INFRAM
Mobiliteit, Ruimte, Water en Energie

Foto: Bob van Aubel, Unsplash

Verkenning naar een uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel drinkwaterrestricties

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Directoraat-generaal Water en Bodem

Projectnummer: 20i538

Versie: 2.0

Status: Definitief

21 december 2021

INFRAM B.V.

Postbus 150

3950 AD MAARN

Tel: +(0)343 – 745 600

www.infram.nl

Projectgegevens

Titel:	Verkenning naar uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel voor drinkwaterrestricties
Versie:	2.0
Status:	Definitief
Datum:	21 december 2021
Opdrachtgever:	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Directoraat-generaal Water en Bodem
Projectnummer:	20i538
Partners:	-

Auteurs:	Marinette Mul, Michiel Blok
Getoetst door:	Marinette Mul
Datum	21-12-2021

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst **1**

1 Aanleiding, doel en proces **2**
1.1 Aanleiding 2
1.2 Doel 3
1.3 Vitaal belang: tekorten hebben impact op volksgezondheid 3
1.4 Werkwijze en betrokkenen bij de verkenning 4
1.5 Leeswijzer 5

2 Handelingswijze bij dreigende drinkwatertekorten **6**
2.1 Doel van de handelingswijze 6
2.2 Uitgangspunten bij de handelingswijze 6
2.3 Mogelijkheden voor gebruiksbeperkende maatregelen 7
2.3.1 Verplichtingen drinkwaterbedrijven 7
2.3.2 Huidige mogelijkheden bij gebruiksbeperkingen 8
2.4 Escalatieladder – urgentieniveaus en handelingsperspectieven 9
2.4.1 Niveau 0 – Normale situatie 9
2.4.2 Niveau 1 - Waakzaamheidssituatie 9
2.4.3 Niveau 2 - Alarmsituatie 10
2.4.4 Niveau 3 - Crisissituatie 10

3 Juridische analyse handhaafbaar stelselgebruiksbeperkingen **13**
3.1 Uitgangspunten 13
3.2 Crisispartners 14
3.3 Conclusies uit de juridische analyse 14

4 Conclusies en aanbevelingen **17**
4.1 Conclusies 17
4.2 Aanbevelingen 18
4.2.1 Verken juridische invulling van een noodbevoegdheid in de Drinkwaterwet 19
4.2.2 Operationaliseer de handelingswijze 20

Literatuurlijst **21**

Bijlage A: Minimale hoeveelheid drinkwater incrisissituaties om gezondheid te blijven **22**

Bijlage B: Voorlopige Leidraad vraagpiek drinkwater **25**

Bijlage C: Escalatieladder VEWIN **27**

Bijlage D: Juridische analyse **30**

Bijlage E: Mogelijke maatregelen **32**

Bijlage F: Wettelijk kader **33**

Afkortingenlijst

DWB	=	drinkwaterbedrijven
DWW	=	Drinkwaterwet
ILT	=	Inspectie Leefomgeving en Transport
RDO	=	Regionaal Droogte-overleg
LCW	=	Landelijke coördinatiecommissie waterverdeling
LDWD	=	Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte
IenW	=	Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
JenV	=	Ministerie van Justitie en Veiligheid
DCC-IenW	=	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
VG-IenW	=	Voorbereidingsgroep van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
CG-IenW	=	Coördinatiegroep van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
IenW-DGWB	=	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Directoraat-generaal Water en Bodem
vzVR	=	voorzitter van de Veiligheidsregio

1 Aanleiding, doel en proces

1.1 Aanleiding

Het weer; de buitentemperatuur, de hoeveelheid neerslag/verdamping, en de hoe vaak Nederlanders thuis zijn bepalen gezamenlijk het drinkwaterverbruik (KWR, 2016). De langdurige droogte en hitte in de zomers van 2018-2020 onderstrepen dat de beschikbaarheid van water voor de drinkwatervoorziening (zowel kwantitatief als kwalitatief) onder druk kan komen te staan. De toenemende druk op de drinkwatervoorziening kent de volgende oorzaken (Ministerie van IenW, 2021):

- De natuurlijke beschikbaarheid van drinkwaterbronnen neemt af
- De vraag naar drinkwater neemt toe.
- De kwaliteit van drinkwaterbronnen komt onder toenemende druk te staan door opkomende stoffen, medicijnresten en micro-organismen.

Drinkwaterbedrijven zijn primair verantwoordelijk voor de continuïteit van de drinkwatervoorziening. De Minister van IenW is systeemverantwoordelijke, bevoegd gezag en verantwoordelijk voor toezicht en handhaving middels de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Er zijn situaties denkbaar met extreme droogte, verontreinigen van het oppervlaktewater (waaruit drinkwater gewonnen wordt), een extreme watervraag of combinaties daarvan, die leiden tot een crisissituatie waarin de drinkwatervoorziening zodanig onder druk staat dat de continuïteit van de drinkwatervoorziening in het geding raakt. Door klimaatverandering is de kans dat deze situaties voorkomen, toegenomen. Drinkwaterbedrijven zijn voorbereid en hebben beleid. Allereerst neemt het drinkwaterbedrijf de afgesproken maatregelen uit de leveringsplannen. Maar wanneer deze maatregelen niet voldoende zijn of de omvang van de watervraag oorzaak is van het probleem, zijn gebruiksreducerende maatregelen deel van de oplossing. De drinkwaterbedrijven lopen dan tegen de grens aan van hun mogelijkheden.
Dit roept de vraag op of Nederland, net als in andere Europese landen, de mogelijkheid heeft om in crisissituaties de vraag naar drinkwater ook juridisch te beperken. Bijna alle EU-landen hebben beleid en regelgeving op het gebied van gebruiksbeperkingen door overheden. Nederland kent geen wettelijk en handhaafbaar stelsel voor het opleggen van beperkingen aan gebruikers (wel een stelsel voor beperkingen aan gebruik van ruw water, waaronder onttrekkingsverboden en de verdringingsreeks). Met (drinkwater)restricties wordt in internationaal verband gedoeld op maatregelen die zich richten tot gebruikers en/of maatregelen die het gebruik van ruw water beperken. Deze verkenning richt zich op maatregelen die het *gebruik* van drinkwater beperken.

De Beleidstafel Droogte heeft in 2018 aanbevolen om de mogelijkheden voor drinkwaterrestricties in crisissituaties nader uit te werken en zo te komen tot een uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel van gebruiksbeperkingen. Dit als vervolg op een onderzoek van het RIVM (2019). In het RIVM onderzoek worden verschillende variaties van in het buitenland in kaart gebracht. Het RIVM onderzoek geeft op basis van die ervaringen een aanzet voor een escalatieladder met gebruiksbeperkingen in crisissituaties. In deze verkenning is onderzocht wat er nodig is voor een escalatie systeem met verschillende niveaus van maatregelen.

Drinkwaterrestrictie versus gebruiksbeperkingen.
Vanwege de leesbaarheid is in deze rapportage gebruik gemaakt van het woord 'gebruiksbeperking' in plaats van 'drinkwaterrestrictie'. De definitie van een gebruiksbeperking' in deze verkenning is een maatregel die als doel heeft het gebruik van drinkwater in een (naderende) crisissituatie te verminderen.

1.2 Doel

Om uitvoering te geven aan actie 22 van de Beleidstafel Droogte werkt het Ministerie van IenW samen met belanghebbenden aan een *uitvoerbaar* en *handhaafbaar* stelsel voor gebruiksbeperkingen drinkwater. In opdracht van het Ministerie van IenW heeft Infram samen met belanghebbenden de mogelijkheden verkend voor een handelingswijze voor gebruiksbeperkingen, met als doel de drinkwatervoorziening in stand te houden in crisissituaties. In deze verkenning is een handelingswijze met een escalatiesysteem voor Nederland uitgewerkt dat rekening houdt met verschillende stadia van urgentie en zijn voor elk stadium de verantwoordelijken, benodigde samenwerking en de mogelijke maatregelen geïnventariseerd. De actie is ook opgenomen in de tweede Beleidsnota Drinkwater (Ministerie IenW, 2021, IENW/BSK-2021/108543).

De verkenning bestaat uit twee delen:

1. Beschrijving van de handelingswijze en samenwerking bij watertekort gericht op het borgen van de continue levering van drinkwater,
2. Verkenning van de juridische basis voor een *uitvoerbaar* en *handhaafbaar* stelsel.

1.3 Vitaal belang: tekorten hebben impact op volksgezondheid

De drinkwatervoorziening is een vitaal proces, omdat drinkwater van groot belang is voor de volksgezondheid en daarmee voor de continuïteit van de samenleving. De duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is tot de zorg van alle bestuursorganen gemaakt (zorgplicht) en geldt tevens als een dwingende reden van groot openbaar belang (art. 2 Drinkwaterwet).
In het geval dat het drinkwater door omstandigheden niet geschikt is om te drinken, is er een directe impact op de volksgezondheid. Hiervoor geldt de bestaande werkwijze tussen Drinkwaterbedrijf, het ILT en de Veiligheidsregio, deze verkenning gaat hier niet verder op in.
Wanneer de levering van drinkwater dreigt te stagneren, kan het drinkwaterbedrijf dat zien aankomen en handelt daarnaar. Echter op het moment dat de maatregelen van het drinkwaterbedrijf onvoldoende helpen, en de waterdruk onder de 150 kPA zakt, heeft het drinkwaterbedrijf geen mogelijkheden meer om de continuïteit van het leveren van drinkwater in stand te houden voor alle gebruikers.

De effecten van een lage druk op de leiding kunnen flink zijn voor de volksgezondheid, de sanitatie en de veiligheid. Daarnaast hebben ze grote impact op het dagelijks leven. Op het moment dat de waterdruk in het leidingnet onder het wettelijk minimum zakt, komt in hogere gebouwen boven de 3e etage (denk aan ziekenhuizen, appartementen, kantoren, verzorgingshuizen) geen water uit de kraan. In de randen van het leveringsgebied van een pompstation kan de waterdruk dusdanig laag worden dat er geen of weinig water meer uit de kraan komt. In andere delen van het net komt door de lage waterdruk wel water uit de kraan maar (veel) langzamer.

Een toilet is daardoor niet of minder vaak te gebruiken. Centrale verwarmingsketels en boilers kunnen stoppen met werken, waardoor gebouwenafkoelen en mensen niet warm kunnen douchen. Op plekken waar de brandweer bluswater nodig heeft, kunnen tekorten ontstaan. En bedrijven die drinkwater gebruiken in hun productieproces, kunnen tekorten ervaren met gevolgen voor hun productie. Dit geldt voor grote industriële productieprocessen, maar ook voor horeca en keukens.

Het RIVM heeft een schatting gemaakt van de hoeveelheid drinkwater die dagelijks minimaal nodig is voor inname en sanitatie. Dit komt uit op ca 60 a 70 liter per dag (Bijlage E).

1.4 Werkwijze en betrokkenen bij de verkenning

Handelingswijze

De planning conform de Beleidstafel Droogte was om de verkenning in 2021 op te leveren. Vooruitlopend op deze planning is in zomer van 2020 versneld door de voorzitter van het MTW een voorlopige handelwijze opgesteld, die beschrijft hoe de communicatie- en sturingslijnen lopen voor situaties waarin de drinkwaterlevering in gevaar komt. Dit naar aanleiding van de leveringsproblemen bij Vitens in het Pinksterweekend van 2020. De voorlopige leidraad is op 28 april 2021 geactualiseerd. De voorlopige handelingswijze sluit aan bij de algemene werkwijze in de crisissamenwerking en geldt sinds augustus 2020 als leidraad vraagpiek drinkwater tussen het DCC-IenW en de drinkwaterbedrijven (zie bijlage B). Met deze leidraad is ingestemd door Vewin. De voorlopige handelingswijze is verder uitgewerkt in een aantal werksessies tot een handelingswijze voor een uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel. Deze rapportage bevat in hoofdstuk 2 het eindresultaat van de verkenning. Bij het opstellen van de handelingswijze zijnde volgende partijen betrokken geweest:

- Ministerie van IenW (DGWB, DCC, HBJZ)
- Vewin
- Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW)
- RIVM
- ILT

Verkenning juridische basis

De handelingswijze gaat in op de samenwerking in verschillende stadia van een crisissituatie. In de verkenning juridische basis is de reikwijdte geanalyseerd van bestaande wettelijke bevoegdheden en of deze (nood)bevoegdheden voor het in stand houden van de drinkwatervoorziening bevat, zoals het opleggen en handhaven van gebruiksverboden voor drinkwater. Als onderdeel van deze juridische analyse zijn een startbijeenkomsten een drietal expertmeetings georganiseerd met belanghebbenden. Bij deze bijeenkomsten waren betrokken:

- Ministerie van IenW (DGWB, DCC, HBJZ)
- Ministerie van JenV (BD/DWJZ/SBR)
- Vewin, Evides en Vitens
- De veiligheidsregio's (de Veilligheidsregio Limburg-Noord als trekker van het onderwerp droogte)
- Instituut Fysieke Veiligheid

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de handelingswijze in de verschillende stadia van crisis met in elk stadium per organisatie de verantwoordelijken, de onderlinge samenwerking en de mogelijke maatregelen. In hoofdstuk 3 is de juridische analyse voor een uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel beschreven. Daarin staat de vraag centraal: Welke juridische basis hebben de verschillende partijen om handhaafbare maatregelen te treffen?
Op basis van de verkenning naar een handelingswijze en de juridische analyse zijn conclusies getrokken. Hoofdstuk 4 beschrijft de conclusies en geeft aanbevelingen.

2 Handelingswijze bij dreigende drinkwatertekorten

De in dit hoofdstuk beschreven handelingswijze is tot stand gekomen op basis van bestaande informatie, zoals het verkennend onderzoek van het RIVM (2019) en de resultaten van diverse bijeenkomsten met betrokkenen. De handelingswijze heeft de vorm van een escalatieladder en gaat zo veel mogelijk uit van de bestaande structuren voor crisisbeheersing en onderscheidt verschillende stadia in de escalatie. De escalatieladder geeft een passende handelingswijze voor de (crisis)partners.

2.1 Doel van de handelingswijze

De handelingswijze is gericht op het borgen van de continue levering van drinkwater en behandelt:

1. Wanneer gebruiksbeperkingen en gebruiksverboden drinkwater van toepassing kunnen zijn
2. Wie bevoegd gezag is voor maatregelen en op grond waarvan
3. Hoe communicatie tussen bevoegd gezag en betrokkenen loopt
4. Hoe handhaving ingevuld kan worden.

De handelingswijze is bedoeld om de continue levering van drinkwater zo lang mogelijk in stand te houden, in een zodanige hoeveelheid en onder een zodanige druk als in het belang van de volksgezondheid nodig is, rekening houdend met economische en veiligheidsbelangen.

2.2 Uitgangspunten bij de handelingswijze

- Het doel van de inzet van gebruiksbeperkingen is de continuïteit van de drinkwatervoorziening zolang mogelijk in stand te houden.
- De onderliggende principes van deze handelingswijze zijn proportionaliteit (niet meer maatregelen nemen dan strikt noodzakelijk om het probleem op te lossen) en subsidiariteit (maatregelen worden op het gepaste niveau genomen).
- Op basis van deze handelingswijze moet duidelijke communicatie naar de burger over de gebruiksbeperkingen kunnen plaatsvinden.
- In de handelingswijze zijn drinkwaterbedrijven de vragende partij richting het Ministerie van IenW, wanneer de afgesproken maatregelen uit de leveringsplannen genomen zijn maar niet voldoende blijken.
- De inhoudelijke afweging voor de inzet van gebruiksbeperkingen vanuit drinkwaterbedrijven liggen bij het betreffende drinkwaterbedrijf, voor gebruiksbeperkingen vanuit overheden ligt de afweging bij het Ministerie van IenW als verantwoordelijk Ministerie voor (crisis)maatregelen bij bijzondere omstandigheden op het gebied van drinkwater (functionele crisiskolom).
- Onder omstandigheden waarbij de veiligheid, openbare orde of volksgezondheid in het geding is, kunnen ook algemene (crisis)maatregelen nodig zijn, opgelegd binnen de generieke crisiskolom (bijvoorbeeld door de voorzitter van een veiligheidsregio, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel).
- De huidige bevoegdheidsverdeling uit de Drinkwaterwet is het uitgangspunt.

2.3 Mogelijkheden voor gebruiksbeperkende maatregelen

Het kan wenselijk zijn om gebruiksbeperkende maatregelen op te leggen tijdens situaties waarin de continuïteit van de drinkwatervoorziening in gevaar dreigt te komen. Op hoofdlijnen is er onderscheid te maken tussen twee situaties, of combinaties hiervan:

1. Een situatie aan de aanbodkant (bronnen voor de bereiding van drinkwater) die gevolgen heeft voor de drinkwaterlevering. Bijvoorbeeld een tekort aan kwalitatief goed grond- of oppervlaktewater door bijv. droogte en/of verontreiniging (door bv. een incident) en/of verzilting;
2. Een infrastructurele situatie waarbij er gedurende een lange periode extreem meer vraag is naar drinkwater dan de productiecapaciteit en/of transportcapaciteit van het drinkwaterbedrijf aan kan.

De handelingswijze onderscheidt twee soorten gebruiksbeperkingen:

A. De gebruiksbeperkende maatregelen die drinkwaterbedrijven kunnen opleggen op basis van de algemene voorwaarden maar die niet handhaafbaar zijn.

B. De gebruiksbeperkende maatregelen die overheden kunnen opleggen in een extreme situatie en welke wél handhaafbaar zijn of kunnen worden gemaakt.

De tweede categorie maatregelen vormen het sluitstuk als de maatregelen uit de eerste categorie niet meer (voldoende) werken. Het opleggen van gebruiksbeperkingen vanuit de overheid komt dus pas in beeld wanneer de afgesproken maatregelen uit de leveringsplannen genomen zijn maar niet voldoende blijken. Wanneer het verlagen van de uitgaande waterdruk (tot een nog aanvaardbaar niveau) en doelgerichte communicatie door de drinkwaterbedrijven naar klanten over gebruiksbeperkingen niet voldoende effect hebben om de continue levering van drinkwater te garanderen, kan het nodig zijn om aanvullende maatregelen te treffen met als sluitstuk het opleggen van gebruiksbeperkingen vanuit de overheid.

2.3.1 Verplichtingen drinkwaterbedrijven

De Drinkwaterwet beschrijft in artikel 32 dat drinkwaterbedrijven verplicht zijn om zorg te dragen voor de levering van voldoende en kwalitatief goed drinkwater. Drinkwaterbedrijven hebben een zorgplicht om een verantwoorde afname van een goede openbare drinkwatervoorziening te bevorderen, bijvoorbeeld met voorlichting aan consumenten. Maar er zijn geen handhavende bevoegdheden bij drinkwaterbedrijven belegd. Wel zijn in algemene leveringsvoorwaarden tussen drinkwaterbedrijven en afnemers bepalingen voor gebruiksbeperkingen opgenomen. Drinkwaterbedrijven zijn op basis van de algemene leveringsvoorwaarden artikel 8.1 bevoegd om de levering te beperken, te onderbreken, het verbruik voor bepaalde doeleinden te verbieden dan wel aan de levering bijzondere voorwaarden te verbinden. Ook is het drinkwaterbedrijf bevoegd (artikel 8.4 algemene leveringsvoorwaarden) terplaatse van de levering voorzieningen te treffen waardoor de volumestroom wordt begrensd tot een door het drinkwaterbedrijf te bepalen waarde. De algemene leveringsvoorwaarden zijn privaatrechtelijke van aard en gelden tussen het drinkwaterbedrijf en de klant.

Echter, wanneer de door drinkwaterbedrijven afgegeven gebruiksbeperkingen of verboden niet (voldoende) worden nageleefd door klanten en/of niet afdoende zijn om het watergebruik te reduceren, dan heeft het drinkwaterbedrijf géén mogelijkheden om tot handhaving van de beperkingen of verboden over te gaan.

2.3.2 Huidige mogelijkheden bij gebruiksbeperkingen

Situatie 1: Een situatie aan de aanbodkant

De duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening geldt als een dwingende reden van groot openbaar belang (art. 2.2 Drinkwaterwet). Het is belangrijk om dit belang goed te beschermen. Wanneer de beschikbaarheid van oppervlaktewater voor drinkwaterproductie door droogte afneemt, staat de drinkwatervoorziening – daar waar het gaat om borging van de continuïteit van levering – hoog in de prioritering[1] van de verdringingsreeks (categorie 2 en 4 van de verdringingsreeks, Waterwet artikel 2.9.), zie Figuur 1.

Het drinkwaterbedrijf heeft in haar leveringsplan maatregelen vastgelegd die de veiligheid van en reserves voor drinkwater borgen.

Categorie 1 - **waarborgen veiligheid tegen overstroming** - **voorkomen onomkeerbare schade**	**Categorie 2** **nutsvoorzieningen**	**Categorie 3** **Kleinschalig hoogwaardig gebruik**	**Categorie 4** **Overige behoeften**
1. De stabiliteit van waterkeringen 2. Het voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur (voorkomen onomkeerbare schade, anders cat. 4)	1. Drinkwatervoorziening (voor waarborgen leveringszekerheid, anders cat. 4) 2. Energievoorziening (alleen bij gevaar voor leveringszekerheid, anders cat. 4)	- tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - verwerken van industrieel proceswater	- scheepvaart - landbouw - natuur (geen onomkeerbare schade) - industrie - waterrecreatie - binnenvisserij - drinkwatervoorziening (anders dan cat 2) - energievoorziening (anders dan cat 2) - overige belangen

Figuur 1: Verdringingsreeks

Situatie 2: Een infrastructurele situatie

Wanneer er een grote piekvraag is en de mogelijke technische maatregelen genomen zijn, dan kan het terugbrengen van het waterverbruik van alle gebruikers de maatregel zijn om ervoor te zorgen dat de drinkwatervoorziening als geheel in stand blijft. Het drinkwaterbedrijf kan dit niet op basis van de algemene voorwaarden handhaven. In een dergelijke situatie is als sluitstuk een noodbevoegdheid vanuit een overheid gewenst, wanneer 1) de maatregelen van het drinkwaterbedrijf onvoldoende effect blijken te hebben, om de gebruiksbeperkingen in het algemeen belang te handhaven, en 2) de volksgezondheid in het geding dreigt te komen.

In beide situaties werken drinkwaterbedrijf en de overheden samen in alle stadia van urgentie. Paragraaf 2.4 beschrijft de handelingswijze in de verschillende stadia van urgentie.

[1] Er is geen garantie mogelijk dat oppervlaktewater voor drinkwaterbereiding altijd beschikbaar is.

2.4 Escalatieladder – urgentieniveaus en handelingsperspectieven

De handelingswijze in de vorm van een escalatieladder beschrijft een werkwijze waarlangs bij een mogelijke (dreigende) situatie door drinkwaterbedrijven en crisisorganisaties gehandeld kan worden. De escalatieladder helpt bij de afweging of en in welke vorm opschaling van het drinkwaterbedrijf naar de departementale (en/of nationale) crisisorganisatie nodig is. Het besluit tot op- of afschaling wordt altijd genomen door de betrokken (crisis)organisatie. De escalatieladder is gebaseerd op de bestaande crisisstructuur en specifiek gericht op drinkwater. De voorgestelde escalatieladder beschrijft vier verschillende urgentieniveaus van drinkwatertekorten met bijbehorende typen maatregelen. De verschillende niveaus van maatregelen om de continuïteit van de drinkwatervoorziening te garanderen zijn in de escalatieladder (Figuur 2) beschreven. De maatregelen in de escalatieladder worden door Vewin nader uitgewerkt voor de situaties van de piekvraag en problemen aan de productie/bron-zijde.

Nota Bene: Het gaat in de meeste gevallen om situaties waarbij het de levering van drinkwater in meerdere gemeenten betreft. Als de situatie zich beperkt tot 1 gemeente is i.p.v.de voorzitter Veiligheidsregio (VR) de burgemeester van de betreffende gemeente verantwoordelijke. De tekst bevat een aantal afkortingen. Deze staan aan het begin van de rapportage uitgeschreven, volgend op de inhoudsgave.

2.4.1 Niveau 0 – Normale situatie

Het vertrekpunt is de normale situatie, dit is niveau 0 in de escalatieladder. Bij drinkwaterbedrijven is sprake van normale bedrijfsvoering. De drinkwaterbedrijven voeren de normale klantcommunicatie over het bewust omgaan met water. Als onderdeel van de normale bedrijfsvoering maken ze prognoses van de vraag naar drinkwater. Ook vangt het bedrijf signalen en ontwikkelingen op die (in de nabije toekomst) van invloed kunnen zijn op de continuïteit en handelt daarnaar. In de leveringsplannen van de drinkwaterbedrijven beschrijven zij hoe ze handelen.

2.4.2 Niveau 1 - Waakzaamheidssituatie

In niveau 1 dreigt de vraag het aanbod van drinkwater (kortstondig) te overschrijden. Dit kan leiden tot de wens om maatregelen te nemen om de continuïteit te garanderen. De beschikbaarheid van drinkwater op dagbasis is echter nog niet gevaar. Maatregelen kunnen zowel aan productie- en distributiekant plaatsvinden (verminderen van de druk, tot de wettelijke drukeis) en/of op het terrein van klantcommunicatie (oproep tot zuinig gebruik en/of het beperken van het verbruik in piekuren). Dit zijn allemaal maatregelen die het drinkwaterbedrijf zelfstandig, doelgericht en zo lokaal mogelijk neemt. Urgentieniveau 1 kan in het droogteseizoen (de zomermaanden) meerdere malen voorkomen. Wanneer het drinkwaterbedrijf actief de uitgaande waterdruk verlaagt, informeert het:

- Het piket van de Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het Ministerie IenW (DCC-IenW)
- De ILT
- De betrokken veiligheidsregio's
- Vewin.
- Wanneer de bron van ruw water onvoldoende aanbod biedt: Regionaal Droogteoverleg (RDO), danwel de waterbeheerder (zie Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte).

2.4.3 Niveau 2 - Alarmsituatie

Dit is de situatie wanneer de beschikbaarheid van drinkwater op dagbasis in gevaar komt. Dat is wanneer klanten in een omvangrijk leveringsgebied gedurende een X-aantal dagen een X-aantal uur per dag onder de wettelijke drukeis geleverd krijgen (dit zal middels het vaststellen van criteria nader worden uitgewerkt). Dan is het nodig om maatregelen van niveau 2 in te zetten. Niveau 2 kent twee type opeenvolgende maatregelen.

Het eerste type maatregel is gerichte crisiscommunicatie over gebruiksbeperkingen die het drinkwaterbedrijf (bijv. een sproeiverbod voor de tuin) oplegt aan de gebruikers. Deze gebruiksbeperkende maatregelen vanuit drinkwaterbedrijven kunnen niet gehandhaafd worden. Het drinkwaterbedrijf communiceert zelf over de ingestelde maatregelen richting de gebruikers.

Wanneer naar inschatting van het drinkwaterbedrijf de genomen maatregelen onvoldoende effect hebben of de situatie zich zodanig negatief ontwikkelt dat de continuïteit van de drinkwatervoorziening in het gedrang dreigt te komen (levering onder de wettelijke druk-eis in een omvangrijk deel van het leveringsgebied), stelt het drinkwaterbedrijf een hulpvraag aan het DCC-IenW. Het Ministerie van IenW, het drinkwaterbedrijf en eventueel gemeente/veiligheidsregio bepalen vervolgens gezamenlijk de te nemen maatregelen. Iedere organisatie blijft verantwoordelijk over zijn terrein en informeert de anderen over de stand van zaken.

Het DCC zorgt voor de afstemming en informeert de relevante partijen binnen de functionele kolom en de algemene kolom. Dit betreft in de functionele kolom de ILT, Vewin, het Directoraat Generaal Water en Bodem (DGWB), de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ), de directie Communicatie (DCO) en het betrokken drinkwaterbedrijf. In de algemene kolom gaat het om: de betreffende veiligheidsregio, Ministerie JenV, DCC-VWS en het Nationaal Crisiscentrum (NCC).

Het tweede type maatregel is bijvoorbeeld ondersteunende communicatie vanuit de overheid over de door het drinkwaterbedrijf ingestelde gebruiksbeperkingen.
Bij ondersteunende communicatie kan de Minister van IenW, de voorzitter van de veiligheidsregio, of de burgemeester het belang van naleving van de gebruiksbeperkingen in de media benadrukken. Uit de afstemming tussen de partijen kunnen ook andere maatregelen volgen.

In een situatie waarin sprake is van een tekort aan kwalitatief goed ruw water, is de Landelijke Commissie Waterverdeling conform het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte (LDWD) actief. Dit betekent dat het drinkwaterbedrijf de waterbeheerder en het RDO informeert. DCC-I&W informeert de LCW en zorgt voor een koppeling van beide crisisorganisaties, die tegelijk actief kunnen zijn.

2.4.4 Niveau 3 - Crisissituatie

De mogelijkheden en bevoegdheden van de overheden om handhaafbare maatregelen te treffen in de privésfeer is in het kader van de juridische verkenning onderzocht. Dit is binnen de huidige Drinkwaterwet niet mogelijk. Zie daarvoor hoofdstuk 3. Onderstaande werkwijze vergt aanvullende bevoegdheden.
Wel is het mogelijk nooddrinkwater uit te delen.

Binnen de (inter)departementale crisisstructuur vindt afstemming plaats tussen de relevante partijen en wordt op basis van de situatie bepaald welke maatregelen nodig zijn, in hoeverre opschaling plaatsvindt en op welk niveau besluiten genomen moeten worden. Gebruiksbeperkingen en gebruiksverboden die gehandhaafd worden door de overheid kunnen in beeld komen als sprake is van een situatie waarin:

- De beschikbaarheid van drinkwater op dagbasis in gevaar komt;
- Een vitaal belang zoals de veiligheid, openbare orde, of volksgezondheid in het geding is (vast te stellen door crisisorganisatie);

Ook op niveau 3 werken de verschillende organisaties samen. Iedere organisatie blijft verantwoordelijk over zijn terrein en informeert de anderen daarover. Het drinkwaterbedrijf informeert het DCC IenW, de betrokken veiligheidsregio's, ILT (wanneer de waterdruk onder wettelijke druk zakt), Vewin, het RDO danwel de waterbeheerder. Het DCC IenW informeert DGWB, HBJZ, DCO, ILT, LCW, MTW en andere netwerkpartners zoals NCC, Veiligheidsregio of DCC-VWS, en vice versa.
In een situatie waarin sprake is van een tekort aan kwalitatief goed ruw water, is de Landelijke Commissie Waterverdeling conform het Landelijk Draaiboek Waterverdeling en Droogte (LDWD) actief. Dit betekent dat het drinkwaterbedrijf de waterbeheerder en het RDO informeert. DCC-I&W informeert de LCW en zorgt voor een koppeling van beide crisisorganisaties, die tegelijk actief kunnen zijn.

Het doel van de handelingswijze is om de continuïteit van de drinkwatervoorziening te borgen en heeft daarmee het doel om te voorkomen dat nooddrinkwater moet worden uitgedeeld. Nooddrinkwater wordt verstrekt door drinkwaterbedrijven indien,de levering van drinkwater via het reguliere leidingnet niet meer mogelijk is of onaanvaardbaar is vanuit het oogpunt van volksgezondheid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de distributie van nooddrinkwater. Nooddrinkwater is bedoeld om te drinken, om voedsel te bereiden en andere huishoudelijke doeleinden. Dit is ten minste drie liter drinkwater per persoon per dag.

Escalatieladder gebruiksbeperkende maatregelen drinkwater								
Dreigings-niveau	Naam	beschrijving	type maatregelen	Wie is verantwoordelijk voor:				
				Sturingslijn				Informatielijn
				Besluiten over te nemen maatregelen			Keuze vorig/volgend niveau + coordinatie	
0	Normale situatie	Normaal beheer	1 Klantcommunicatie: Jaar-rond klantcommunicatie over bewust omgaan met drinkwater. 2. opstellen prognoses vraag/ aanbod, nemen van productie/distributie-maatregelen.	DWB			DWB	n.v.t.
1	Waakzaamheids-situatie	Vraag naar drinkwater dreigt het aanbod kortstondig te overtreffen De beschikbaarheid van drinkwater op dagbasis is nog niet in gevaar	Gebruiksbeperkende maatregelen door drinkwaterbedrijven: 1. Klantcommunicatie: - Zuinig omgaan met drinkwater - Gebruik van drinkwater in piekuren vermijden 2. Verlagen van de uitgaande waterdruk				DWB	Bij *2. Verlagen van de uitgaande waterdruk* : DWB informeert 24/7 piket DCC, betrokken veiligheidsregio's , ILT (als waterdruk onder de wettelijke eis komt), Vewin, RDO (danwel waterbeheerder)
2	Alarmsituatie	Wanneer klanten in een omvangrijk leveringsgebied gedurende een X-aantal dagen een X-aantal uur per dag onder de wettelijke drukeis geleverd krijgen (dit zal middels het vaststellen van criteria nader worden uitgewerkt). Op verzoek van drinkwaterbedrijf start de afstemming over te nemen maatregelen met de I&W kolom en/ of met veiligheidsregio. DCC-I&W coordineert.	1. Opleggen van gerichte gebruiksbeperkingen aan klanten burgers en bedrijven) in die regio('s) waar dat nodig is middels crisiscommunicatie 2. Versterking boodschap DWB over gebruiksbeperkingen door het Rijk (de Minister) en/of Veiligheidsregio's (voorzitter/burgemeester);	DWB	IenW/NCC/ MCCb	Gemeente/ Veiligheidsregio	a DWB b Dep. Crisisorganisatie: Driehoek DCC en Coordinatiegroep (CG)	a DWB informeert het DCC IenW, betrokken veiligheidsregio's, ILT (indien waterdruk onder wettelijke drukeis), de Vewin en RDO (indien actief). b Het DCC IenW informeert DGWB,HBJZ,DCO,ILT, LCW en evetueel andere netwerkpartners zoals NCC van MinJ&V, Veiligheidsregio of DCC-VWS.
3	Crisissituatie	De beschikbaarheid van drinkwater op dagbasis is in gevaar De maatregelen uit niveau 2 worden onvoldoende nageleefd door gebruikers De volksgezondheid is in het geding Handhaving van de maatregelen door overheid is nodig	Gebruiksbeperkende maatregelen door overheden '- Opnemen van de 'Gebruiksbeperkingen aan burgers en bedrijven in een noodverordening - Verboden handhaven				Dep. Crisisorganisatie I&W: DCC en Coordinatiegroep (CG) en/of Nat. Crisisorganisatie (MCCb)	a DWB informeert het DCC IenW, betrokken veiligheidsregio's, ILT (indien waterdruk onder wettelijke drukeis), de Vewin en RDO (indien actief). b,c NCC informeert betrokken veiligheidsregio('s), IenW (DGWB, HBJZ, DCO), B2:J11ILT, LCW MTW en Vewin, DCC-VWS

Figuur 2: Escalatieladder maatregelen bij drinkwatertekorten

De maatregelen in dit model geven een indicatie, in werkelijkheid kunnen andere keuzen worden gemaakt. Daarnaast geldt als uitgangspunt de huidige bevoegdheidsverdeling uit de Drinkwaterwet, waarbinnen Minister IenW geen bevoegdheden heeft voor het opleggen van beperkingen aan eindgebruikers.

3 Juridische analyse handhaafbaar stelsel gebruiksbeperkingen

Als onderdeel van de verkenning is een juridische analyse uitgevoerd naar de mogelijkheden tot het instellen van handhaafbare gebruiksbeperkingen door de overheid op basis van de huidige wetgeving. Daarbij staat de vraag centraal: Wat is er nodig voor een handhaafbaar *stelsel? Vanuit welke bevoegdheid kan de functionele en/of de algemene crisiskolom sturen in het beperken van het gebruik van drinkwater in een crisissituatie.*

3.1 Uitgangspunten

Juristen van het Ministerie I&W-HBJZ hebben een analyse van de Drinkwaterwet, de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's uitgevoerd. Deze analyse is vervolgens besproken en aangescherpt met de betrokken crisispartners.

Bij de juridische analyse is uitgegaan van het scenario van een warme periode of hittegolf met een extreme piek in de watervraag, terwijl er in beginsel voldoende beschikbaarheid is van ruw oppervlaktewater of grondwater. De verdringingsreeks, vastgelegd in de Waterwet, is de basis voor de handelingswijze bij lage rivierwaterstanden en (potentiële) tekorten bij drinkwaterbronnen.

Bij deze analyse is het uitgangspunt dat het drinkwaterbedrijf zelf al het mogelijke doet om een verstoring te voorkomen of deze zo spoedig mogelijk op te lossen en dat de maatregelen die het drinkwaterbedrijf kan nemen, genomen zijn. Er is sprake van niveau 3 in de escalatieladder.

Proportionaliteit is een leidend principe bij overheidsbesluiten, ook tijdens crisis: Een maatregel moet niet ingrijpender zijn dan nodig om het probleem op te lossen. Daar vloeit in feite een soort 'escalatieladder' uit voort, samengevat: communiceren – 'normale' sturingsbevoegdheden benutten – alsultimum remedium noodbevoegdheden gebruiken.

In bijlage D is de juridische analyse puntsgewijs beschreven. Bij de juridische analyse zijn de volgende 5 bijlagen als achtergrondinformatie en kader gebruikt: (1) een 'menukaart' met mogelijke maatregelen (bijlage E), (2) factsheet RIVM over percentage van totaal verbruik per categorie gebruik van drinkwater (bijlage A), (3) het wettelijk kader inclusief de tekst van de relevante wetsartikelen bijlage F, (4) Voorlopige leidraad vraagpiek drinkwater (bijlage B) en (5) Escalatieladder vastgesteld door de Vewin (bijlage C).

3.2 Crisispartners

Voor het beheersen en oplossen van een crisissituatie is samenwerking tussen verschillende organisaties nodig, namelijk:

- Drinkwaterbedrijf vanuit haar verantwoordelijkheid voor drinkwaterlevering;
- Burgemeester of voorzitter Veiligheidsregio vanuit de verantwoordelijkheid voor de openbare orde, bevolkingszorg en veiligheid (algemene crisiskolom);
- ILT als toezichthouder op de drinkwaterbedrijven en in de functionele crisiskolom;
- Minister van IenW als systeemverantwoordelijke voor drinkwater;
- Minister van JenV als coördinerend minister crisisbesluitvorming

3.3 Conclusies uit de juridische analyse

Bevoegdheden.

In een crisissituatie zijn meerdere partijen betrokken (zie vorige paragraaf). De bevoegdheden van de Minister van IenW en de burgemeester/ voorzitter veiligheidsregio zijn hier uitgelicht.

Bevoegdheid Minister van IenW

De Minister van I&W is verantwoordelijk voor de (openbare) drinkwatervoorziening (de functionele kolom). De Minister van I&W is bevoegd om maatregelen treffen (Drinkwaterwet, art 54) in het belang van de veiligstelling van de drinkwatervoorziening. De bevoegdheden van de Minister van IenW richten zich, volgens de toelichting, op de drinkwaterbedrijven en niet tot burgers en bedrijven.

Bevoegdheid burgemeester/voorzitter Veiligheidsregio (vzVR)

De burgemeester is verantwoordelijk voor bevolkingszorg en drinkwater is een primaire levensbehoefte. In de veiligheidsregio werken burgemeesters samen in rampenbestrijding en crisismanagement. *Volgens art 39 Wet Veiligheidsregio: In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan een aantal met name genoemde bevoegdheden van de burgemeester op grond van onder andere de Wvr en de Gemeentewet. De burgemeester blijft bevoegd om overige noodbevoegdheden uit te oefenen voor zover die geen betrekking hebben op die regionale crisis.*

Gewenste situatie.

De gewenste situatie is dat de (rijks)overheid een *heldere en expliciete bevoegdheid* heeft om maatregelen te kunnen instellen bij *gebruikers* van drinkwater. Maatregelen die het drinkwaterverbruik beperken in crisissituaties als gevolg van extreme piekvraag danwel door verstoring aan de bron. De rol van de Minister van IenW is daarbij expliciet gemaakt voor situaties waarin het arsenaal van maatregelen die drinkwaterbedrijven kunnen treffen niet meer of onvoldoende werken. Daarbij is het mogelijk om als de omstandigheden daarom vragen, het drinkwatergebruik te beperken middels gebruiksverboden. De gebruiksverboden moeten handhaafbaar zijn door inzet van de toezichthoudende ambtenaren in de algemene kolom. De onderbouwing is helder, zodat op basis daarvan gehandhaafd kan worden metsancties, die voldoende naleving opleveren en eenvoudig op te leggen zijn (‘lik op

stuk'). Dit met het doel om de continuïteit van de drinkwatervoorziening effectief en slagvaardig te borgen.

Minister I&W heeft primaat bij crisis, maar Drinkwaterwet biedt onduidelijke crisisbevoegdheden

Alle deelnemers van de expertmeetings onderschrijven het specialiteitsbeginsel. Dat betekent dat de functionele kolom het primaat heeft, en de algemene kolom alleen inspringt als openbare orde en veiligheid in geding is en functionele kolom niets of onvoldoende kan doen. Bevolkingszorg gaat over primaire levensbehoefte (onderdak, eten, drinken) maar houdt op bij verantwoordelijkheid voor continuïteit van voorzieningen voor primaire levensbehoeftes.

Het specialiteitsbeginsel benadrukt dus het belang van artikel 54 uit de Drinkwaterwet (DWW). Geconstateerd wordt dat art. 54 uit de DWW zich richt op drinkwaterbedrijven, afwijkt van andere wettelijke noodbevoegdheden en daardoor niet duidelijk is in de bevoegdheid richting gebruikers. Gebruikelijk is dat bepaalde omstandigheden aanwezig moeten zijn, voordat er ingrijpende maatregelen ingesteld mogen worden richting burgers en bedrijven, waarbij duidelijk is geregeld wie vaststelt of die omstandigheden zich voordoen en welke maatregelen genomen kunnen worden.

Noodmaatregelen instellen via noodverordening is risicovol en kost tijd

Als de Minister geen heldere bevoegdheid heeft tot het instellen van gebruiksbeperkingen of gebruiksverboden richting gebruikers, kunnen dan, gezien de verantwoordelijkheid van de voorzitter veiligheidsregio, via een noodverordening (art 176 en art 175 Gemeentewet) gebruiksbeperkendemaatregelen ingesteld worden?
De onduidelijke reikwijdte van de noodbevoegdheden van de functionele kolom, is tevens een risico voor de voorzitter veiligheidsregio (vzVR). De voorzitter heeft juridisch en politiek-bestuurlijk dekking nodig van de Minister van IenW voordat hij kan handelen, minimaal in de zin van een duidelijke uitspraak van de Minister over de grens aan de (nood)bevoegdheid in de functionele kolom, vanwege het primaat van de functionele kolom. Deze werkwijze brengt het risico met zich mee dat in het crisisoverleg wordt geconcludeerd dat ook de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio niet bevoegd is. Deze werkwijze is daarom risicovol in een crisissituatie, in een fase waarin de focus op (snel) handelen gericht moet zijn.
De vzVR heeft na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis verantwoording af te leggen aan de gemeenteraden van de getroffen gemeenten over zijn besluiten, waaronder de noodverordening en andere maatregelen. De algemene kolom is voor de verantwoording van legitimiteit van de noodverordening en de maatregelen mede afhankelijk van de functionele kolom (de Minister van IenW). Zonder goede verantwoording van de legitimiteit en proportionaliteit van de maatregelen uit de functionele kolom, heeft de vzVR geen goede politieke en juridische dekking.

Drinkwaterwet, Gemeentewet en Wet veiligheidsregio's bieden onvoldoende basis voor maatregelen

Uit de juridische analyse (inclusief de expert meetings) blijkt dat de bestaande bevoegdheden binnen de functionele kolom (Min I&W, ILT en drinkwaterbedrijven) én de algemene crisiskolom (Min J&V, veiligheidsregio's en gemeenten) onvoldoende basis bieden om in een noodsituatie burgers en bedrijven handhaafbare gebruiksbeperkingen op te leggen. Ook de noodverordeningen op basis van de Gemeentewet (openbare orde en veiligheid) bieden naar huidige inzichten onvoldoende juridische basis om t.b.v. de continuïteit van de drinkwatervoorziening, maatregelen op te leggen achter de tuindeur/voordeur. Dat betekent onder meer dat het risico bestaat dat een door de Minister aan burgers en bedrijven opgelegde gebruiksbeperking of een door de burgemeester of vzVR afgegeven noodverordening door een rechter wordt vernietigd. De jurisprudentie uit 2021 over de avondklok

bevestigde de conclusie dat rechtsstatelijkheid vereist dat een wettelijke bevoegdheid duidelijk en expliciet is voor de situatie waarvoor die wordt gebruikt én door de wetgever ook blijkens de toelichting en parlementaire geschiedenis zo was bedoeld.

Aanvulling noodbevoegdheden in Drinkwaterwet nodig

In een noodsituatie is snel handelen geboden, gezien de mogelijke effecten op de volksgezondheid. De huidige wetgeving levert veel onzekerheden op. In een crisis is het funest om met juridische procedures bezig te moeten zijn in plaats van het probleem op te lossen.

Om de verantwoordelijkheid voor het in stand houden van het drinkwaterstelsel in crisissituaties in te kunnen vullen, waarbij de Minister IenW ook het verbruik kan beperken met handhaafbare verboden, is een aanpassing van de drinkwaterwet t.b.v. expliciete grondslag noodzakelijk.
De ervaring met corona leert dat de naleving van een maatregel veel hoger is bij een verplichting dan bij een advies, ondanks dat de pakkans gelijk is.

De wens is om de Drinkwaterwet aan te passen, zodanig dat de Minister de bevoegdheid heeft om te beslissen dat de omstandigheden zich voordoen die om specifieke gebruiksbeperkende maatregelen en/ of verboden vragen. Op basis daarvan kunnen vervolgens bij de situatie passende maatregelen genomen worden. Maatregelen die overwogen kunnen worden in urgentieniveau 3 zijn gebruiksverboden zoals deze in het buitenland reeds bestaan, zoals:

- Verbod op gebruik van drinkwater voor het sproeien van de tuin
- Verbod op vullen privé zwembad met drinkwater
- Verbod op gebruik van drinkwater voor het autowassen
- Verbod op uitvoeren van bepaalde bedrijfsactiviteiten, zoals de carwash
- Verplichte reductie van grote (industriële) drinkwatergebruikers
- Verbod op gebruik drinkwater voor schoonmaak van (bedrijfs)terreinen

Tijdens de expert meetings zijn enkele opties en aanknopingspunten besproken voor de vormgeving van een aanvulling op de Drinkwaterwet. Omdat daar op dit moment geen volledig beeld van te geven is, loopt deze verkenning daar nog niet op vooruit. Als vervolg op politieke besluitvorming over de *wenselijkheid* van aanvullende wetgeving is een nadere juridische verkenning nodig van opties voor vormgeving van wetgeving.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De beschikbaarheid van water voor drinkwaterproductie kan onder druk staan, naar verwachting gebeurt dat vaker.

De langdurige droogte en hitte in de zomers van 2018-2020 onderstrepen dat de beschikbaarheid van water voor de drinkwatervoorziening (zowel kwantitatief als kwalitatief) onder druk kan komen te staan. Er zijn situaties denkbaar met extreme droogte, verontreinigen van het oppervlaktewater (waaruit drinkwater gewonnen wordt), een extreme watervraag of combinaties daarvan, die leiden tot een crisissituatie waarin de drinkwatervoorziening zodanig onder druk staat dat de continuïteit van de drinkwatervoorziening in het geding raakt. Dan moeten we het beschikbare drinkwater verdelen. Door klimaatverandering is de kans dat deze situaties van hoge piekvraag of problemen aan de bron voorkomen, toegenomen.

De escalatieladder geeft een passende handelingswijze voor de crisispartners

Met de escalatieladder uit hoofdstuk 2 is een handelingswijze voor gebruiksbeperkingen beschikbaar die passend bij de aard en omvang van de urgentie de samenwerking regelt en de aard van de maatregelen beschrijft. Op basis van deze handelingswijze heeft de voorzitter van de MTW (Directeur- Generaal Rijkswaterstaat) reeds in zomer 2020 een tijdelijke leidraad bij incidenten en crises vastgesteld (Bijlage B). Ook de drinkwaterbedrijven hebben de handelingswijze overgenomen (bijlage C).
De handelingswijze beschrijft de samenwerking en rolverdeling in verschillende niveaus van urgentie bij een drinkwatertekort. In niveau 0, 1 en 2 ligt het primaat bij het drinkwaterbedrijf. Pas in niveau 3 is de urgentie dusdanig dat handhaafbare maatregelen bij gebruikers ingesteld zouden moeten kunnen worden door de overheid. Deze laatste stap in de handelingswijze is onder de huidige Drinkwaterwet niet uitvoerbaar.

Minister I&W heeft primaat bij crisis, maar kan juridisch gezien niet voldoende doen om gebruik terug te dringen.

De huidige crisisbevoegdheden van de Minister van I&W voor de instandhouding van de drinkwatervoorziening zijn gericht op drinkwaterbedrijven. De Minister heeft geen interventiebevoegdheid naar drinkwatergebruikers, waardoor deze ten tijde van crisis niet snel en adequaat kan handelen om het drinkwaterverbruik terug te dringen. Doordat de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen afneemt, de vraag toeneemt en de kwaliteit van drinkwaterbronnen onder druk staat, neemt de kans toe op drinkwatertekorten waarbij ook het gebruik beperkt moet worden. Bijvoorbeeld bij een piekvraag, een lange droge zomer, een vervuiling bij drinkwaterbron of een combinatie daarvan. In die gevallen heeft de Minister op dit moment onvoldoende bevoegdheden om de verantwoordelijkheid in te vullen.
De juridische basis ontbreekt voor het opleggen van handhaafbare beperkingen aan burgers en bedrijven met als doel de drinkwatervoorziening in stand te houden. Het huidige artikel in de Drinkwaterwet richt zich op drinkwaterbedrijven. Daardoor is het huidige instrumentarium richting gebruikers beperkt tot het geven van een dringend advies. Ook de noodverordeningen op basis van de Gemeentewet (openbare orde en veiligheid) bieden naar huidige inzichten onvoldoende juridische basis om effectieve gebruiksbeperkende maatregelen op te leggen.

De gevolgen zijn ingrijpend, en kunnen flink zijn voor volksgezondheid, sanitatie en veiligheid.

Wanneer de waterdruk langdurig onder de wettelijke minimumeis komt, zijn de gevolgen ingrijpend:

- In hoge gebouwen, zoals appartementencomplexen, bedrijfspanden, ziekenhuizen en verzorgingshuizen is er boven de derde etage géén drinkwater voor consumptie, toiletspoeling, voedselbereiding (koffie en kantines), hygiënische of medische handelingen.
- Aan de randen van het distributienet rondom getroffen pompstations, ontstaan zeer lage drukken en een tekort aan drinkwater waardoor geen water uit de kraan komt en toiletdoorspoeling niet of nauwelijks meer mogelijk is.
- Bij klanten in het gehele distributienet lopen toiletreservoirs langzamer vol, waardoor een toilet niet of minder vaak te gebruiken is.
- Drukgevoelige drinkwaterapparatuur, zoals verwarmingsketels en geisers, (kunnen) stoppen met werken. Gebouwen koelen af en mensen kunnen niet warm douchen.
- Op locaties waar de brandweer bluswater nodig heeft, kunnen tekorten ontstaan. Door de lagere druk kan niet de geëiste hoeveelheid water geleverd worden. Dit levert problemen op bij het blussen van branden.
- Bedrijven die drinkwater gebruiken in hun productieproces, kunnen tekorten ervaren met gevolgen voor hun productie. Dit geldt voor grote industriële productieprocessen, maar ook voor horeca en keukens.

Nooddrinkwater als ultimum remedium

Als andere maatregelen niet meer mogelijk zijn, rest het uitdelen van nooddrinkwater. Dit is een ingrijpende maatregel, die met gebruiksbeperkingen langer kan worden uitgesteld.

4.2 Aanbevelingen

Om de drinkwatervoorziening zo goed mogelijk in stand te houden is een goede samenwerking tussen de partijen essentieel. De in dit rapport gepresenteerde handelingswijze en bijbehorende escalatieladder zal bijdragen aan een heldere rolverdeling en goede samenwerking. Om een uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel van gebruiksbeperkingen in de praktijk te kunnen implementeren,volgen uit deze verkenning de volgende aanbevelingen:

1. Verken de juridische mogelijkheden voor een bevoegdheid van de Minister van IenW om wanneer de omstandigheden daarom vragen, gebruiksverboden op te kunnen leggen aan burgers en bedrijven door een aanpassing van de Drinkwaterwet.
2. Werk voor alle niveaus van de escalatieladder, de criteria en de mogelijke maatregelen per niveau verder uit.

In de volgende paragrafen worden deze aanbevelingen toegelicht, ook worden de planning en actiehouders beschreven.

4.2.1 Verken juridische invulling van een noodbevoegdheid in de Drinkwaterwet

Actiehouder(s) = Ministerie van IenW (trekker), Ministerie van JenV en Veiligheidsregio's (planning: 2021- ca 2024)

Verken de juridische mogelijkheden voor een bevoegdheid van de Minister van IenW om in niveau 3 van de escalatieladder drinkwaterbeperkingen op te kunnen leggen aan burgers en bedrijven door een aanpassing van de Drinkwaterwet. Werk in samenspraak met de veiligheidsregio's de handhaafbaarheid uit voordat de bevoegdheid wordt vastgelegd.
Daarmee krijgt de Minister een handelingsperspectief in noodsituatiesdie nu ontbreekt. De rol van de Minister van IenW wordt daarbij expliciet gemaakt voor situaties waarin het arsenaal van maatregelen die drinkwaterbedrijven kunnen treffen onvoldoende werken en communicatie vanuit de overheden onvoldoende helpt. Zorg dat de Minister de bevoegdheid heeft om vast te stellen of de omstandigheden zich voordoen waarin gebruiksbeperkende maatregelen nodig zijn en waarbij het drinkwatergebruik voor bepaalde laagwaardige toepassingen kan worden verboden of beperkt, zowel bij bedrijven als huishoudens.

Maatregelen op privaat terrein liggen maatschappelijk gevoelig en vergen dus een zorgvuldige onderbouwing. Aan de andere kant heeft de overheid de zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (voor iedereen). De koppeling aan de Drinkwaterwet en aan 'specifieke omstandigheden' biedt die onderbouwing. De maatregelen bij gebruikers moeten handhaafbaar en sanctioneerbaar zijn. Dit kan door inzet van de toezichthoudende ambtenaren uit de algemene kolom. Dit vergroot de mate van naleving en daarmee de effectiviteit van de maatregelen ten opzichte van een advies. De functionele kolom moet daarbij zorgen voor een besluit over (en de onderbouwing van) de urgentie en de noodzaak van de maatregelen, zodat op basis daarvan de algemene kolom kan handhaven met sancties.

Met de aanbevolen wijziging van de Drinkwaterwet krijgt de Minister een heldere bevoegdheid, die de rolverdeling tussen het drinkwaterbedrijf, de minister en de algemene kolom in niveau 3 van de handelingswijze verheldert. De rol van ILT in deze situatie zal verder uitgewerkt moeten worden. Een rol kan zijn dat zij controleert of de situatie (nog steeds) de gebruiksrestricties rechtvaardigt.
Het proces van de wijziging van de Drinkwaterwet staat in tabel 1.

Tabel 1: Het proces van de wijziging van de Drinkwaterwet

Fase	**Actiehouder**	**Tijdsduur (maanden)**
Voorbereidingsfase • Opstellen startnota • Opstellen wettelijke regeling	DGWB + HBJZ + J&V + VR	8 maanden
Behandeling door Ministerraad	DGWB + HBJZ	3 maanden
Advisering door Raad van State + opstellen nader rapport	DGWB + HBJZ	3-4 maanden
Behandeling wetsvoorstel in Tweede Kamer	DGWB + HBJZ	6 maanden
Behandeling wetsvoorstel in Eerste Kamer	DGWB + HBJZ	2-4 maanden
Processtappen vaststelling wettelijke regelingen	HBJZ	4-5 maanden
Totaal (zonder recessen e.d.)		26-30 maanden

4.2.2 Operationaliseer de handelingswijze.

Om de handelingswijze verder uit te werken worden de volgende acties aanbevolen.

1. Nader uitwerken en onderbouwen van criteria voor een crisissituatie op basis van gevolgen voor volksgezondheid, openbare orde en veiligheid, milieu en economie (actiehouders: Vewin, RIVM, en drinkwaterbedrijven);
2. Verken mogelijkheden voor het afschakelen van 'ander water' als maatregel om de disbalans in drinkwaterbeschikbaarheid en gebruik te nivelleren. Onderzoek de mogelijkheden, de (juridische) voorwaarden en de effectiviteit. (Actiehouders: IenW-DGWB, Vewin en ILT)
3. Uitwerken van mogelijke (en proportionele) gebruiksbeperkingen in de verschillende niveaus van de handelingswijze voor een zowel een scenario 'piekvraag',als een scenario 'problemen aan de bron' (actiehouders: Vewin en drinkwaterbedrijvenen IenW).
4. Werk de wijze van handhaven uit, zowel juridisch als praktisch, samen met de handhavende instanties. Betrek daarbij waar nodig de ervaringen uit het buitenland. (Actiehouders: IenW, JenV-DWJZ en JenV-DGPenV, VR);
5. Voorlichting en communicatie: Zet een voorlichting- en communicatiestrategie op voor handhaafbare gebruiksbeperkingen (actiehouders: drinkwaterbedrijven, Vewin en IenW-DCC/DCO);
6. Breng de kosten in beeld: Als onderdeel van de voorbereiding van een wetsaanpassing is het nodig de maatschappelijke kosten in beeld te brengen (actiehouder: IenW-DGWB).
7. Evalueer na elke crisis de effectiviteit van de inzet van de noodbevoegdheden en het effect van de voorlichting en communicatie n.a.v. inzet noodbevoegdheden (actiehouders: IenW-DCC/ DCO).

Literatuurlijst

KWR. (2016). *Toekomstig watergebruik en piekfactoren bij klimaatverandering.* KWR.

Ministerie van IenW. (2019). *Nederland beter weerbaar tegen droogte - Eindrapportage Beleidstafel Droogte.* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Ministerie van IenW. (2021). *Beleidsnota Drinkwater 2021-2027.* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

RIVM. (2019). *Ervaringen met drinkwaterrestricties.* Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Bijlage A: Minimale hoeveelheid drinkwater in crisissituaties om gezondheid te blijven

Bron: RIVM

Hoofdvragen

Bij welke minimale hoeveelheid drinkwater komt de volksgezondheid in het geding?

Met andere woorden: wat is de minimale hoeveelheid drinkwater die een persoon per dag nodig heeft (in een tijdelijke crisissituatie) om gezond te blijven?

Waar hangt deze minimale hoeveelheid van af?

Huidige hoeveelheid drinkwater per dag in Nederland

De huidige hoeveelheid gebruikt drinkwater per persoon per dag is momenteel circa 120 liter (Tabel 2). De grootste water verbruikende activiteiten in een huishouden zijn douchen en toiletspoelen.

Tabel 2. Drinkwaterverbruik in huishoudens in 2016 (Vewin 2017).

Activiteit	Verbruik (liter per persoon per dag)	Verbruik (%)
Bad	1,9	1,6
Douche	49,2	41
Wastafel	5,2	4,4
Toiletspoeling	34,6	29
Kleding wassen (hand)	1,3	1,1
Kleding wassen (machine)	14,1	12
Afwassen (hand)	3,5	2,9
Afwassen (machine)	2,5	2,1
Voedselbereiding	1,2	1,0
Koffie, thee, water drinken	1,3	1,1
Overig	4,5	3,8
Totaal	119,2	100

Mogelijkheden om minder te gebruiken

De meest effectieve maatregelen om minder kraanwater te gebruiken zijn:

- Minder/korter douchen,
- Minder vaak toiletspoelen of met minder water toiletspoelen (spoelonderbreker gebruiken).

Minimale hoeveelheid drinkwater (in crisissituaties) om gezond te blijven

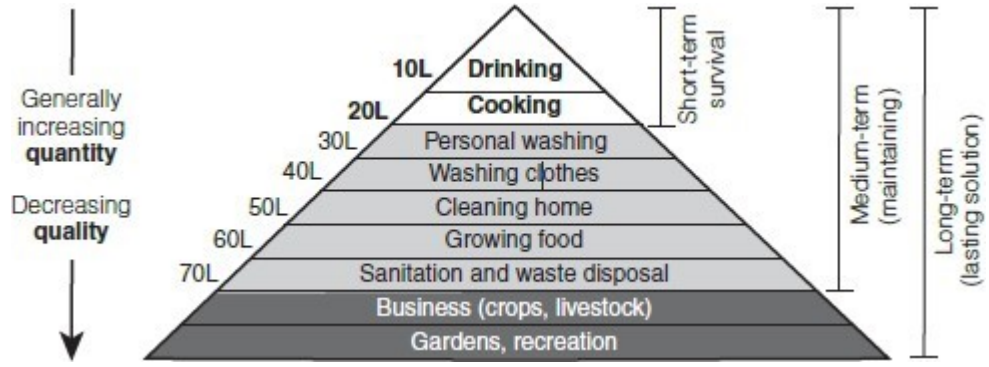
Nooddrinkwater

In Nederland kennen we het begrip nooddrinkwater. Het wordt verstrekt indien als gevolg van een verstoring de levering van drinkwater via het reguliere leidingnet niet meer mogelijk is of onaanvaardbaar vanuit het oogpunt van volksgezondheid. Nooddrinkwater is water dat bestemd of mede bestemd is om

te drinken, te koken of voedsel te bereiden, dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden. Dit is ten minste drie liter nooddrinkwater per persoon per dag.
In deze drie liter is het waterverbruik voor sanitatie, persoonlijke hygiëne en schoonmaken niet meegenomen.

Rekenvoorbeeld drinkwaterrestricties tijdens een crisissituatie (RIVM, 2019)
In een crisissituatie zou een verbod kunnen worden opgelegd op het gebruik van drinkwater anders dan voor gezondheidsdoeleinden, hygiëne, eten en drinken. Deze restricties kunnen gecombineerd worden met een maximumverbruik per persoon, dat op een logische manier volgt uit deze restricties.
Tijdens een crisissituatie kan bijvoorbeeld verplicht het verbruik voor douchen en toiletspoeling met 50% worden gereduceerd, overig verbruik worden verboden (o.a. tuin sproeien, auto wassen, terras schoonmaken, zwembad vullen) en kunnen door efficiënt, bewust drinkwaterverbruik de andere activiteiten ook worden beperkt. In dat geval zal het gemiddelde waterverbruik beperkt worden tot circa 70 liter per persoon per dag. Dit is een besparing van circa 40% van het huishoudelijk drinkwaterverbruik ten opzichte van de gemiddelde situatie in Tabel 2.

Minimaal benodigde hoeveelheid drinkwater volgens de WHO
In een technical note geeft de WHO (2011) een indicatie hoeveel water nodig is in noodsituaties (Figuur 3). Water om te drinken en te koken hebben de hoogste prioriteit. Daarna volgen persoonlijke hygiëne (wassen), kleding wassen, het huis schoonmaken en sanitatie.
Kweken van voedsel is voor een Nederlands huishouden minder relevant.



Figuur 3: Hiërarchie voor waterverbruik (WHO, 2011).

Voor al deze activiteiten wordt met hoeveelheden van 10 liter gerekend. Bij elkaar zou dit uitkomen op **60 liter per persoon per dag**.

In vergelijking met het gemiddelde drinkwaterverbruik per persoon in Nederland valt het volgende op:

- De hoeveelheid water voor drinken en koken (beide 10 liter) is in figuur 3 ruim genomen t.o.v. de praktijk in Nederland,
- Er is 10 liter gerekend om jezelf te wassen. Voor de Nederlandse situatie zou dit zeer kort douchen betekenen (circa 1,5 minuut) of aan de wastafel wassen,
- 10 liter voor sanitatie. Dit betekent in ieder geval 3 tot 4 keer minder water gebruiken voor toiletspoeling dan gebruikelijk (vergelijk met Tabel 2).

De activiteiten in Figuur 3 kunnen alle beschouwd worden als noodzakelijk voor de persoonlijke gezondheid. Figuur 3 maakt ook nog onderscheid tussen korte termijn overleving en middellange termijn overleving. Voor de korte termijn (enkele dagen?) is in ieder geval water nodig om te drinken en om te koken. Voor de middellange termijn (enkele weken?) is ook water nodig voor de andere activiteiten die hierboven genoemd zijn. Er wordt in het artikel van de WHO (2011) echter niet aangegeven hoe lang die termijnen zijn. Het is wel duidelijk dat het om een tijdelijke situatie gaat.

De 60 liter per persoon per dag komt in de buurt van het rekenvoorbeeld uit RIVM (2019) waar op basis van besparingen op met name watergebruik voor douchen en toiletspoelen uit wordt gekomen op 70 liter per persoon per dag.

Factoren die de minimaal benodigde hoeveelheid drinkwater bepalen
De minimale hoeveelheid drinkwater die nodig is om gezond te blijven hangt onder meer af van de klimatologische omstandigheden in een land of gebied (bijvoorbeeld droog, warm klimaat t.o.v. koel en vochtig klimaat) en de algemene gezondheid en fitheid van een persoon.
Tijdens warme, droge zomers kan de behoefte om water te drinken en de behoefte aan water voor persoonlijke hygiëne (wassen) groter zijn dan tijdens de andere seizoenen.
Daarnaast zijn er kwetsbare groepen, zoals ouderen en dialysepatiënten die meer water nodig hebben dan gemiddeld.

Conclusie
Een reductie van het drinkwatergebruik van de huidige 120 liter per persoon per dag naar 70 liter per dag is mogelijk als 50% wordt bespaard op het verbruik voor douchen en voor toiletspoelen en als het gebruik voor andere doeleinden dan drinken, voedselbereiding, persoonlijke hygiëne, kleding wassen, schoonmaken en sanitatie wordt verboden.

De WHO schat dat voor bovengenoemde activiteiten circa 60 liter per persoon per dag nodig is. Het gaat hier om een tijdelijke crisissituatie.

Referenties

RIVM (2019). Ervaringen met drinkwaterrestricties in het buitenland en verkenning van de mogelijkheden voor Nederland. RIVM rapport 2019-0116

Vewin (2017). Drinkwaterstatistieken 2017. Van bron tot kraan. https://www.vewin.nl/SiteCollectionDocuments/Publicaties/Cijfers/Drinkwaterstatistieken-2017-NL.pdf

WHO (2011). How much water is needed in emergencies. Technical notes on drinking water, sanitation and hygiene in emergencies.

Bijlage B: Voorlopige Leidraad vraagpiek drinkwater

DCC-IenW, 28 april 2021

Dit document geeft een voorlopige leidraad voor het scenario van een tijdelijk zeer grote vraag naar drinkwater. Dit is een geactualiseerde versie van de voorlopige leidraad die in augustus 2020 is opgesteld in samenwerking met de WMCN-LCW en is vastgesteld door de directeur-generaal Rijkswaterstaat in haar rol als voorzitter van het managementteam Watertekorten.

Deze voorlopige leidraad geldt, behoudens actualisaties, totdat een definitieve handelwijze bij drinkwaterrestricties is opgesteld. De “IenW-handelwijze bij drinkwaterrestricties” is momenteel in ontwikkeling en wordt opgesteld onder coördinatie van het Directoraat-Generaal Water en Bodem.[2]

Continuïteit drinkwatervoorziening

Met betrekking tot de continuïteit van de drinkwatervoorziening kunnen zich op hoofdlijnen twee situaties voordoen (of een combinatie hiervan):

- Een situatie m.b.t. de bronnen voor de bereiding van drinkwater (de aanbodkant; zgn. ruw water voor drinkwaterproductie). Bijvoorbeeld een tekort aan kwalitatief goed grond- of oppervlaktewater door droogte of verontreiniging;
- Een situatie m.b.t. de infrastructuur van het drinkwaterbedrijf. Bijvoorbeeld wanneer er gedurende een periode extreem meer vraag naar drinkwater is dan de productie- en/of transportcapaciteit van het drinkwaterbedrijf aankan (bijvoorbeeld bij langdurige warmte en/of droogte wanneer veel mensen in een bepaald drinkwaterdistributiegebied op hetzelfde moment hun tuin sproeien of particuliere zwembaden vullen).

Deze voorlopige leidraad beperkt zich tot de situatie m.b.t. infrastructuur van het drinkwaterbedrijf.
In de andere situatie, waarbij er onvoldoende aanbod van ruw water is, zal de informatielijn lopen via de waterbeheerder in kwestie en de LCW. In deze lijn is ook het DCC-IenW actief en wordt geïnformeerd via het 24/7 piket DCC-IenW (0800-3518700).

Werkwijze drinkwaterbedrijf (op hoofdlijnen)

- De drinkwaterbedrijven maken prognoses van de vraag naar drinkwater en vangen eventueel signalen en ontwikkelingen op die mogelijk van invloed kunnen zijn op de continuïteit van de levering.
- Wanneer de vraag het aanbod van drinkwater (kortstondig) dreigt te overschrijden, neemt het drinkwaterbedrijf maatregelen om de continuïteit te garanderen. De maatregelen die het drinkwaterbedrijf neemt kunnen aan productie-distributiekant plaatsvinden en/of door klantcommunicatie over het bewust omgaan met drinkwater. Zoals een oproep tot zuinig

[2] De concept “IenW-handelwijze drinkwaterrestricties” is een meer omvattend arrangement tussen overheden en drinkwaterbranche op het gebied van drinkwaterrestricties. In dit kader vindt momenteel onderzoek plaats, onder coördinatie van DGWB, in afstemming met HBJZ, DCC-IenW, VEWIN en de Veiligheidsregio’s, om na te gaan in hoeverre drinkwaterrestricties kunnen worden opgelegd, wie hiertoe het bevoegd gezag is, hoe handhaving vormgegeven kan worden en wat de eventuele juridische consequenties zijn.

gebruik, het beperken van het verbruik in piekuren en het opleggen van bijvoorbeeld een sproeiverbod. Deze situatie kan in droge perioden/de zomermaanden meerdere keren voorkomen en geldt als een normale situatie waarin drinkwaterbedrijven acteren om de levering op peil te houden.

- Een voorziene maatregel in het leveringsplan is het actief verlagen van de uitgaande waterdruk door het drinkwaterbedrijf. Hiermee wordt het drinkwatergebruik getemperd. Het drinkwaterbedrijf meldt de inzet van deze maatregel o.a. aan het 24/7 piket DCC-IenW (0800-35187000). Drukverlaging is een signaal dat voor piket DCC-IenW reden zal zijn om navraag te doen bij het betreffende drinkwaterbedrijf over de reden van de drukverlaging.
- Het piket DCC-IenW zal actief monitoren en reageren op inkomende signalen over drinkwatertekorten en contact opnemen met het betreffende drinkwaterbedrijf. Vervolgens zal langs de gebruikelijke route een informatiebericht met duiding worden uitgestuurd.
- Wanneer naar inschatting van het drinkwaterbedrijf de genomen maatregelen onvoldoende effect hebben of de situatie zich zodanig negatief ontwikkelt dat de continuïteit van de drinkwatervoorziening in het gedrang dreigt te komen, kan het drinkwaterbedrijf een melding doen bij het DCC-IenW met het verzoek om nadere actie te ondernemen.

<u>Werkwijze DCC-IenW</u> (op hoofdlijnen)
Afhankelijk van de situatie en de melding vanuit het drinkwaterbedrijf zal het DCC-IenW de volgende organisaties informeren en/of raadplegen:

- Netwerkdriehoek: DGWB, DCO, ILT-Drinkwater. In deze driehoek wordt afgestemd tot op welk niveau het netwerk wordt geïnformeerd
- Dg RWS als portefeuillehouder crisisbeheersing bestuursraad
- Dg RWS als voorzitter van het MTW, daarom ook WMCN-LCW informeren: Informatie Coördinator LCW 06-5523 6824
    - Bedoeld ter informatie (landelijk waterbeeld) en afstemming
    - NIET bedoeld voor inzet/opschaling van de LCW. LCW gaat immers over de waterverdeling (de eerstgenoemde situatie aan de aanbodkant)
- Vewin
- HBJZ
- NCC
- DCC-VWS (drinkwatertekort kan volksgezondheid treffen)
- Organisaties die aanzitten in het MTW

In het scenario dat een drinkwaterbedrijf om nadere actie vraagt, zal het DCC-IenW afwegen en afstemmen of en in hoeverre opschaling van de (inter) departementale crisisorganisatie nodig is. Dit vanuit het oogpunt dat in beginsel de drinkwatersector een eigen wettelijke verantwoordelijkheid heeft door eerst zelf alle mogelijke maatregelen uit te putten, alvorens door overheden wordt geacteerd (subsidiariteit).

Bijlage C: Escalatieladder VEWIN

Escalatiemodel drinkwaterrestricties bij het scenario 'piekvraag' (wanneer de drinkwatervraag de productiecapaciteit overstijgt), vastgesteld door Vewin-Bestuur op 24 juni 2021

Fase & situatie	Beschrijving	Uitwerking	Maatregelen	Invulling maat-regelen[1]	Eigenaar maatregelen
0 - Normaal	Normaal beheer		Klantcommunicatie: bewust omgaan met drinkwater	Jaarrond boodschap	Dwb
1 - Waakzaam	Drinkwatervraag dreigt aanbod kortstondig te overtreffen		- Klantcommunicatie: zuinig omgaan met drinkwater; piekverbruik vermijden etc. - Verlaging uitgaande druk (tot aan wettelijke drukeis van 150 kPa)[2]		Dwb Dwb
2 - Alarm 2a	Beschikbaarheid van drinkwater komt op dagbasis in gevaar	Wanneer als gevolg van een extreme watervraag de minimum wettelijke drukeis plaatselijk onder de 150 kPa komt of dreigt te komen.	- Beperkingen opleggen aan klanten via crisiscommunicatie (niet handhaafbaar) - Verdere verlaging uitgaande druk (tot mogelijk onder de wettelijke drukeis van 150 kPa)	Focus van beperkingen ligt op het gebruik dat zorgt voor de extreme watervraag (sproeien van tuinen, vullen van zwembaden etc.). Daarnaast wordt aan bedrijven gevraagd het gebruik van drinkwater voor doeleinden die niet absoluut noodzakelijk zijn voor het personeel, het productieproces of de bedrijfsactiviteiten op te schorten.	Dwb
2b	Oproep bij 2a onvoldoende effect		Versterking oproep van Dwb door overheid (Vz. VR en/of M. van IenW)		Overheid
3 - Crisis	Oproep bij 2 onvoldoende effect. Volksgezondheid in gevaar;	Wanneer als gevolg van een extreme watervraag de minimum wettelijke druk in een groot deel	Handhaafbare restricties vanuit de overheid, via een noodverordening	Focus van restricties ligt op het gebruik dat zorgt voor de extreme watervraag (sproeien van tuinen, vullen van zwembaden etc.).	Overheid

[1] Dit is eerste indicatie van type maatregelen. NB Maatregelen zullen te allen tijde op de specifieke situatie moeten worden afgestemd.

[2] De druk bij de watermeter wordt door drinkwaterbedrijven niet momentaan gemeten, alleen de netdruk in de grotere leidingen. Echter, op basis van die netdruk kan wel door de drinkwaterbedrijven worden aangegeven wat de druk bij de watermeter is.

Escalatiemodel drinkwaterrestricties bij het scenario 'piekvraag' (wanneer de drinkwatervraag de productiecapaciteit overstijgt), vastgesteld door Vewin-Bestuur op 24 juni 2021

	handhaving door overheid nodig.	van het distributiegebied (ver) onder de 150 kPa komt.		Daarnaast voor bedrijven een verbod op gebruik voor drinkwater tenzij absoluut noodzakelijk voor het productieproces of de bedrijfsfaciliteiten.	

Bovenstaande escalatieladder richt zich op het scenario waarbij de drinkwatervraag extreem hoog is, de maximum dag[3] overstijgt, en de productiecapaciteit van het drinkwaterbedrijf overstijgt.

De drinkwatervraag over een etmaal is nooit constant. In de nacht is het drinkwatergebruik laag, in de ochtend en avond juist hoog. Om de ochtend- en avondpiek op te vangen, wordt de daghoeveelheid (die geleverd wordt vanuit de zuivering/productie) gebufferd in reinwaterkelders (bij een productiebedrijf) en in gebiedsreservoirs verderop in het systeem.
Een extreme drinkwatervraag leidt ertoe dat de afgezette hoeveelheid drinkwater op etmaalbasis groter is dan de aanwezige win- en zuiveringscapaciteit op etmaalbasis. Hierdoor ontstaat de situatie dat de opvolgende dag niet gestart kan worden met volle reinwaterkelders die nodig zijn om de ochtend– en avondpiek op te vangen. Langzaam maar zeker wordt dan ingeteerd op de aanwezige capaciteit in de reinwaterkelders.

Om te voorkomen dat reinwaterkelders onder het minimum niveau komen, zal het drinkwaterbedrijf de uitgaande druk (en dus uitgaande hoeveelheid drinkwater) verlagen. Hierdoor lopen de reservoirs minder snel leeg, kan het minimum niveau geborgd worden, en zal er drinkwater geleverd blijven worden. Echter, de hoeveelheid drinkwater zal niet in alle situaties voldoende zijn. Ook kan bij een aanhoudend extreem hoog drinkwaterverbruik (dagen achter elkaar) enige uitputting van de zuivering ontstaan. Iedere volgende dag wordt het moeilijker om de hoeveelheid drinkwater van de vorige dag te produceren.
Naast drukverlaging zal het drinkwaterbedrijf via de media haar klanten oproepen om zuinig om te gaan met drinkwater.

Door verlaging van de uitgaande druk, krijgen klanten minder drinkwater. In eerste instantie zullen klanten hier weinig tot geen hinder van ondervinden. In de praktijk is er normaliter een druk van om en nabij 200 kPa in de periferie van het distributienet en om en nabij 250 kPa elders in het net. Een verlaging hiervan is niet of nauwelijks merkbaar en komt verreweg niet onder de minimum druk van 150 kPa bij de watermeter die het Drinkwaterbesluit eist. Deze minimum druk van 150 kPa geldt in een situatie die slechts eenmaal per tien jaar zal voorkomen in de periferie van het distributienet.

Indien geen of onvoldoende gehoor wordt gegeven aan de oproep vanuit het drinkwaterbedrijf - en óók van de overheid - om de drinkwatervraag te reduceren, zal de uitgaande druk verder verlaagd worden om het minimum niveau in de reinwaterkelders te borgen. Hierdoor kan de druk bij de watermeter uiteindelijk onder de minimum eis van 150 kPa uitkomen. Dit heeft de volgende effecten:

[3] De dag in een kalenderjaar waarop het drinkwaterwaterverbruik op etmaalbasis in een distributiegebied het hoogst is, met een overschrijdingskans van eenmaal per tien jaar.

Escalatiemodel drinkwaterrestricties bij het scenario 'piekvraag' (wanneer de drinkwatervraag de productiecapaciteit overstijgt), vastgesteld door Vewin-Bestuur op 24 juni 2021

- Hydrofoorinstallaties in hoge gebouwen vragen een minimale voordruk. Als die wordt onderschreden stopt de installatie en krijgen de hogere etages (vanaf 3 hoog) géén drinkwater meer met alle gevolgen voor de volksgezondheid (sanitatie) van dien.
- Klanten in de periferie (aan het einde van het distributienet) krijgen te kampen met een tekort aan drinkwater waardoor toiletdoorspoeling niet of nauwelijks meer mogelijk is.
- Bij klanten in het gehele distributienet lopen toilet reservoirs langzamer vol.
- Drukgevoelige drinkwaterapparatuur zoals geisers kunnen stoppen met werken.
- Op locaties waar de brandweer bluswater nodig heeft kunnen tekorten ontstaan.
- Bedrijven die grootschalig drinkwater gebruiken via een industriële aansluiting kunnen tekorten ervaren met gevolgen voor hun productie.

Bovenstaande situatie met risico's voor de volksgezondheid en veiligheid moet uiteraard voorkomen worden. Handhaafbare restricties vanuit overheidszijde zullen moeten worden opgelegd om ervoor te zorgen dat iedereen in het distributiegebied van deugdelijk drinkwater wordt voorzien in een zodanige hoeveelheid en onder een zodanige druk als in het belang van de volksgezondheid vereist is.

Bijlage D: Juridische analyse

Juristen van Ministerie I&W-HBJZ hebben een puntsgewijze analyse van de Drinkwaterwet, de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's uitgevoerd. Deze analyse is vervolgens besproken en aangescherpt met de betrokken crisispartners. Deze aanscherping leidt tot de conclusie dat de hypothese zoals geformuleerd in punt 10, dat de algemene kolom kan inspringen, is verworpen.

1. Bevolkingszorg/OOV (openbare orde en veiligheid) is (de verantwoordelijkheid van) de algemene kolom en drinkwater is (de verantwoordelijkheid van) de functionele kolom. Dit is geregeld in de Gemeentewet/Wet VR en respectievelijk de Drinkwaterwet. Beiden bevatten noodbevoegdheden.
2. De kolommen kunnen elkaar aanvullen: bijv. drinkwaterbedrijf levert nooddrinkwater en OOV keten ondersteunt distributie, of handhaaft als de openbare orde in geding is bij een run op flessenwater tijdens een verstoring via de distributieleidingen.
3. Op basis van specialiteitsbeginsel ligt primaat voor leveringszekerheid én crisis bij de functionele keten (zo luidt ook de IFV bestuurlijke netwerkkaart drinkwater, tenzij zeer spoedeisend).
4. Er is geen scherpe taakverdeling in dit crisisscenario; er is sprake van overlap van rollen en bevoegdheden tussen algemene en functionele crisiskolom en tussen lokaal niveau en rijksniveau. Het is niet mogelijk om de verdeling in zwart-wit termen te beschrijven, want crisisbeheersing doe je altijd samen. Het is maatwerk en de crisisstructuur is gericht op gezamenlijke besluitvorming. Tegelijkertijd: Als je iets zou willen verbieden, dan heb je een bevoegdheid nodig en – ook met alle nuances in de interpretatie – die heb je, of die heb je niet. Een bevoegdheid uitoefenen kan een bestuursorgaan uiteindelijk alleen zelf.
5. Het is niet mogelijk om vooraf kraakheldere, digitaal toepasbare criteria te geven voor welke maatregel bij welke (kwantitatieve) criteria in werking moet worden gesteld. Dat zullen we in een daadwerkelijke crisis setting samen moeten beoordelen en besluiten aan de hand van de concrete feiten. Proportionaliteit is een belangrijk uitgangspunt voor te nemen maatregelen.
6. Een noodverordening kan aan de orde zijn als de beschikbaarheid van drinkwater op dagbasis in gevaar komt en drukverlagende en communicatieve maatregelen van het drinkwaterbedrijf onvoldoende effect hebben waardoor uitval van levering op korte termijn dreigt, terwijl maatregelen zeer spoedeisend zijn en een vitaal belang zoals volksgezondheid in het geding is. Bevolkingszorg is breder dan alleen openbare orde en veiligheid.
7. De rol van de algemene crisiskolom is geen overname maar aanvulling van de sectorale bevoegdheden. De drinkwaterketen gaat nog steeds over de bestrijding van de oorzaak; de algemene keten zou zich de bestrijding van de gevolgen kunnen aantrekken (gevolgbestrijding). Dat is niet wezenlijk anders dan wanneer een plaatselijke calamiteit ertoe dwingt dat mensen tijdelijk even niet of nauwelijks kraanwater mogen gebruiken. Anders gezegd: Het feit dat de gevolgen zich lokaal voordoen, maakt op zichzelf nog niet dat de algemene crisiskolom aan zet is. Immers een lokale E-coli verontreiniging is wel degelijk aan de ILT (wat weer niet wegneemt dat de VR ook betrokken kan zijn). Ook de bevoegdheden en noodbevoegdheden in de Drinkwaterwet kunnen in hun toepassing regionaal van aard zijn, zoals bijv. tijdens de pyrazool crisis. Het belang van de continuïteit van

drinkwaterlevering overstijgt volgens de wetgever het domein van gemeentelijke of provinciale huishouding en trekt het Rijk daarom aan zich, maar dat staat los van het schaalniveau van een maatregel.

8. De veiligheidsregio speelt dan ook geen rol in een sproeiverbod voor particulieren en bedrijven voor langere tijd om water te besparen tijdens droogte, want daar gaat de VR niet over.
9. Voordat de vzVR (i.p.v. de burgemeester) via een noodverordening een verbod of gebruiksbeperking kan opleggen, moet aan voorwaarden zijn voldaan:
    - De burgemeester heeft de bevoegdheid om op grond van artikel 176 Gemeentewet (Gw) een noodverordening uit te vaardigen “ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar” ingeval van “oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan”, en
    - Er is sprake van “een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan” in de zin van artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s (Wvr), namelijk: “crisis: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast;” (“ramp” lijkt niet van toepassing in deze situatie).
10. Hypothese: Wanneer er een dusdanig tekort aan drinkwater is dat de drinkwatervoorziening in gevaar komt en uitval dreigt, is dat een gebeurtenis die valt onder de definitie van “crisis”. Aangezien een ernstige overvraag van drinkwater al snel bovengemeentelijk is, betekent dit dat al snel de vzVR aan zet is voor de gevolgbestrijding en niet een lokale burgemeester—mits aan beide genoemde voorwaarden is voldaan, want de vzVR kan alleen een bevoegdheid overnemen van de burgemeester als de burgemeester zelf die bevoegdheid in artikel 176 op dat moment heeft. (Wat overigens opvalt: De Wvr voegt naast “ramp” ook “crisis” toe, terwijl artikel 176 Gemeentewet alleen “ramp” noemt.)
11. Als de vzVR een noodverordening vaststelt, dan doet de vzVR dat vanuit een eigenstandige bevoegdheid. De Minister van IenW heeft vanuit de functionele crisiskolom op dat moment geen formele bevoegdheid om te sturen op of en hoe de vzVR die bevoegdheid gebruikt. Ter toelichting: Er ontstond met Pinksteren 2020 algehele verwarring toen de VR meedeelde dat men wel een noodverordening wilde vaststellen maar alleen met toestemming van de Minister van IenW, maar Rijk gaat niet vanzelfsprekend boven lokaal: de vzVR heeft geen enkele hiërarchische verhouding tot de Minister van IenW, hooguit met de Minister van JenVin de algemene crisiskolom. Dat neemt uiteraard niet weg dat je tijdens een crisis bij voorkeur samenwerkt, maar voor een helder begrip van de juridische verhoudingen is het van belang om onderscheid te maken tussen samenwerking/vragen/vrijwillig, versus formele sturingsbevoegdheden.
12. Ingeval van betrokkenheid van meerdere veiligheidsregio’s geeft de IFV-netwerkkaart aan dat de veiligheidsregio van de bronregio voor de drinkwatersector één aanspreek- en coördinatiepunt organiseert vanuit de verschillende VR’s.

Bijlage E: Mogelijke maatregelen

De onderstaande 'menukaart' mogelijke maatregelen (in oplopende escalatie) is gebruikt voor de verkenning drinkwaterrestricties bij een piekvraag

Algemene drinkwater reductie maatregelen door drinkwaterbedrijven
Algemene oproep om tijdens piekuren (tussen 06.00 en 09.00 uur 's ochtends en tussen 18.00 uur en 22.00 uur 's avonds) minder water te gebruik.
Extra benadrukken om zuinig om te springen met drinkwater en het niet te verspillen.
Verlagen uitgaande waterdruk tot wettelijke drukeis
Uitlegcampagne over de situatie naar de burgers/bedrijven (i.e. waarom worden maatregelen genomen)
Advies/verzoek om het waterverbruik te verminderen door het drinkwaterbedrijf
Aan huishoudens, door bijvoorbeeld: - Minder te douchen - De wasmachine niet te gebruiken - De vaatwasser niet te gebruiken - Spoelonderbreker te gebruiken etc. - Tuin niet de sproeien - Zwembaden niet te vullen - Auto niet te wassen
Fonteinen uitzetten en ander recreatief watergebruik van overheden te beperken
Top 5 verbruikers van drinkwater beperken de watervraag op verzoek
Verlagen uitgaande waterdruk onder wettelijke eis drukeis (na toestemming ILT)
Uitlegcampagne over de situatie naar de burgers/bedrijven (i.e. waarom worden maatregelen genomen)
Handhaafbaar verbod van overheidswege op gebruik van drinkwater voor bepaalde doelen, teneinde voldoende drinkwater te hebben voor voeding, huishouden en persoonlijke hygiëne
Verbod op sproeien tuinen met drinkwater (of: alleen toegestaan tijdens nachtelijke uren, zoals bij beregenen met oppervlaktewater ook gebeurt)
Verbod op vullen privé zwembad met drinkwater
Verbod op het wassen van de voertuigen
Bedrijfsactiviteiten autowasserijen met drinkwater verbieden
Verplichte reductie grote (industriële) drinkwatergebruikers
Verbod op gebruik drinkwater voor schoonmaak van (bedrijfs)terreinen

Bijlage F: Wettelijk kader

Deze bijlage, opgesteld door I&W-HBJZ, geeft een overzicht van het wettelijk kader voor:

1. Leveringsplicht Drinkwaterwet
2. Drukverlaging
3. Beperkingen door drinkwaterbedrijf o.g.v. algemene voorwaarden
4. Noodbevoegdheden Drinkwaterwet
5. Bevolkingszorg
6. Toezicht en handhaving

1. Leveringsplicht Drinkwaterwet

Een drinkwaterbedrijf moet voldoen aan de wettelijke leveringsplicht, die tevens inhoudt dat het drinkwater voldoet aan wettelijke kwaliteitseisen en een minimale waterdruk. Wel kan een drinkwaterbedrijf sturen op het verlagen van de water vraag van hun klanten via gerichte (crisis)communicatie via de regionale en eventueel ook landelijke media en via social media.

Het uitgangspunt is dat het drinkwaterbedrijf er alles aan doet om een verstoring te voorkomen of die zo spoedig mogelijk te verhelpen. Bij een storing van (naar verwachting) meer dan 24 uur of met gevaar voor de volksgezondheid (bijv. E-coli) moet het drinkwaterbedrijf dit onmiddellijk melden bij de ILT.

Drinkwaterwet artikel 35

1. Indien een verstoring optreedt neemt de eigenaar van het betreffende drinkwaterbedrijf onmiddellijk alle maatregelen die noodzakelijk zijn om die verstoring zo spoedig mogelijk op te heffen.
2. Indien de verstoring naar redelijke verwachting kan leiden of al heeft geleid tot een onderbreking in de levering van deugdelijk drinkwater gedurende een periode langer dan 24 uur, dan wel indien tengevolge van die verstoring sprake is van een gevaar voor de volksgezondheid, treedt de eigenaar, bedoeld in het eerste lid, onmiddellijk in overleg met de inspecteur.

2. Drukverlaging

Wanneer een drinkwaterbedrijf onvoldoende aan de vraag naar drinkwater kan voldoen door problemen aan de aanbodkant en/of productiekant, kan het bedrijf de waterdruk actief verlagen[3].

Drinkwaterbesluit artikel 45

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf voldoet aan de in artikel 32, eerste lid, van de wet bepaalde hoeveelheideis en drukeis onder niet verstoorde omstandigheden, indien de inrichting van het distributienet en de productiecapaciteit het mogelijk maken om op een willekeurig moment van de dag in één uur tijd 1000 liter water op het leveringspunt van een enkelvoudige huishoudelijke installatie te

[3] Wanneer de watervraag de productiecapaciteit overstijgt, krijgen klanten aan de randen van het distributienet geen drinkwater of drinkwater onder een te lage druk . Een consequentie van een te lage waterdruk kan bijvoorbeeld zijn de stortbak van het toilet op de tweede verdieping niet meer vult. Door de leveringsdruk bewust te verlagen kunnen alle klanten langer van water worden voorzien. Maar drukverlaging kent dus grenzen, omdat onder een bepaalde druk het niet meer mogelijk is om een toilet door te spoelen (zelfs op de begane grond).

leveren, terwijl de druk ter plaatse van het leveringspunt ten minste 150 kPa ten opzichte van het maaiveld is.
2. In omstandigheden waarin naar het oordeel van de inspecteur naleving van de hoeveelheideis of drukeis, bedoeld in het eerste lid, redelijkerwijs niet mogelijk is, kan gedurende een door de inspecteur bepaalde periode en tot een daarbij bepaalde waarde worden afgeweken van die eis.

3. Beperkingen door drinkwaterbedrijf o.g.v. algemene voorwaarden

Het drinkwaterbedrijf kan in elk geval een verzoek doen aan bijvoorbeeld grote afnemers van drinkwater, bijvoorbeeld in industriële processen, om tijdelijk het gebruik van drinkwater te staken. Vraag is of dat ook afdwingbaar zou zijn.

Het drinkwaterbedrijf kan op basis van de algemene voorwaarden artikel 8 gebruiksbeperkingen aan individuele afnemers opleggen, maar de drinkwaterbedrijven kunnen deze moeilijk handhaven. Het wordt alleen niet als wenselijk gezien om de drinkwaterbedrijven alleen voor deze opgave te laten staan.

4. Noodbevoegdheden Drinkwaterwet

Drinkwaterwet artikel 54
Onze Minister kan in geval van buitengewone omstandigheden, zo mogelijk na overleg met de eigenaar van een drinkwaterbedrijf en zo lang als die omstandigheden dat vereisen, regels stellen of maatregelen treffen die hij redelijkerwijs nodig acht in het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

Het artikel is ruim geformuleerd voor wat betreft de toelaatbare maatregelen: de Minister kan regels stellen en maatregelen treffen die noodzakelijk zijn voor de continuïteit van de drinkwatervoorziening.

De bevoegdheden van de Minister van IenW richten zich, volgens de toelichting, op de drinkwaterbedrijven en dus niet tot burgers en bedrijven, ook al is dat niet uitgesloten in de letter van het artikel. Maar als de letter van de wet ruimte biedt voor interpretatie, dan interpreteert de rechter de bedoeling van de wetgever aan de hand van de toelichting en de parlementaire geschiedenis. Daar komt bij: nood is nood maar ook het criterium “buitengewone omstandigheden” staat onder druk als je het hebt over een situatie die inmiddels jaarlijks voorkomt, in een voorspelbare periode en waar een drinkwaterbedrijf zich op kan en moet voorbereiden, dit is niet meer iets dat ons plotseling overkomt. Conclusie van IenW/HBJZ is dan ook dat een beperking in de persoonlijke levenssfeer van burgers op basis van dit artikel juridisch erg risicovol is, met als risico het onverbindend verklaren van een regeling of maatregel door de rechter.

Een juridisch toelaatbare optie lijkt te zijn dat de Minister artikel 54 Drinkwaterwet ‘getrapt’ toepast richting burgers en bedrijven door aan drinkwaterbedrijven opdracht te geven om beperkingen op te leggen aan afnemers m.b.v. de algemene voorwaarden. Maar zoals gezegd wordt dat niet als een wenselijke optie gezien.

5. Bevolkingszorg door burgemeester of vzVR (Gemeentewet)

Op grond van de Gemeentewet kunnen burgemeesters, in het belang van de openbare orde en veiligheid, regels stellen, bijvoorbeeld via een noodverordening. Als een gebeurtenis de grenzen van de gemeente overschrijdt, kunnen deze regels gesteld worden door de voorzitter van de Veiligheidsregio. Het toezicht en de handhaving van deze regels berust bij de burgemeester resp. de voorzitter van de veiligheidsregio. Het is afhankelijk van de hulpvraag in hoeverre de crisisstructuur opgeschaald zal worden en op welk schaalniveau maatregelen getroffen worden (lokaal-, regionaal-, nationaal schaalniveau).

De Gemeentewet biedt de burgemeester in principe de mogelijkheid om maatregelen te treffen en te handhaven die het drinkwaterverbruik terugdringen en zo de beschikbaarheid van drinkwater voor mensen te garanderen.[4]

Artikel 176 (in samenhang met artikel 175) Gemeentewet regelt de bevoegdheid tot het vaststellen van een noodverordening.

Gemeentewet artikel 175 (noodbevel)
In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

Artikel 176

Gemeentewet artikel 176 (noodverordening)
1. Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.
(…)
6. De commissaris kan de werking van de voorschriften opschorten zolang zij niet bekrachtigd zijn *(achteraf, door de gemeenteraad, red.)*. Het opschorten stuit onmiddellijk de werking van de voorschriften.

7. Zodra een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich niet langer voordoet, trekt de burgemeester de voorschriften in. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

De bevoegdheid tot het vaststellen van een noodverordening gaat over van de burgemeester naar de vzVR als de situatie meerdere gemeenten treft.

Wet veiligheidsregio's artikel 39
1. In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan:

[4] Deze hypothese was geformuleerd t.b.v. de expert meeting, die uiteindelijk een andersluidende conclusie opleverde zoals geformuleerd in hoofdstuk 3 van deze verkenning.

(…)
b. de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid;

Wet veiligheidsregio's artikel 1
"ramp: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken;

crisis: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast;"

6. Toezicht en handhaving

Noodverordening
De handhaving van een noodverordening gebeurt primair strafrechtelijk.

Het gemeentebestuur beschikt op grond van artikel 125 Gemeentewet over de bevoegdheid om bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding. De overtreder krijgt met een last de opdracht om de overtreding onverwijld te beëindigen, op straffe van het betalen van een dwangsom. Bestuursdwang stelt het bevoegd gezag in staat om zelf de overtreding te beëindigen, ook zonder medewerking van de overtreder. Maar het is niet geheel onomstreden of die bevoegdheid ook van toepassing is op een noodbevel of noodverordening. Hoe dan ook, de vzVR beschikt niet over de bestuursdwang bevoegdheid, want die wordt niet genoemd in artikel 38 Wvr en kan de vzVR daarom niet overnemen van de burgemeester. Dat is overigens geen omissie maar een bewuste keuze van de wetgever geweest, omdat de behoefte om een noodverordening te handhaven met bestuursdwang of dwangsom niet werd gevoeld. Immers, traditioneel worden noodverordeningen strafrechtelijk en onmiddellijk (lik-op-stuk) gehandhaafd. Die onmiddellijke handhaving is ook uitgehoekt in artikel 5:23 Algemene wet bestuursrecht in de afdeling over bestuursdwang.

De bevoegdheid van de politie om het recht te handhaven volgt uit artikel 3 Politiewet: "De politie heeft tot taak (…) te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde (…)." en artikel 7 Politiewet: "De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld (…) te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt."

Artikel 1 van de Ambtsinstructie Politie enz. definieert geweld als: "elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken…"

Het moge duidelijk zijn dat de onmiddellijke handhaving van een noodverordening minder waarborgen en rechtsbescherming kent dan bestuursrechtelijke handhaving. De gedachte is dat de urgente noodzaak

van onmiddellijk herstel van de openbare orde dit rechtvaardigt. Toch van belang om dit te benoemen, ter overweging of dit ook passend wordt gevonden voor ons specifieke crisisscenario.

De tweede strafrechtelijke mogelijkheid is dat een opsporingsambtenaar een proces-verbaal uitschrijft voor overtreding van artikel 443 Wetboek van strafrecht. De strafrechter komt daar niet aan te pas. Het Openbaar Ministerie in de persoon van de officier van justitie kan op grond van artikel 257a Wetboek van Strafvordering zelf een strafbeschikking opleggen, bestaande uit een boete wegens overtreding van artikel 443 Wetboek van strafrecht.

Sinds de invoering van de Wet OM-afdoening is het ook mogelijk om buiten de strafrechter om een boete op te leggen. Die wet is vanaf 1 februari 2008 gefaseerd ingevoerd. Aanvankelijk kon alleen de officier van justitie een zogenoemde strafbeschikking opleggen (artikel 257a Wetboek van strafvordering). In 2010 kwam daar de politie bij (artikel 257b). En sinds 2012 kan een bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd door lichamen of personen met een publieke taak, de zogenoemde boa's: buitengewone opsporingsambtenaren (art. 257ba). Een boa is een opsporingsambtenaar in de zin van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering maar slechts met een beperkt aantal bevoegdheden en voor bepaalde overtredingen. Een boa is alleen bevoegd voor een bepaald domein op grond van de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar 2011. Op 28 maart 2020 is de Circulaire door de Minister van Justitie en Veiligheid zodanig aangepast dat ook boa's in Domein II en IV de noodverordening strafrechtelijk kunnen handhaven.

Drinkwaterwet

De ILT is aangewezen als toezichthouder voor de Drinkwaterwet. Het gaat om een klein aantal inspecteurs, passend bij de aard van het toezicht dat zich uitsluitend is gericht op de drinkwaterbedrijven zelf (10 stuks).
De Drinkwaterwet is niet strafrechtelijk handhaafbaar (dat zijn uitsluitend wetten of wetsartikelen die expliciet zijn aangewezen in de Wet economische delicten, naast het Wetboek van strafrecht zelf). Dat betekent dat handhaving niet mogelijk is door de politie zoals bij de corona maatregelen, maar toezicht vindt alleen bestuursrechtelijk plaats door toezichtambtenaren (of BOA's[5]) en het handhavende bestuursorgaan kan eventueel een sanctie opleggen.
De Drinkwaterwet kent als sancties:

- Last onder dwangsom; aanwijzing om overtreding te beëindigen of anders moet men een dwangsombetalen, en

- Bestuursdwang; dat is bij gebruiksbeperkingen ook praktisch lastig, want dan moet je zelf – in principe achter de voordeur – de kraan dichtdraaien. Bovendien: bestuursdwang moet je vooraf schriftelijk aanzeggen met een termijn; spoed bestuursdwang is sneller mogelijk maar alleen binnen bepaalde voorwaarden, dus dan is o.a. de vraag of aan die noodzaak is voldaan bij een individuele overtreder (want hoeveel impact heeft die ene afnemer op de leveringszekerheid van het hele drinkwaterbedrijf?).

[5] Omdat we de noodbevoegdheden van artikel 54 Drinkwaterwet zo interpreteren dat die maatregelen zich uitsluitend kunnen richten tot de drinkwaterbedrijven en niet tot alle burgers en bedrijven, is de theoretische mogelijkheid om toezichthouders bij een andere bestuurslaag aan te wijzen (bijv, bij vuurwerkregels) in dit geval niet aan de orde.

- De Drinkwaterwet kent geen bestuurlijke boete. De handhaving is normaal gesproken richting drinkwaterbedrijven en daar zal dat ook niet of nauwelijks nodig zijn omdat de spontane naleving hoog is. Zoals gezegd: een issue bij drinkwaterbeperkingen, die eigenlijk niet wettelijk zijn geregeld (dat is de inzet voor de toekomst), is dat toezicht en handhaving dus ook niet zijn toegesneden op een situatie met potentiële overtreders op een bevolking van 17 miljoen mensen in 8 miljoen huishoudens en 1,9 miljoen bedrijven (bron: CBS).

Een sanctie die beter geschikt lijkt voor gebruiksbeperkingen met burgers als overtreders en in feite alleenop heterdaad vaststellen van een overtreding is een boete of een bestuurlijke strafbeschikking, maar die ontbreken in de Drinkwaterwet.

INFRAM
Mobiliteit, Ruimte, Water en Energie

Amersfoortseweg 9
3951 LA Maarn

Postadres:
Postbus 150
3950 AD Maarn

T: +31 (0)343 - 745 600

info@infram.nl