om grensoverschrijdende belasting met stoffen terug te dringen.
 - d) Inbreng leveren met betrekking tot het uitwerken van de maatregelen in het kader van het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.
 - e) Nader brononderzoek en maatregelen ten aanzien van ammonium.
 - f) Uitrollen van keten-aanpak stoffen en actualisatie afvalwaterakkoorden.
 - g) Waar nodig escaleren en inzetten juridisch instrumentarium bij keten-aanpak.
 - h) Extra inzet op het VTH-spoor met daarbij het ontwikkelen van een beleidskader voor directe lozingen, extra inzet op de aanpak van indirecte lozingen en het opstellen van een toezichtsplan voor de agrarische sector.

Inleiding

De Kader Richtlijn Water (KRW) kent een plancyclus van zes jaar. Dat betekent dat, in aanloop naar het nieuwe Waterbeheerprogramma, het waterschap de plicht heeft doelen en maatregelen aan te passen op basis van nieuwe inzichten. Deze aanpassingen vormen onderdeel van het nieuwe Stroomgebiedsbeheerplan voor het stroomgebied van de Rijn. Hierbij neemt het waterschap het initiatief en stelt doelen en maatregelen in concept vast. De provincies zijn bevoegd om doelen en maatregelen definitief vast te stellen in het Regionaal Waterprogramma. Voor het opstellen van het nieuwe stroomgebiedsbeheerplan 'SGBP' is landelijk een werkplan opgesteld met strakke deadlines. Deze deadlines betreffen achtereenvolgens het opgeven van aanpassingen in a) typering en begrenzing van KRW-waterlichamen, b) doelen per waterlichaam en c) de maatregelen die nodig zijn om de

doelen te halen. Hierbij geldt dat doelen en maatregelen voor biologisch doelbereik aan elkaar verbonden zijn via de zogenaamde Praag-matische methode. De Praag-matische of Praagse methode houdt in dat de te nemen maatregelen en de haalbaarheid daarvan het doel bepalen.

De eerste stap in dit proces is het aanpassen van typering en begrenzing van waterlichamen waar nodig. Het algemeen bestuur heeft hier op 16 december 2025 besluiten over genomen. De tweede stap in dit proces is het vaststellen van de KRW-doelen voor de volgende planperiode. Het betreft hier de doelen voor de biologie en voor nutriënten. Het algemeen bestuur heeft deze doelen op 10 maart 2026 in concept vastgesteld. De doelen voor chemie worden voor individuele stoffen vastgesteld door het Rijk (specifiek verontreinigende stoffen) en door de Europese Commissie (Prioritaire stoffen).

De aanvullende maatregelen die nodig zijn voor het halen van de (eventueel aangepaste) doelen worden in de vergadering van 30 juni 2026 aan het algemeen bestuur voorgelegd. Als opmaat naar besluitvorming over de maatregelen en verantwoording worden in dit voorstel een aantal uitgangspunten ter besluitvorming voorgelegd.

Verantwoording

De KRW verplicht om voor elk waterlichaam een goede chemische en ecologische toestand te bereiken. Dit is een resultaatsverplichting. De enige legitieme reden om een KRW-doel niet te halen, is te vinden in de limitatieve lijst van uitzonderingsmogelijkheden die de KRW biedt. Dit betekent dat voor elke stof/kwaliteits-element dat op 22 december 2027 in een waterlichaam niet voldoet aan het KRW-doel, een (succesvol) beroep moet worden gedaan op een van deze uitzonderingen. Op die manier kan ook aan de KRW worden voldaan, zonder dat de waterkwaliteit aan de gestelde eisen voldoet. Dit wordt KRW-verantwoording genoemd. Daarbij geldt dat de uitzonderingen nadrukkelijk laatste redmiddel zijn; het wél halen van de KRW-doelen is en blijft uiteraard het primaire doel. Alleen voor die doelen die bij besluit van 10 maart jl. zodanig zijn aangepast dat er eind 2027 geen sprake meer is van een doelgat (ten gevolge van 'technische doelaanpassing'), hoeft geen verantwoording te worden opgesteld.

Op het waterschap rust de plicht om de verantwoording op te stellen. De provincie stelt deze vervolgens formeel vast in het Regionaal Waterprogramma (RWP), ook wel Gelders Programma Water genoemd). Dit landt uiteindelijk in het landelijke SGBP4. Actielijn 6 van het KRW-impulsprogramma ('Vorbereiden op een goede motivering van uitzonderingen in de aanloop naar 2027') heeft ter ondersteuning van de waterbeheerders bij de verantwoordingsopgave algemene uitgangspunten opgesteld (Koepelnotitie, zie bijlage 3: Koepelnotitie KRW-verantwoording). Belangrijkste uitgangspunt in de koepelnotitie is het handhaven van de ambitie. Ook is per uitzonderingsmogelijkheid een handreiking opgesteld. Deze handreikingen beschrijven aan welke juridische randvoorwaarden moet zijn voldaan en wat praktisch gezien nodig is voor een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid. Tot slot zijn er standaardmotiveringen opgesteld voor de meest voorkomende uitzonderingsmogelijkheden. In de bijgevoegde Routekaart KRW-verantwoording Waterschap Rijn en IJssel (hierna: Routekaart, zie bijlage 4) wordt inzicht gegeven in de door ons in te roepen uitzonderingen en verantwoordingsstrategie. Deze strategie is opgesteld met inachtneming van de landelijke uitgangspunten en standaardmotiveringen uit Actielijn 6.

Eerder genomen besluiten

Op 10 maart 2026 heeft het algemeen bestuur besluiten genomen over de KRW-doelen voor SGBP4

1. In te stemmen met het uitgangspunt om KRW-doelen voor biologie en nutriënten te handhaven, tenzij dit noodzakelijk is door een hertypering van het waterlichaam óf door voortschrijdend inzicht met betrekking tot de karakteristieken van het waterlichaam of de effectiviteit van maatregelen
2. In te stemmen met het schrappen van het doel voor vis voor de waterlichamen Bergerslagbeek, Dommerbeek, Oosterwijkse Vloed en Vierakkerse Laak (technische doelaanpassing)
3. In te stemmen met verlagen van het doel voor vis voor de Elsbeek, verlagen van het doel voor overige waterflora voor de Dortherbeek-Oost en verlagen van het doel voor macrofauna voor de Bergerslagbeek (technische doelaanpassing)
4. In te stemmen met de accuratere doelen voor biologie en nutriënten passend bij het nieuwe doeltypen voor de waterlichamen Baakse Beek bovenstrooms, Baakse Beek benedenstrooms, Bielheimerbeek, Keizersbeek en Schipbeek (vanwege aangepaste typering)

Ter kennisname doorkijk naar de volgende processtappen

5. Kennis te nemen dat de huidige doelen huidige doelen voor Ratumse Beek en Willinkbeek worden vastgehouden. Na uitwerken van aanvullende maatregelen worden deze doelen waar nodig herzien (opnemen als maatregel)
6. Kennis te nemen dat de doelen en typering Grenskanaal worden gehandhaafd in afwachting van duidelijkheid over uitvoeren van de maatregel baggeren en uitwerking aanvullende maatregelen
7. Kennis te nemen dat de doelen voor de Zoddebeek worden gehandhaafd in afwachting van afstemming met provincie Overijssel over de ontwikkelingen van de inrichting van het gebied
8. Kennis te nemen van het uitgangspunt om de doelen te handhaven voor de overige 17 waterlichamen waar biologische doelen niet gehaald worden en daarvoor aanvullende maatregelen uit te werken.
9. Kennis te nemen van het vooralsnog vasthouden van het uitgangspunt one-in all-in voor nutriënten en dit verder uit te werken in de nutriëntenstrategie.

Op 16 december 2025 heeft het algemeen bestuur besluiten genomen over de aanpassing van de begrenzing en typering van een aantal KRW-waterlichamen

1. In te stemmen met een typewijziging van R5 naar R20 voor de KRW-waterlichamen Baakse Beek bovenstrooms, Baakse Beek benedenstrooms en de Bielheimerbeek;
2. In te stemmen met een typewijziging van R5 naar M3 voor de Keizersbeek;
3. In te stemmen met aanpassing van de begrenzing van de Buurserbeek en in te stemmen met een typewijziging van R6 naar M6 voor de Schipbeek;
4. In te stemmen met aanpassing van de begrenzing van de Eefse Beek;
5. In te stemmen met aanpassing van de begrenzing van de Grote Beek, door het toevoegen van twee nevengeulen en het verplaatsen van de hoofdloop naar de twee nevengeulen.

Onderbouwing

1.1 De toestandsbepaling 2026 vormt de basis voor het bepalen van de opgave en het uitwerken van maatregelen voor het SGBP4.

In het Feitendocument is gerapporteerd over het rapportagejaar 2024. Inmiddels heeft het waterschap ook de (voorlopige) toestand 2026. Definitieve toestand komt in juni 2026 pas beschikbaar. Ten opzichte van 2024 zijn enkele veranderingen in de toestand zichtbaar betreffende de probleemstoffen. De belangrijkste veranderingen zijn de volgende:

- Als gevolg van het verdisconteren van regionale achtergrondconcentraties voor de zware metalen barium en seleen, is barium geen knelpunt meer en seleen nog heel beperkt.
- Als gevolg van een aangepaste beoordelingsmethodiek voor zink (2^e lijns toetsing voor de maximale concentratie is nu toegestaan) zijn de knelpunten voor zink kleiner geworden.
- Thallium is opgedoken als knelpuntstof. Dit is gebaseerd op een normoverschrijding in de Baakse beek bovenstrooms en is hoogstwaarschijnlijk geen structureel probleem. Op basis van de verbetering die alweer zichtbaar is, is de verwachting dat dit knelpunt vanzelf weer verdwijnt.
- Voor stikstof en fosfor is gekeken naar de jaarlijkse toestandsklassen vanaf 2021 (begin huidige planperiode en als toestand opgenomen in de factsheets bij het SGBP3). Voor stikstof is de toestand in 2026 in 13 waterlichamen een klasse verslechterd ten opzichte van 2021. Voor fosfor geldt dat voor 2 waterlichamen. Waarschijnlijk is de verslechtering voor stikstof grotendeels veroorzaakt doordat het rapportagejaar 2021 gebaseerd is op drie zeer droge zomers (2018-2019-2020). In die zomers is weinig af- en uitspoeling geweest vanuit de landbouw en waren de concentraties in het oppervlaktewater relatief goed. In de nattere zomers van 2023 en 2024 trad waarschijnlijk meer af- en uitspoeling op, wat leidde tot een slechtere toestandsklasse. Andere oorzaken kunnen echter niet uitgesloten worden. Voor fosfor is het beeld constanter. Voor de Buurserbeek en de Baakse beek benedenstrooms is in 2026 ten opzichte van 2021 ook sprake van een klasse achteruitgang. Voor de Buurserbeek is de concentratietoename beperkt. Voor de Baakse beek benedenstrooms hebben de werkzaamheden bij de herinrichting mogelijk geleid tot opwerveling van (voedselrijk) slib waardoor de concentraties tijdelijk verhoogd zijn geweest. In 2025 zijn de concentraties weer lager. De toestand van fosfor in de Groenlose Slinge is verbeterd, wat gerelateerd kan worden aan de verbetering van RWZI Winterswijk.
- Voor de andere knelpuntstoffen is er sprake van kleine variaties in normoverschrijdingen, die als een natuurlijke variatie kunnen worden beschouwd.

In bijlage 1 is per stof een nadere toelichting gegeven, wanneer en waar veranderingen zijn opgetreden na het Feitendocument van 2024.

Voor alle stoffen die de normen nog niet bereikt hebben, geldt dat er nog een opgave is. Het gaat om:

- De Biologie Ondersteunende Stoffen: fosfor, stikstof, zuurstof, temperatuur
- De Specifiek Verontreinigende Stoffen: ammonium, arseen, seleen, zink, kobalt, benzo(a)anthraceen
- De Prioritaire Stoffen: PBDE, PFOS, kwik, heptachloor en heptachloorepoxide

Aanpak van normoverschrijdende stoffen vraagt om aanvullende acties vanuit Duitsland de (afval)waterketen (inclusief achterliggende bronnen), VTH, de landbouw en het Rijk.

2.1 Het waterschap volgt hiermee de Handreiking KRW-doelen en het KRW protocol monitoring en toetsing (zie bijlage 2).

Het kwaliteitselement nutriënten bestaat uit twee parameters, stikstof-totaal en fosfor-totaal. Het kwaliteitselement valt onder de categorie fysisch-chemische parameters ook wel 'biologie ondersteunende' stoffen genoemd. Doelbereik voor de biologie is de basis voor maatregelen ten aanzien van nutriënten (Handreiking KRW-doelen, Stowa 2018). Daarna wordt pas getoetst op het kwaliteitselement nutriënten op basis van het one-in all-in principe (Protocol monitoring en toetsing KRW, RWS 2020). Waterschap Rijn en IJssel gaat er vanuit dat one-in all-in toegepast mag worden op voorwaarde dat de biologie voldoet. Het waterschap gaat er op basis van een uitgebreide systeemanalyse vanuit dat nutriënten in de meeste waterlichamen niet beperkend zijn voor doelbereik (op de Wehse Beek na). In de meeste waterlichamen is de stromingsdynamiek de beperkende factor voor biologisch doelbereik. In de landelijke toetsing via de Aquokit (waar meetgegevens worden ingevoerd en die de toetsing uitvoert) wordt eveneens gebruik gemaakt van dit principe, overigens zonder de toetsing op biologie daaraan te koppelen. Het principe vormt de basis voor het afleiden van de concrete opgave voor nutriënten per waterlichaam. Samenvattend zijn er twee uitgangspunten voor het nemen van maatregelen t.a.v. nutriënten: a) reductie nutriëntenbelasting als dat nodig is voor doelbereik biologie en b) reductie concentraties fosfor (en/of stikstof) om te voldoen aan het kwaliteitselement nutriënten. Met name in de stromende wateren beschouwt het waterschap fosfor als limiterend nutriënt.

2.2. De (aanvullende) adviezen uit de nutriëntenstrategie zijn gericht op verdere reductie van de nutriëntenopgave en/of het verkrijgen van een beter inzicht in die opgave.

In de nutriëntenstrategie (samenvatting: zie bijlage 2) worden de volgende adviezen gedaan:

- Het 'one-in, all-in' principe expliciet opnemen in de (factsheets van) het WBP;
- Landelijk aandacht blijven vragen voor éénduidigheid ten aanzien van het toepassen van 'one-in, all-in' voor nutriënten;
- Maatregelen uitwerken voor 4 waterlichamen met een resterende nutriëntenopgave. Dit geldt vanuit het kwaliteitselement nutriënten (P en N samen) voor de Boven Slinge, Berkel, Ratumse Beek/Willinkbeek en Buurserbeek. Hierbij zowel de grensoverschrijdende belasting vanuit Duitsland als de emissies vanuit de landbouw meenemen;
- Maatregelen uitwerken om de nutriëntenbelasting in de Wehse Beek te reduceren voor doelbereik biologie;
- Verkennen of maatregelen mogelijk zijn om de achteruitgang in de toestand van stikstof en fosfor terug te draaien;
- Verkennen of maatregelen nodig zijn in waterlichamen waar de toestand voor stikstof-totaal ontoereikend is;
- Het voor de RWZI's blijvend streven naar de beoogde effluentkwaliteit voor de KRW wordt verankerd in op te stellen maatwerkvoorschriften als vertrekpunt voor toekomstige bedrijfsvoering;
- Samenwerking met partners in het gebied Dinxperlo voortzetten met het oog op het halen van de doelen voor nitraat uit de Nitraatrichtlijn;
- Bijdrage leveren aan het concretiseren van maatregelen door het Rijk via het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en waar zinvol uitwerken van aanvullende maatregelen op maat (met name Achterhoeks Plateau) om emissies van nutriënten vanuit de landbouw terug te dringen. In dit kader wordt ook een actualisatie van de bronnen-analyse voor nutriënten door WEnR uitgevoerd;
- Gebiedsbreed onderzoeken wat de bijdrage is van nitraatuitspoeling en pyriet-oxidatie, op de uitspoeling van zware metalen en vervolgens mogelijkheden voor reductie van nitraatuitspoeling verkennen om deze uitspoeling van zware metalen te verminderen.

- Een Duitslandstrategie uitwerken in samenwerking met de provincie Gelderland en het Rijk om (onder andere) de grensoverschrijdende belasting van nutriënten te reduceren;
- Nader brononderzoek naar ammonium uitvoeren en handelingsperspectief uit te werken voor de verschillende bronnen.

3.1 Een aanvullend monitoringprogramma is noodzakelijk voor het concretiseren van de KRW-opgaven en handelingsperspectief voor de afvalwaterketen

Om maatregelen voor de komende planperiode te onderbouwen en verder uit te werken is het nodig om in 2027 de huidige monitoringsinspanning nog 1 jaar voort te zetten en uit te breiden om de impact van de afvalwaterketen beter in beeld te brengen. Hiervoor is het nodig de KRW-probleemstoffen te monitoren in influent en effluent van de zuiveringen en in oppervlaktewater boven- en benedenstreams van de zuivering. Het inzichtelijk maken van de KRW-opgave voor de afvalwaterketen is randvoorwaardelijk om de keten-aanpak samen met de partners in zuiveringskringen vorm te geven en om het VTH-instrumentarium effectief in te kunnen zetten.

WRIJ heeft een structureel meetprogramma voor trend en toestand én operationele monitoring als onderdeel van het Integraal Meetplan Watersysteem 'IMW'. Artikel 11 lid 5 Kaderrichtlijn Water (KRW) creëert een verplichting tot bijsturen en het uitvoeren van nader onderzoek om bronnen van normoverschrijdingen te achterhalen. In 2025 en 2026 is daarom aanvullend gemonitord om een fijnmaziger beeld van de toestand van KRW probleemstoffen in KRW-waterlichamen te krijgen. Daarnaast is het stoffenpakket uitgebreid op 1) de grensmeetpunten en 2) op een beperkt aantal locaties boven en benedenstreams van RWZI lozingen. In 2025 en 2026 zijn door Toezicht bij directe lozingen en een aantal significante indirecte lozingen KRW probleemstoffen ook extra gemeten.

Vanuit het landelijke KRW impulsprogramma loopt het spoor 'Afvalwaterketen KRW-proof'. Vanuit dit spoor worden emissie-analyses uitgevoerd voor alle rwzi's in Nederland waarvoor het waterschap gevraagd wordt data aan te leveren. In principe geldt dit voor alle (KRW-genormeerde) stoffen die in rwzi-effluent voor kunnen komen. Dit zou een enorme aanvullende monitoringsinspanning betekenen, minimaal is het monitoren van de KRW-probleemstoffen (stoffen die normoverschrijdend in het oppervlaktewater worden aangetroffen). Bij het selecteren van analyse-pakketten wordt gebruik gemaakt van de ervaringen bij collega waterschappen.

Naast de intensivering die in 2025-2027 wordt uitgevoerd, wordt verwacht dat het noodzakelijk blijft om in de nieuwe planperiode intensievere monitoring voor stoffen voort te zetten (vanuit de Richtlijn Prioritaire Stoffen, Richtlijn Stedelijk Afvalwater, opkomende stoffen als ZZS, complexe vergunningscasussen etc.). In 2027 wordt een voorstel voor structurele uitbreiding van het monitoringsprogramma uitgewerkt.

4.1 De aanvullende personele capaciteit is nodig om de emissies van stoffen uit de afvalwaterketen te reduceren en vergunningen KRW-proof te maken.

Een aantal probleemstoffen overschrijdt de normen in KRW waterlichamen, waar een Rwzi op loost. De afvalwaterketen is een significante bron van deze stoffen. Om doelmatige maatregelen uit te werken is het nodig een beter beeld te krijgen van de bijdrage van de afvalwaterketen aan de normoverschrijding. Hiervoor zijn niet alleen aanvullende analyses nodig, maar ook extra personele capaciteit (1 fte). Vervolgens moet in samenwerking met partners in de afvalwaterketen (gemeentes en omgevingsdiensten) via de keten-aanpak verkend worden wat het handelingsperspectief is, ook hier is aanvullende capaciteit nodig (2 fte). Waterschap Rijn en IJssel wil hierin een pro-actieve rol pakken. Tot slot ligt er een grote opgave om vergunningen voor directe lozingen (inclusief die van de rwzi's) KRW-proof te maken. Hierbij is extra inzet van het VTH instrumentarium nodig om ook effecten van indirecte lozingen in beeld te brengen en om invulling te geven aan extra toezicht en

handhaving (5 fte). De extra inzet op toezicht en handhaving is tevens nodig voor emissies vanuit de agrarische sector.

5.1 De Routekaart verantwoording Waterschap Rijn en IJssel concretiseert de landelijk vastgestelde uitgangspunten zoals met name opgenomen in de Koepelnotitie.

Door de werkgroep van Actielijn 6 van het KRW-impulsprogramma is op verzoek van het BO KRW de koepelnotitie opgeleverd. In de koepelnotitie worden de uitgangspunten voor de Verantwoordingsstrategie vastgesteld. Overkoepelend gaat het om

1. het blijven vasthouden aan de ambitie om te zorgen voor voldoende schoon en gezond water
2. Juridische risico's minimaliseren door de verantwoording op te stellen conform de wettelijke eisen.

Deze uitgangspunten zijn in lijn met het eerder door ons waterschap bestuurlijk ingenomen uitgangspunt ten aanzien van het vasthouden aan de ambitie. Los van de hierin geformuleerde uitgangspunten heeft de koepelnotitie vooral ook een verduidelijkende functie: er wordt systematisch en helder uiteengezet hoe de verschillende uitzonderingen zich tot elkaar verhouden en welke uitzondering in een bepaald geval het beste kan worden gebruikt. Aanvullend wordt ook ingegaan op de uitzondering in relatie met andere proces-stappen zoals technische doelaanpassing. Omdat de koepelnotitie in lijn is met onze eigen aanpak, is de impact hiervan positief in de zin dat de landelijke strategie ons proces legitimeert en het waterschap korthedshalve kan verwijzen naar deze landelijke lijn.

5.2 De Routekaart verantwoording Waterschap Rijn en IJssel biedt inzicht in onze verantwoordingsstrategie en in de door ons in te roepen uitzonderingen.

Op grond van de uitgangspunten en systematiek van de koepelnotitie definieert de Routekaart voor elk waterlichaam en voor elk niet-gehaald KRW-doel welke uitzonderingsgrond zal worden ingeroepen. In de Routekaart wordt onderscheid gemaakt tussen de doelen voor biologie, de biologie ondersteunende stoffen (nutriënten, zuurstof, chloride en temperatuur) en chemie/overige stoffen. In lijn met de hierboven geformuleerde uitgangspunten is steeds gekozen voor de uitzondering die de grootste kans van slagen heeft, zonder dat onnodig ambitieverlies optreedt.

In de komende periode zal de Routekaart verder worden uitgewerkt in de zin dat voor elk niet-gehaald doel een gemotiveerd beroep op een uitzonderingsgrond zal worden gedaan. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de standaardmotiveringen uit Actielijn 6. De concrete verantwoording zal – als onderdeel van de factsheets – op 30 juni 2026 aan het AB ter besluitvorming worden voorgelegd. Uiterlijk op 1 juli 2026 moet de verantwoording zijn aangeleverd bij het KRW-portaal.

5.3 Met de verantwoordingsstrategie zoals vastgelegd in de Routekaart houdt het waterschap vast aan de ambitie om te zorgen voor voldoende schoon en gezond water én het minimaliseren van juridische risico's.

De Routekaart is tot stand gekomen op grond van de uitgangspunten zoals opgenomen in de verschillende producten van Actielijn 6 van het KRW-impulsprogramma. Doordat het waterschap de verantwoording opstelt aan de hand van doelverlaging of tijdelijke doelverlaging, houdt ze vast aan haar ambitie. Waar dit mogelijk is, wordt de doorkijk gegeven naar maatregelen voor toekomstige verbeteringen om alsnog te komen tot doelbereik of verdere doelbenadering. Tweede uitgangspunt is dat het waterschap zo veel mogelijk aansluit bij het juridisch kader van de KRW, en ze daarmee de juridische risico's minimaliseert. Voor alle uitzonderingen geldt, dat ze alleen in specifieke gevallen kunnen worden gebruikt en dat alleen een geslaagd beroep hierop kan worden gedaan indien aan

strikte juridische randvoorwaarden wordt voldaan. Dit zal het waterschap dus per geval op overtuigende manier moeten kunnen motiveren. Het is niet zeker, of dit in alle gevallen lukt. Dit geldt met name voor de waterlichamen die een achteruitgang laten zien met betrekking tot biologie en nutriënten. Niet-achteruitgaan is namelijk een juridische randvoorwaarde voor een legitiem beroep op een uitzonderingsgrond. Dit is een reëel juridisch risico (zie verder onder het kopje **Kanttekeningen en risico's**). Met betrekking tot de grensoverschrijdende belasting geldt, dat ook niet zeker is of het waterschap haar instrumentarium volledig heeft ingezet om een legitiem beroep te kunnen doen op deze uitzonderingsgrond. Om die reden wordt voorgesteld om dit traject op korte termijn nader te concretiseren (in de nog vast te stellen Duitslandstrategie) om op die manier het juridisch risico te minimaliseren. De Duitslandstrategie zal tegelijkertijd met de factsheets ter besluitvorming worden voorgelegd.

6.1 Met de voorgestelde aanpak komt KRW-doelbereik dichterbij, en concretiseert het waterschap het daarvoor benodigde maatregelenpakket.

Klimaatverandering, nieuwe/meer chemische stoffen, groei van bevolking, woningbouw en bedrijvigheid leggen extra druk op het watersysteem en de waterketen en kunnen gevolgen hebben voor de waterkwaliteit. Niet alles kan vanzelfsprekend meer. Als hoeder van de waterkwaliteit heeft het waterschap meer inzicht en overzicht nodig van ontwikkelingen en de toestand van oppervlaktewater en inzicht in de bronnen en de impact op opgaven om te kunnen sturen. Het waterschap moet zich inspannen om samen met andere verantwoordelijken de komende planperiode KRW doelen alsnog te halen. Er is extra inzet nodig op reductie van stofemissies (nutriënten en chemie) met en door partijen (Duitsland, gemeenten, bedrijven, landbouw, Rijk) en op aanvullende inrichtingsmaatregelen voor de biologie.

a. Het verbeteren van de effluentkwaliteit van de RWZI Wehl heeft een positieve bijdrage op de macrofauna en overige waterflora van de Wehlse Beek

In de Wehlsebeek zijn de concentraties van fosfor-totaal en ammonium in het effluent te hoog en hebben een negatief effect op de biologische parameters macrofauna en overige waterflora. De aanpassingen aan de RWZI zorgen ervoor dat de kwaliteit van het effluent verbetert ten aanzien van ammonium en nutriënten. Door een daling in de nutriëntbelasting wordt overmatige eenzijdige groei van water- en oeverplanten verminderd. Hierdoor kan onder water een meer gevarieerde en open vegetatie ontwikkelen. Hierdoor neemt ook de kans op het vormen van een kroosdek af. Dit leidt tot verbetering van het zuurstofregime. Welke aanpassingen er precies moeten worden doorgevoerd in de bedrijfsvoering van de RWZI moeten nader uitgewerkt worden.

b. Door het optimaliseren van de zuivering en het borgen van de effluentkwaliteit in maatwerkvoorschriften wordt voorkomen dat RWZI's de oorzaak zijn van normoverschrijdingen in het oppervlaktewater.

In het huidige Waterbeheerprogramma is een beoogde effluentkwaliteit opgenomen voor fosfor en stikstof; de toestand mag bovendien niet achteruitgaan. Een blijvende inspanningsverplichting is nodig om zo dicht mogelijk bij de beoogde effluentkwaliteit te komen. Deze inspanning wordt geborgd in het maatwerkvoorschrift.

c. Met een gerichte Duitslandstrategie kan grensoverschrijdende belasting effectiever geagendeerd worden bij onze Duitse partners.

De landelijk vastgestelde Handreiking grensoverschrijdende belasting is in 2025 gepubliceerd om op nationaal en regionaal niveau nadrukkelijker aandacht te hebben voor grensoverstijgende emissies en afwentelingsproblematiek. De regionale aanpak zal worden vastgesteld in een specifiek op te stellen Duitslandstrategie om ook als waterschap nadrukkelijker grensoverstijgende belasting te agenderen bij de Duitse partners.

d. Het 8^e Actieprogramma Nitraat vormt een belangrijke stap om de landbouwbijdrage van nutriënten en ammonium naar het oppervlaktewater te kunnen reduceren en doelbereik voor nutriënten en ammonium dichterbij te brengen.

In het beheergebied van Waterschap Rijn en IJssel wordt op diverse manieren samengewerkt met de landbouw, gericht op de wateropgaven in het gebied (klimaatrobuust en gezonde leefomgeving). Dit betreft het bovenwettelijke spoor van goede maatregelen stimuleren en gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdelingen. Voorbeelden zijn DAW gebiedsprocessen Vragender-Lievelde en het Klooster, Doelsturing melkveehouderij Gelderland, Grondig Gelderland en EDDGI (bodem). Doorzetten en versterken van die samenwerking is gewenst om vanuit de praktijk de goede ontwikkelingen in gang te blijven zetten. Het landelijke beleid vanuit het 8^e AP blijft echter onverminderd van groot belang om reductie van landbouwemissies te bewerkstelligen.

e. Maatregelen zijn nodig voor ammonium omdat in meer dan de helft van de waterlichamen ammonium overschrijdend is.

Recent is op basis van een concept-rapportage duidelijk geworden dat de norm (gemiddeld en maximum) voor ammonium inhoudelijk niet ter discussie staat (Aveco de Bondt, in prep.). Daarnaast wordt in datzelfde rapport voorgesteld te corrigeren voor natuurlijke achtergrondgehalten. De verwachting is dat dit tot een beperkte verbetering van de toestand van ammonium zal leiden in een beperkt aantal waterlichamen. Het blijft nodig om antropogene bronnen en mogelijke maatregelen in kaart te brengen. Mogelijke bronnen zijn de zuiveringen, de landbouw en grensoverschrijdende belasting vanuit Duitsland.

f. Met het faciliteren van de ketenaanpak stoffen en actualisatie van afvalwaterakkoorden, voor alle 13 zuiveringskringen, worden de zinvolle maatregelen voor de partners in de (afval)waterketen geconcretiseerd. Waaronder het uitrollen van de Slimme Gemalenregeling. Voor veel (KRW) stoffen zijn ook de ketenemissies bepalend voor de waterkwaliteit. In de 3^e planperiode zijn/worden al 4 RWZI's uitgebreid en 1 RWZI geoptimaliseerd om nutriëntenemissies te reduceren om zoveel als technisch mogelijk aan de beoogde effluentkwaliteit te voldoen. Daarnaast staat de waterketen voor de uitdaging om ketenemissies toekomstbestendig te maken (naast KRW ook de herziene EU Richtlijn Stedelijk Afvalwater). Terwijl door bevolkingsgroei (woningbouw) en uitbreiding bedrijven(terreinen) een toename van emissies wordt voorzien wat leidt tot een risico van afvalwatercongestie en de ketenopgave uitdagender maken.

Het feit dat veel chemische parameters niet aan de norm voldoen en de afvalwaterketen een significante bron is maakt dat het waterschap onder een vergrootglas komt te liggen. Waterschappen worden door het Rijk aangesproken op kwaliteit van het effluent, terwijl voor het optimaliseren en/of beheersen van ketenemissies partners in de hele keten nodig zijn. In de Bestuurlijke Visie Samenwerken aan Water Achterhoek+ 2024 is dit geborgd.

Waterschap Rijn en IJssel faciliteert de regionale ketenaanpak stoffen voor ketenpartners: gemeenten en omgevingsdienst. Per zuiveringskring wordt de ketenaanpak uitgewerkt door een systematisch proces te doorlopen, bestaande uit de stappen: 1) Wat is de opgave en waarom? 2) Wat zijn de bronnen? 3) Wat kunnen we doen? 4) Wat is zinnig om te doen? De zinvolle maatregelen worden geconcretiseerd, op de juiste plek/ schaalniveau belegd (van lokaal, regionaal tot landelijk of Europees niveau) en via bestuurlijke vaststelling van een afvalwaterakkoord geborgd.

Met de ketenaanpak kiest het waterschap nadrukkelijk voor samenwerking in Achterhoek+, waarbij het waterschap een signalerende, agenderende en faciliterende rol heeft (bijvoorbeeld richting het VTH instrumentarium). De voortgang van uitvoering van maatregelen in de ketenaanpak wordt actief gevolgd en waar nodig bijgestuurd. Samenwerken kost tijd, waardoor niet alle afvalwaterakkoorden voor eind 2027 geactualiseerd zijn. Een reële planning volgt nog. De realisatietermijn van individuele ketenmaatregelen wordt in de afvalwaterakkoorden geconcretiseerd en zijn daarmee bindend. De scope van de ketenopgave verandert in de tijd door nieuwe stofnormen, nieuwe inzichten uit monitoring etc. De ketenaanpak wordt daarom periodiek (+/-1 keer per 6 jaar) herzien.

De maatregel 'Slimme Gemalenregeling' bleek in zuiveringskring Winterswijk cruciaal voor het afvlakken van de piekaanvoer naar de RWZI, het stabiel functioneren van de biologische zuivering en nieuwe technische nazuivering. De effluentkwaliteit is hierdoor mede verbeterd, energie en hulpstoffen worden bespaard. Door de Slimme Gemalenregeling tijdig in andere zuiveringskringen te realiseren worden mogelijk investeringsopgaven voor de KRW of de nieuwe EU Richtlijn Stedelijk Afvalwater voorkomen of verminderd (geen extra of kleine installatie nodig). Daarom wordt voorgesteld om de Slimme Gemalenregeling als onderdeel van de ketenaanpak vanaf 2026 ook in andere zuiveringskringen uit te rollen.

De hiervoor genoemde acties worden opgepakt, afhankelijk van het beschikbaar komen van extra capaciteit in de waterketen.

g. Als onderdeel van de ketenaanpak waar nodig bestuurlijk escaleren en inzetten van juridisch instrumentarium als dat nodig is om via maatregelen doelen dichterbij te brengen. Vanwege het beoogde chemisch-doelbereik in het ontvangende oppervlaktewater is samenwerken niet vrijblijvend. Waar doelen niet worden gehaald en er wel handelingsperspectief is, worden de verantwoordelijke ketenpartners aangesproken. Zo nodig wordt het juridisch instrumentarium ingezet, denk aan een aansluitvergunning in aanvulling op een afvalwaterakkoord. Een juridisch instrumentarium helpt bij het creëren van een gelijk speelveld. Niet behalen van doelen kan leiden tot afvalwatercongestie en daardoor het bevriezen van ruimtelijke ontwikkelingen. Het waterschap kan in zijn rol als bevoegd gezag ook door derden worden aangesproken.

h. De KRW opgave vraagt om extra inzet op het VTH instrumentarium van het waterschap. Vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt complexer, vraagt om meer beleid en kaders voor afwegingen en uitgebreidere vergunning-voorschriften, etc. Afstemming met de ketenaanpak is nodig: samenwerking en intensivering op VTH. Adequate monitoring in de afvalwaterketen en het watersysteem is voorwaarde om VTH instrumenten effectief in te kunnen zetten, anders ontbreekt de grond voor aanpak.

1. Beleidskader vergunningen directe lozingen

De voorwaarden voor een KRW-proof vergunning zijn nog in ontwikkeling. Deze zijn nu gebaseerd op werkafspraken op basis van het wettelijk kader: de vergunning is actueel, tijdelijk, past binnen de KRW-doelen van het ontvangende water, etc. In een beleidskader vult het waterschap de voorwaarden aan. Ook de voorwaarden voor de lozing van RWZI's op regionaal (eigen) water moeten worden uitgewerkt als kader voor te nemen maatwerkbesluiten. In dit beleidskader zal specifiek aandacht worden besteed aan de wijze waarop het waterschap de beschikbare lozingsruimte mag of moet verdelen, welke juridische randvoorwaarden daarvoor gelden. Op welke locaties is de lozingsruimte begrensd, omdat normen in oppervlaktewater worden overschreden of er sprake is van een verboden achteruitgang? En in hoeverre kan lozingsruimte worden vergund aan een enkele lozer,

indien de consequentie dan is dat er geen lozingsruimte meer overblijft voor nieuwe – wellicht meer duurzame - ontwikkelingen (bedrijven en/of woningbouw)? Met het in beeld brengen of en zo ja hoeveel lozingsruimte er is in het gebied beoogt het waterschap een stap te zetten in de nadere afweging ervan, inclusief verbinding met ruimtelijke ordening.

2. Inzet op indirecte lozingen

Alhoewel de totale omvang van indirecte lozingen nog niet precies bekend is, is bekend dat de impact op waterkwaliteit substantieel is. Provincies en gemeenten zijn bevoegd gezag en als eerste aan zet om ook deze lozingen KRW-proof te maken.

Indirecte lozingen met impact op de werking van rwzi's zijn bij het waterschap in beeld (risicobenadering). De huidige inzet van het waterschap voor indirecte lozingen is daarop gericht. Extra inzet vergt extra middelen. En bestaande samenwerkingsafspraken met de omgevingsdiensten over indirecte lozingen moeten worden geactualiseerd om ook de KRW-doelen te betrekken.

3. Toezichtsplan agrarische sector

Toezicht kan gericht opereren als er een link wordt gelegd met (gebiedsgerichte) waterkwaliteit. Dit vergt monitoring in het watersysteem en een actueel agrarische bedrijven bestand. Denk daarbij aan meer focus op de effecten van erfafspoeling, oppervlakkige afstroming, teeltmaatregelen, etc. Uitwerking in een plan dat is afgestemd met de agrarische sector levert de grootste impact.

De hiervoor genoemde acties worden opgepakt, afhankelijk van het beschikbaar komen van extra (VTH) capaciteit.

Kosten en capaciteit

De diverse uitgangspunten en hieruit voortvloeiende maatregelen zullen integraal beleidsmatig worden doorvertaald in de PPN en het Waterbeheerprogramma 2028-2033. Via de reguliere Planning & Control cyclus (Burap, PPN, Begroting) zullen dekkingsvoorstellen worden voorgesteld ten einde de maatregelen en inspanningen te kunnen programmeren en uitvoeren.

Wij voorzien aanvullend in essentie de volgende financiële consequenties en ontwikkelingen wat betreft personeel. Genoemde bedragen en fte's in onderstaande tabel zijn indicatief en dienen op basis van concreet uit te werken plannen te worden aangescherpt. Bij de besluitvorming over de Perspectievennota 2027-2031 vindt nog een integrale afweging plaats.

Maatregel	€	FTE	Opmerking
Watersysteem (Fysieke maatregelen)	2028-2033 € 3mln - € 5mln per jaar	-	Wij verwachten, maar vraagt nog inspanning, 50% cofinanciering.
Planvorming	2027 €150k (bovenop huidige begroting)		
Monitoring (Aqualysis)	2026 € 800k (bovenop huidige begroting) 2027 € 1,7mln 2028-2033 € 0,5-1.3mln p/jr	1fte	

Waterketen (Ketenaanpak)		2 fte	
Aanvullende inzet VTH	2026 € 1,22 mln (waarvan € 570k KRW proof maken) 2027 € 570k (KRW proofmaken)	va. 2027 5 fte (structurele uitbreiding)	

Kanttekeningen en risico's

Aanvullende monitoring is noodzakelijk voor de duiding van de toestand per waterlichaam en afwenteling vanuit Duitsland. Daarnaast is de aanvullende monitoring nodig voor concretisering van de opgave en onderbouwing van zinvolle maatregelen in de landbouw, keten en door VTH. Monitoring vormt daarmee een essentieel onderdeel van de sturing op de doelrealisatie.

Het principe one-in all-in

Het principe one-in all-in staat landelijk ter discussie, de verwachting is dat dit principe tijdens de volgende planperiode wordt geëvalueerd. Waterschap Rijn en IJssel gaat deze evaluatie landelijk agenderen. Het waterschap heeft behoefte aan duidelijkheid of het principe op lange termijn houdbaar is. Mocht dit niet het geval zijn dan kan dit ingrijpende gevolgen hebben voor onze zuiveringen, de vergunningverlening en heeft zodoende impact op de lozingsruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen (bedrijven), agrarische sector en Duitsland. Het blijkt dat het principe one-in all-in niet expliciet in de Nederlandse wetgeving is vastgelegd. Dit roept de vraag op of de lidstaat Nederland de KRW op dit punt goed heeft verankerd in de Nederlandse wetgeving. Daarnaast zijn op basis van de STOWA-maatlatten zowel normen voor stikstof en fosfor vastgelegd in de factsheets voor KRW-waterlichamen. Omdat deze factsheets als bijlage bestuurlijk zijn vastgesteld als onderdeel van het Waterbeheerprogramma (WBP), het Regionale Waterbeheerplan (RWP) en het Stroomgebiedsbeheerplan (SGBP) hebben deze een wettelijke status. Rijn en IJssel heeft in de factsheets niet expliciet aangegeven dat getoetst wordt op one-in all-in. Daarnaast wordt er een wetenschappelijke discussie gevoerd of in alle gevallen uitgegaan kan worden van één element (fosfor of stikstof) als limiterende factor en of de norm dan wel streng genoeg is. Inzet is om de eventuele consequenties van het herzien van het one-in all-in principe vanaf SGBP5 te implementeren.

Wanneer het one-in all-in principe voor nutriënten ten onrechte of op een verkeerde manier wordt toegepast voldoet het waterschap in formele zin niet aan de eisen van de KRW en loopt daarmee het risico op een in gebreke stelling of boete vanuit de Europese Commissie. Het waterschap schat dit risico beperkt in omdat het principe wordt toegepast bij de toetsing en monitoring en landelijk is aangegeven dat het principe pas gedurende de komende planperiode wordt geëvalueerd. Indien nodig kunnen gedurende de komende planperiode investeringen opnieuw geprioriteerd worden.

Uitvoering maatregelen

Waterschap Rijn en IJssel heeft gedurende de huidige planperiode zoveel als mogelijk de maatregelen uitgevoerd die het beloofd heeft. Desondanks blijkt uit de Tussenevaluatie en de voorlopige toestand voor 2026 dat niet alle doelen in alle waterlichamen worden gehaald. Het waterschap werkt daarom een aanvullend maatregelen pakket uit om de KRW-doelen dichterbij te brengen. Voor doelbereik is het waterschap echter ook afhankelijk van maatregelen door derden, in de regelgeving van het Rijk (stoffenbeleid, mestbeleid, instrumentarium) en in de uitvoering van de agrarische sector, Duitsland, gemeentes en bedrijven. Door als waterschap haar eigen verantwoordelijkheid te nemen en een

voorbeeldrol te vervullen kunnen andere partijen geloofwaardig op hun verantwoordelijkheid aangesproken worden.

Verantwoording

De verantwoording wordt door Lidstaat Nederland voorgelegd aan de Europese Commissie (EC), middels toezending van SGBP4. De EC keurt de verantwoording vervolgens niet expliciet goed of af. Indien de EC van mening is dat een Lidstaat zich ten onrechte op een uitzondering beroept, kan zij een procedure starten bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit wordt een inbreukprocedure genoemd. Indien het Europese Hof vervolgens oordeelt dat Nederland inderdaad ten onrechte een beroep heeft gedaan op een uitzondering, wordt Lidstaat Nederland in gebreke gesteld en kunnen dwangsommen worden opgelegd. Op grond van de Wet NERpe (Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten) zouden eventuele dwangsommen kunnen worden verhaald op het waterschap. Dat is echter pas het geval indien kan worden aangetoond dat het waterschap nalatig is geweest in het halen van de KRW-doelen. Gelet op het feit dat het Rijk zelf heeft nagelaten om tijdig maatregelen te treffen - zoals bijvoorbeeld met betrekking tot het terugdringen van agrarische emissies – is de inschatting dat dit risico gering is.

In de tweede plaats kan op nationaal niveau een individu of een milieuorganisatie een procedure tegen het waterschap starten, om af te dwingen dat bepaalde maatregelen worden getroffen. Bijvoorbeeld dat nieuwe vergunningen niet meer verleend kunnen worden, dat deze moeten worden aangescherpt of dat handhavend moet worden opgetreden. Dit risico is reëel, en kan niet helemaal worden uitgesloten. Dit geldt met name voor de waterlichamen waar een kwaliteitselement achteruitgaat. Dit risico wordt wel zo klein mogelijk gemaakt door het opstellen van een verantwoording die zo veel mogelijk aansluit bij het wettelijk kader én - voor de gevallen waarbij twijfelachtig is of niet meer of eerder maatregelen mogelijk waren geweest - in de verantwoording een doorkijk op te nemen naar concrete maatregelen en verbeteringen ná 2027. Uiteindelijk zal moeten blijken of een nationale rechter dit genoeg vindt.

Juridische consequenties

Verantwoording

In alle gevallen waarin het waterschap voor de verantwoording een beroep doet op doelverlaging vanwege grensoverschrijdende belasting vanuit Duitsland, zal dit ook middels toezending van SGBP4 wordt voorgelegd aan de Europese Commissie.

Participatie en communicatie

De maatregelen en de verantwoording zullen via de gebruikelijke kanalen in concept worden gepubliceerd als onderdeel van het ontwerp-WBP. Inspraak is mogelijk door eenieder. Diverse partners en mede-overheden zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking en uitvoering van de maatregelen.

Uitvoering

Op basis van de in deze adviesnota gepresenteerde uitgangspunten worden maatregelen en verantwoording ambtelijk verder uitgewerkt. Op 30 juni 2026 zal het maatregelen-pakket en de verantwoording – als onderdeel van de factsheets - ter besluitvorming worden aangeboden aan het AB. Uiterlijk 15 juli resp. 1 juli 2026 moeten deze zijn aangeleverd bij het KRW-portaal.