



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Beleidsnota Drinkwater 2021-2026

Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening





Beleidsnota Drinkwater 2021-2026

Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Reikwijdte	8
1.3	Leeswijzer	8
2	Doelen en leidende principes	10
2.1	Voldoende goed drinkwater voor iedereen, nu en in de toekomst	10
2.2	Leidende principes	12
3	Wettelijk kader	16
3.1	Bestaande wetgeving	16
3.2	Wetswijzigingen en consequenties	19
4	Voldoende drinkwaterbronnen	22
4.1	Opgave	22
4.2	Beleid	23
4.2.1	Robuuster maken van het watersysteem	23
4.2.2	Ruimtelijke bescherming van huidige en toekomstige drinkwaterbronnen	24
4.2.3	Verkennen van randvoorwaarden voor alternatieve bronnen voor bereiding van drinkwater	26
4.3	Implementatie- en uitvoeringsagenda	26
5	Goede kwaliteit drinkwaterbronnen	28
5.1	Opgave	28
5.2	Beleid	30
5.2.1	Verbeteren kwaliteit oppervlakte- en grondwater	30
5.2.2	Samenwerking met bovenstroomse landen	34
5.2.3	Aanpak (historische) bodemverontreinigingen	34
5.2.4	Winnings buiten beheer van drinkwaterbedrijven	35
5.3	Implementatie- en uitvoeringsagenda	36
6	Bewust en zuinig drinkwatergebruik	38
6.1	Opgave	38
6.2	Beleid	39
6.2.1	Bewust en zuinig huishoudelijk drinkwatergebruik	39
6.2.2	Verkenning instrumenten en doelstelling voor drinkwaterbesparing	42
6.3	Implementatie- en uitvoeringsagenda	42

7	Drinkwaterbereiding, -kwaliteit en -levering blijvend op orde	44
7.1	Opgave	44
7.2	Beleid	45
7.2.1	Kwalitatief goed drinkwater	45
7.2.2	Financieel gezonde drinkwaterbedrijven	49
7.2.3	Veiligstellen drinkwaterinfrastructuur	51
7.2.4	Toegang tot drinkwater	51
7.2.5	Verkennen en uitwerken instrumentarium voor drinkwaterrestricties	52
7.2.6	Transparantie, toegankelijke informatie en consumentenvertrouwen	53
7.3	Drinkwater in Caribisch Nederland	54
7.3.1	Opgave	54
7.3.2	Beleid	54
7.4	Implementatie- en uitvoeringsagenda	55
8	Beveiligde en weerbare drinkwatersector	56
8.1	Opgave	56
8.2	Beleid	56
8.2.1	Drinkwater als onderdeel van het veiligheidsbeleid voor vitale sectoren	56
8.2.2	Actualisatie leveringsplannen drinkwaterbedrijven	57
8.2.3	Voorbereid zijn op cybersecurity-incidenten	57
8.2.4	Voorbereid zijn op overstromingen en klimaatverandering	59
8.2.5	Actualisatie afspraken over inzet nooddinkwater	59
8.3	Implementatie- en uitvoeringsagenda	60
9	Samenwerking en uitvoering	62
9.1	Internationale samenwerking	62
9.2	Gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater	65
9.3	Overzicht van acties in de implementatie- en uitvoeringsagenda	66

Samenvatting Beleidsnota Drinkwater 2021-2026

Doelstelling

Drinkwater is een eerste levensbehoefte. Een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is dan ook van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart. Hoofddoelstelling van het drinkwaterbeleid is voldoende drinkwater van goede kwaliteit, voor iedereen in Europees en Caribisch Nederland, en voor nu en in de toekomst.

Opgaven

De beschikbaarheid van schoon en voldoende drinkwater wordt vaak ervaren als vanzelfsprekend, maar is sterk afhankelijk van de robuustheid van het Nederlandse watersysteem. De vraag naar drinkwater neemt toe en tegelijkertijd neemt de natuurlijke beschikbaarheid van drinkwaterbronnen af. Op jaarbasis beschikken we in Nederland over voldoende water, maar regionaal en seizoensafhankelijk kunnen er watertekorten ontstaan. Dit stelt extra eisen aan de robuustheid van het watersysteem en aan de (toekomstige) drinkwatervoorziening. Daarbij staat de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater onder toenemende druk. Zowel bekende als opkomende stoffen worden aangetroffen op de winningslocaties. Deze komen vrij in de industrie, landbouw en via rioolwaterzuiveringen. Ook het toenemend gebruik van bodem en ondergrond, onder meer bodemenergiesystemen en warmteopslag, vergt aandacht. Klimaatverandering met hogere temperaturen, verzilting en langere perioden van droogte vergroot de risico's voor de drinkwatervoorziening. Tussen productie en gebruik zijn er risico's als gevolg van loden leidingen en omstandigheden die de groei van micro organismen zoals legionella bevorderen. In Caribisch Nederland is de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van drinkwater een opgave.

Drinkwaterbeleid

Deze beleidsnota benoemt de ambitie van het kabinet voor de drinkwatervoorziening, beschrijft de bovengenoemde en andere drinkwateropgaven voor de komende periode (2021-2026) en bevat de hoofdkeuzes voor het drinkwaterbeleid. De in 2020 herziene Europese Drinkwaterrichtlijn vormt een belangrijk kader. Op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren, de evaluatie van de Beleidsnota Drinkwater 2014 en voorziene ontwikkelingen zet het Rijk met deze tweede Beleidsnota Drinkwater meer in op:

- **Waterbeschikbaarheid en zuinig en bewust drinkwatergebruik.** De aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte hebben geleid tot meer aandacht voor waterbeschikbaarheid, de inzet van alternatieve bronnen voor de drinkwaterbereiding en zuinig en bewust drinkwatergebruik.
- **Verbeteren kwaliteit van oppervlakte- en grondwater.** Incidenten en aangetroffen antropogene stoffen in drinkwaterbronnen hebben de urgentie voor preventie en aanpak bij de bron versterkt.
- **Borgen veilige productie en levering.** Om een duurzame veiligstelling van de productie, kwaliteit en levering van drinkwater te borgen is meer aandacht nodig voor de ruimtelijke bescherming van de huidige en toekomstige drinkwatervoorziening, de reikwijdte van de zorgplicht voor de publieke drinkwatervoorziening en de digitale en financiële bedrijfsvoering van de drinkwatersector.

Daarbij continueert het Rijk beleid dat zich richt op de preventie- en bronaanpak, de risicobenadering van bron tot tap, de ruimte voor drinkwaterbedrijven om bij te dragen aan een goede drinkwatervoorziening in het buitenland en het maken van zorgvuldige afwegingen tussen het drinkwaterbelang en andere belangen in de fysieke leefomgeving.

Samenwerken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening

Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. Voor een toekomstbestendige drinkwatervoorziening is samenwerking tussen provincies, waterschappen, gemeenten, drinkwaterbedrijven en het Rijk essentieel. Het oplossen van knelpunten voor de (toekomstige) drinkwatervoorziening vraagt in de komende jaren om het maken van een aantal politiek-bestuurlijke keuzes. Besluitvorming hierover wil het Rijk zorgvuldig voorbereiden met medeoverheden, de drinkwatersector en andere belanghebbenden. Hiertoe introduceert de Beleidsnota Drinkwater een gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda.

Gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda.

De implementatie- en uitvoeringsagenda is een levend document dat politiek-bestuurlijke keuzes agendeert en zo nodig, op basis van voortschrijdend inzicht, kan worden bijgesteld. Samen met medeoverheden, drinkwaterbedrijven en andere belanghebbenden werkt het Rijk te maken keuzes nader uit om besluitvorming voor te bereiden. De implementatie- en uitvoeringsagenda is ook bedoeld om samen de voortgang van acties en activiteiten die zich richten op de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening te monitoren. Hiertoe wordt een jaarlijkse voortgangsrapportage opgesteld. Belangrijke onderwerpen in de implementatie- en uitvoeringsagenda zijn:

- **Beschikbaarheid van voldoende drinkwaterbronnen.** Voor de beschikbaarheid van (toekomstige) drinkwaterbronnen zijn de zorgplicht, als bedoeld in artikel 2 van de Drinkwaterwet, en de verankering en bescherming van de aanvullende strategische voorraden belangrijk. Daarbij gaat het Rijk de reikwijdte van de zorgplicht verduidelijken. Ook wordt het grondwaterbeschermingsbeleid herijkt en een verkenning uitgevoerd naar de beschikbaarheid van bronnen op de lange termijn (na 2050). Een Nationale Watersysteemverkenning moet nader inzicht geven in de robuustheid van het watersysteem en de drinkwatervoorziening.
- **Kwaliteit van drinkwaterbronnen.** Voor de kwaliteit van drinkwaterbronnen is de Kaderrichtlijn Water leidend. Hierbij wordt voortgebouwd op de Delta-aanpak Waterkwaliteit. Ook wordt een handreiking opgesteld voor toepassing van de preventieladder.
- **Zuinig en bewust drinkwatergebruik.** Het Rijk ontwikkelt samen met medeoverheden, drinkwaterbedrijven en belanghebbenden een aanpak voor zuinig en bewust drinkwatergebruik door zowel huishoudens als zakelijk gebruikers. Mogelijke onderdelen van deze aanpak zijn technische maatregelen, communicatie en wet- en regelgeving. Ook wordt nagegaan of en hoe (slimme) beprijzing kan bijdragen aan bewust en zuinig drinkwatergebruik, zowel bij huishoudens als bij bedrijven. Daarbij wordt ook gekeken naar fiscale instrumenten (zoals de leidingwaterbelasting ook is).
- **Drinkwaterbereiding, -kwaliteit en -levering.** In het blijvend op orde houden van de drinkwaterbereiding, -kwaliteit en -levering speelt de implementatie van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn een grote rol. Ook is aandacht voor het veiligstellen van de drinkwaterinfrastructuur in het stelsel van Omgevingsrecht.
- **Beveiligde en weerbare drinkwatersector.** Met het oog op beveiliging en de weerbaarheid van de drinkwatersector is onder meer aandacht voor de financiële gezondheid van drinkwaterbedrijven en voorbereidingen op noodsituaties. Ook wordt gewerkt aan een zorgplicht voor cyberveiligheid.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een goede drinkwatervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart. De drinkwatervoorziening in Nederland is van hoog niveau. We beschikken over voldoende drinkwater van uitstekende kwaliteit tegen een relatief lage prijs. Dit is op langere termijn niet vanzelfsprekend. De vraag naar drinkwater neemt toe, terwijl de beschikbaarheid van bronnen voor de bereiding van drinkwater afneemt. Daarbij staat ook de kwaliteit van bronnen onder druk en vragen ontwikkelingen op het gebied van cybersecurity, de energietransitie en toenemend gebruik van bodem en ondergrond om aandacht. Het vergt structurele inzet om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst iedereen in Europees en Caribisch Nederland beschikt over voldoende drinkwater van goede kwaliteit.

Drinkwatervraag neemt toe en waterbeschikbaarheid neemt af

De vraag naar drinkwater neemt toe, als gevolg van bevolkingsgroei, sociaaleconomische ontwikkelingen en een groeiend drinkwaterverbruik per hoofd van de bevolking. Daarbij is er door klimaatverandering in de zomer vaker sprake van een piekvraag. Dit stelt extra eisen aan de (toekomstige) drinkwatervoorziening. Tegelijkertijd neemt de natuurlijke beschikbaarheid van water af. Op jaarbasis beschikken we in Nederland – ook op lange termijn – over voldoende water, maar regionaal en seizoensafhankelijk kunnen er watertekorten ontstaan. In de jaren 2018, 2019 en 2020 was er sprake van langdurige droogte, met onder meer (dreigende) knelpunten in de drinkwatervoorziening als gevolg. De deltascenario's laten zien dat in de toekomst vaker watertekorten kunnen optreden door klimaatverandering, verzilting en sociaaleconomische ontwikkelingen. Dit heeft consequenties voor de drinkwatervoorziening. De beschikbaarheid van grond- en oppervlaktewater, waaruit drinkwater geproduceerd wordt, neemt immers af.

Kwaliteit van drinkwaterbronnen staat onder toenemende druk

Niet alleen de beschikbaarheid, maar ook de kwaliteit van de bronnen voor de bereiding van drinkwater staat onder druk, onder meer als gevolg van opkomende stoffen, medicijnresten en micro-organismen. Uit de Nationale Analyse Waterkwaliteit (2020)¹ en de Staat Drinkwaterbronnen (2020)² blijkt dat de kwaliteit bij veel winningen en innamepunten niet voldoet aan de norm of wordt bedreigd. Bij ruim de helft van de bestudeerde grondwaterwinningen zijn probleemstoffen in het ruwwater aangetroffen. Hierbij gaat het met name om gewasbeschermingsmiddelen, nitraat en opkomende stoffen, waarvan sommigen met de huidige stand der techniek niet of slecht verwijderd kunnen worden. Bij oppervlaktewaterwinningen zijn er problemen met gewasbeschermingsmiddelen, microbiologische verontreinigingen en – incidenteel – met opkomende stoffen. Uit de Nationale Analyse Waterkwaliteit (2020) blijkt dan ook dat zonder extra maatregelen in Nederland de Europese waterkwaliteitsdoelen (vanuit de Kaderrichtlijn Water) voor de drinkwaterbronnen niet worden gehaald. Hierbij vergroot klimaatverandering, met hogere temperaturen en periodes met lagere rivierafvoeren, de risico's voor de kwaliteit van bronnen. Voor de kwaliteit van het drinkwater aan de tap vormen resterende loden leidingen en de opwarming van drinkwater in leidingen risico's.

Duurzame veiligstelling van drinkwaterbronnen en -infrastructuur

De duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is een dwingende reden van groot openbaar belang (artikel 2 Drinkwaterwet). Tegelijkertijd is ruimte schaars en neemt de druk op bodem en ondergrond toe, onder meer als gevolg van de energietransitie en de woningbouwopgave. Het is niet eenvoudig om nieuwe locaties voor drinkwaterwinning aan te wijzen om in de toekomstige drinkwatervraag te voorzien. Een duurzame veiligstelling van drinkwaterbronnen en -infrastructuur vereist een robuust watersysteem en bescherming van drinkwaterbronnen en strategische grondwatervoorraden. Dit vergt inzet en zorgvuldige afwegingen op verschillende schaalniveaus. Steeds dient een zorgvuldige afweging te

¹ Addendum bij het Eindrapport van de Nationale Analyse Waterkwaliteit (PBL, 2020)

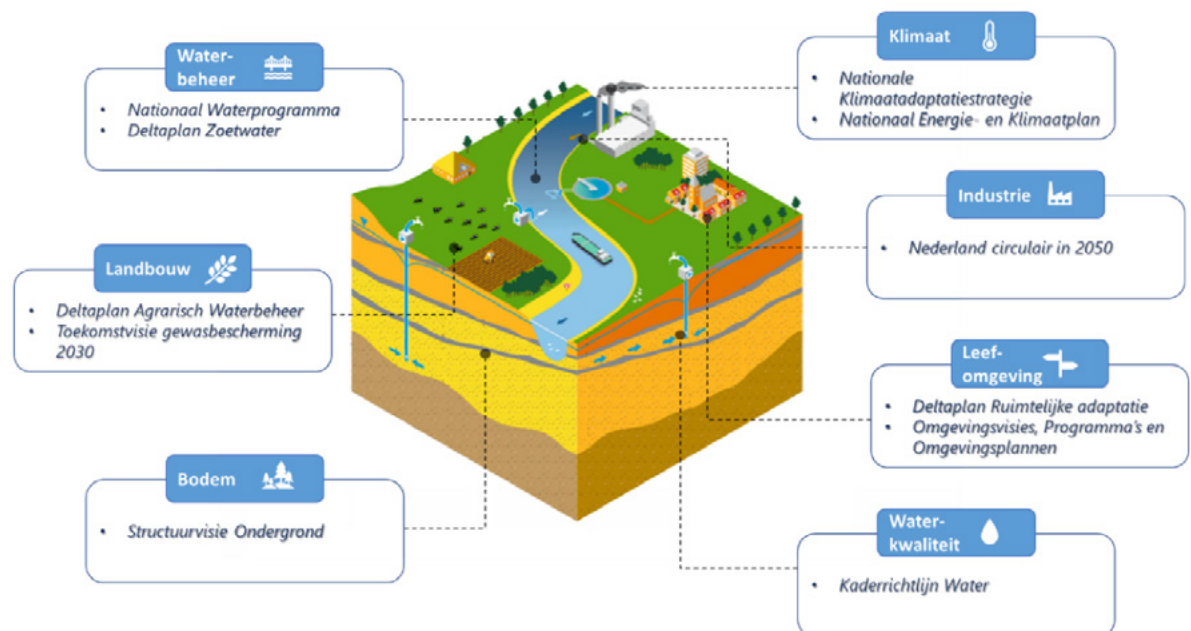
² Staat Drinkwaterbronnen (RIVM, 2020)

worden gemaakt tussen het benutten en beschermen van de drinkwaterbronnen in de bodem en ondergrond ten opzichte van andere gebruiksfuncties. De Nationale Omgevingsvisie geeft richting aan het maken van regionale afwegingen op het gebied van waterbeheer. Uitgangspunt is dat bij de toedeling van functies aan gebieden meer rekening wordt gehouden met de beschikbaarheid van water. Daarbij wordt ingezet op een zuinige omgang met en het beter vasthouden en slimmer verdelen van water over verschillende watervragende functies, waaronder de drinkwatervoorziening.

Werken aan voldoende goed drinkwater voor iedereen in Nederland, nu en in de toekomst

Om invulling te geven aan de opgaven op het gebied van de drinkwatervoorziening stelt het kabinet elke zes jaar een 'beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening' vast. Doel van het drinkwaterbeleid is voldoende goed drinkwater voor iedereen in Nederland, nu en in de toekomst. Hiervoor is nodig dat er voldoende bronnen zijn van geschikte kwaliteit voor het bereiden van drinkwater, dat de bereiding en levering van drinkwater voldoet aan alle wettelijke eisen en blijvend op orde is, dat de drinkwatersector goed beveiligd en weerbaar is en dat alle gebruikers bewust omgaan met drinkwater.

Het realiseren van deze doelen vergt samenwerking tussen het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en de drinkwaterbedrijven. Ook is afstemming nodig met diverse andere beleidsterreinen en organisaties, onder andere op het gebied van water, energie, klimaat, landbouw, circulariteit, industrie, natuur, cultureel erfgoed en woningbouw. Zo is voor de beschikbaarheid van voldoende drinkwaterbronnen het Deltaplan Zoetwater van belang. Voor de kwaliteit van drinkwaterbronnen is de Kaderrichtlijn Water belangrijk, evenals het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en de ketenaanpak voor medicijnresten. Zuinig drinkwatergebruik en een goede kwaliteit van tapwater vragen ook om passend woningbouwbeleid. Daarbij is er samenhang met beleid en programma's die zich richten op de energietransitie en de omslag naar kringlooplandbouw en een circulaire economie. Figuur 1 laat de samenhang tussen het drinkwaterbeleid en ander beleid en programma's zien.



Figuur 1. Samenhang drinkwaterbeleid en ander beleid en programma's³

³ Figuur 1 is een bewerkte versie van een figuur uit: Wuijts, S, Driessen, PJP en HFMW Van Rijswijk (2017). Governance conditions for improving quality drinking water resources: the need for enhancing connectivity. Water Resources Management.

1.2 Reikwijdte

Op grond van de Drinkwaterwet dient het kabinet elke zes jaar een ‘beleidsnota inzake de openbare drinkwatervoorziening’ vast te stellen. Deze tweede Beleidsnota Drinkwater voorziet hierin en vervangt de eerste Beleidsnota Drinkwater, die in 2014 is vastgesteld. De beleidsnota beschrijft de langetermijnambitie voor de drinkwatervoorziening, benoemt de opgaven voor de komende periode (2021-2026) en bevat de hoofdkeuzes voor het drinkwaterbeleid. Daarbij is gebruikt gemaakt van de evaluatie van de eerste Beleidsnota Drinkwater⁴. De evaluatie beveelt aan om te anticiperen op de (extra) druk op de kwaliteit van drinkwaterbronnen, meer aandacht te geven aan voldoende drinkwaterbronnen en meer in te zetten op waterbesparing en alternatieve bronnen. Ook wordt aanbevolen goede (bestuurlijke) afspraken te maken over de uitvoering.

In lijn met de Drinkwaterwet bevat de beleidsnota:

- de hoofdlijnen en beginselen van het beleid, ter uitvoering van deze wet, voor de productie en distributie van deugdelijk drinkwater en de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening
- de hoofdlijnen van het beleid ter uitvoering van voor Nederland bindende besluiten van instellingen van de Europese Unie voor de productie en het ter beschikking stellen van drinkwater
- de hoofdlijnen van het beleid voor de bescherming van grondstoffen die bij de bereiding van drinkwater worden gebruikt.

De Beleidsnota Drinkwater beschrijft, binnen de kaders van de Drinkwaterwet, de rol en taakuitoefening van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Dit omvat ook de onder haar verantwoordelijkheid opererende diensten, dan wel andere onderdelen van het Rijk, drinkwaterbedrijven, hun eigenaren en andere overheden waarop de wet van toepassing. Hierbij agendeert de beleidsnota relevante aspecten voor beleid en programma's die van invloed zijn op de drinkwatervoorziening.

In de uitvoering van het drinkwaterbeleid zijn de verantwoordelijkheden over verschillende overheden en de drinkwatersector verdeeld. Daarom worden de activiteiten en maatregelen om de doelen van het drinkwaterbeleid te realiseren nader uitgewerkt in een gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater. Hiertoe maakt het Rijk bestuurlijke afspraken met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van drinkwaterbedrijven (Vewin).

1.3 Leeswijzer

Achtereenvolgens gaat de beleidsnota in op:

- Hoofdstuk 2. Doelen en leidende principes
- Hoofdstuk 3. Wettelijk kader
- Hoofdstuk 4. Voldoende drinkwaterbronnen
- Hoofdstuk 5. Goede kwaliteit drinkwaterbronnen
- Hoofdstuk 6. Bewust en zuinig drinkwatergebruik
- Hoofdstuk 7. Drinkwaterbereiding, kwaliteit- en -levering blijvend op orde
- Hoofdstuk 8. Beveiligde en weerbare drinkwatersector
- Hoofdstuk 9. Samenwerking en uitvoering

⁴ Evaluatie Beleidsnota Drinkwater 2014 (2019)

The background of the image is an underwater scene. It features numerous small, clear bubbles rising from the bottom, creating a sense of movement. Sunlight filters down from the top, creating bright, ethereal light rays and illuminating the water. The overall color palette is a range of blues, from deep navy to a lighter, turquoise hue near the surface.

De beleidsnota bevat de hoofdlijnen
en beginselen van het beleid voor
de productie en distributie van
deugdelijk drinkwater en de duurzame
veiligstelling van de openbare
drinkwatervoorziening.

2 Doelen en leidende principes

2.1 Voldoende goed drinkwater voor iedereen, nu en in de toekomst

Drinkwater is een eerste levensbehoefte. Een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is dan ook van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Hoofddoelstelling van het drinkwaterbeleid is voldoende drinkwater van goede kwaliteit, voor iedereen in Europees en Caribisch Nederland, nu en in de toekomst. Dit vergt voldoende bronnen van goede kwaliteit om drinkwater te bereiden. Ook de kwaliteit, levering en veiligheid van het drinkwater moeten worden gewaarborgd.



Figuur 2. Doelen Beleidsnota Drinkwater



Goede kwaliteit drinkwaterbronnen

Hoewel de drinkwaterkwaliteit in Nederland zeer goed is, staan de drinkwaterbronnen in toenemende mate onder druk en stagneert de beoogde waterkwaliteitsverbetering⁵. Dit geldt zowel voor oppervlaktewater- als grondwaterbronnen. Oorzaken zijn onder meer emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, verzilting en opkomende stoffen. Ook klimaatverandering en nieuwe ontwikkelingen, waaronder de toegenomen activiteit in de ondergrond zoals warmte-koudeopslag, hebben effect op de kwaliteit van drinkwaterbronnen. Door de toenemende druk is structurele aandacht voor de kwaliteit en bescherming van drinkwaterbronnen van belang. Het waterkwaliteitsbeleid geeft prioriteit aan het aanpakken van verontreinigingen daar waar ze ontstaan. Belangrijke kaders zijn de Europese Kaderrichtlijn Water en de (herziene) Europese Drinkwaterrichtlijn.



Voldoende drinkwaterbronnen

De deltasценario's laten zien dat in de toekomst vaker watertekorten kunnen optreden door klimaatverandering, verzilting en sociaal-economische ontwikkelingen. Dit heeft consequenties voor de drinkwatervoorziening. De natuurlijke beschikbaarheid van grond- en oppervlaktewater, waaruit drinkwater geproduceerd wordt, neemt immers af. Op jaarbasis beschikken we in Nederland – ook op lange termijn – over voldoende water, maar regionaal en seizoensafhankelijk

⁵ Nationale Analyse Waterkwaliteit (PBL, 2020)

kunnen er watertekorten ontstaan. Het robuuster maken van het watersysteem is daarom van groot belang voor een klimaatbestendige drinkwatervoorziening. Dat betekent het zuinig omgaan met en het beter vasthouden van water. Daarbij is het belangrijk om voldoende ruimte te reserveren voor de (toekomstige) drinkwatervoorziening en hier tijdig besluiten over te nemen. Ook is het nodig om bestaande en toekomstige drinkwaterbronnen ruimtelijk te beschermen, de inzet van alternatieve bronnen te verkennen en zuinig met water om te gaan.



Bewust en zuinig drinkwatergebruik

De vraag naar drinkwater neemt toe door de groei van de bevolking in Nederland, economische groei en een groeiend drinkwaterverbruik per hoofd van de bevolking. Dat zet de toekomstige drinkwatervoorziening onder druk. Daarom richt het drinkwaterbeleid zich niet alleen op het zorgen voor voldoende drinkwaterbronnen, maar ook op meer bewust en zuinig gebruik van drinkwater. Een versterkt drinkwaterbewustzijn bij huishoudens en zakelijke gebruikers voorkomt verspilling van drinkwater en vermindert energieverbruik. Hierbij wordt ingezet op het juiste water voor het juiste gebruik, hergebruik en het circulair maken van waterstromen. Dit moet tevens laagwaardig gebruik van drinkwater tegengaan. Onder laagwaardig gebruik verstaan we toepassingen waar drinkwaterkwaliteit niet strikt noodzakelijk is en er doelmatige alternatieven voorhanden zijn.



Drinkwaterbereiding, -kwaliteit en -levering blijvend op orde

Drinkwater moet voor iedereen schoon, veilig, toegankelijk en betaalbaar zijn. In Nederland zijn de bereiding van drinkwater en de kwaliteitseisen van het drinkwater geregeld via de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit, de Drinkwaterregeling, de Regeling materialen en chemicaliën drink- en warmtapwatervoorziening en de Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater. Hierbij moet ten minste worden voldaan aan de vereisten van de Europese Drinkwaterrichtlijn. Deze wettelijke kaders borgen de toegang tot drinkwater, de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening, de kwaliteitseisen voor drinkwater, de kwaliteit van materialen die in contact zijn met drinkwater, monitoring en rapportage en stellen eisen aan toezicht en handhaving. Het drinkwaterbeleid richt zich dan ook op het zorgen voor een drinkwatervoorziening die blijvend op orde is en toegankelijk is voor iedereen, het beheersen van risico's, en het adequaat omgaan met actuele of opkomende bedreigingen zoals te hoge concentraties poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS), microbiële ziekteverwekkers, waaronder legionella, en lood in leidingwater. Daarnaast is voor het borgen van de levering een veilige, beheersbare en beschermde ligging van de infrastructuur en het voorkomen van kwaliteitsverlies tijdens transport van belang. Na het punt van levering is de gebouweigenaar verantwoordelijk voor een veilige binnenhuisinstallatie.



Beveiligde en weerbare drinkwatervoorziening

De drinkwatervoorziening behoort tot de top-vitale infrastructuur in Nederland. De continuïteit van de drinkwatervoorziening kan negatief beïnvloed worden door onder meer cybercrime, terrorisme of natuurrampen. Daarom is een beveiligde en weerbare drinkwatersector van vitaal belang. Om dit te realiseren werken het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven samen aan het identificeren van dreigingen, het beheersen van risico's en het aanpakken van kwetsbaarheden.



Goede samenwerking tussen de bij de drinkwatervoorziening betrokken partijen.

Op grond van de Drinkwaterwet ligt de verantwoordelijkheid voor het gehele systeem van een goede drinkwatervoorziening bij de minister van IenW, en dragen alle bestuursorganen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. In de uitvoering zijn de verantwoordelijkheden over verschillende overheden en drinkwaterbedrijven verdeeld en is afstemming en samenwerking met betrokken partijen essentieel om de doelen te realiseren. Een goede drinkwatervoorziening vereist daarom goede samenwerking tussen het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, de drinkwaterbedrijven en betrokken partijen op het gebied van onder meer water, energie, klimaat, landbouw, industrie en natuur, woningbouw en sociaal beleid. Het Rijk voert daarbij waar nodig regie op nationaal niveau en de provincies op regionaal niveau. Zowel binnen Nederland alsook met de bovenstroomse Europese partners daar waar het de kwantiteit en kwaliteit van bronnen betreft.

2.2 Leidende principes

Om de doelen van de Beleidsnota Drinkwater in samenhang met andere opgaven te realiseren, zijn leidende principes geformuleerd. De leidende principes geven richting aan de aanpak en instrumenten om deze doelen te realiseren.

Drinkwatervoorziening is een dwingende reden van groot openbaar belang en gezamenlijke verantwoordelijkheid

Drinkwater is een eerste levensbehoefte. Op grond van de Drinkwaterwet hebben drinkwaterbedrijven en overheden daarom een algemene zorgplicht om drinkwaterbronnen en de benodigde infrastructuur te beschermen. Drinkwaterbedrijven moeten zorgen voor een voldoende en duurzame uitvoering van de drinkwatervoorziening. Overheden moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden en als aandeelhouder het drinkwaterbelang zwaar laten meewegen en daarmee een bijdrage leveren aan het veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening. Dat betekent dat voor de drinkwaterbronnen moet worden gezorgd voor een adequaat beschermingsregime. Het reserveren en aanwijzen van voldoende bronnen en de bescherming van de waterbronnen ten behoeve van drinkwaterbereiding en de bijbehorende infrastructuur is een verantwoordelijkheid van alle overheden die gaan over de ruimtelijke ordening, het waterbeheer, het milieu-, landbouw-, energie- en mijnbouwbeleid en het beleid voor stoffen en producten.

De zorgplicht voor drinkwater beperkt zich niet tot de bescherming van drinkwaterbronnen, maar gaat bijvoorbeeld ook over de infrastructuur die nodig is voor drinkwater. Bij ruimtelijke ontwikkelingen moet de veiligstelling van ondergrondse leidingen worden gewaarborgd. Bij gebouwen en woningen moet met de juiste aanleg en kwalitatief goede materialen een veilige binnenhuisinstallatie worden gewaarborgd. Overheden moeten de zorgplicht vorm en inhoud geven in het nieuwe stelsel van Omgevingsrecht. In de omgevingsvisie, omgevingsverordening, programma's, het omgevingsplan en vergunningverlening en handhaving kunnen zij expliciet afwegingen maken en gemotiveerd kiezen voor een meer of minder vergaande invulling. De zorgplicht vervult ook een rol in situaties waarvoor specifieke regels ontbreken. Het bevoegd gezag maakt dan expliciet en onderbouwd de afweging over hoe ze invulling geeft aan de zorgplicht.

Voorkeursvolgorde geeft richting aan (regionaal) waterbeheer

Een duurzame veiligstelling van drinkwaterbronnen en -infrastructuur vereist een robuust watersysteem en inzet en zorgvuldige afwegingen op verschillende schaalniveaus. De Nationale Omgevingsvisie geeft met een voorkeursvolgorde voor (regionaal) waterbeheer richting aan het maken van (regionale) afwegingen op het gebied van waterbeheer. Uitgangspunt is dat bij de ruimtelijke inrichting en de toedeling van watervragende functies aan gebieden rekening wordt gehouden met de beschikbaarheid van zoet water, en dat ingezet wordt op een zuinige omgang met water door watervragende functies. Hierbij wordt de volgende voorkeursvolgorde gehanteerd om wateroverlast of tekorten te voorkómen: beter vasthouden van water, als vervolgstap bij dreigende overlast eerst bergen en daarna pas afvoeren en bij een dreigend watertekort slimmer verdelen van water, en als dit toch nog onvoldoende is (rest)schade accepteren.

Preventieladder voor de bescherming van drinkwaterbronnen

Om risico's voor verontreiniging van drinkwaterbronnen zo veel mogelijk te vermijden, geldt de preventieladder als uitgangspunt. Bevoegde gezagen gebruiken de preventieladder bij het formuleren en beoordelen van maatregelen gericht op de bescherming van de bronnen. De preventieladder is als volgt:



Figuur 3. Preventieladder voor de bescherming van drinkwaterbronnen

Bij het hanteren van deze ladder worden de kosten van verbetering van de waterkwaliteit primair bij de vervuiler neergelegd. Dat gebeurt niet alleen met maatregelen op het vlak van preventie, maar ook door vervuilers waar juridisch mogelijk te laten (mee)betalen aan maatregelen verderop in de keten. Dit moet voorkomen dat de kosten terechtkomen bij overheden en/of drinkwaterbedrijven en daarmee bij de burger of de drinkwaterconsument.

Risicogerichte benadering voor kwaliteitsborging van bron tot tap

Nederland beschikt over kwalitatief goed drinkwater. Drinkwater wordt, onder reguliere omstandigheden, niet gechloord, zoals in veel andere westerse landen wel het geval is. Door geavanceerde combinaties van zuiveringsstappen wordt microbiologisch en chemisch veilig drinkwater geproduceerd. Incidentele normoverschrijdingen worden adequaat aangepakt. Het is echter niet mogelijk om continu te meten en om alle stoffen en micro-organismen te meten. Risicoanalyse en risicomanagement (RA/RM) is een noodzakelijke aanvulling, in de vorm van preventief beleid, *good manufacturing practice* van de keten 'van bron tot tap' en kwaliteitscontrole. Risicobeheersing vraagt om een voortdurende doorontwikkeling van de aanpak via risicoanalyses en risicomanagement om het drinkwatersysteem veilig te stellen. In de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn is risicoanalyse/risicomanagement als belangrijk kader opgenomen, waarbij invulling wordt gegeven aan de principes van *Water Safety Planning* (WSP) zoals geadviseerd door de WHO. Deze benadering wordt in Nederland reeds toegepast, maar is continu in ontwikkeling. Door ontwikkelingen als klimaatverandering, de aanwezigheid van (nieuwe) schadelijke stoffen en ziekteverwekkers en een meer integrale aanpak is blijvende aandacht hiervoor noodzakelijk.

Consumentenvertrouwen is cruciaal

Samenwerken aan een hoog consumentenvertrouwen in de drinkwatervoorziening is en blijft belangrijk. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat het drinkwater schoon en veilig is. Consumentenvertrouwen is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van het drinkwater, maar wordt in toenemende mate beïnvloed door aspecten die te maken hebben met de perceptie van de kwaliteit van het drinkwater. Hierbij gaat het om aspecten zoals de klanttevredenheid en de continuïteit. Hoewel het consumentenvertrouwen in de afgelopen jaren is gegroeid, zijn er diverse ontwikkelingen die structureel werken aan consumentenvertrouwen noodzakelijk maken. Hierbij gaat het onder meer om de toenemende maatschappelijke aandacht voor de aanwezigheid van opkomende stoffen, lood en geneesmiddelen in drinkwater en drinkwaterbronnen.

Duurzame drinkwatervoorziening

Het Nederlands klimaatbeleid is gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen om wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken. Doel is de CO₂-uitstoot in 2030 met 55 procent te verminderen vergeleken met 1990. In 2050 moet de uitstoot van broeikasgassen (CO₂) met 95 procent afgenomen zijn. Deze doelen zijn vastgelegd in de Klimaatwet en uitgewerkt in het Klimaatplan. In lijn met deze doelen streven we naar een duurzame drinkwatervoorziening met zo min mogelijk impact op het klimaat. Dat betekent een zo laag mogelijk energieverbruik en uitsluitend gebruik van hernieuwbare energie voor de drinkwatervoorziening. Daarbij worden de mogelijkheden onderzocht om drinkwaterinfrastructuur in te zetten voor de productie van duurzame energie. Dit gebeurt onder meer via de Green Deal Aquathermie die door de drinkwatersector is ondertekend.

Circulaire drinkwatervoorziening

Nederland wil in 2030 50 procent minder primaire grondstoffen (mineralen, metalen en fossiel) gebruiken dan in 1990. Voor 2050 is het doel om een volledig circulaire economie te hebben. Dat vraagt ook om circulariteit in de drinkwatervoorziening (productie en distributie) en het gebruik van drinkwater. Drinkwaterbedrijven werken hier aan. De reststoffen van de drinkwaterproductie worden bijna volledig hergebruikt. Daarnaast is ook het voorkomen van lekverliezen en het hergebruik van zowel drinkwater in de waterketen als van drinkwaterinfrastructuur, waaronder leidingen, belangrijk. Dit laatste vraagt extra aandacht en vereist dat bij de productie van leidingmaterialen geen schadelijke stoffen worden gebruikt die vrij kunnen komen. Uiteraard mag het streven naar circulariteit niet ten koste gaan van de volksgezondheid.



Hoofddoelstelling van het
drinkwaterbeleid is voldoende
drinkwater van goede kwaliteit,
voor iedereen in Europees en Caribisch
Nederland, nu en in de toekomst.

3 Wettelijk kader

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de hoofdlijnen van het wettelijk kader voor de drinkwatervoorziening in Nederland. Vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen (wetswijzigingen) benoemd die van invloed zijn op het drinkwaterbeleid voor de periode 2021-2026.

3.1 Bestaande wetgeving

Grondwet

Volgens de Nederlandse grondwet moet de overheid maatregelen treffen ter bevordering van de volksgezondheid (artikel 22, eerste lid). Dat geldt ook voor het waarborgen van een goede drinkwaterkwaliteit. Drinkwater is immers een eerste levensbehoefte en van groot belang voor de volksgezondheid. Tevens moet de overheid zorgdragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21), waaronder ook de drinkwaterbronnen.

Drinkwaterwet

De Drinkwaterwet vormt de grondslag voor deze beleidsnota, het drinkwaterbeleid van het Rijk en voor de organisatie en continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening door drinkwaterbedrijven. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor toezicht op de uitvoering van de regelgeving voor drinkwater, het scheppen van voorwaarden en het stellen van kaders voor de drinkwatervoorziening. Om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven stelt het kabinet iedere zes jaar een Beleidsnota Drinkwater vast.

Op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet hebben bestuursorganen de zorgplicht om de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. De zorgplicht drinkwater geldt onder meer voor de bescherming van bronnen van drinkwater en voor de infrastructuur. Op grond van artikel 3 van de Drinkwaterwet moeten drinkwaterbedrijven zorgen voor een voldoende en duurzame uitvoering van de drinkwatervoorziening. Overheden moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden en het maken van ruimtelijke afwegingen het drinkwaterbelang zwaar mee laten wegen. Dit betekent dat in de bestuurlijke afweging een groot belang moet worden toegekend aan de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening.

De zorgplicht is belangrijk voor activiteiten of initiatieven waarvoor geen specifieke regels of vergunningsvoorschriften zijn geformuleerd vanuit het oogpunt van drinkwatervoorziening. Overheden kunnen de zorgplicht invullen door expliciete afwegingen te maken in de ruimtelijke ordening, het waterbeheer, het milieu-, landbouw-, energie- en mijnbouwbeleid en het beleid voor stoffen en producten. Zodoende wordt geborgd dat in het beleid rekening wordt gehouden met risico's die met activiteiten of initiatieven samenhangen. De zorgplicht is dus enerzijds een paraplu: bij nieuwe plannen wordt vooraf gezorgd dat risico's worden voorkomen. Anderzijds is het een vangnet om op terug te vallen bij situaties waarvoor expliciete regels ontbreken, maar die wel een risico kunnen vormen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

Mijnbouwwerken zowel op land als in zee, vallen ook onder de Drinkwaterwet. De toezichthouder daarvoor is het Staatstoezicht op de Mijnen.

Drinkwaterbesluit en Drinkwaterregeling

Aan een aantal bepalingen uit de Drinkwaterwet inzake de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening is nadere uitwerking gegeven in het Drinkwaterbesluit (2018). Het drinkwater in Nederland moet voldoen aan de kwaliteitsnormen van het Drinkwaterbesluit en dit moet regelmatig worden gecontroleerd. Het besluit stelt eisen aan drinkwaterbedrijven en eigenaren van collectieve drinkwaterinstallaties, bijvoorbeeld wat betreft legionellapreventie. Daarnaast zijn voor een aantal onderwerpen inzake de voorziening van drinkwater, warm tapwater en huishoudwater nadere regels opgesteld in de Drinkwaterregeling. De Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling hangen nauw met elkaar samen; op één onderwerp kunnen bepalingen uit de wet, het besluit en de regeling van toepassing zijn.

Europese Drinkwaterrichtlijn (98/83/EC)

Voor de drinkwaterkwaliteit is de Europese Drinkwaterrichtlijn een belangrijk wettelijk kader. De Drinkwaterrichtlijn heeft tot doel de volksgezondheid te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van voor menselijke consumptie bestemd water, door ervoor te zorgen dat dat water gezond en schoon is. Uitgangspunten hiervoor zijn dat de aanpak van verontreinigingen bij de bron ('bronaanpak') voor gaat en dat er geen achteruitgang is in de kwaliteit van de drinkwaterbronnen en het drinkwater. De Drinkwaterrichtlijn verplicht Nederland om kwaliteitseisen vast te stellen voor het drinkwater, ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het water voldoende wordt gemonitord en dat passende maatregelen worden genomen bij overschrijding van de kwaliteitseisen. In de Drinkwaterwet en onderliggende regelgeving is hier invulling aan gegeven. Daarnaast geeft de richtlijn voorschriften voor rapportage aan de Europese Commissie en voor het gebruik van materialen en chemicaliën in de drinkwatervoorziening.

Op 12 januari 2021 is de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn (2020/2184/EU) in werking getreden. De lidstaten hebben twee jaar de tijd om de nationale wet- en regelgeving daarop aan te passen, en de uitvoering te regelen om aan de vereisten van de herziene Drinkwaterrichtlijn te voldoen. Voor sommige onderdelen geldt een langere implementatietermijn. De belangrijkste wijzigingen, implementatie en consequenties van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn staan in paragraaf 3.2 nader beschreven.

Europese Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)

De Europese Kaderrichtlijn Water stelt eisen aan de kwaliteit van oppervlaktewater (rivieren, kustwater en meren) en grondwater binnen EU-lidstaten (en Zwitserland). Zo moeten lidstaten waterlichamen aanwijzen waar water wordt onttrokken voor menselijke consumptie (artikel 7, eerste lid). De lidstaten kunnen voor die waterlichamen beschermingszones vaststellen (artikel 7, derde lid). Daarbij moeten lidstaten ervoor zorgen dat de kwaliteit van de bronnen zodanig is dat drinkwater kan worden bereid dat voldoet aan de Europese Drinkwaterrichtlijn (artikel 7, tweede lid). Ze moeten deze waterlichamen zodanig beschermen dat de achteruitgang van de kwaliteit daarvan wordt voorkomen. Een van de maatstaven daarvoor is het voorkomen dat de zuiveringsinspanning toeneemt (resultaatsverplichting). Daarnaast geldt een inspanningsverplichting om het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen. (artikel 7, derde lid).

Waterwet

De Waterwet regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. De wet is gericht op het voorkomen dan wel beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, de bescherming en verbetering van kwaliteit van watersystemen, en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Ook schrijft de Waterwet de rangorde van de verdeling van water bij waterschaarste voor.

Op basis van de Waterwet verlenen bevoegd gezagen vergunning voor het onttrekken van water voor de drinkwatervoorziening; provincies doen dat voor onttrekking van grondwater en waterbeheerders voor onttrekking van oppervlakte- en grondwater. Provincies stellen een regionaal waterplan op (vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet: waterprogramma), waarin de drinkwatervoorziening een plaats heeft. Waterbeheerders stellen een beheerplan op.

De Waterwet wordt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een groot deel vervangen door de Omgevingswet.

Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer stelt eisen aan de bescherming van grondwater voor de productie van drinkwater. Op basis van deze wet kunnen provincies milieubeschermingsgebieden voor grondwater aanwijzen. Daarbij zijn provincies verantwoordelijk voor het vaststellen van beschermingsmaatregelen, zoals (aanvullende) eisen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of aan het uitvoeren van bepaalde activiteiten in deze gebieden. In waterwingebieden – de gebieden direct rondom de winputten – zijn geen activiteiten toegestaan die de drinkwatervoorziening bedreigen. Bij diepe winningen onder afsluitende kleilagen worden vaak boringsvrije zones ingesteld. Binnen deze zones geldt vanaf een bepaalde diepte een verbod op boringen om de afsluitende kleilagen te beschermen.

De Wet milieubeheer wordt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een groot deel vervangen door de Omgevingswet.

Wet bodembescherming

De Wet bodembescherming (Wbb) bevat regels voor de bescherming van de bodem en daarmee ook van de kwaliteit van het grondwater, onder meer ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Binnen grondwaterbeschermingsgebieden gelden strengere voorschriften (zie hiervoor over de Wet milieubeheer).

De wet gaat niet alleen over nieuwe bedreigingen voor de bodem, maar ook over de aanpak van bestaande bodemverontreiniging als die een bedreiging vormt voor mens, plant of dier, waaronder via de drinkwaterwinning. Een belangrijk onderdeel van de wet is de zorgplicht. Deze verplicht vervuilers bij (dreigende) bodemverontreiniging, dus ook van het grondwater, tot het nemen van alle maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd. De zorgplicht geldt alleen voor bodemverontreinigingen die op of na 1 januari 1987 zijn ontstaan. Bevoegd gezag met betrekking tot de zorgplicht is het bevoegd gezag Wbb. Dit zijn provincies en daartoe aangewezen gemeenten (art. 88 Wbb). Handhaving van de zorgplicht is een taak van gemeenten, provincies en de minister van IenW/ILT (art. 95 Wbb).

De Wet bodembescherming vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat nieuwe regels voor de bescherming van de bodem.

Woningwet en Bouwbesluit 2012

De Woningwet en het Bouwbesluit 2012 bevatten algemene wettelijke bepalingen en voorschriften voor bouwwerken en ook voor de installaties die zich daarin bevinden. Zo dienen bouwwerken een voorziening te hebben voor water, geschikt voor menselijke consumptie en hygiëne. Daarbij moet de drinkwatervoorziening voldoen aan de NEN 1006-norm voor leidingwaterinstallaties. NEN 1006 geeft de minimale eisen en voorwaarden waaraan een leidingwaterinstallatie, uit het oogpunt van de volksgezondheid, veiligheid en doelmatigheid, moet voldoen. De norm omvat het ontwerp, de aanleg en het gebruik van de installatie in een perceel inclusief bijbehorende grond.

De Woningwet en het Bouwbesluit 2012 worden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet grotendeels of geheel vervangen door de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Richtlijn Netwerk- en Informatiesystemen Beveiliging en Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen

Cybersecurity maakt integraal onderdeel uit van beveiliging en continuïteit binnen de Drinkwaterwet. De Europese richtlijn voor Netwerk- en Informatiesystemen Beveiliging (NIB-richtlijn, 2016/1148) en Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni) vormen, tezamen met de Drinkwaterwet, de wettelijke basis voor de digitale weerbaarheid.

In 2016 is de NIB-richtlijn gepubliceerd, met als doel een gemeenschappelijk niveau van netwerk- en informatiebeveiliging binnen Europa te bewerkstelligen. Deze richtlijn is nationaal geïmplementeerd met de Wet Gegevensverwerking en Meldplicht Cybersecurity (WGMC) die per 1 januari 2018 in werking is getreden. In deze wet staan de taken en bevoegdheden van het Nationale Cyber Security Centrum (NCSC) beschreven, waaronder hoe het NCSC moet handelen in geval van melding van een digitaal veiligheidsincident bij de drinkwatersector.

Met de komst van de Wbni (9 november 2018) is de meld- en zorgplicht voor cyberincidenten geformaliseerd. De Wbni beoogt de digitale weerbaarheid van Nederland, en in het bijzonder die van aanbieders van essentiële

diensten (energie-, drinkwatersector etc.), te bevorderen. Voor de drinkwatersector betekent dit een aantoonbare zorgplicht voor cyberincidenten met (mogelijk) aanzienlijke gevolgen voor de continuïteit, en een zorgplicht voor de beveiliging van hun netwerk- en informatiesystemen die van belang zijn voor de essentiële dienstverlening.

Caribisch Nederland: Wet elektriciteit en drinkwater BES

De Wet elektriciteit en drinkwater BES (Wedb) vormt het wettelijk kader voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. Op grond van de Wedb is de minister van IenW verantwoordelijk voor het vaststellen van de hoofdlijnen en beginselen van het drinkwaterbeleid (artikel 4.4, lid 1). Dit omvat ten minste de productie en distributie van drinkwater en de veiligstelling van een betrouwbare en duurzame openbare drinkwatervoorziening. Het drinkwaterbeleid voor Caribisch Nederland is nader uitgewerkt in paragraaf 7.3. Hier wordt ook de aanstaande wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES – en de consequenties daarvan – beschreven.

3.2 Wetswijzigingen en consequenties

Voor een deel van de beschreven wettelijke kaders zijn wijzigingen in voorbereiding die naar verwachting gedurende de looptijd van deze Beleidsnota Drinkwater in werking treden. Daarom worden hierna de belangrijkste wijzigingen benoemd en de consequenties ervan beschreven.

Drinkwaterwet en onderliggende regelgeving

Naar verwachting wordt medio 2021 de Drinkwaterwet beperkt gewijzigd. Hierbij gaat het om aanpassing van de vermogenskostenvoet (een instrument dat het rendement van de drinkwaterbedrijven en de drinkwatertarieven reguleert) en de signaleringsparameters voor drink- en oppervlaktewater (in verband met de Omgevingswet die naar verwachting op 1 januari 2022 in werking treedt). Daarnaast wordt de op de Drinkwaterwet gebaseerde regelgeving (onder andere het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling) op een aantal punten aangepast. Hierbij gaat het onder meer om legionella-preventie bij zorgwoningcomplexen.

Implementatie herziene Europese Drinkwaterrichtlijn

Het Rijk stelt een plan op voor de implementatie van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn in regelgeving en een implementatieplan voor beleid- en uitvoering. Dat zal landen in de implementatie en uitvoeringsagenda van deze beleidsnota. De primaire verantwoordelijkheid voor de implementatie van de herziene Drinkwaterrichtlijn, inclusief de regie, ligt bij de minister van IenW. Voor de zorg voor de drinkwatervoorziening staan in Nederland verschillende ministeries, decentrale overheden, instanties en partijen zoals de drinkwaterbedrijven aan de lat. Het Ministerie van IenW werkt samen met deze betrokken partijen aan de wettelijke implementatie en uitvoeringsafspraken. Bij de implementatie is een duidelijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden van belang. Dit is onderdeel van het wettelijk implementatieplan en de verdere uitwerking in het implementatietraject.

Uitgangspunten bij de implementatie zijn: lastenluw waar mogelijk, effectiviteit, en aansluiting op bestaande verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdelingen. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk bij bestaande instrumenten en processen aan te sluiten.

De herziene Europese Drinkwaterrichtlijn bevat enkele belangrijke nieuwe componenten die in deze beleidsnota nader zijn uitgewerkt:

- Meer aandacht en nieuwe voorschriften voor eigen winningen (paragraaf 5.2.4).
- Invoering van het beginsel van risicoanalyse/risicomanagement (RA/RM) (paragraaf 7.2.1).
- Herziening van een aantal normen en invoering van nieuwe parameters (paragraaf 7.2.1).
- Een watchlist voor monitoring van mogelijke probleemstoffen, waaronder hormoonverstorende stoffen en microplastics (paragraaf 7.2.1).
- Voorschriften voor Europese gezondheidkundige vereisten voor materialen/producten in contact met drinkwater (paragraaf 7.2.1).
- Voorschriften voor de toegang tot drinkwater voor iedereen (paragraaf 7.2.4).
- Uitgebreidere eisen voor informatievoorziening over drinkwater aan consumenten (7.2.5).

Drinkwater in de Omgevingswet

De Omgevingswet integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving in één wet. De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2022 in werking en vormt het nieuwe wettelijk kader voor onderwerpen als bodem, geluid, lucht, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening en natuur. De Drinkwaterwet gaat niet op in de Omgevingswet, maar de Omgevingswet is wel van invloed op de ontwikkeling en bescherming van waterkwaliteit, drinkwaterbronnen en de benodigde drinkwaterinfrastructuur.

Het Rijk stelt op grond van de Omgevingswet instructieregels vast met betrekking tot de door andere overheden op te stellen omgevingsverordeningen. De instructieregels gaan onder meer in op de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, in ieder geval ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (artikel 2.27). Dit heeft betrekking op het beschermen van de kwaliteit van regionale wateren waaruit water voor menselijke consumptie wordt gewonnen. Tot slot kan de minister van IenW op grond van de Omgevingswet aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het tot stand brengen (of opruimen) van onder meer de infrastructuur die nodig is voor de productie en distributie van drinkwater (artikel 10.13).

Handboek Omgevingswet van de drinkwatersector

De drinkwatersector bereidt zich voor op de Omgevingswet. Zo is in opdracht van de drinkwatersector een Handboek Omgevingswet opgesteld dat vertaald is naar een praktisch handvat van vier punten met de belangrijkste opgaven, die overheden vervolgens in hun omgevingsvisie, -verordening of -plannen kunnen waarborgen:

- Zorgen voor voldoende grondwater van goede kwaliteit.
- Zorgen voor voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit.
- Bescherming van de drinkwaterinfrastructuur.
- Bescherming van de natuur in relatie tot waterwinning.

A photograph of industrial water treatment equipment, featuring large white cylindrical tanks and complex piping systems. A green light is visible on one of the pipes. The image is used as a background for a text overlay.

Het Rijk stelt een plan op voor de implementatie van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn in regelgeving en een implementatieplan voor beleid- en uitvoering.

4 Voldoende drinkwaterbronnen

Dit hoofdstuk richt zich op de beschikbaarheid van voldoende en toekomstbestendige drinkwaterbronnen van goede kwaliteit. De deltasce­nario's laten zien dat in de toekomst vaker watertekorten kunnen optreden. Dit heeft consequenties voor de drinkwatervoorziening. De natuurlijke beschikbaarheid van grond- en oppervlaktewater, waaruit drinkwater geproduceerd wordt, neemt immers af. Het robuuster maken van het watersysteem is daarom van groot belang voor een klimaatbestendige drinkwatervoorziening. Hieraan wordt gewerkt via het Deltaplan Zoetwater. Daarbij is het belangrijk om voldoende ruimte te reserveren voor de (toekomstige) drinkwatervoorziening en hier tijdig besluiten over te nemen. Ook is het nodig om bestaande en toekomstige drinkwaterbronnen ruimtelijk te beschermen, de inzet van alternatieve bronnen te verkennen en zuinig gebruik te stimuleren.

4.1 Opgave

Afnemende waterbeschikbaarheid

De natuurlijke beschikbaarheid van voldoende water neemt op de lange termijn af. Op jaarbasis beschikken we in Nederland – ook op lange termijn - over voldoende water, maar regionaal en seizoensafhankelijk kunnen er watertekorten ontstaan. Zowel in 2018, 2019 als in 2020 was er sprake van langdurige droogte en grote vraag naar water, met onder meer (dreigende) knelpunten in de drinkwatervoorziening als gevolg. De verwachting is dat Nederland door klimaatverandering in de komende decennia meer te maken krijgt met langdurige periodes van (extreme) droogte. In droge zomers neemt de beschikbare hoeveelheid water van goede kwaliteit af, terwijl de vraag naar water toeneemt. Bijvoorbeeld door extra verdamping, lagere afvoeren van de rivieren, beregening van landbouwgewassen en een toenemend gebruik van drinkwater door huishoudens. Niet alleen door klimaatverandering, ook door verzilting en sociaaleconomische ontwikkelingen kunnen, volgens de deltasce­nario's, in de toekomst vaker watertekorten optreden.

Dit heeft consequenties voor de drinkwatervoorziening. De beschikbaarheid van grondwater waaruit drinkwater geproduceerd wordt, neemt immers af. Ook oppervlaktewater is niet altijd en overal voldoende beschikbaar of van voldoende kwaliteit voor de drinkwaterproductie. Daarbij neemt de piekvraag in warme en droge periodes toe.

Bescherming van drinkwaterbronnen met oog voor andere belangen

De duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geldt als dwingende reden van groot openbaar belang. Daarom worden drinkwaterbronnen ruimtelijk beschermd. Dat betekent dat niet alle activiteiten zijn toegestaan in beschermingsgebieden voor de drinkwatervoorziening. Ook is het nodig om in te spelen op de toenemende drinkwatervraag en hiervoor tijdig toekomstbestendige bronnen aan te wijzen en te beschermen. Dit vraagt onder meer om het maken van afspraken over en het internationaal agenderen van voldoende grond- en oppervlaktewater in droge periodes. Ook is het zaak om een robuust watersysteem te realiseren waarin water zoveel mogelijk wordt vastgehouden en verontreiniging van oppervlaktewaterinnamepunten wordt voorkomen.

Het is niet eenvoudig om nieuwe locaties voor drinkwaterwinning aan te wijzen om in de toekomstige drinkwatervraag te voorzien. Ruimte is schaars, de druk op de bodem- en ondergrond neemt toe en niet overal is grond- en oppervlaktewater van geschikte kwaliteit beschikbaar. Zo vraagt de woningbouwopgave om locaties voor nieuwe woningen, de transitie naar een circulaire economie mogelijk om meer ruimte voor kringlooplandbouw en de energietransitie om de inpassing van bodemenergiesystemen en geothermie, terwijl dezelfde ruimte nodig kan zijn voor drinkwaterwinning. Om de bescherming van drinkwaterbronnen samen te laten gaan met andere opgaven streeft het Rijk naar slimme combinaties van functies en efficiënt ruimtegebruik. Ook veranderingen binnen bestaande gebruiksfuncties kunnen bijdragen aan het beschermen van

drinkwaterbronnen; zoals gezondere landbouwbodems waardoor grondwater beter aangevuld wordt, de (piek)vraag naar beregeningswater bij droogte afneemt en de uitspoeling van mineralen vermindert zodat de waterkwaliteit verbetert.

Zo kan de bescherming van drinkwaterbronnen bijdragen aan de realisatie van andere doelen, zoals het voorkomen van wateroverlast en het versterken van de ecologische waarde van een gebied. Dit is echter niet altijd mogelijk. Drinkwaterwinning vanuit ondiep en diep grondwater kan samen met andere onttrekkingen, zoals voor de landbouw, bijdragen aan verdroging van een gebied. Dit heeft dan weer gevolgen voor grondwatergevoelige functies, zoals natuurgebieden. Het kan voorkomen dat op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een afweging van belangen wordt besloten om een drinkwaterwinning of een andere watervragende functie te verplaatsen.

4.2 Beleid

In het Nationaal Waterprogramma borgt het Rijk de systeemverantwoordelijkheid voor het watersysteem als geheel, met de drinkwatervoorziening als belangrijk onderdeel. De ruimtelijke bescherming van drinkwaterbronnen is een randvoorwaarde voor het beschikbaar houden van voldoende en kwalitatief goed drinkwater, nu en in de toekomst. Voldoende beschikbaarheid van bronnen (van goede kwaliteit) is van belang voor een toekomstbestendige en klimaatrobuuste drinkwatervoorziening. Per regio dient steeds de keuze te worden gemaakt tussen grondwater, oppervlaktewater of een alternatieve bron. Bij de afweging spelen onder andere het perspectief op voldoende beschikbaarheid en goede kwaliteit in alle klimaatscenario's, investeringen en kosten, en effecten op de omgeving een rol. Het Rijk laat deze afweging aan de regio en spreekt geen algemene voorkeur voor grondwater uit, zoals in de Beleidsnota Drinkwater 2014. Het bepalen van de meest geschikte bron en de ruimtelijke bescherming ervan vergt zorgvuldige afwegingen op verschillende schaalniveaus, met actieve betrokkenheid van drinkwaterbedrijven, en borging van het drinkwaterbelang in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht, met inachtneming van de zorgplicht. Het beleid om te zorgen voor voldoende en toekomstbestendige drinkwaterbronnen richt zich op:

- het robuuster maken van het watersysteem;
- ruimtelijke bescherming van huidige en toekomstige drinkwaterbronnen;
- het creëren van randvoorwaarden voor alternatieve bronnen voor de bereiding van drinkwater.

4.2.1 Robuuster maken van het watersysteem

Een klimaatbestendige drinkwatervoorziening vereist een robuust watersysteem. Het Rijk gaat een Nationale Watersysteemverkenning uitvoeren om meer integraal inzicht te krijgen in de robuustheid van het watersysteem. In het Deltaplan Zoetwater werken het Rijk, provincies en de waterschappen aan het robuuster maken van het watersysteem, met een aantal gerichte investeringen in het hoofdwatersysteem en de regionale watersystemen. Ook drinkwaterbedrijven kunnen hieraan bijdragen met klimaatrobuuste winconcepten. Uitgangspunt is dat de vraag naar water wordt afgestemd op de beschikbaarheid van water, door bij de toedeling van watervragende functies aan gebieden rekening te houden met de waterbeschikbaarheid in die gebieden en door in te zetten op een zuinige omgang met water door watervragende functies. Daarbij wordt ingezet op het beter vasthouden van water, het vergroten van grondwatervoorraden en het verbeteren van de aanvoer van zoetwater door het beschikbare water slimmer te verdelen en verzilting tegen te gaan. Dit krijgt vorm in een gebiedsaanpak voor het verbeteren van de waterbeschikbaarheid. Ook het Nationaal Programma Landbouwbodems, gericht op duurzaam beheer van landbouwbodems, draagt hieraan bij. Als op de 1,8 miljoen hectare landbouwgrond meer water wordt vastgehouden en regelmatig kan wegzijgen naar de ondergrond levert dat een belangrijke bijdrage aan het aanvullen van de grondwatervoorraad.

In lijn met de zorgplicht voor de drinkwatervoorziening maakt de beschikbaarheid van voldoende bronnen voor de bereiding van drinkwater onderdeel uit van deze integrale systeemaanpak. Daarbij zet het Rijk zich in om de reikwijdte van de zorgplicht te verduidelijken, in samenspraak met het IPO, de VNG, de UvW en de Vewin.

4.2.2 Ruimtelijke bescherming van huidige en toekomstige drinkwaterbronnen

Aan de ruimtelijke bescherming van drinkwaterbronnen wordt gewerkt via onder meer de Structuurvisie Ondergrond (Programma Bodem en Ondergrond), het aanwijzen van aanvullende strategische voorraden door provincies en Nationale rondwaterreserves. Hierbij geldt het adagium ‘beschermen om te blijven’.

Structuurvisie Ondergrond

De Structuurvisie Ondergrond (STRONG) bevat het landelijk beleid voor activiteiten die in de ondergrond plaatsvinden. Doel is om ondergrondse activiteiten duurzaam, veilig en efficiënt te laten plaatsvinden. De opgave daarbij is het zoeken naar een goede balans tussen beschermen en benutten van grondwater voor de drinkwatervoorziening en het bieden van ruimte voor mijnbouwactiviteiten voor de energievoorziening. De structuurvisie bevat (de uitwerking van) het nationale beleid voor de ondergrond, specifiek gericht op de nationale belangen ‘drinkwatervoorziening’ en ‘mijnbouwactiviteiten’ en bevat uitgangspunten voor het maken van afwegingen over het gebruik van de ondergrond. Dit om te zorgen dat er in de toekomst voldoende mogelijkheden zijn voor de winning van grondwater voor de drinkwatervoorziening. Daarbij draagt STRONG bij aan de noodzakelijke belangenafweging, zodat er ook voldoende ruimte blijft voor toekomstige mijnbouwactiviteiten. Provincies regelen de bescherming van waterwingebieden, grondwaterbeschermingszones en boringsvrije zones rondom bestaande winningen in hun omgevingsverordening.

De Structuurvisie Bodem en Ondergrond wordt vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet (op basis van een gelijkstellingsbepaling) van rechtswege omgezet in een programma: Programma Bodem en Ondergrond.

Aanvullende Strategische Voorraden (ASV)

Een scenario-analyse van het RIVM (2015)⁶ heeft laten zien dat bij het maximumscenario in 2040, waarbij gemiddeld over Nederland sprake is van stijging van de drinkwatervraag met 30 procent, landelijk te weinig vergunningsruimte en productiecapaciteit is om aan de drinkwatervraag te voldoen. Bij het trendscenario resteren op landelijk niveau geringe reserves. Hierbij geldt dat de reserves onevenwichtig verdeeld zijn; in sommige delen van Nederland zijn er voldoende reserves, in andere delen zijn er tekorten. Daarom is in de Structuurvisie Ondergrond afgesproken dat provincies samen met drinkwaterbedrijven met voorstellen komen om ook in toekomst aan de drinkwatervraag te kunnen voldoen. Daartoe zullen Aanvullende Strategische Voorraden worden aangewezen.

Provincies en drinkwaterbedrijven hebben hiertoe de ‘Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040’ uitgevoerd. Op basis van deze verkenning wijzen de provincies in 2021 of 2022 gebieden aan voor de ASV's. Provincies leggen deze gebieden vast in de Omgevingsverordening en stellen er een beschermingsbeleid voor op. In de uitwerking worden ook alternatieve bronnen en mogelijkheden voor drinkwaterbesparing meegenomen. Inmiddels heeft een aantal provincies aanvullende strategische voorraden in beeld en vastgesteld. Voor andere provincies is het proces nog gaande en volgt aanwijzing in 2021 of 2022. Het is van belang, zoals in STRONG, is afgesproken dat provincies hiertoe onder meer in overleg zullen treden met het Rijk en andere betrokken partijen.

Herijking grondwaterbeschermingsbeleid

Provincies werken aan een herijking van het grondwaterbeschermingsbeleid. Doel is om de bescherming van gereserveerde en nog te reserveren grondwatervoorraden aan te laten sluiten bij actuele ontwikkelingen en trends. Het grondwaterbeschermingsbeleid moet invulling geven aan het principe van ‘beschermen om te blijven’, omdat het niet eenvoudig is om grondwaterwinningen te verplaatsen. Hiertoe dient het beschermingsbeleid gericht te zijn op het beheersen van de risico's van toenemende activiteiten in de boven- en ondergrond. Ook moet flexibel kunnen worden ingespeeld op actuele en toekomstige ontwikkelingen, zonder de langetermijnambitie en doelen van het beschermingsbeleid uit het oog te verliezen.

Drinkwaterbedrijven en provincies hebben in 2020 een verkenning laten uitvoeren naar de implementeerbare mogelijkheden voor herijkt grondwaterbeschermingsbeleid. In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater maken betrokken partijen afspraken over de implementatie van aanbevelingen die volgen uit deze verkenning. Onderdeel hiervan is ook monitoring van de voortgang van het ASV-traject en het evalueren van de bescherming van de strategische voorraden.

⁶ Scenario's drinkwatervraag 2040 en beschikbaarheid bronnen (RIVM, 2015)

Nationale Grondwaterreserves (NGR)

Nationale Grondwater Reserves zijn diep gelegen, zeer oude en schone grondwatervoorraden, die eeuwenlang goed bewaard zijn gebleven. Voorbeelden hiervan zijn de Roerdalslenk in Noord-Brabant en Limburg, de zoetwaterbel onder de Veluwe met uitlopers onder Zuidelijk en Oostelijk Flevoland en de zoetwaterbel in Zuidwest-Friesland. Deze voorraden zijn waardevol als natuurlijk kapitaal en kunnen worden ingezet voor de drinkwatervoorziening als ontwikkelingen in de verre toekomst daartoe aanleiding geven. Het Rijk heeft de globale begrenzing van Nationale Grondwater Reserves opgenomen in de Structuurvisie Ondergrond (STRONG). Deels worden deze gebieden al ingezet voor drinkwaterproductie of aangewezen als Aanvullende Strategische Voorraden.

Vanuit STRONG wordt gewerkt aan de volgende acties die betrekking hebben op drinkwater:

- Het Rijk bepaalt in nader overleg met de provincies de begrenzing van de Nationale Grondwater Reserves in de diepte, zodat het gebruik van de ruimte boven of onder deze voorraden door andere activiteiten niet onnodig wordt beperkt. Daarbij worden de relevante partijen, waaronder gemeenten, waterschappen, de mijnbouwsector, de bodemenergiesector, landbouworganisaties en de drinkwatersector betrokken.
- Het Rijk treedt in overleg met betrokken partijen om te bepalen welke ontwikkelingsmogelijkheden en beperkingen er zijn voor het benutten van bodemenergie, geothermie en landbouw binnen deze gebieden en of er eventueel een aanvulling op het bestaande beschermingsregime benodigd is. Daarbij zal het Rijk niet in de taken en bevoegdheden van de provincies met betrekking tot het grondwaterbeheer treden.
- Provincies geven per Nationale Grondwater Reserve aan wat de samenhang is met Aanvullende Strategische Voorraden. Bij onttrekkingen uit de grondwatervoorraden van de Nationale Grondwater Reserves geldt als uitgangspunt dat deze voorraden schoon blijven en niet worden uitgeput.
- Provincies nemen het voortouw om een landelijk overzicht te maken van de Aanvullende Strategische Voorraden en de wijze waarop deze beschermd worden.
- Het Rijk en de provincies zetten zich in om de driedimensionale ruimtelijke begrenzing van de Nationale Grondwater Reserves en de Aanvullende Strategische Voorraden op te nemen in de Basisregistratie Ondergrond (BRO).



Figuur 4. Globale begrenzing Nationale Grondwaterreserves.
Bron: Structuurvisie Ondergrond

Onderzoek naar beschikbaarheid van voldoende drinkwaterbronnen op lange termijn

Het zorgen voor voldoende drinkwater van goede kwaliteit voor nu en in de toekomst vergt inzicht in de ontwikkeling van de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen, ook op de lange termijn. Het is nodig om ver vooruit te kijken zodat beschermingsmaatregelen en trajecten om nieuwe drinkwaterbronnen in gebruik te nemen tijdig gestart kunnen worden. Het ASV-traject focust op voldoende voorraden tot 2040. Om ook landelijk zicht te krijgen op de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen op de langere termijn (2050, met doorkijk naar 2100) wordt – in aansluiting op het ASV-traject – een verkenning uitgevoerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de nieuwe klimaatscenario's (de zogeheten Deltascenario's), die in 2023 beschikbaar komen. Ook wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van de drinkwatervraag, mede in het licht van nog te maken strategische keuzes over de aanpak om zuiniger met drinkwater om te gaan.

De verkenning moet uitwijzen of aanvullend beleid nodig is om voldoende beschikbaarheid van drinkwaterbronnen te kunnen garanderen. Dit vraagt mogelijk om over provinciegrenzen heen te kijken, bijvoorbeeld omdat het gewenst is om oppervlaktewaterwinningen meer stroomopwaarts te situeren vanwege verzilting. In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater maakt het Rijk afspraken met provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven over de scope van en randvoorwaarden voor de verkenning, mogelijke vervolgacties en de bijbehorende besluitvorming.

4.2.3 Verkennen van randvoorwaarden voor alternatieve bronnen voor bereiding van drinkwater

Een van de mogelijkheden om de drinkwatervoorziening meer klimaatbestendig te maken is de inzet van alternatieve bronnen voor de drinkwatervoorziening. Door in de toekomst naast de traditionele bronnen van grond- en oppervlaktewater ook andere bronnen in te zetten, kan ingespeeld worden op veranderende omstandigheden of seizoensinvloeden. Dit vermindert de druk op bestaande drinkwaterbronnen (bijvoorbeeld door het afvlakken van pieken of het vergroten van grondwatervoorraden) en draagt bij aan de continuïteit en robuustheid van de drinkwatervoorziening.

Alternatieven zijn onder meer regenwater, brak grondwater, effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI) of industriële afvalwaterzuiveringsinstallaties (IAZI) en uitslagwater⁷. Ook het gebruik van oppervlaktewater of oevergrondwater als bron, in gebieden waar nu grondwater wordt gebruikt, en de kunstmatige infiltratie van oppervlaktewater in de bodem vormen een alternatief. De geschiktheid van een alternatieve bron hangt af van de beschikbaarheid en winbaarheid van de bron, de waterkwaliteit, beschermingsmogelijkheden, risico's voor de volksgezondheid, leveringszekerheid, de integrale milieubaten- en lasten, de locatie, de technische haalbaarheid, de ruimtelijke inpasbaarheid en impact op de omgeving, de kwaliteitsborging en de mate waarin gebruik kan worden gemaakt van de bestaande drinkwaterinfrastructuur. Deze aspecten bepalen grotendeels de kosten van het drinkwater afkomstig van een alternatieve bron. Ook maatschappelijke acceptatie (consumentenvertrouwen) is een factor om rekening mee te houden.

In deze beleidsperiode werkt het Rijk samen met betrokken partijen de randvoorwaarden uit voor een veilige en duurzame inzet van alternatieve bronnen voor de bereiding van drinkwater. Het RIVM voert hiertoe in 2021 een verkenning uit. Ook wordt in kaart gebracht wat er juridisch nodig is om alternatieve bronnen voor drinkwater in te kunnen zetten. De rol van het Rijk bestaat hierbij uit het creëren van de randvoorwaarden voor de inzet van alternatieve bronnen voor drinkwater. Indien nodig past het Rijk wet- en regelgeving aan, zodat in de praktijk ervaring kan worden opgedaan met de inzet van alternatieve drinkwaterbronnen. Uitgangspunt is en blijft dat het drinkwater moet voldoen aan de wettelijke Europese en nationale kwaliteitsnormen.

4.3 Implementatie- en uitvoeringsagenda

In de gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater worden de volgende acties opgenomen die zich richten op de beschikbaarheid van voldoende en toekomstbestendige drinkwaterbronnen:

- **Herijken grondwaterbeschermingsbeleid en monitoren voortgang ASV-traject.** Het IPO en de Wewin hebben, in samenspraak met het Rijk, in 2020 een verkenning laten uitvoeren naar de implementeerbare mogelijkheden voor een herijking van het grondwaterbeschermingsbeleid. In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater maken betrokken partijen afspraken over de implementatie van aanbevelingen die volgen uit deze verkenning. Onderdeel hiervan is ook monitoring van de voortgang van het ASV-traject en het evalueren van de bescherming van de strategische voorraden.
- **Onderzoek naar beschikbaarheid van voldoende drinkwaterbronnen op lange termijn.** Het Rijk gaat in 2023 een onderzoek uitvoeren naar de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen op de lange termijn (2050 met doorkijk naar 2100). In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater maakt het Rijk afspraken met provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven over de scope van en randvoorwaarden voor de verkenning, mogelijke vervolgacties en bijbehorende besluitvorming.
- **Verduidelijken reikwijdte zorgplicht.** In de praktijk zijn er vragen over de toepassingsbreedte van de zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Daarom verduidelijkt het Rijk in 2021 de reikwijdte van de zorgplicht, in aanvulling op de handreiking die het RIVM in 2018 heeft opgesteld voor drinkwaterbedrijven en overheden.
- **Verkennen van randvoorwaarden voor de inzet van alternatieve bronnen voor bereiding van drinkwater.** Een van de mogelijkheden om de drinkwatervoorziening meer klimaatbestendig te maken is de inzet van alternatieve bronnen voor de bereiding van drinkwater. In 2021 verkennt het Rijk samen met betrokken partijen wat nodig is om alternatieve bronnen op een veilige en duurzame manier te gebruiken voor de bereiding van drinkwater.

⁷ Radicaal nieuwe bronnen voor drinkwater (KWR, 2019)

Een van de mogelijkheden om de drinkwatervoorziening meer klimaatbestendig te maken is de inzet van alternatieve bronnen voor de drinkwatervoorziening naast de traditionele bronnen grond- en oppervlaktewater.



5 Goede kwaliteit drinkwaterbronnen

Dit hoofdstuk gaat over de kwaliteit van drinkwaterbronnen. Hierbij gaat het zowel om oppervlakte- als grondwaterbronnen. Doel is een goede kwaliteit van drinkwaterbronnen. Dit vraagt om blijvende aandacht voor waterkwaliteit en bescherming van bestaande drinkwaterwinningen, waaronder de aanvullende strategische voorraden en de nationale grondwatervoorraden.

Goede samenwerking en afstemming tussen de betrokken beleidsterreinen is van groot belang voor het borgen van de kwaliteit van drinkwaterbronnen. Deze samenwerking krijgt vorm in de implementatie van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn, het Actieprogramma Nitraatrichtlijn, de herijking van het grondwaterbeschermingsbeleid voor bestaande winning en via de gebieds- en rivierdossiers drinkwatervoorziening die de basis vormen voor de Stroomgebiedbeheerplannen.

5.1 Opgave

Kwaliteit van drinkwaterbronnen staat onder toenemende druk

De drinkwaterkwaliteit in Nederland is zeer goed⁸. Tegelijkertijd vraagt de kwaliteit van drinkwaterbronnen aandacht. Uit het addendum van de Nationale Analyse Waterkwaliteit (2020)⁹ en de Staat Drinkwaterbronnen (2020)¹⁰ blijkt dat de kwaliteit bij veel winningen en innamepunten niet voldoet aan de norm. Ongeveer 60 procent van het Nederlandse drinkwater wordt geproduceerd uit opgepompt grondwater. Bij ruim de helft van de bestudeerde grondwaterwinningen zijn antropogene stoffen aanwezig in het ruwwater. Hierbij gaat het vooral om gewasbeschermingsmiddelen, nitraat en opkomende stoffen. Ongeveer 40 procent van het Nederlandse drinkwater wordt gewonnen uit oppervlaktewater en oevergrondwater. Bij alle oppervlaktewaterwinningen zijn verontreinigingen aangetroffen.

Eind 2019 bleek uit een evaluatie ('fitness check') van de Kaderrichtlijn Water¹¹ dat veel lidstaten, waaronder Nederland, de uitvoering van de KRW moeten versnellen om op tijd de doelstellingen te behalen. Uiterlijk in 2027 moet Nederland de maatregelen hebben genomen, die ervoor zorgen dat de KRW-doelstellingen bereikt kunnen worden. Het Nationaal Waterprogramma en de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 gaan in op de maatregelen die nodig zijn om de goede toestand van de waterlichamen in 2027 te realiseren. Onderdeel hiervan zijn maatregelen die voortvloeien uit de gebieds- en rivierdossiers voor drinkwaterwinningen en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's. De gebiedsdossiers beschrijven de huidige toestand van de winning en mogelijke bedreigingen in de toekomst.

Steeds meer antropogene stoffen in het oppervlakte- en grondwater

Allereerst komen er door menselijk toedoen steeds vaker antropogene stoffen voor in het oppervlakte- en grondwater. Er worden te hoge concentraties waargenomen van stoffen die van nature niet, of niet in die mate, voorkomen, waaronder nitraat, gewasbeschermingsmiddelen en organische microverontreinigingen. Deze stoffen zijn met name afkomstig uit, deels historische, industriële en agrarische activiteiten, maar ook stedelijk afvalwater draagt bij aan belasting met microverontreinigingen. Ook zijn er historische bodemverontreinigingen die de grondwaterkwaliteit negatief

⁸ Drinkwaterkwaliteit 2019 (ILT, 2020)

⁹ Addendum bij het Eindrapport van de Nationale Analyse Waterkwaliteit (PBL, 2020)

¹⁰ Staat Drinkwaterbronnen (RIVM, 2020)

¹¹ EU Water Legislation - Fitness Check (Europese Commissie, 2019)

beïnvloeden en uiteindelijk ook van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van het oppervlaktewater. Verder worden er in toenemende mate medicijnresten (humaan of veterinair) en andere nieuwe of opkomende stoffen aangetroffen vanuit huishoudelijke lozingen (stedelijk afvalwater). Medicijnresten zijn voornamelijk een knelpunt voor oppervlaktewater, maar komen ook in toenemende mate in het grondwater voor. Door de toename in het grondwater van stoffen die er van nature niet in voorkomen wordt ook wel gesproken over de 'vergrijzing van het grondwater'.

Bodemenergie- en aardwarmtesystemen

Een tweede ontwikkeling is de toepassing van bodemenergie- en aardwarmtesystemen. In het kader van de energietransitie wordt gezocht naar duurzame warmtebronnen, waaronder bodemenergie en aardwarmte, en mogelijkheden om warmte en energiedragers in de ondergrond, bijvoorbeeld in zoutcavernes, op te slaan. Geothermie en bodemenergiesystemen vormen een mogelijke bedreiging voor de kwaliteit van grondwater. Bij gesloten bodemenergie is er een beperkt risico dat de bodemlussen gaan lekken waardoor er circulatievloeistof, met mogelijk additieven, vrijkomt die het grondwater verontreinigen. Bij de aanleg van gesloten en open bodemenergiesystemen kunnen afsluitende kleilagen boven water-voerende pakketten doorboord worden. Wanneer de boorgaten niet goed worden afgesloten kunnen kortsluitingsstromen ontstaan waarbij water van verschillende kwaliteit van de ene grondwaterlaag naar de andere kan stromen, met mogelijke verontreiniging van schoon grondwater tot gevolg. Bij de aanleg en het gebruik van aardwarmtesystemen spelen vergelijkbare risico's op lekkage en kortsluitingsstromen. Het aantal bronboringen ligt echter een stuk lager dan bij bodemenergiesystemen. Bij onverhoopte lekkages is de kans op verontreiniging daarentegen groter. Er zijn daarvoor wel diverse risicobeperkende maatregelen mogelijk.

Ook voor de (seizoens)opslag van warmte wordt naar de ondergrond gekeken. Hierbij gaat het om warmte-koudeopslag (WKO), middelhogetemperatuuropslag (MTO) en hogetemperatuuropslag (HTO). Ondergrondse opslag van warmte kan leiden tot temperatuurverhoging van het grondwater. Deze ontwikkelingen brengen risico's mee voor de kwaliteit van het grondwater. De Nationale Omgevingsvisie en STRONG geven richting aan het maken van keuzes tussen het beschermen van de drinkwaterbronnen en de benutting van bodem en ondergrond voor andere gebruiksfuncties. Provincies hebben voor bestaande waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden bodemenergie en mijnbouw veelal uitgesloten. Uitgangspunt bij het aanwijzen van strategische voorraden drinkwater is om rekening te houden met de mogelijkheden voor de energietransitie en deze niet onnodig te beperken.

Klimaatverandering

Een derde opgave voor de kwaliteit van drinkwaterbronnen vloeit voort uit klimaatverandering. De kans op droge periodes en lage rivier- en beekafvoeren groeit. Wanneer de vracht van lozingen gelijk blijft bij lage rivierafvoeren, nemen de concentraties van verontreinigingen in oppervlaktewater toe. Drogere perioden als gevolg van klimaatverandering kunnen leiden tot verzilting. De verzilting wordt versterkt door bodemdaling, zoute kwel en door toename van grondwater-onttrekkingen. Hogere temperaturen kunnen vaker leiden tot bloei van blauwalgen. Daarmee heeft klimaatverandering een negatieve invloed op de geschiktheid van bronnen voor drinkwaterbereiding. De impact van klimaatverandering varieert per regio en per type bron (oppervlaktewater of grondwater).

5.2 Beleid

Het beleid om de kwaliteit van drinkwaterbronnen te borgen gaat uit van het adagium ‘beschermen om te blijven’ en richt zich in deze beleidsperiode op:

- het verbeteren van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater;
- samenwerking met bovenstroomse landen;
- de aanpak van (historische) bodemverontreiniging;
- winningen buiten beheer van drinkwaterbedrijven.

5.2.1 Verbeteren kwaliteit oppervlakte- en grondwater

De Kaderrichtlijn Water geeft richting aan het verbeteren van de waterkwaliteit. Doel is voldoende chemisch schoon en ecologisch gezond water voor duurzaam gebruik. In navolging van de Delta-aanpak Waterkwaliteit (2016-2020) werken het Rijk, waterschappen, drinkwaterbedrijven, provincies, gemeenten, kennisinstituten, natuur-, zorg- en landbouworganisaties en de industrie samen aan het verbeteren van de waterkwaliteit. Hierbij ligt de focus op het beperken en tegengaan van nutriënten (nitraat en fosfaat uit mest), gewasbeschermingsmiddelen, opkomende stoffen en medicijnresten in het grond- en oppervlaktewater. De bevoegde gezagen nemen ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid maatregelen die bijdragen aan een goede chemische en/of microbiologische kwaliteit van drinkwaterbronnen. Preventie en het aanpakken van verontreinigingen daar waar ze ontstaan (bronaanpak) vormen hierbij het uitgangspunt.

Beperken van nutriënten in waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden

Nutriënten zijn voedingsstoffen die van nature in oppervlakte- en grondwater voorkomen, maar ook door menselijke activiteiten in het milieu terechtkomen. De belangrijkste nutriënten hierbij zijn stikstof (onder andere in de vorm van nitraat) en fosfor. Nitraat in drinkwater kan een risico voor de gezondheid vormen. Voor de nutriënten stikstof en fosfor is de bijdrage door de uit- en afspoeling vanuit landbouw- en natuurgronden in 2017 ruim 60 procent van de landelijke belasting¹². In combinatie met klimaatopwarming vergroten de genoemde nutriënten ook het risico van de aanwezigheid van blauwalg in drinkwaterbronnen.

De vereisten van de Nitraatrichtlijn en de KRW vormen een belangrijke basis voor het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid. Hiertoe worden maatregelen geformuleerd in actieprogramma's Nitraatrichtlijn en stroomgebiedbeheerplannen. In december 2021 wordt het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022-2025) vastgesteld. Daarnaast worden nieuwe stroomgebiedbeheerplannen opgesteld voor de periode 2022-2027. De beleidsuitkomsten van de herbezinning op het mestbeleid, waar de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan heeft gewerkt, zijn een belangrijke pijler voor de maatregelen op korte en middellange termijn om uitspoeling van nutriënten naar waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden te beperken en zo de drinkwaterbronnen te beschermen.

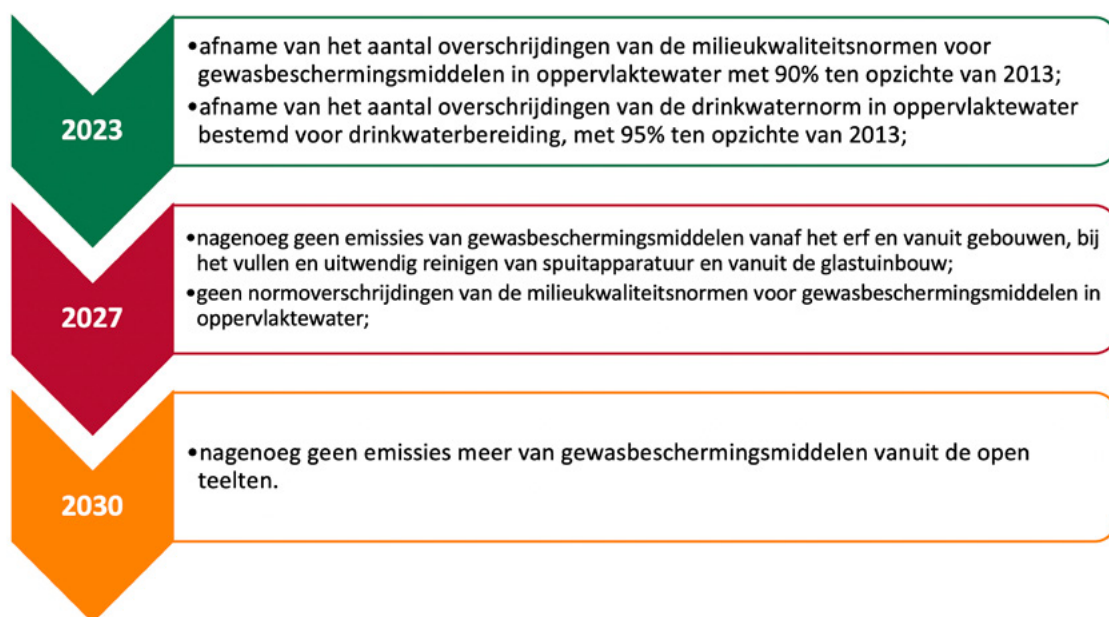
De herziene Drinkwaterrichtlijn schrijft afstemming voor tussen monitoring en maatregelen gericht op het borgen van een goede drinkwatervoorziening en de monitoring en maatregelen die onder de KRW worden genomen. Dit geldt ook voor maatregelen die in het kader van de Nitraatrichtlijn genomen worden. Bij de maatregelen moeten de lidstaten eerst kijken naar aanpak aan de bron. Dit is vergelijkbaar met de preventieladder zoals die in Nederland wordt gehanteerd.

Gefaciliteerd door het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) wordt in 34 grondwaterbeschermingsgebieden gebiedsgericht gewerkt aan het halen van de doelstelling voor nitraat. Agrariërs gaan vrijwillig aan de slag met maatregelen die passen bij het bedrijf en die binnen de specifieke omstandigheden het meest effectief zijn. Bij onvoldoende resultaat zullen aanvullende maatregelen worden opgelegd. Deze procedure is opgenomen in het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn, aansluitend op de afspraken in de Bestuursovereenkomst over terugdringing van nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden.

¹² Belasting van het oppervlaktewater door landbouw en natuur, 1990-2018 (Compendium voor de leefomgeving, 2020)

Beperken van gewasbeschermingsmiddelen in het grond- en oppervlaktewater

Gewasbeschermingsmiddelen zijn van belang voor een goede oogst, maar kunnen een negatieve invloed hebben op onder meer de kwaliteit van drinkwaterbronnen. In 2020 heeft het Ministerie van LNV het 'Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030' gepubliceerd. Deze is opgesteld in samenwerking met vertegenwoordigers vanuit de land- en tuinbouw, de gewasbeschermingsmiddelenindustrie, natuur- en milieuorganisaties en de watersector. Uitgangspunt is dat de KRW-doelen voor 2027 worden gehaald. Daarbij bevat het uitvoeringsprogramma de volgende tussendoelen, op weg naar nagenoeg geen emissies in 2030:



Hieraan wordt gewerkt met het 'Hoofdlijnenakkoord waterzuivering glastuinbouw', het 'Pakket van maatregelen emissiereductie gewasbeschermingsmiddelen open teelten' en de aanvullende acties die in het uitvoeringsprogramma zijn opgenomen. Deze acties zijn onder andere gericht op het stimuleren van de toepassing van emissiebeperkende maatregelen door agrarische ondernemers.

Beperken van medicijnresten in het grond- en oppervlaktewater.

De Nederlandse bevolking gebruikt steeds meer medicijnen en dit gebruik zal in de komende decennia waarschijnlijk stijgen door de toenemende vergrijzing en het aantal inwoners met een chronische ziekte. De resten van deze medicijnen en hun afbraakproducten komen via urine en ontlasting in het riool en daarna in het oppervlaktewater terecht. Deze resten kunnen een negatief effect hebben op planten en dieren die in het water leven en bemoeilijken de bereiding van drinkwater.

De Nationale Analyse Waterkwaliteit (2020) laat zien dat medicijnresten zeer geregeld worden aangetroffen in oppervlaktewater. Niet alleen in de buurt van rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), maar ook elders, in kleine en grote rivieren en bij innamepunten voor de drinkwatervoorziening. Uit de Staat Drinkwaterbronnen (2020) blijkt dat medicijnresten op dit moment met name worden aangetroffen bij de oppervlaktewaterwinningen en oevergrondwaterwinningen, maar steeds vaker ook bij grondwaterwinningen, bijvoorbeeld door infiltrerend oppervlaktewater of mogelijke lekkages in rioolstelsels.

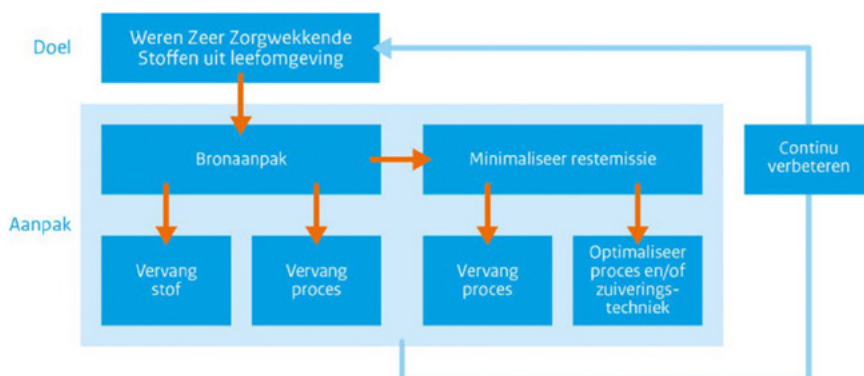
Met de Ketenaanpak Medicijnresten uit Water werken partijen in de zorgketen en de waterketen samen om een reductie te bewerkstelligen in de emissie van medicijnresten naar het water, op een zodanige manier dat de zorg geborgd blijft. De partijen in de zorg- en waterketen werken aan de realisatie van de gemaakte afspraken zoals beschreven in het Uitvoeringsprogramma 2018-2022 Medicijnresten uit water. Zo hebben meerdere waterschappen zich gecommitteerd aan de realisatie van aanvullende zuiveringstechnieken op de rioolwaterzuiveringen (met een Community of Practice medicijnresten), en werken de zorgaanbieders via de Green Deal Duurzame Zorg samen om de milieu-impact van de zorg te reduceren.

Zeer zorgwekkende stoffen zoveel mogelijk weren uit de leefomgeving.

Nederland pakt Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) met voorrang aan. Deze stoffen zijn gevaarlijk voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, de voortplanting belemmeren of zich in de voedselketen ophopen. Mensen en ecosystemen kunnen in contact komen met ZZS via het milieu (lucht, water of bodem), voedsel, de werkplek, of via producten zoals huishoudchemicaliën. Het beleid richt zich op het voorkomen van ZZS in het milieu. Voor de circa 1400 stoffen op de ZZS-lijst geldt daarom het strengste emissiebeleid.

In het vergunningverleningsproces geldt een informatie- en minimalisatieplicht waarbij partijen die een vergunning hebben om ZZS te emitteren elke vijf jaar bezien of de emissie gestopt of gereduceerd kan worden. Doel is het weren van deze stof uit de leefomgeving. Een zeer zorgwekkende stof kan worden gebruikt in een productieproces, maar op grond van de minimalisatieverplichting dient de lozer zo veel mogelijk te voorkomen dat de stof vrij komt in het milieu en toe te werken naar het geheel beëindigen hiervan.

De aanpak van zeer zorgwekkende stoffen vraagt om een integrale benadering van beleid en uitvoering (vergunningverlening, toezicht, handhaving). Dat betekent een focus op alle milieucompartimenten en de totale keten (figuur 6). Naast het voorkomen dat ZZS in het milieu terecht komen, is het van belang om reeds aanwezige verontreinigingen te monitoren en waar nodig op te ruimen. De problematiek met stoffen die behoren tot de PFAS-groep laat immers zien dat één stof zich kan verspreiden via lucht, water én bodem. Dat maakt de aanpak voor stoffen complex.



Figuur 5. Emissiebeleid ZZS (bron: Uitvoeringsprogramma aanpak opkomende stoffen in water, 2019)

Voorkomen en terugdringen van opkomende stoffen

Opkomende stoffen worden gedefinieerd als niet (wettelijk) genormeerde stoffen, waarvan de schadelijkheid nog niet (volledig) is vastgesteld. Het gaat om een grote diversiteit aan antropogene stoffen, bijvoorbeeld uit afvalwaterlozingen van chemische industrie, geneesmiddelen of huishoudelijke producten. Vaak is het lastig om de bron te herleiden. Voor opkomende stoffen is een signaleringswaarde van 0,1 microgram/liter afgesproken als een 'early warning': als deze signaleringswaarde wordt overschreden, volgt nader onderzoek naar de gezondheidsrisico's van de stof. Het is mogelijk dat een nieuw aangetroffen stof na een risicobeoordeling als zeer zorgwekkende stof wordt aangemerkt.

Op het gebied van opkomende stoffen vormen Poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS) een risico. Deze stoffen zijn persistent, mobiel, toxisch en bioaccumulerend. Door hun mobiliteit zijn PFAS moeilijk te verwijderen uit water met conventionele zuiveringstechnieken. PFAS worden aangetroffen in de bodem en oppervlaktewater en in beperkte mate in het grondwater.

De Europese Unie ondersteunt initiatieven van lidstaten voor de inzet van strengere toelatingseisen voor schadelijke stoffen. Nederland trekt samen met Duitsland op voor strengere toelatingseisen van GenX-gerelateerde stoffen binnen REACH. REACH is een Europese verordening voor het stoffenbeleid en staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en Restrictie van Chemische stoffen. Ook neemt Nederland het initiatief voor een Europees PFAS-verbod. De Europese Commissie zal binnen een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn een watchlist vaststellen met opkomende stoffen, inclusief een meetverplichting en richtwaarde voor het nemen van actie. Het Ministerie van IenW draagt zorg voor inbreng van Nederlandse kennis bij de uitwerking van de watchlist (zie ook paragraaf 7.2.1).

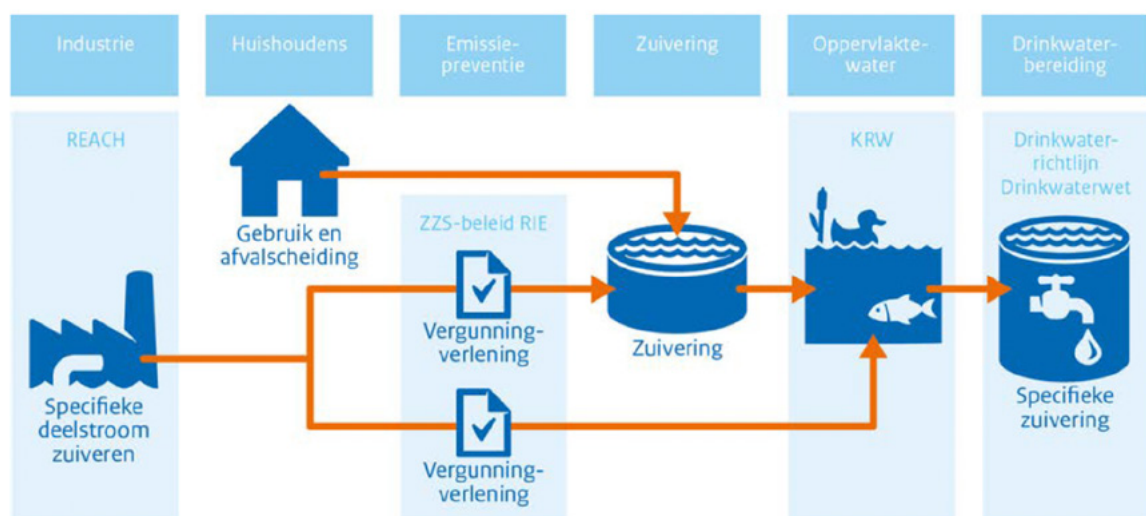
Aanpak bij de bron is voor opkomende stoffen het belangrijkste uitgangspunt. Op Europees niveau zijn het toelatingsbeleid (waaronder REACH) en het stellen van eisen aan industriële lozingen belangrijke instrumenten. Op nationaal niveau zijn eind 2020 op basis van de Versnellingstafels van de Delta-aanpak afspraken rondom waterkwaliteit gemaakt met IPO, VNG, Unie van Waterschappen en Vewin over het doelbereik van de KRW en over de verbetering van de aanpak van opkomende stoffen en medicijnresten. De verbetering van de aanpak van opkomende stoffen richt zich deels op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het beleid is verder gericht op versterking van de informatievoorziening over stoffen en mogelijke risico's, het voorkomen van nieuwe risico's van (potentieel) zorgwekkende stoffen door het terugdringen van het gebruik van deze stoffen en het voorkomen van verdere verspreiding door het stellen van normen voor grondtoepassingen.

Safe-by-design

Het voorkomen van nieuwe risico's van (potentieel) zorgwekkende stoffen gebeurt onder meer via het stimuleren van *safe-by-design*-principes, substitutie en innovatie. *Safe-by-design* houdt in dat veiligheid voor mens en milieu in een zo vroeg mogelijk stadium van stof-, materiaal-, product- en procesontwikkeling wordt meegenomen. Voor chemische stoffen moeten soms veiligere alternatieven ontwikkeld worden. Die alternatieven kunnen zowel chemisch als niet-chemisch zijn. Nederland zet in de EU al jaren actief in op *safe-by-design*, ook met het oog op de toekomstige overgang naar een circulaire economie. Daarbij is aandacht voor de link met circulair ontwerp, waarbij aspecten als traceerbaarheid, afbreekbaarheid en verwijderbaarheid een rol spelen.

Uitvoeringsprogramma Aanpak Opkomende Stoffen

In het Uitvoeringsprogramma Aanpak Opkomende Stoffen wordt gewerkt aan een structurele aanpak van opkomende stoffen. Dit uitvoeringsprogramma richt zich op de stoffen die in het (water)milieu terechtkomen via industriële lozingen en huishoudens. Het accent ligt hierbij op de verbeteropgave bij de regulering van industriële puntlozingen.



Figuur 6. De keten van chemische stoffen naar het water, met aangrijpingspunten in de verschillende onderdelen van de keten. De lichtblauwe kaders geven het belangrijkste bijbehorende beleid en de regelgeving weer (bron: Uitvoeringsprogramma aanpak opkomende stoffen in water, 2018)

Kennisimpuls Waterkwaliteit

In de Kennisimpuls Waterkwaliteit werken Rijk, provincies, waterschappen, drinkwaterbedrijven en kennisinstituten aan de ontwikkeling en toepasbaarheid van kennis over de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en de factoren die deze kwaliteit beïnvloeden. Daarmee kunnen waterbeheerders en andere partijen de juiste maatregelen nemen om de waterkwaliteit te verbeteren en de biodiversiteit te vergroten. Er is in dit programma bijvoorbeeld aandacht voor combinatietoxiciteit. Dat wil zeggen, de mogelijkheid dat stoffen die op zichzelf niet in normoverschrijdende concentraties voorkomen, in combinatie met elkaar wel degelijk effecten hebben.

Combinatietoxiciteit

Melamine heeft een lage acute toxiciteit, maar kan onoplosbare complexen vormen met bepaalde, structuurverwante zuren, zoals cyaanuurzuur of urinezuur. Deze kristallen kunnen nierschade veroorzaken. Bij langdurige blootstelling kunnen blaas- en/of nierstenen ontstaan, wat in proefdieren uiteindelijk tot blaaskanker kan leiden. Uit onderzoek met onder andere ratten, katten, honden, varkens en vissen is gebleken dat de effecten van de combinatie van melamine en cyaanuurzuur groter zijn dan wanneer de stoffen apart worden toegediend. Daarom is de drinkwaterrichtwaarde voor melamine afhankelijk gemaakt van de concentratie cyaanuurzuur.

In Europees verband is er groeiend draagvlak om dergelijke effecten mee te gaan wegen in de beoordeling van een stof. Zowel vanuit de bescherming van het drinkwater, als vanuit de ecologische doelen voor de waterkwaliteit is dit belangrijk. Om op een structurele manier met combinatietoxiciteit om te gaan is verdere kennisontwikkeling noodzakelijk.

5.2.2 Samenwerking met bovenstroomse landen

Circa 40 procent van het drinkwater in Nederland wordt bereid met oppervlaktewater¹³. Het water in onze oppervlaktewateren bestaat voor een groot deel uit water dat via Europese rivieren (de Rijn, de Maas, de Schelde, de Eems, de Vecht en de Berkel) wordt aangevoerd uit bovenstroomse landen. Het is daarom van belang om samen te werken met deze landen.

Voor de kwaliteit van de oppervlaktewateren zijn de Kaderrichtlijn Water en de Zero Pollution Ambition van de Europese Commissie leidend. In de internationale riviercommissies werkt Nederland samen met de bovenstroomse waterbeheerders. Zowel in de Internationale commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) als in de Internationale Maas Commissie (IMC) is er naast waterkwaliteit en hoogwater inmiddels aandacht voor watertekorten. Hierbij gaat het onder meer om mogelijke problemen bij drinkwaterinnamepunten als gevolg van langduriger en extremer laagwater of plotse overstromingen na een droogte. Om hun expertise in te brengen zitten ook de oppervlaktewater-drinkwaterbedrijven (verenigd in RIWA-Rijn en RIWA-Maas) bij de Internationale Rijn en Internationale Maas Commissie aan tafel. Begin 2020 is op de Rijnministersconferentie afgesproken om de komende twintig jaar de concentraties microverontreiniging in de Rijn met minstens 30 procent te laten afnemen. Dit zogeheten reductiedoel hebben de negen ministers van de landen in het stroomgebied van de Rijn afgesproken.

Het belang van de al lange tijd functionerende internationale waarschuwings- en alarmeringssystemen voor onverwachte en ongewenste verontreinigingen neemt toe als gevolg van klimaatverandering. Daarnaast wordt ingezet op een beter begrip van het functioneren van het watersysteem bij laag water en een tijdig te verkrijgen gezamenlijk inzicht in mogelijke kansen en bedreigingen voor sterk waterafhankelijke functies zoals drinkwaterproductie.

Bilateraal zijn de operationele samenwerkingscontacten tussen waterbeheerders en vergunningverleners, toezichthouders en handhavers aan de beide kanten van de grens van groeiend belang om een bron van vervuiling tijdig te identificeren. Hierbij past respect voor het perspectief, de wettelijke kaders en procedurele eisen die in het buitenland aanwezig zijn.

5.2.3 Aanpak (historische) bodemverontreinigingen

Vanwege de aanwezigheid van zowel historische verontreinigingen als nieuw aangetroffen stoffen is het belangrijk dat overheden en drinkwaterbedrijven de (grond)waterkwaliteit goed blijven monitoren en kennis blijven ontwikkelen en delen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van risicogebaseerde monitoringsplannen met als uitgangspunt dat de focus op de meest relevante stoffen gelegd wordt.

De aanpak van een bestaande bodemverontreiniging is soms nodig ter bescherming van een drinkwaterwinning. Op basis van het Convenant bodem en ondergrond 2016–2020, en voorlopers daarvan, is een groot deel van de ernstige en spoedeisende bodemverontreinigingen inmiddels gesaneerd of geïsoleerd en in beheer genomen. Over de afronding van

¹³ Continu betrouwbaar drinkwater leveren (Vewin, 2019)

de spoedsaneringen zijn en worden bestuurlijke afspraken gemaakt met de decentrale overheden. Deze blijven door het overgangsrecht vallen onder de Wet bodembescherming totdat de sanering ervan is afgerond en goedgekeurd. Het Rijk heeft voor deze saneringen middelen ter beschikking gesteld. Tevens zijn afspraken gemaakt over de aanpak van de zogenaamde KRW-gevallen die individueel wellicht niet spoedeisend zijn, maar in samenhang toch een bedreiging voor de drinkwatervoorziening kunnen vormen. Naarmate de spoedeisende gevallen verder worden afgerond, zal er extra aandacht komen voor de aanpak van deze gevallen. Voor 2021 zijn afspraken gemaakt met decentrale overheden over de aanpak van 'buitenproportionele opgaven' zoals PFAS en diffuus lood. Voor de periode vanaf 2022 worden nog aanvullende afspraken gemaakt over nieuwe bodemkwaliteitsopgaven.

Daarnaast vraagt de mogelijke bedreiging van drinkwaterbronnen door PFAS-stoffen aandacht. De omvang van deze problematiek in bodem en grondwater zal beter in beeld worden gebracht en zo nodig volgen maatregelen.

Aanpak van bodemverontreiniging zal onder de Omgevingswet vooral plaatsvinden vanuit ruimtelijke ontwikkelingen. Van belang is daarbij te borgen dat knelpunten voor de drinkwatervoorziening door de betrokken partijen opgepakt worden. Het beheer van het grondwater is ook onder de Omgevingswet niet bij één bestuurslaag belegd. Samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen is onontbeerlijk, waarbij er voor grondwater een belangrijke regisserende en coördinerende rol is toebedacht aan de provincies. Provincies stellen een regionaal waterprogramma op. Het waterschap dient rekening te houden met en mede uitvoering te geven aan de daarin opgenomen maatregelen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn. Gemeenten zijn betrokken bij maatregelen ter uitvoering van de wettelijke taken van de provincie daar waar een grondwaterverontreiniging wordt veroorzaakt door een inbreng vanuit de vaste bodem waarover zij het beheer voeren.

5.2.4 Winsten buiten beheer van drinkwaterbedrijven

Sommige drinkwaterwinsten in Nederland zijn niet in beheer van de drinkwaterbedrijven. Het gaat hier vooral om eigen winsten op campings en recreatieterreinen, alsook eigen winsten van de voedingsmiddelenindustrie. Ook deze winsten kunnen beïnvloed worden door natuur, landbouw of industriële activiteiten (uit het verleden).

De herziene Europese Drinkwaterrichtlijn verplicht ook voor eigen winsten (vanaf 10 m3 per dag of voor meer dan vijftig mensen) een risicoanalyse en beheersmaatregelen (RA/RM). Bedrijven uit de voedingsmiddelenindustrie die de eigen winst niet voor drinkwater gebruiken mogen worden uitgesloten van deze verplichting en blijven ook voor deze activiteiten onder bevoegd gezag van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De in de voedingsmiddelenindustrie al verplichte risicobeheersing op basis van HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) en de feitedossiers die de voedingsmiddelenindustrie ten behoeve hiervan opstelt, zijn waarschijnlijk al een adequate invulling van de RA/RM-verplichting.

Uiterlijk 12 juli 2027 moeten de overeenkomstig artikel 8 van de Drinkwaterrichtlijn uitgevoerde risicobeoordelingen en risicobeheersmaatregelen gereed zijn. Wegens het kleinschalige karakter van de winsten zal bij het maken van deze risicoanalyses een nauwe samenwerking gezocht worden tussen de overheid als kennisdrager van het grondwatersysteem en de eigenaren van de winsten als kenners van hun directe omgeving.

Aangezien niet voor alle grondwaterwinsten een vergunning benodigd is, bestaat er momenteel geen sluitend overzicht van de locaties van private drinkwaterwinsten met een omvang van minder dan 10 m3 per uur of die minder dan 50 mensen bedienen. Er wordt in het kader van de herziening van de Europese Drinkwaterrichtlijn onderzocht of het nodig is om het beschermingsregime van dergelijke winsten aan te passen. Dit in het licht van de uitspraak van het Europees Hof inzake het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van Richtlijn 91/676/EEG, (C-197/18), de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn en de taak van de overheid om maatregelen te treffen om de volksgezondheid te beschermen.

5.3 Implementatie- en uitvoeringsagenda

In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater worden de volgende acties opgenomen die zich richten op de kwaliteit van drinkwaterbronnen:

- [Verbeteren en monitoren van kwaliteit oppervlaktewater en grondwater in relatie tot de drinkwatervoorziening](#). Het Nationaal Waterprogramma beschrijft het Rijksbeleid dat zich richt op de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater. De beschikbaarheid van voldoende schone drinkwaterbronnen maakt hier onderdeel van uit. In afstemming met de Studiegroep Grondwater wordt inzichtelijk gemaakt hoe de aanpak van diverse verontreinigingen op verschillende ambtelijke en bestuurlijke tafels is belegd en wat het effect is van de maatregelen voor de drinkwatervoorziening. Het Rijk monitort samen met medeoverheden en de drinkwatersector, mede op basis van bestaande analyses, periodiek de staat van de drinkwaterbronnen en de voortgang van maatregelen. De uitkomsten van de monitor worden bestuurlijk besproken om zo vinger aan de pols te houden.
- [Opstellen handreiking voor toepassen preventieladder voor de bescherming van drinkwaterbronnen](#). In 2021 ontwikkelt het Rijk samen met medeoverheden en de drinkwatersector een handreiking voor het toepassen van de preventieladder voor de bescherming van drinkwaterbronnen. De handreiking gaat in op onderwerpen die in de uitvoering om een afweging van belangen vragen.
- [Uitwerken aanbevelingen uit Staat drinkwaterbronnen \(2020\)](#). In het RIVM-rapport Staat drinkwaterbronnen (2020) is geconcludeerd dat de kwaliteit van de drinkwaterbronnen nog niet goed genoeg is om de KRW-doelen te halen en de drinkwaterbronnen duurzaam veilig te stellen. Het RIVM heeft aanbevelingen gedaan om de drinkwaterbronnen beter te kunnen beschermen en de kwaliteit van de bronnen te verbeteren. Samen met medeoverheden en de drinkwatersector werkt het Rijk de conclusies en aanbevelingen van het RIVM uit.
- [Samenwerking met bovenstroomse landen](#). Het Rijk continueert, in afstemming met medeoverheden en de drinkwatersector, gesprekken over waterkwaliteit met de bovenstroomse landen. Hierbij agenderen we nadrukkelijk de kwaliteit van oppervlaktewater- en grondwaterbronnen, waaronder in het Maasstroomgebied, voor de bereiding van drinkwater en maken indien nodig aanvullende afspraken over het terugdringen van verontreinigingen.

A close-up photograph of a modern, polished chrome kitchen faucet. A hand is shown turning the faucet handle, which is positioned vertically. Water is flowing from the spout, creating a dynamic splash of water droplets and bubbles. The background is blurred, showing a kitchen setting with a dark countertop and a sink. The lighting is bright, highlighting the metallic sheen of the faucet and the clarity of the water.

De kwaliteit van de bronnen voor de bereiding van drinkwater staat onder druk. RIVM heeft aanbevelingen gedaan om de drinkwaterbronnen beter te beschermen. Samen met medeoverheden en de drinkwatersector werkt het Rijk deze aanbevelingen uit.

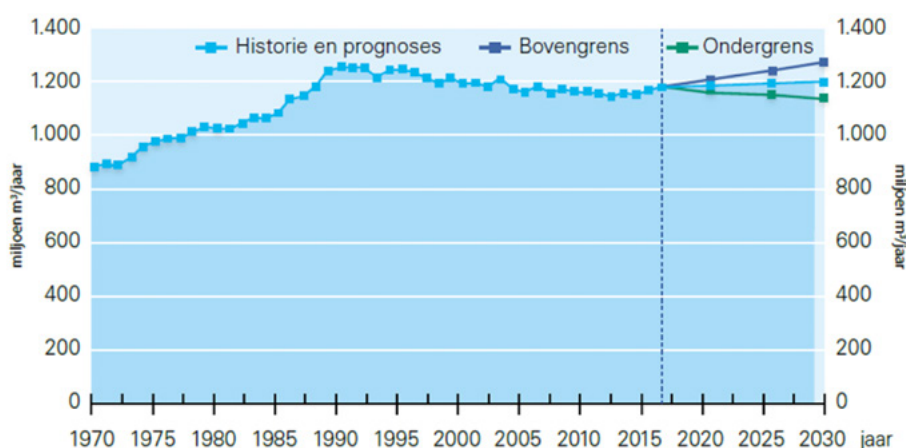
6 Bewust en zuinig drinkwatergebruik

Dit hoofdstuk gaat over bewust en zuinig drinkwatergebruik. Om de druk op de toekomstige drinkvoorziening en het watersysteem te verlichten is bewust en spaarzamer drinkwatergebruik een doel van het drinkwaterbeleid. Een versterkt drinkwaterbewustzijn bij huishoudens en zakelijke gebruikers voorkomt verspilling van drinkwater en vermindert het energiegebruik voor zowel de productie als toepassing van drinkwater. Daarbij wordt ingezet op het juiste water voor het juiste gebruik. Dit moet tevens laagwaardig gebruik van drinkwater tegengaan.

6.1 Opgave

Vraag naar drinkwater neemt toe

De vraag naar drinkwater neemt toe, als gevolg van bevolkingsgroei, klimaatverandering, economische ontwikkelingen en een groeiend drinkwaterverbruik per hoofd van de bevolking. Uit een analyse van Vewin (2017) en cijfers van het CBS (2020) blijkt dat het totale drinkwatergebruik in de periode 1990 – 2014 is afgenomen, maar sinds 2015 weer licht toeneemt. Naar verwachting zet deze toename door (Figuur 8). Hierin zijn regionale verschillen. Zo zijn de bevolkingsgroei en de effecten van klimaatverandering verschillend per regio.



Figuur 7. Prognose drinkwatergebruik (bron: Prognoses en scenario's drinkwatergebruik in Nederland, Vewin, 2017)

Groeiende drinkwatervraag zet drinkwatervoorziening onder druk

De toename van de drinkwatervraag zet de toekomstige drinkwatervoorziening onder druk. Daarbij is er door klimaatverandering in de zomer vaker sprake van een piekvraag. Dit stelt extra eisen aan de (toekomstige) drinkwatervoorziening. De evaluatie van de vorige Beleidsnota Drinkwater bevat dan ook de aanbeveling om meer aandacht te besteden aan drinkwaterbesparing en het beperken van de piekvraag. Hierbij moet waterbesparing integraal onderdeel worden van gebiedsgerichte strategieën die zich richten op het verbeteren van de robuustheid van watersystemen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte (2019) en de voorkeursvolgorde voor regionaal waterbeheer in de Nationale Omgevingsvisie.

6.2 Beleid

Het beleid richt zich op bewust en zuinig drinkwatergebruik. Bewust en zuiniger gebruik van drinkwater verlicht de druk op het (drink)watersysteem, vermindert en beperkt de impact van (dreigende) watertekorten in periode van droogte en verlaagt energiegebruik voor zowel de productie als toepassing van drinkwater. Hierbij wordt ingezet op het juiste water voor het juiste gebruik. Dit moet voorkomen dat drinkwaterbesparing leidt tot een onevenredige toename in het gebruik van ander water. De inzet voor bewust en zuinig drinkwatergebruik maakt onderdeel uit van een bredere aanpak om zuiniger om te gaan met zoet water.

In het drinkwatergebruik wordt vaak onderscheid gemaakt naar twee type gebruikers: huishoudens en zakelijke gebruikers. Circa 70 procent van het totale drinkwatergebruik komt voor rekening van huishoudens. De overige 30 procent wordt geleverd aan zakelijke gebruikers. De mogelijkheden om zuiniger om te gaan met drinkwater variëren per type gebruik. Het beleid voor meer bewust en zuinig drinkwatergebruik vraagt dan ook uitwerking per doelgroep.

6.2.1 Bewust en zuinig huishoudelijk drinkwatergebruik

Sinds 2015 neemt het drinkwatergebruik per hoofd van de bevolking toe, na een jarenlange daling. Momenteel is in Nederland het drinkwaterverbruik per persoon circa 120 liter per dag. Figuur 9 geeft nader inzicht in de ontwikkeling van het huishoudelijk drinkwatergebruik tussen 1995 en 2016. Hieruit blijkt dat met name het watergebruik voor de douche is toegenomen, terwijl voor vrijwel alle andere toepassingen het watergebruik is afgenomen.

Drinkwater in huis naar toepassing

Liter/persoon, per dag	1995	2004	2007	2010	2013	2016
Bad	9,0	2,8	2,5	2,8	1,8	1,9
Douche	38,3	43,7	49,8	48,6	51,4	49,2
Wastafel	4,2	5,1	5,3	5,0	5,2	5,2
Toiletspoeling	42,0	35,8	37,1	33,7	33,8	34,6
Kleding wassen, hand	2,1	1,5	1,7	1,1	1,4	1,3
Kleding wassen, machine	25,5	18,0	15,5	14,3	14,3	14,1
Afwassen, hand	4,9	3,9	3,8	3,1	3,6	3,5
Afwassen, machine	0,9	3,0	3,0	3,0	2,0	2,5
Voedselbereiding	2,0	1,8	1,7	1,4	1,0	1,2
Koffie, thee en water drinken	1,5	1,6	1,8	1,8	1,0	1,3
Overig	6,7	6,4	5,3	5,3	3,4	4,5
Totaal	137,1	123,8	127,5	120,1	118,9	119,2

Figuur 8. Drinkwatergebruik in huis naar toepassing (Bron: Vewin, 2020)

In deze beleidsperiode wordt – in lijn met de aanbevelingen vanuit zowel de evaluatie van de Beleidsnota Drinkwater 2014 als de Beleidstafel Droogte – sterker ingezet op het bewust en zuinig drinkwatergebruik. Een verdere toename van het drinkwatergebruik per hoofd van de bevolking is ongewenst. Hierbij past de inzet van nieuwe instrumenten en maatregelen. Er zijn verschillende soorten maatregelen die bijdragen aan meer bewust en zuinig drinkwatergebruik door huishoudens:

- gedragsmaatregelen, zoals communicatie en gedragscampagnes (evt. in combinatie met digitale watermeters);
- technische maatregelen, zoals drinkwaterbesparende sanitaire voorzieningen;
- juridische maatregelen, zoals een (tijdelijk) sproeiverbod of eisen in het Bouwbesluit voor het verplicht opvangen van regenwater
- economische maatregelen, zoals slimme prijsprikkels, bijvoorbeeld subsidies op regentonnen en andere producten die bijdragen aan waterbesparing.

Communicatie en bewust drinkwatergebruik

Communicatie is één van de middelen om huishoudens meer bewust te maken van hun drinkwatergebruik en hen te stimuleren om zuiniger om te gaan met drinkwater. Daarbij gaat het enerzijds om het structureel verminderen van de vraag naar drinkwater en anderzijds om het verminderen van de piekvraag, tijdens warme en droge periodes. Communicatie in het laatste geval is op korte termijn het meest effectief, omdat mensen de gevolgen van (dreigende) watertekorten ervaren

en de urgentie voelen. Om de toename van drinkwatergebruik structureel af te remmen is echter meer nodig. Drinkwaterbedrijven en provincies organiseren al diverse campagnes die zich richten op bewust en zuinig drinkwatergebruik. Het Rijk wil, als onderdeel van de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater, samen met de drinkwatersector en provincies de gezamenlijke communicatie versterken, gericht op het bevorderen van zuinig en bewust drinkwatergebruik. Dit sluit aan bij een van de nieuwe vereisten uit de Europese Drinkwaterrichtlijn, namelijk om via informatie aan consumenten de bewustwording van waterverbruik te vergroten en daarmee het zuiniger drinkwatergebruik te stimuleren.

Bewust en zuinig zakelijk drinkwatergebruik

Zakelijk gebruik wordt gedefinieerd als al het gebruik van drinkwater door niet-huishoudens.. Hierbij gaat het onder meer om het drinkwatergebruik van industrie, de agrarische sector, horeca, recreatie en overheden. Voor een belangrijk deel gaat het om drinkwater voor consumptietoepassingen, zoals de productie van levensmiddelen. Een ander deel van het drinkwater wordt gebruikt voor toepassingen waarvoor drinkwaterkwaliteit niet strikt noodzakelijk is. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van drinkwater om te koelen of spoelen. Dit wordt ook wel aangeduid met laagwaardig gebruik. Naast kwaliteit kunnen zakelijke gebruikers nog andere redenen hebben om te kiezen voor toepassing van drinkwater. Zo kan leveringsbetrouwbaarheid essentieel zijn voor het productieproces. Ook duurzaamheid is een belangrijk criterium: de inzet van drinkwater kan duurzamer zijn dan het gebruik van andere bronnen.

Ontmoedigen laagwaardig gebruik van drinkwater

De Beleidstafel Droogte heeft eind 2019 de aanbeveling gedaan om laagwaardig gebruik van drinkwater door grootgebruikers te ontmoedigen. Het Rijk wil in deze beleidsperiode dan ook een aanpak ontwikkelen voor het ontmoedigen van laagwaardig gebruik, te beginnen bij nieuwe initiatieven die om drinkwater vragen. De aanpak wordt in de implementatie- en uitvoeringsagenda uitgewerkt, samen met provincies, de drinkwatersector en vertegenwoordigers van grootgebruikers.

Belangrijke eerste stap is het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van laagwaardig drinkwatergebruik door grootgebruikers. Hiertoe wil het Rijk samen met provincies, de drinkwatersector en vertegenwoordigers van grootgebruikers een verkenning uitvoeren naar laagwaardig gebruik van drinkwater en kansen om dit gebruik te ontmoedigen. De Vewin trekt deze verkenning. De waterprofielen die onder regie van het Ministerie van IenW in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de VEMW worden opgesteld door waterbeheerders en de industrie vormen mogelijk een belangrijk startpunt. De waterprofielen geven inzicht in de watervoorziening en waterafhankelijkheid van industriële bedrijven. Ze bevatten gegevens, zoals beschikbare (zoet)waterbronnen, (vergunde) onttrekkingshoeveelheden, risico's en gevolgen van een tekort aan water. Een pilotonderzoek moet inzicht geven in de toegevoegde waarde van de waterprofielen voor de drinkwatervoorziening.

Op basis van de verkenning wil het Rijk in de gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater afspraken maken over de inzet van instrumenten en maatregelen om laagwaardig drinkwatergebruik door (groot)gebruikers te ontmoedigen, met oog voor ongewenste neveneffecten (zoals substitutie door eigen winningen of verslechtering van de drinkwaterkwaliteit door minder doorstroming), de financiële impact, het juiste investeringsmoment en de bijdrage aan andere maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie en de overgang naar een circulaire economie. Mogelijke instrumenten zijn een drinkwaterbesparingsscan, het sluiten van convenanten, het stimuleren van innovatie en hergebruik, en het aanpassen van wet- en regelgeving.

Hierbij is (regionaal) maatwerk nodig, omdat de beschikbare maatregelen om laagwaardig gebruik van drinkwater te verminderen variëren per gebied en type gebruiker. Allereerst zijn er maatregelen die het drinkwatergebruik direct verminderen, zoals waterzuinige installaties. Daarnaast kan laagwaardig gebruikt drinkwater mogelijk worden vervangen door water van een andere kwaliteit, zoals opgewerkt effluent, hergebruik van water door waterstromen te sluiten, cascadering of gebruik van grijs water. De urgentie en mogelijkheden voor drinkwaterbesparing zijn niet overal gelijk, onder meer door verschillen in de beschikbaarheid van alternatieven en de toepassing van drinkwater. Dat betekent ook dat de mogelijkheden om het gebruik van drinkwater voor laagwaardige toepassingen terug te dringen voor de ene zakelijk gebruiker ruimer kunnen zijn dan voor de andere zakelijk gebruiker. Het kan zijn dat er geen haalbaar of duurzaam alternatief voor handen is. Maatwerk is daarom noodzakelijk. Bij het selecteren van passende maatregelen spelen aspecten zoals de beschikbaarheid van een alternatieve bron, de locatie, de terugverdientijd, het investeringsmoment en de energievraag een rol.

Leidingwaterbelasting

Beprijzing kan een instrument zijn dat stimuleert tot een zuinig gebruik van drinkwater, bijvoorbeeld door introductie van extra heffingen op drinkwater. Op rijksniveau wordt sinds het jaar 2000 naast de btw een belasting geheven over leidingwater.¹⁴ Onder leidingwater wordt in dit verband verstaan al het water dat via een aansluiting op een distributienet wordt geleverd aan de verbruiker. Het gaat in principe dus zowel om drinkwater als om water van andere kwaliteit, zoals industrie-water of afvalwater, dat via een aansluiting op een distributienet aan derden als leidingwater ter beschikking wordt gesteld.

Als rijksbelasting heeft de leidingwaterbelasting ten eerste een budgettair doel: het verkrijgen van inkomsten ten behoeve van de algemene middelen, om daaruit de rijksuitgaven te betalen. De belastingen op milieugrondslag spelen daarnaast een rol in de vergroening van het belastingstelsel, waarbij een verschuiving optreedt van directe belastingen naar verbruiksbelastingen, vanuit het uitgangspunt 'de vervuiler/verbruiker betaalt'.¹⁵ Voor huishoudens werd dit in de periode 1999-2000 onder meer gerealiseerd via een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar een nieuwe belasting op leidingwater. Voor bedrijven is de fiscale vergroening alleen via andere maatregelen vormgegeven, bijvoorbeeld in de energiebelasting en de afvalstoffenbelasting.

Om te bereiken dat de leidingwaterbelasting daadwerkelijk neerslaat bij de huishoudens en niet bij bedrijven, is een heffingsplafond ingesteld van 300 m3 per aansluiting per jaar. Als er sprake is van een hoger verbruik, hoeft over het meerdere geen leidingwaterbelasting te worden betaald. Bedrijven betalen over de eerste 300 m3 per jaar weliswaar ook leidingwaterbelasting, maar deze lastenverzwaring was een onbedoeld neveneffect en is daarom generiek teruggedruisd naar het bedrijfsleven. Door de huidige vormgeving kan de leidingwaterbelasting alleen effect hebben op het waterverbruik van kleinverbruikers, en dus met name op het drinkwatergebruik van huishoudens. Waarschijnlijk is dat effect zeer beperkt, omdat uit internationale studies blijkt dat de prijselasticiteit van drinkwater bij huishoudens laag is.¹⁶ Bij bedrijven is de prijselasticiteit naar verwachting hoger – afhankelijk van de bedrijfstak.

Het heffingsplafond in de leidingwaterbelasting is sinds de invoering in 2001 enkele malen ter discussie gesteld. Het meest vergaand gebeurde dat in de periode 2011-2014, toen eerst werd besloten om de leidingwaterbelasting helemaal af te schaffen in het kader van vereenvoudiging van het belastingstelsel.¹⁷ Om budgettaire redenen koos men er in de Begrotingsafspraken 2014 uiteindelijk toch voor vast te houden aan de leidingwaterbelasting, deze te verhogen en het heffingsplafond van 300 m3 per jaar te laten vervallen. Deze maatregel werd opgenomen in het al eerder ingediende Belastingplan 2014.¹⁸ Al snel bleek dit zodanig onevenwichtige gevolgen te hebben voor een kleine groep bedrijven, dat de voorgestelde maatregel bij een volgende nota van wijziging werd veranderd in een degressief tarief met vijf schijven.¹⁹

Conform toezegging aan de Tweede Kamer werd in het voorjaar van 2014 alsnog met de sector onderzocht wat de effecten en mogelijke knelpunten van deze wijzigingen zouden zijn. Dat onderzoek resulteerde erin dat het kabinet terugkwam op het vervallen van het heffingsplafond vanwege een aantal niet beoogde gevolgen.²⁰ Zo bleek – ook bij het degressieve vijf-schijventarief – sprake te zijn van een zeer onevenwichtige lastenverdeling ten laste van een relatief kleine groep bedrijven. Dat zou de betrokken bedrijven kunnen stimuleren om over te stappen op eigen winning, waardoor er geen waterbesparing zou optreden, en wellicht ook onwenselijke onttrekkingen van grond- en oppervlaktewater zouden plaatsvinden. Bovendien zou dat dan ook leiden tot hogere tarieven voor de overige afnemers. Andere nadelen waren ontmoediging van hergebruik van afvalwater/effluent door andere bedrijven en hogere kosten voor specifieke afnemers die deze niet of moeilijk kunnen doorberekenen, zoals zwembaden, scholen en ziekenhuizen.

¹⁴ Wet belastingen op milieugrondslag, hoofdstuk III, belasting op leidingwater.

¹⁵ De OECD heeft aangegeven dat het principe van de vervuiler/gebruiker betaalt nog onvoldoende is toegepast in het Nederlandse waterbeleid. OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

¹⁶ Tarifiering van drinkwater - Analyse en aanbevelingen, SERV, 2014, pag. 35. Er sprake van een relatief inelastische vraag wanneer de prijselasticiteit zich tussen 0 - 1 bevindt (de vraag reageert relatief zwak op een prijsverandering).

¹⁷ Belastingplan 2012, Kamerstukken II 2011/12 33003, nr. 2 en 3.

¹⁸ Belastingplan 2014, tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 13.

¹⁹ Belastingplan 2014, vijfde nota van wijziging, Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 60.

²⁰ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 4 juni 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 95.

De afgesproken verhoging van de leidingwaterbelasting per 1 januari 2014 bleef in stand, maar de afschaffing van het heffingsplafond en invoering van het vijfverschijventarief per 1 juli 2014 werden nog voor inwerkingtreding teruggedraaid. Dit werd vanaf 2015 gedekt uit een verhoging van de energiebelasting in de hogere tariefverschijven. Ook op deze manier kwam de maatregel via een belasting op milieugrondslag ten laste van het bedrijfsleven, maar op een meer evenwichtige manier dan mogelijk was via de leidingwaterbelasting.

Over het heffingsplafond zijn in de Tweede Kamer opnieuw vragen gesteld en er is ook een motie over ingediend.²¹ Dit is voor het Ministerie van IenW aanleiding om ook voor grootverbruikers de mogelijke beprijzing van leidingwater nog eens tegen het licht te houden, zowel vanuit het oogpunt van 'de vervuiler/gebruiker betaalt' als vanuit dat van de bijdrage aan waterbesparing. In de eerder genoemde verkenning naar de meest effectieve instrumenten en maatregelen voor (drink) waterbesparing zullen daarom ook de verschillende opties voor beprijzing van leidingwater voor grootverbruikers in kaart worden gebracht en de voor- en nadelen daarvan. Daarbij wordt ook gekeken naar de samenhang met andere (financiële) instrumenten en de herziening van het belastingstelsel van de waterschappen. Dit alles in afstemming met het Ministerie van Financiën (primair verantwoordelijk voor rijksbelastingen zoals de leidingwaterbelasting) en andere relevante departementen.

6.2.2 Verkenning instrumenten en doelstelling voor drinkwaterbesparing

Het Rijk gaat in samenwerking met de drinkwatersector, belanghebbenden en medeoverheden in 2021 een verkenning uitvoeren naar mogelijke effectieve instrumenten en maatregelen voor drinkwaterbesparing. In de verkenning worden de voor- en nadelen van instrumenten en maatregelen in beeld gebracht, waaronder de verwachte effectiviteit, de kosten, de risico's en de consequenties voor zowel huishoudens als bedrijven. Ook wordt gekeken naar de bijdrage van een instrument of maatregel aan andere maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie en de overgang naar een circulaire economie. Waterbesparende douches leiden bijvoorbeeld niet alleen tot drinkwaterbesparing, maar ook tot energiebesparing. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt naar maatregelen die invloed hebben op het totale jaargebruik en specifieke maatregelen die het piekgebruik verminderen. Piekverbruik vindt bijvoorbeeld plaats tijdens een droge en warme periode, met name in het weekend of 's avonds, en stelt extra eisen aan (investeringen in) de infrastructuur van drinkwaterbedrijven.

Op basis van deze verkenningen maakt het Rijk in de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater in 2022 afspraken met partners over een realistische doelstelling voor drinkwaterbesparing en de inzet van instrumenten en maatregelen. Hierbij kunnen maatregelen per regio variëren. Uitgangspunt blijft dat drinkwaterbesparing niet ten koste mag gaan van de volksgezondheid (o.a. microbiologische veiligheid). Ook moet rekening gehouden worden met de milieu-impact die het realiseren van besparingsmaatregelen met zich meebrengt.

6.3 Implementatie- en uitvoeringsagenda

In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater worden de volgende acties opgenomen die zich richten op bewust en zuinig gebruik van drinkwater:

- **Verbeteren communicatie over bewust drinkwatergebruik door huishoudens.** Het Rijk gaat samen met de drinkwatersector en provincies de communicatie over zuinig en bewust drinkwatergebruik intensiveren en verbeteren. Dit vindt plaats in afstemming met de implementatie van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn.
- **Verkennen en ontwikkelen aanpak bewust en zuinig huishoudelijk drinkwatergebruik.** Het Rijk voert in samenwerking met medeoverheden en de drinkwatersector en belanghebbenden in 2021 een verkenning uit naar mogelijke, effectieve instrumenten en maatregelen voor drinkwaterbesparing bij huishoudens. Op basis van de verkenning naar maatregelen voor bewust en zuinig en bewust drinkwatergebruik maakt het Rijk in 2022 afspraken met betrokken partijen over een realistische doelstelling, de inzet van instrumenten en maatregelen om deze doelstelling te realiseren en de monitoring van het drinkwaterverbruik en de voortgang van maatregelen. Hierbij kan sprake zijn van regionale verschillen en een maatwerkaanpak. Waar nodig past het Rijk wet- en regelgeving aan.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 625, nr. 516 (motie Laçin en Bromet – 27 oktober 2020). Deze motie is aangehouden.

- **Verkennen en ontwikkelen aanpak bewust en zuinig drinkwatergebruik door zakelijke gebruikers.** Het Rijk voert in 2021 samen met medeoverheden, de drinkwatersector en (vertegenwoordigers van) zakelijke gebruikers een verkenning uit naar mogelijke instrumenten en maatregelen gericht op zuinig gebruik en het ontmoedigen van watergebruik waarvoor drinkwaterkwaliteit niet strikt noodzakelijk is. Op basis van een uitwerking van het principe 'het juiste water voor het juiste gebruik' en een onderzoek naar de aard en omvang van laagwaardig gebruik, bepalen de betrokken partijen welke vraag naar drinkwater wordt geacommodeerd en welke bronnen daarvoor worden ingezet. Hierbij worden afspraken gemaakt over de inzet van instrumenten en maatregelen om zuinig gebruik te bevorderen en laagwaardig gebruik door zakelijke gebruikers te ontmoedigen. Er kan daarbij sprake zijn van regionale verschillen en een maatwerkaanpak. Naast communicatie worden ook sturende instrumenten betrokken bij de afwegingen om te komen tot een goede instrumentenmix om water te besparen, bijvoorbeeld in de vorm van beprijzing en aanpassing van (bouw)regelgeving en producteisen. Met deze actie in de implementatie- en uitvoeringsagenda wordt ook de aanbeveling van de Beleidstafel Droogte, om laagwaardig gebruik van drinkwater door grootgebruikers te ontmoedigen, opgevolgd. Op basis van de verkenning naar maatregelen voor bewust en zuinig en bewust drinkwatergebruik maakt het Rijk in 2022 afspraken met betrokken partijen over een realistische doelstelling, de inzet van instrumenten en maatregelen om deze doelstelling te realiseren en de monitoring van het drinkwaterverbruik en de voortgang van maatregelen
- **Onderzoek beprijzing grootverbruikers.** Het Rijk onderzoekt bij de hiervoor genoemde verkenning ook de opties voor en de voor- en nadelen van beprijzing van leidingwater voor grootverbruikers. Voor kleinverbruikers wordt dit al langere tijd toegepast in de vorm van de leidingwaterbelasting. Beprijzing kan bijdragen aan doelen als waterbesparing en circulaire economie en het principe 'de vervuiler/gebruiker betaalt'. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het Ministerie van IenW, in overleg met provincies, drinkwaterbedrijven, waterschappen en bedrijfsleven en relevante departementen. Voor eventuele fiscale instrumenten wordt het primair verantwoordelijke Ministerie van Financiën daarbij betrokken.

Een versterkt drinkwaterbewustzijn bij huishoudens en zakelijke gebruikers voorkomt verspilling van drinkwater. Er wordt ingezet op het juiste water voor het juiste gebruik.

7 Drinkwaterbereiding, -kwaliteit en -levering blijvend op orde

Dit hoofdstuk richt zich op het duurzaam veiligstellen van de drinkwatervoorziening – inclusief kwaliteit, leveringszekerheid en veiligheid van drinkwater – van de bron tot aan de tap. Drinkwater moet voor iedereen schoon, veilig, toegankelijk en betaalbaar zijn. In Nederland zijn de bereiding van drinkwater en de kwaliteitseisen van het drinkwater geregeld via de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Hierbij moet ten minste worden voldaan aan de vereisten van de Europese Drinkwaterrichtlijn. Deze wettelijke kaders borgen de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening, de kwaliteitseisen voor drinkwater, de kwaliteit van materialen die in contact zijn met drinkwater, schrijven monitoring en rapportage voor en stellen eisen aan de toezicht en handhaving. Het drinkwaterbeleid richt zich op het zorgen voor een drinkwatervoorziening die blijvend op orde is en toegankelijk is voor iedereen, het beheersen van risico's, en het adequaat omgaan met actuele of opkomende bedreigingen. Daarnaast is voor het borgen van de levering een veilige, beheersbare en beschermde ligging van de infrastructuur en het voorkomen van kwaliteitsverlies tijdens transport van belang.

7.1 Opgave

Borgen van de drinkwaterkwaliteit

Het drinkwater in Nederland is van goede kwaliteit en de kwaliteitsbewaking is goed op orde.²² De kwaliteitseisen waaraan het drinkwater moet voldoen zijn vastgelegd in het Drinkwaterbesluit.

Een goede drinkwaterkwaliteit vraagt om samenwerking met en over de gehele drinkwaterketen. Kwalitatief goede bronnen en deugdelijke drinkwaterproductie zijn de eerste voorwaarden voor goed drinkwater. Ook het traject naar het punt van levering en tussen het punt van levering en de kraan is van belang voor de kwaliteit van drinkwater. Zoals in voorgaande hoofdstukken beschreven vormen opkomende stoffen en klimaatverandering, met onder meer hogere temperaturen in de infrastructuur, risico's voor de drinkwatervoorziening. Daarom is het voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening belangrijk om van bron tot tap risico's in beeld te brengen en te beheersen. Dat vraagt om doorontwikkeling van risicoanalyse en risicomanagement (RA/RM) en investeringen in kennis en maatregelen om risico's te voorkomen of beperken.

Toegankelijkheid en betaalbaarheid

Iedereen in Nederland moet toegang hebben tot schoon drinkwater en goede en schone sanitaire voorzieningen. Aan die doelstelling, die volgt uit de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, heeft Nederland zich gecommitteerd. Toegang tot drinkwater voor iedereen is tevens een belangrijke toevoeging aan de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn. Dit vloeit voort uit het Europese Burgerinitiatief Right2Water. Veilig en betaalbaar drinkwater moet toegankelijk zijn voor iedereen, met speciale aandacht voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen.

²² Risicoanalyse en risicomanagement van drinkwaterproductie in Nederland (RIVM, 2017).

In Caribisch Nederland ligt er een opgave om drinkwater betaalbaar te houden, omdat de productie en levering van drinkwater daar kostbaar zijn. Dat vergt passende lokale oplossingen en financiële ondersteuning.

Groeiende investeringsopgave

Drinkwaterbedrijven produceren drinkwater en transporteren, distribueren en leveren dat aan gebruikers. Daarmee zijn drinkwaterbedrijven verantwoordelijk voor de openbare drinkwatervoorziening in hun eigen voorzieningsgebied. Drinkwaterbedrijven staan, mede door klimaatverandering, voor grote investeringsopgaven. Er wordt onder meer geïnvesteerd in renovatie van bedrijven, cybersecurity, leidingen, pompstations en klimaatbestendigheid. Sectorbreed is een forse stijging van de investeringsopgave te zien. Voor de continuïteit van de drinkwaterlevering is het van belang dat drinkwaterbedrijven financieel gezond zijn.

7.2 Beleid

7.2.1 Kwalitatief goed drinkwater

Het beleid om de drinkwaterkwaliteit tot aan de kraan te borgen richt zich op:

1. risicobeoordeling en -beheer van inname tot punt van levering;
2. risicobeoordeling en -beheer in binneninstallaties;
3. drinkwaterkwaliteitseisen en watchlist;
4. vereisten aan materialen en producten in contact met drinkwater.

1. Risicobeoordeling en -beheer van inname tot punt van levering

De drinkwaterbedrijven voeren metingen uit om de kwaliteit van het drinkwater te controleren. Het is echter niet mogelijk om continu alle stoffen en micro-organismen te meten. Daarom maakt de Nederlandse drinkwatersector gebruik van risicoanalyses en risicomanagement (RA/RM) om het drinkwatersysteem en de levering van schoon drinkwater veilig te stellen. Dit is in lijn met de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn en de WHO-richtlijnen voor Water Safety Planning. Deze schrijven voor dat er risicoanalyses moeten worden uitgevoerd voor waterwingebieden, drinkwaterproductie en -distributie en binnenhuisinstallaties, als basis voor het preventief nemen van maatregelen. Zowel maatschappelijke als wetenschappelijke ontwikkelingen vragen om een voortdurende verdere ontwikkeling van de aanpak van risicobeheersing.

De drinkwaterbedrijven vullen de activiteiten voor risicoanalyses en risicomanagement veelal op dezelfde manier in. Verschillen in de invulling van RA/RM laten zich verklaren door de variatie in systemen, bijvoorbeeld door het type bron (oppervlaktewater of grondwater).²³ RA/RM is ingericht als een cyclisch proces, zodat continu verbetering mogelijk is.

In de komende beleidsperiode werkt het Ministerie van IenW in samenwerking met de sector aan uniformering van RA/RM binnen de drinkwatersector en naar integraal risicomanagement binnen de drinkwaterbedrijven. De integrale aanpak voor drinkwaterkwaliteit wordt doorontwikkeld voor het gehele systeem van bron tot levering, inclusief koppeling met: assetmanagement, kwaliteit van het distributiesysteem (waaronder lekverliezen), risicoanalyse/risicobeheersing van de effecten van klimaatverandering (zoals stresstesten en opwarming van leidingsystemen).

RA/RM voor eigen winningen

De nieuwe voorschriften van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn gelden voor alle winningen die drinkwater leveren aan derden, waaronder ook eigen winningen (bijvoorbeeld campings). Het Rijk zal daarvoor een maatwerkgerichte aanpak voor risicoanalyse/risicomanagement van eigen winningen ontwikkelen. Eigen winningen vallen niet onder verantwoordelijkheid van de drinkwaterbedrijven. Eigenaren zijn zelf verantwoordelijk. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de eigen winningen. In Nederland gaat het om circa 238 eigen winningen van water voor menselijke consumptie. De ILT controleert of de eigenaar van de eigen winningen de Drinkwaterwet- en regelgeving naleeft, waaronder de uitvoering van een door de ILT goedgekeurd meetprogramma. Hierbij is afstemming met andere bevoegde gezagen belangrijk.

²³ Risicoanalyse en risicomanagement van de drinkwaterproductie in Nederland (RIVM, 2017)

Voor de eigen winningen van voedingsmiddelenbedrijven houdt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezicht op de kwaliteit van het drinkwater. Dit geldt niet als het gewonnen drinkwater ook ter beschikking wordt gesteld aan derden binnen (bijvoorbeeld medewerkers) of buiten het bedrijf; in dat geval is de industriële winning tevens een eigen winning voor drinkwater en staat daarmee onder direct toezicht van de ILT. In bepaalde gevallen hoeft water dat in het productieproces van voedingsmiddelenbedrijven wordt gebruikt, niet van drinkwaterkwaliteit te zijn, als ten genoegen van de NVWA is aangetoond, dat dit de voedselveiligheid niet in gevaar brengt.

Het Ministerie van IenW implementeert de nieuwe voorschriften in Nederlandse Drinkwaterwet- en regelgeving. Voor wat betreft de eisen van het kwaliteitsmanagementsysteem wordt bekeken in hoeverre de eisen uit het Drinkwaterbesluit (NEN-EN-ISO 9001) en de Water Safety plans-standaarden (NEN-EN 15975-2 en NEN-EN 15975-1) op elkaar aansluiten en of integratie mogelijk is. Voor de implementatie van de eisen aan water en het kwaliteitsmanagementsysteem dat gebruikt wordt in de voedingsmiddelenindustrie staat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de lat.

2. Risicobeoordeling en -beheersing in binneninstallaties

Drinkwaterbedrijven hebben de verantwoordelijkheid om op het punt van levering kwalitatief goed en microbiologisch veilig drinkwater te leveren. Na het punt van levering heeft de gebouweigenaar de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het drinkwater. Binnenhuisinstallaties kunnen daarbij een mogelijke bron van chemische of microbiologische verontreiniging zijn. Voorbeelden daarvan zijn loden leidingen in gebouwen van voor 1960 die nog niet gesaneerd zijn, ondeugdelijke randapparatuur (zoals sommige waterontharders) en/of de ondeugdelijke installatie en beheer van deze apparaten in binneninstallaties en de groei van legionella door een combinatie van verkeerde materialen en temperaturen. Kwaliteitseisen voor installaties in gebouwen zijn geregeld via het Bouwbesluit 2012, dat gebaseerd is op de Woningwet. Op basis van het Bouwbesluit 2012 is NEN 1006 van toepassing op leidingwaterinstallaties in gebouwen. In die norm staan voorschriften die erop gericht zijn dat de binneninstallatie geen negatief effect heeft op de kwaliteit van het water zoals dat uit de tap komt. NEN 1006 is nader uitgewerkt in de Waterwerkbladen.

Daarnaast vraagt het voorkomen van kwaliteitsverlies door opwarming in binneninstallaties extra aandacht. De energietransitie leidt tot extra warmte-afgevendende voorzieningen in binneninstallaties zoals warmtewisselaars en lagetemperatuurvloerverwarming. Onduidelijke regels of onjuiste aanleg kunnen daarbij aanleiding geven tot ongewenste opwarming van het drinkwater.

Legionella

De nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn besteedt expliciet aandacht aan de risico's van de groei van legionellabacteriën in binneninstallaties, en de preventie daarvan. De methodiek en voorschriften in de richtlijn sluiten goed aan bij de voorschriften die al sinds 2000 in Nederland gelden. Daarom hebben de nieuwe Europese voorschriften naar verwachting geringe gevolgen voor de Nederlandse praktijk.

De Drinkwaterwet verplicht eigenaren van installaties in voor legionellapreventie prioritaire gebouwen zoals ziekenhuizen en hotels om aan legionellapreventie te doen. In 2021 wordt een evaluatieonderzoek naar de regelgeving op het gebied van legionellapreventie in leidingwater afgerond. Op basis van dit onderzoek zal indien nodig de regelgeving worden aangepast.

Lood

Ook besteedt de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn expliciet aandacht aan lood in binneninstallaties. De herziene Europese Drinkwaterrichtlijn maakt voor het benoemen van maatregelen onderscheid naar typen gebouwen. Voor 'prioritaire installaties'²⁴ moeten lidstaten een analyse en monitoring uitvoeren om risico's te beoordelen en maatregelen nemen om het risico te verkleinen. Prioritaire installaties zijn gebouwen met een publieke functie waar kwetsbare groepen verblijven. Loden leidingen en componenten moeten hier worden vervangen voor zover dat technisch en economisch haalbaar is.

²⁴ N.B. Prioritaire installaties zijn voor lood anders dan voor legionella.

In de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn worden scherpere eisen gesteld ten aanzien van de loodnorm: lidstaten dienen binnen vijftien jaar de norm bij te stellen naar 5 microgram/L. Voor het punt van levering geldt 5 microgram/L als kwaliteits-eis, voor het tappunt mogen lidstaten de norm van 10 microgram/L handhaven en 5 microgram/L als streefwaarde hanteren. Vanwege de bescherming van de volksgezondheid is het wenselijk om ook de norm voor het tappunt te verlagen naar 5 microgram/L. Het Rijk geeft zoals aangekondigd in de brief 'Acties lood in drinkwater' hier invulling aan met de implementatieregelgeving van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn. Voor nieuwe installaties en herstelmaatregelen geldt al een beoordelingscriterium van 5 microgram/L voor de te gebruiken producten (zoals kranen en leidingen).

De implementatie vindt plaats in lijn met het plan van aanpak zoals beschreven in de brieven 'Loodinname via kraanwater'²⁵ en 'Acties lood in drinkwater'²⁶ die respectievelijk in november 2019 en juli 2020 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Hierin worden prioritaire locaties onderscheiden, met name gebouwen waar jonge kinderen verblijven. Bij het implementatietraject wordt door het Rijk bekeken of aanvullende beleid of regelgeving noodzakelijk is om te voldoen aan de nieuwe Europese voorschriften. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de Woningwet, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor de Wet publieke gezondheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de Wet op de kinderopvang.

3. Drinkwaterkwaliteitseisen en watchlist

Het uitvoeringsprogramma 'Opkomende stoffen in water' bevat acties om de drinkwaterkwaliteit beter te bewaken. De drinkwaterbedrijven zijn – mede naar aanleiding van aangepaste monitoringsvoorschriften van de huidige Europese Drinkwaterrichtlijn – risicogebaseerd gaan monitoren (RGM) om voor hen relevante stoffen zo snel en zo goed mogelijk in beeld te krijgen. Dit houdt in dat het monitoringsprogramma om de drinkwaterkwaliteit te controleren wordt opgesteld op basis van een risicoanalyse. Het RIVM evalueert het richtsnoer dat zij hiervoor gebruiken. Op basis van deze evaluatie zal het Ministerie van IenW samen met de ILT en drinkwaterbedrijven het richtsnoer verder uitwerken en waar nodig uniformeren. Hierbij gaat speciale aandacht uit naar opkomende stoffen, pathogenen, de invloed van zuivering en effecten van het distributiesysteem.

RIVM gaat in opdracht van het Ministerie van IenW (indicatieve) drinkwaterrichtwaarden afleiden voor relevante stoffen. De uitkomsten van de monitoring door drinkwaterbedrijven bepalen mede welke stoffen hierbij prioriteit krijgen. (Indicatieve) drinkwaterrichtwaarden worden op de RIVM-website 'Risico van Stoffen' geplaatst. Ook zijn in de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn nieuwe parameters opgenomen voor onder andere PFAS, bisphenol A en microbiologische verontreinigingen. Lidstaten moeten in 2025 deze nieuwe parameters meten en, indien niet aan de normen wordt voldaan, maatregelen nemen.

Voor een groep van vier PFAS-stoffen heeft de European Food Safety Agency (EFSA) recent een advies gepubliceerd. Het Ministerie van IenW zal in 2021 besluiten wat dit advies betekent voor diverse normen, op basis van een RIVM-advies en een inschatting van handelingsperspectieven en kosten.

Er zijn groeiende maatschappelijke zorgen over de gezondheidseffecten van opkomende stoffen als geneesmiddelen, hormoonverstorende stoffen en microplastics. Binnen een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn zal de Europese Commissie een watchlist vaststellen met dergelijke stoffen, inclusief een meetverplichting en richtwaarde voor het nemen van actie. Het Ministerie van IenW draagt zorg voor inbreng van Nederlandse kennis bij de uitwerking van de watchlist. Daarbij maakt de watchlist onderdeel uit van het implementatieplan voor de herziene Drinkwaterrichtlijn.

²⁵ Kamerbrief Loodinname via kraanwater van 6 november 2019 (Kenmerk: IenW/BSK-2019/236675)

²⁶ Kamerbrief Acties lood in drinkwater van 2 juli 2020 (Kenmerk: 2020-0000376412)

4. Vereisten aan materialen en producten in contact met drinkwater

Drinkwater moet op grond van de Europese Drinkwaterrichtlijn en nationale wetgeving op het leveringspunt en aan de tap voldoen aan de kwaliteitseisen. Dit vereist, ook voor nieuw aan te leggen installaties en producten, een stelsel van samenhangende regelgeving met de volgende onderdelen:

- de kwaliteit van onder meer leidingen tot het punt van levering (drinkwaterregelgeving);
- de kwaliteit van binneninstallaties met het leidingnet tot en met de tap (woningwetregelgeving);
- het markttoezicht.

Het bestaande nationale stelsel wordt aangepast op basis van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn. Hierbij gaat het met name om Europese eisen aan materialen en producten, de organisatie van het beoordelingssysteem en markttoezicht. Hieronder staan de huidige en de toekomstige situatie beschreven.

Huidige situatie eisen aan producten

In Nederland zijn vereisten waaraan producten, zoals kranen en leidingen, moeten voldoen vastgelegd in de Regeling materialen en chemicaliën drink- en warmtapwatervoorziening²⁷. Alle producten die bij de installatie worden ingezet (zoals kranen en leidingen) moeten beoordeeld en gecertificeerd zijn, zodat duidelijk is dat wordt voldaan aan de vereisten uit de Regeling. De vereisten in de Regeling materialen zijn op basis van de Drinkwaterregelgeving van toepassing op het drinkwaterdistributiesysteem van bron tot levering. Dit houdt in dat alleen goedgekeurde en gecertificeerde producten (zoals distributieleidingen) mogen worden toegepast in het drinkwaterdistributiesysteem. De ILT ziet toe op de naleving hiervan door de drinkwaterbedrijven. De regelgeving wordt op dit punt door hen goed nageleefd.

Via het Bouwbesluit 2012, NEN 1006 en de Waterwerkbladen zijn de vereisten ook van toepassing op binneninstallaties. Dit houdt in dat ook voor binneninstallaties alleen producten (zoals kranen en leidingen) met een Kiwa Watermark toegepast mogen worden, of producten die gelijkwaardig zijn. Installateurs moeten nationale producteisen voor binnenhuisinstallaties naleven en de gemeenten moeten hierop toezicht houden. Het Ministerie van BZK brengt de naleving van de regelgeving opnieuw onder de aandacht bij de installateurs en Gemeentelijk Bouwtoezicht²⁸.

Het Ministerie van IenW onderzoekt of gelijkwaardig verklaring van certificaten gefaciliteerd kan worden voor de periode totdat het Europese systeem in werking is. Op basis van de huidige regelgeving mogen alle producten op de markt komen, waardoor on gecertificeerde producten (inclusief producten die niet aan de eisen voldoen) bij de consument terecht kunnen komen. Een lidstaat mag in de huidige situatie op basis van interne marktregelgeving alleen producten van de markt weren wanneer is aangetoond dat een product niet veilig is; het ontbreken van een certificaat is hiervoor onvoldoende. Het markttoezicht op deze consumentenproducten ligt momenteel bij de NVWA op basis van de Warenwet.

Toekomstige situatie eisen aan producten

Met de recente herziening van de Europese Drinkwaterrichtlijn komen er Europese gezondheidkundige eisen voor producten in contact met drinkwater tot en met de tap (zoals kranen en leidingen). Of waterontharders hier ook onder vallen is nog een vraagstuk dat met de implementatie van de Europese Drinkwaterrichtlijn nader wordt uitgewerkt.

De nieuwe EU-regulering betekent dat materialen en producten aan Europese eisen getoetst moeten zijn. Dit beoordelingssysteem zal op EU-niveau verder uitgewerkt worden. De nationale regelgeving en de organisatie zal hierop aangepast worden. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de bestaande regelgeving en bevoegdheidsverdeling. Lidstaten moeten producten die niet aantoonbaar voldoen aan de Europese eisen weren van de markt. Voor het markttoezicht wordt aangesloten bij het Europese pakket met afspraken uit de Market Surveillance Regulation (2019/1020/EC).

²⁷ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 29 juni 2011, nr. BJZ2011048144.

²⁸ Kamerbrief Loodinname via kraanwater van 6 november 2019 (Kenmerk: IenW/BSK-2019/236675)

Nederland zet zich al jarenlang in voor Europese regulering. Dit zal de transparantie, effectiviteit, toezicht en handhaafbaarheid ten goede komen²⁹. Blijvende inzet van Nederland op EU-niveau is nodig om te zorgen dat Nederlandse uitgangspunten en het gewenste beschermingsniveau landen in de Europese uitwerking. De ministeries van BZK, IenW en VWS zullen zich voor de verdere uitwerking in EU-verband en de uitvoering inzetten, met aandacht voor een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden, in samenwerking met de relevante partijen.

7.2.2 Financieel gezonde drinkwaterbedrijven

Het beleid voor de financiële gezondheid drinkwaterbedrijven richt zich in deze beleidsperiode op:

1. het borgen van een financieel gezonde toekomst voor drinkwaterbedrijven;
2. het borgen van de positie en bevoegdheden van aandeelhouders en toezicht.

1. Borgen financieel gezonde toekomst voor drinkwaterbedrijven

Drinkwaterbedrijven hebben als taak zorg te dragen voor alle noodzakelijke investeringen in drinkwaterinfrastructuur, inclusief de financiering van de investeringen. Na ingebruikname kunnen de kosten van investeringen worden gedekt door de tarieven. De aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven, zijnde provincies en/of gemeenten, stellen de tarieven voor drinkwater vast. De Drinkwaterwet schrijft voor dat tarieven transparant, kostendekkend en niet discriminerend zijn. Alle kosten die drinkwaterbedrijven maken voor de wettelijke drinkwatertaak mogen zij doorberekenen in de tarieven; de ILT houdt daarop toezicht namens de minister van IenW. Ook winst mag worden doorberekend in de tarieven; deze wordt beperkt door een gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (weighted average cost of capital, WACC) die wordt vastgesteld door de minister op advies van de ACM. De WACC is een verwachting van het redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen die geldt voor efficiënt gefinancierde drinkwaterbedrijven. De WACC is ingesteld om afnemers te beschermen tegen overwinsten en te hoge tarieven. De solvabiliteit van de drinkwaterbedrijven is wettelijk gemaximeerd.

Hierbij geldt dat de drinkwaterbedrijven ieder hun eigen door de minister aangewezen voorzieningsgebied hebben. Ze zijn daarmee natuurlijke monopolisten en ondervinden dus geen concurrentie. Drinkwaterbedrijven en investeerders hebben relatief veel zekerheid over investeringen; deze worden immers via het drinkwatertarief terugverdiend.

Aanpassing vermogenskostenvoet

Naar aanleiding van de evaluatie van Hoofdstuk V (doelmatigheid) van de Drinkwaterwet bereidt het Ministerie van IenW een tussentijdse wetswijziging van de Drinkwaterwet voor die medio 2021 in werking moet treden. De wetswijziging richt zich onder meer op aanpassingen in de bepalingen voor de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC).

De vastgestelde gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet bepaalt de maximaal toegestane vergoeding aan de vermogensverstrekkers van drinkwaterbedrijven. Deze bestaat uit rente op vreemd vermogen, winstreservering en een vergoeding voor de aandeelhouders. De Drinkwaterwet bepaalt dat de minister van IenW elke twee jaar een maximum stelt voor de vermogenskostenvoet. De drinkwaterbedrijven mogen niet meer dan dat maximum verwerken in hun tarieven. De bedoeling van deze maatregel is om 'overwinsten' te voorkomen. Een lage vermogenskostenvoet kan de investeringsruimte van de drinkwaterbedrijven negatief beïnvloeden wat met het oog op de grote investeringsopgave niet wenselijk is. Een hoge vermogenskostenvoet kan leiden tot overwinsten en hogere tarieven.

Financiering investeringsopgave bij drinkwaterbedrijven

In november 2019 heeft het ministerie van IenW de vermogenskostenvoet (WACC) 2020-2021 voor drinkwaterbedrijven vastgesteld op 2,75 procent. De drinkwatersector heeft aangegeven dat enkele drinkwaterbedrijven moeilijkheden hebben om financiering aan te trekken. In opdracht van de Ministerie van IenW heeft ILT een onderzoek uitgevoerd naar de toekomstige investeringen en de relatie met de WACC. Hieruit komt naar voren dat drinkwaterbedrijven verwachten de komende jaren veel meer te gaan investeren. De problemen ontstaan door een verwachte stijging van investeringen in combinatie met een relatief lage vermogenskostenvoet, de financiële uitgangspositie van het drinkwaterbedrijf en de financieringseisen van financiële instellingen. In de periode 2020-2030 verwachten de drinkwaterbedrijven jaarlijks meer te investeren dan zij de afgelopen jaren hebben gedaan, mede als gevolg van klimaatverandering. Het balanstotaal stijgt naar verwachting met 50 procent de komende tien jaar.

²⁹ Kamerstukken II 2018/19, 21501-08, 760 (Verslag)

Om de drinkwatervoorziening op orde te houden, is er – mede op verzoek van de Tweede Kamer – overleg met de sector over oplossingen voor de financieringsproblematiek. Gekeken wordt onder meer naar de optie om de WACC de komende jaren op 2,75 procent te houden. Voor de lange termijn wordt samen met de sector onderzoek gestart naar een kader voor de financiële gezondheid van drinkwaterbedrijven om daarmee te voorkomen dat de problematiek zich in de toekomst herhaalt. In het kader worden de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen vastgelegd.

Nevenactiviteiten drinkwaterbedrijven

Een aantal van de drinkwaterbedrijven is niet uitsluitend actief in de openbare drinkwatervoorziening en heeft nevenactiviteiten. Hierbij gaat het onder meer om ontwikkelingssamenwerking (zie ook paragraaf 9.1). Ook hebben sommige drinkwaterbedrijven commerciële nevenactiviteiten, onder meer op het gebied van geothermie, bodemenergie en de levering van water voor industriële activiteiten. Het is van belang om risico's voor de openbare drinkwatervoorziening die het gevolg kunnen zijn van nevenactiviteiten, te adresseren in het hiervoor genoemde financiële kader. Ook als het gaat om activiteiten die vallen onder de Green Deal Aquathermie of binnen de NIWA.

Benchmark

Om te stimuleren dat drinkwaterbedrijven kosteneffectief investeren en kwalitatief goed presteren, schrijft de Drinkwaterwet een driejaarlijkse benchmark voor. De benchmark vergelijkt, zover mogelijk, de prestaties van drinkwaterbedrijven en geeft een prikkel om goed te presteren en doorlopend te werken aan kwaliteitsverbetering en het kosteneffectief investeren in drinkwaterinfrastructuur/-zuivering.

2. Borgen positie en bevoegdheden aandeelhouders en toezicht

Op grond van de Drinkwaterwet hebben drinkwaterbedrijven en overheden een algemene zorgplicht om drinkwaterbronnen en de benodigde infrastructuur te beschermen. De Drinkwaterwet staat toe, mede vanwege historisch gegroeide situaties, dat drinkwaterbedrijven drinkwateractiviteiten hebben ondergebracht in dochtervennootschappen en (achter) kleindochterondernemingen. Er is dan sprake van zogenoemd middellijk eigendom. Het Rijk heeft de voorkeur voor direct aandeelhouderschap boven indirect aandeelhouderschap. De Drinkwaterwet gaat in alle gevallen ten minste uit van directe invloed van de publieke aandeelhouders bij benoeming van bestuurders en bij de goedkeuring van drinkwatertarieven.

Adequaat toezicht op drinkwaterbedrijven

De ILT houdt toezicht op de uitvoering van de regelgeving voor leveranciers van drinkwater, waaronder drinkwaterbedrijven, leveranciers van warm tapwater en eigenaren van eigen winningen. De ILT voert haar toezichtstaak uit door middel van inspecties en audits bij de leveranciers van drinkwater en door middel van het beoordelen van planvorming. Belangrijke onderwerpen hierbij zijn rapportage over de drinkwaterkwaliteit, goedkeuring van meetprogramma's of andere vergunningverlening, leveringsplannen en verstoringsrisicoanalyses, tarieven (waarbij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) advies geeft) en de prestatievergelijking drinkwaterbedrijven (benchmark). Ook actuele onderwerpen zoals cybersecurity, warm tapwater, opkomende stoffen, droogte vragen toezicht van de ILT.

Binnen de wettelijke kaders hebben drinkwaterbedrijven bewegingsruimte. Het Ministerie van IenW en de ILT werken samen met de sector aan een effectieve en efficiënte manier van toezicht, waarbij eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot governance en risicobeheersing door de drinkwaterbedrijven zelf centraal staat.

De toezichtstaken van de ILT, bijvoorbeeld voor investeringen (in het verlengde van tarieftoezicht, maar ook te zien als onderdeel van de zorgplicht), cybersecurity, warm tapwater, opkomende stoffen, droogte, etc. staan elders in de nota nader beschreven. De ILT houdt ook toezicht op de BES-eilanden, dit staat nader beschreven in paragraaf 7.3.

7.2.3 Veiligstellen drinkwaterinfrastructuur

Opgave

Het (ruimtelijk) veiligstellen van de drinkwaterinfrastructuur is een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater te waarborgen. Mede door de energietransitie – de aanleg van warmtenetten en verzwaring van elektriciteitsnetten – en de woningbouwopgave is er sprake van toenemende congestie in de ondiepe ondergrond. Dit heeft impact op de drinkwaterinfrastructuur.

Zo kunnen warmteafgifte en warmteoverdracht aan drinkwaterleidingen leiden tot knelpunten in de drinkwatertemperatuur. In de Drinkwaterwet is een wettelijke temperatuureis voor drinkwater vastgelegd van maximaal 25 °C. Aan het borgen van die temperatuurvereiste is een groot volksgezondheidsbelang verbonden. Overschrijding van die norm kan namelijk leiden tot ontwikkeling van gezondheidsbedreigende micro-organismen.

Daarnaast vraagt de woningbouwopgave om ruimte, wat een claim legt op de beschikbare ruimte in de ondiepe ondergrond en tegelijkertijd aanvullende drinkwaterinfrastructuur behoeft. Dit vergt een zorgvuldige ruimtelijke afweging van belangen en voldoende ruimtelijke bescherming van de drinkwaterinfrastructuur.

Tot slot vergen gemeentelijke herindelingen (soms over de provinciegrenzen heen) dat de voorzieningsgebieden van drinkwaterbedrijven worden geactualiseerd. Door gemeentelijke herindelingen (en daarmee gepaard gaande naamswijzigingen) komen de voorzieningsgebieden van de drinkwaterbedrijven niet meer overeen met hetgeen in de Drinkwaterwet wordt genoemd.

Beleid

De duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) aangemerkt als nationaal belang. Het (ruimtelijk) veiligstellen van de drinkwaterinfrastructuur is een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater te waarborgen. Daarmee geeft de NOVI richting aan het maken van regionale afwegingen voor de duurzame veiligstelling van de drinkwaterinfrastructuur.

De zorgplicht voor en het zwaarwegende openbare belang van de drinkwatervoorziening zijn uitgangspunten bij het formuleren van beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving. Deze zorgplicht werkt door in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet, met omgevingsvisies, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en programma's van de verschillende bestuursorganen.

Voor het ruimtelijk beleid is het waarborgen van veilige en ongestoorde ligging van drinkwaterinfrastructuur en ongewenste (externe) beïnvloeding van de drinkwaterkwaliteit tijdens transport en distributie van belang. Ruimtelijke ingrepen kunnen grote impact hebben op drinkwaterinfrastructuur als in de planvormingsfase deze effecten onvoldoende worden meegewogen. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen te betrekken in besluitvorming. Daarom zijn in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit regels over participatie opgenomen. Zo kunnen drinkwaterbedrijven tijdig betrokken worden in de planvorming van overheden, om zo onnodige gedwongen verleggingen te voorkomen. Mede hiervoor zullen de voorzieningsgebieden van drinkwaterbedrijven worden geactualiseerd op basis van de meest recente gemeentelijke herindelingen.

7.2.4 Toegang tot drinkwater

Opgave

'Toegang tot drinkwater' is een belangrijke toevoeging aan de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn. Dit vloeit voort uit het Europese Burgerinitiatief Right2Water en Duurzame Ontwikkelingsdoelstelling 6 van de Verenigde Naties. De doelstelling is om te zorgen voor toegang tot veilig drinkwater voor iedereen en tevens het gebruik van flessenwater te verminderen om plastic terug te dringen. Dat laatste is ook opgenomen in het actieplan Circulaire Economie van de Europese Commissie. In de implementatie van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn zal dit aspect worden meegenomen, waarbij synergie

wordt gezocht met de implementatie van de 'Single-use plastics' (SUP) Richtlijn³⁰ inzake de vermindering van plastics voor eenmalig gebruik. Daarmee wordt onder andere beoogd te voorkomen dat plastic drinkbekers en flessen in het milieu terechtkomen.

Bovendien dient Nederland als Europese lidstaat zorg te dragen voor het plaatsen van watertappunten in openbare ruimten, zowel binnen als buiten, voor zover dat technisch mogelijk is en op een wijze die in verhouding staat tot de noodzaak van dergelijke maatregelen en rekening houdend met de specifieke plaatselijke omstandigheden, zoals de klimatologische en geografische omstandigheden. Andere maatregelen, die ter overweging worden meegegeven, zijn bewustwording van aanwezigheid openbare tappunten, publiekscampagnes over de kwaliteit van drinkwater, het aanmoedigen van verstrekken van kraanwater in overheidsgebouwen en het verstrekken van kraanwater gratis of tegen lage prijs in restaurants, kantines e.d.

Beleid

Nederland onderschrijft Resolutie 64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, waarin het recht op veilig en schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen erkend wordt als een grondrecht van mensen op een behoorlijke levensstandaard en als mensenrecht. Het recht op toegang tot drinkwater is in Nederland wettelijk geregeld via een aansluit- en leveringsplicht in de Drinkwaterwet. Bijna alle huishoudens in Nederland zijn aangesloten op het openbare drinkwaternet tegen een tarief dat de werkelijke kosten dekt en niet discrimineert.

Nederland kent een zorgvuldig afsluitbeleid met waarborgen voor (kwetsbare) consumenten en ondersteunend sociaal beleid. Dit is vastgelegd in de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater. Ook zijn er diverse beleids-trajecten en maatschappelijke ontwikkelingen waarbij invulling wordt gegeven aan maatregelen om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van kraanwater te bevorderen. Tijdens de COVID-19-crisis in 2020/2021 hebben drinkwaterbedrijven afgesloten klanten weer aangesloten vanwege het grote belang voor de gezondheid van betrokkenen en hun omgeving en zijn nieuwe afsluitingen opgeschort. In 2020 is er een zaak aan de rechter voorgelegd om afsluiting voor gezinnen met kinderen te voorkomen. De uitspraak hierover wordt medio 2021 verwacht.

Onderdeel van het beleid is het plaatsen van openbare tappunten, zowel om plastic afval te reduceren als om kinderen te stimuleren water te drinken in plaats van zoethoudende drank. Zo worden in het kader van het Nationaal Preventie-akkoord van het Ministerie van VWS door middel van een subsidieregeling in 2019, en 2020 en 2021 scholen gestimuleerd om in totaal circa duizend extra watertappunten te plaatsen op schoolpleinen en in scholen.

Bij de implementatie van de herziene Drinkwaterrichtlijn zal het Rijk de toegang tot drinkwater analyseren, met speciale aandacht voor kwetsbare groepen. Hierbij kan zoals genoemd in de overwegingen bij de Drinkwaterrichtlijn gebruik gemaakt worden van richtsnoeren opgesteld onder het UN-ECE/WHO-Europe Protocol on Water and Health waar Nederland Verdragspartij van is (zie onder 9.4). Mede op basis van deze analyse zal het Ministerie van IenW, in samenwerking met verantwoordelijke ministeries, bepalen of en welke aanvullende maatregelen nodig of wenselijk zijn.

7.2.5 Verkennen en uitwerken instrumentarium voor drinkwaterrestricties

Drinkwaterrestricties zijn noodmaatregelen om de continuïteit van de drinkwatervoorziening veilig te stellen. Het gaat om beperkingen in het gebruik van drinkwater door bedrijven en burgers, zoals bijvoorbeeld sproeien van tuinen, vullen van grote en kleine zwembaden, auto's wassen of openbare fontein. De mogelijke inzet van maatregelen hangt af van de ernst van de situatie. De noodzaak voor maatregelen kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een innamestop als gevolg van extreme droogte in combinatie met een incident met stoffen in drinkwaterbronnen en/of wanneer de vraag naar drinkwater de productie- en/of transportcapaciteit overstijgt. De eerste stap is altijd een (dringende) oproep aan gebruikers om het drinkwaterverbruik te beperken en een volgende stap kan zijn om de waterdruk enigszins te verlagen zodat er voldoende drinkwater voor iedereen overblijft voor de essentiële levensbehoeftes zoals drinken, koken en hygiëne. Drinkwaterrestricties zijn een laatste mogelijkheid bij een uitzonderlijke situatie; als andere (crisis)maatregelen onvoldoende werken.

³⁰ Richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu

Het RIVM heeft in 2019 op basis van de ervaringen in het buitenland de mogelijkheden voor drinkwaterrestricties in crisissituaties geïnventariseerd³¹. In lijn met advies van de Beleidstafel Droogte werkt het Rijk samen met de veiligheidsregio's, de VNG (in verband met bevoegdheid van burgemeesters) en Vewin aan een uitvoerbaar en handhaafbaar instrumentarium voor drinkwaterrestricties. Onderzocht wordt of bestaande bevoegdheden binnen de functionele kolom en crisiskolom voldoende zijn om burgers en bedrijven in een noodsituatie restricties op te leggen. Onderdeel hiervan is een juridische analyse naar de reikwijdte van wettelijke bevoegdheden (waaronder de crisisbevoegdheid van de minister van IenW) voor het opleggen en handhaven van drinkwaterrestricties en eventuele noodzakelijke aanpassing(en) van wet- en regelgeving. In 2020 is voor de zomerperiode een voorlopige handelwijze opgesteld, die beschrijft hoe de communicatie- en sturingslijnen lopen. In 2021 wordt deze getoetst en waar nodig aangepast.

7.2.6 Transparantie, toegankelijke informatie en consumentenvertrouwen

Opgave

Drinkwaterbedrijven zijn verantwoordelijk voor het goed informeren van hun klanten over de kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater. De informatie moet actueel zijn en relevant voor het specifieke voorzieningsgebied. Het gaat niet alleen om informatievoorziening in crisissituaties, maar ook om structurele informatie. Drinkwaterbedrijven stellen in samenspraak met elkaar kernboodschappen op over de kwaliteit en de kwantiteit van de bronnen van het drinkwater en het drinkwater zelf. Vervolgens worden deze kernboodschappen op maat gecommuniceerd, passend bij de regionale situatie.

Uit onderzoek van KWR³² blijkt dat de specifieke informatiewensen van klanten van drinkwaterbedrijven onderling sterk verschillen maar dat zij in het algemeen veel waarde hechten aan transparante informatie. Ze ervaren dat als een teken van betrouwbaarheid. Transparantie over de (on)zekerheden rondom de winning en zuivering, distributie en levering van drinkwater draagt daarmee bij aan een hoog consumentenvertrouwen. Ook over complexe vraagstukken als klimaatverandering en opkomende stoffen is transparantie nodig.

Er kan steeds meer en nauwkeuriger gemeten worden wat ook kan leiden tot vragen over de veiligheid van het drinkwater. Daarom is risicocommunicatie van toenemend belang.

Beleid

De nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn schrijft een uitgebreidere informatievoorziening voor richting consumenten met onderwerpen die los staan van de drinkwaterkwaliteit, zoals tarieven, waterverbruik en lekverliezen. Een deel van de informatie moet online beschikbaar zijn. Daarnaast moet een aantal specifieke gegevens rechtstreeks aan de consumenten verstrekt worden (bijvoorbeeld op hun factuur), zoals de verbruikte hoeveelheid en de details van het tarief/de tarieven en de kostenstructuur.

Bij de implementatie van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn wordt aandacht gegeven aan de wijze waarop deze informatie wordt aangeboden. Uitgangspunt is dat communicatie en informatievoorziening over drinkwater landelijk wordt afgestemd en er ruimte is voor regionale accenten. Daarnaast zal het Ministerie van IenW zich met betrokken partijen gaan inzetten op risicocommunicatie over de drinkwaterkwaliteit.

³¹ Ervaringen met drinkwaterrestricties in het buitenland en verkenning van de mogelijkheden voor Nederland (RIVM, 2019)

³² Risicoperceptie en communicatie over drinkwaterkwaliteit (KWR, 2019)

7.3 Drinkwater in Caribisch Nederland

7.3.1 Opgave

Iedereen in Caribisch Nederland moet toegang hebben tot drinkwater. Het Ministerie van BZK is het coördinerend ministerie voor Caribisch Nederland en de minister van IenW is systeem- en eindverantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. De ILT is verantwoordelijk voor het technisch toezicht op de drinkwatervoorziening en de ACM houdt toezicht op de drinkwatertarieven. Het wettelijk kader voor drinkwater in Caribisch Nederland is de Wet elektriciteit en drinkwater BES (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba). Doel van de wet is een betrouwbare en betaalbare drinkwatervoorziening voor eenieder in Caribisch Nederland. Dit is van belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart.

De toegankelijkheid van drinkwater op Bonaire en Saba is op orde. Op Sint-Eustatius waren de afgelopen jaren regelmatig beperkingen in de tijdstippen waarop er water uit de kraan beschikbaar was. Sinds eind 2020 is de toegankelijkheid echter verbeterd door de uitbreiding van de drinkwaterproductie, het vervangen en vergroten van de capaciteit van de drinkwater-transportleiding en het uitbreiden van de drinkwateropslagcapaciteit. Op alle drie de BES-eilanden wordt zeewater in waterproductiefabrieken tot drinkwater geproduceerd, wat kostbaar is. Ook de distributie van het water is relatief duur door de fysieke kenmerken van de eilanden en het feit dat de kosten niet over veel inwoners verdeeld kunnen worden.

Op Bonaire en Sint-Eustatius wordt het drinkwater naar de inwoners getransporteerd via drinkwaternetten. Op Sint-Eustatius is ongeveer 50 procent van de mensen aangesloten op het drinkwaternet, de overige huishoudens hebben cisternen. Op Saba is vanwege de bodemgesteldheid geen ondergronds waterleidingnetwerk mogelijk. Het water wordt nu per trucks en een gedeelte per leiding vervoerd. In 2021 wordt er een waterbottelfabriek opgeleverd. Het gebottelde drinkwater wordt dan in herbruikbare plastic flessen per truck naar de consumenten vervoerd. Ook kan men het zelf ophalen en wordt er gekeken naar de mogelijkheid om het via de supermarkten aan te bieden.

7.3.2 Beleid

Drinkwater in Caribisch Nederland is duur door het gebrek aan grote zoetwatervoorraden, de hoge productiekosten door gebruik van zeewater als grondstof en het beperkte aantal aansluitingen waarover de distributiekosten kunnen worden verdeeld. Een kostendekkende drinkwatervoorziening is daardoor niet mogelijk. Daarom stelt het Ministerie van IenW subsidie beschikbaar voor drinkwatertarieven (Bonaire, Sint-Eustatius) en transportkosten (Saba) om het drinkwater op de BES-eilanden voor de consument betaalbaarder te maken. Ook heeft het Ministerie van IenW de afgelopen jaren geïnvesteerd in de watervoorziening op de eilanden, zoals in de eerder genoemde waterbottelfabriek op Saba en in de vervanging van de watertransportlijn op Sint-Eustatius.

In 2021 wordt een onderzoek opgeleverd met opties om tot een financieel duurzame exploitatie van de drinkwatervoorziening te komen, waarbij zowel de kosten voor de inwoners als de subsidies vanuit Europees Nederland beheersbaar moeten zijn. Dit vormt de basis voor besluitvorming voor een op de toekomst ingerichte subsidieregeling en andere in te zetten instrumenten.

Wijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES

Het Ministerie van IenW bereidt een wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES (Wedb) voor. De wet heeft betrekking op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Voor drinkwater is het doel een betrouwbare, duurzame en stabiele drinkwatervoorziening die voor eenieder betaalbaar en toegankelijk is.

In de voorgestelde wetwijziging wordt een aantal technische verbeteringen doorgevoerd om de uitvoerbaarheid van de WedB te verbeteren. Verder worden de WedB en de Warenwet BES beter op elkaar afgestemd ten aanzien van verpakte drinkwaren, hetgeen relevant is voor de waterbottelfabriek op Saba. Om beter aan te sluiten bij de systeem- en eindverantwoordelijkheid van de minister en de toegankelijkheid van drinkwater te kunnen garanderen, wordt er een sturingsmogelijkheid toegevoegd inzake het veiligstellen van de drinkwatervoorziening in buitengewone omstandigheden. Naar verwachting treedt de wetwijziging op 1 januari 2023 in werking.

7.4 Implementatie- en uitvoeringsagenda

In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater worden de volgende acties opgenomen die zich richten op het blijvend op orde houden van de drinkwaterbereiding en -levering:

- **Opstellen en uitvoeren Implementatieplan Europese Drinkwaterrichtlijn.** Het Rijk stelt een wettelijk implementatieplan op voor de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn. Daarbij beziet het Rijk waar het kader voor de drinkwaterbereiding, -kwaliteit en -levering aanpassing behoeft om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. Het wettelijke implementatieplan is twee maanden na publicatie van de richtlijn gereed. Met het implementatieplan wordt bekeken of aanpassing nodig is voor onder meer: toegang tot drinkwater, lekkageverliezen, informatievoorziening aan het publiek, risicoanalyse/risicomanagement van de drinkwatervoorziening, voorschriften voor lood en legionella in binnenhuisinstallaties, vereisten voor materialen (zoals kranen en leidingen) en chemicaliën in contact met drinkwater, regelgeving rond kleine (private) winningen, de watchlist) en normering van nieuwe stoffen, waaronder PFAS. Waar nodig past het Rijk wet- en regelgeving aan. Daarnaast beziet het Rijk met de samenwerkingspartijen in de komende twee jaar welke uitvoeringsafspraken nodig zijn en of aanvullend beleid noodzakelijk is. Ook zal het Rijk een communicatie- en voorlichtingsplan opstellen.
- **Oplossen financieringsproblematiek drinkwatersector.** Om de drinkwatervoorziening ook voor de lange termijn op orde te houden, voert het Ministerie van IenW – mede op verzoek van de Tweede Kamer – overleg met de sector over oplossingen voor de financieringsproblematiek. Het Ministerie van IenW gaat, samen met de drinkwaterbedrijven, op zoek naar een oplossing voor de korte termijn. Hierover wordt in 2021 besloten. Zo nodig kan gebruik worden gemaakt van de gecreëerde mogelijkheid om de WACC in de komende periode van twee jaar te bevriezen (op 2,75%) via het in procedure zijnde wijzigingsvoorstel van de Drinkwaterwet. Voor de lange termijn wordt samen met de sector onderzoek gestart dat moet leiden tot een financieel kader dat garantie geeft voor de financiële gezondheid van de drinkwaterbedrijven, rekening houdend met een toename van de (structurele) investeringsopgave, en voorkomt dat de problematiek zich in de toekomst herhaalt. Daarbij worden de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen vastgelegd.
- **Veiligstellen drinkwaterinfrastructuur in stelsel van Omgevingsrecht.** Het (ruimtelijk) veiligstellen van de drinkwaterinfrastructuur is een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater te waarborgen. De zorgplicht voor en het zwaarwegende openbare belang van de openbare drinkwatervoorziening zijn uitgangspunten bij het formuleren van beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving. De zorgplicht werkt door in het nieuwe stelsel van Omgevingsrecht, met omgevingsvisies, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en programma's van de verschillende bestuursorganen. In het kader van de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater monitort en bespreekt het Rijk samen met medeoverheden en drinkwatersector zowel de doorwerking als knelpunten in de praktijk. Vooruitlopend hierop maakt het Rijk meer inzichtelijk wat onder de zorgplicht valt. Verkend zal worden op welke wijze de uit de energietransitie voortvloeiende knelpunten voor de ondergrondse drinkwaterinfrastructuur en drinkwaterkwaliteit (opwarming) voorkomen kunnen worden.
- **Verkennen en uitwerken instrumentarium voor drinkwaterrestricties.** In lijn met het advies van de Beleidstafel Droogte werkt het Rijk samen met de veiligheidsregio's, de VNG (in verband met bevoegdheid van burgemeesters) en Vewin aan een uitvoerbaar en handhaafbaar instrumentarium voor drinkwaterrestricties.

Het (ruimtelijk) veiligstellen van de drinkwaterinfrastructuur is een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater te waarborgen.

8 Beveiligde en weerbare drinkwatersector

Dit hoofdstuk gaat over de beveiliging van de drinkwaterinfrastructuur en de weerbaarheid van de drinkwatersector tegen rampen en crisissituaties. Het doel is een beveiligde en weerbare drinkwatersector om de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening te borgen. Dit vergt een continu proces van het identificeren van dreigingen en risico's en het ontwikkelen van maatregelen om een crisissituatie te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken als deze toch optreedt.

Met het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie wordt gewerkt aan de weerbaarheid tegen overstromingen en klimaatverandering. Voor de landelijke aanpak voor cyberveiligheid wordt aangesloten op de Nationale Cybersecurity Strategie, de Nederlandse Cybersecurity Agenda en de Roadmap Digitaal Veilige Hard- en Software. Hierin werken de ministeries van IenW, BZK, Justitie en Veiligheid (JenV) en EZK samen. Het beleid op het gebied van nationale veiligheid en cybersecurity is volop in ontwikkeling en wordt in deze beleidsperiode nader uitgewerkt.

8.1 Opgave

Vitale drinkwatervoorziening

De openbare drinkwatervoorziening is een vitale publieke dienst van groot algemeen belang. Dit is vastgelegd in de Drinkwaterwet. Uitval van de drinkwatervoorziening door bijvoorbeeld overstromingen, extreme droogte, kernongevallen, microbiologische besmettingen en moedwillige verstoring heeft grote maatschappelijke gevolgen. Daarom is een robuuste drinkwatervoorziening nodig, inclusief buffercapaciteit die bij innamestops vanuit oppervlaktewateren ingezet kan worden.

Cybersecurity

De moedwillige verstoring van de vitale infrastructuur van de drinkwatervoorziening door middel van cyberaanvallen vormt een specifieke maatschappij-ontwrichtende dreiging. De afhankelijkheid van gedigitaliseerde processen en systemen is groot geworden. Veel van de huidige drinkwaterprocessen zijn volledig geautomatiseerd of worden ondersteund door steeds meer geavanceerde industriële automatisering. Dit zal de komende jaren verder toenemen, mede door het gebruik van kunstmatige intelligentie. Door de toenemende dreiging neemt de kans dat de drinkwatervoorziening wordt getroffen door een cyberaanval toe.

8.2 Beleid

Het beleid om de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening te borgen richt zich in deze beleidsperiode op:

- drinkwater als onderdeel van het veiligheidsbeleid voor vitale sectoren;
- de actualisatie van leveringsplannen van drinkwaterbedrijven;
- het voorbereid zijn op cyberveiligheidsincidenten;
- het voorbereid zijn op overstromingen en klimaatverandering;
- actualisatie van de afspraken over inzet nooddrinkwater.

8.2.1 Drinkwater als onderdeel van het veiligheidsbeleid voor vitale sectoren

De openbare drinkwatervoorziening behoort tot de Nederlandse vitale infrastructuur. Op grond van de Wet beveiliging netwerk en informatiesystemen (Wbni) zijn Drinkwaterbedrijven aangewezen als aanbieder van essentiële diensten (AED). De continuïteit van de levering van deugdelijk drinkwater is daarmee een zaak van nationale veiligheid. Daarom worden

in de Drinkwaterwet en Wbni eisen gesteld aan de (digitale) beveiliging van de drinkwatervoorziening. Zo zijn drinkwaterbedrijven verplicht om risico's te inventariseren en maatregelen te treffen om ernstige (cyber)incidenten zoveel als mogelijk te voorkomen en de gevolgen van eventuele rampen of crisissituaties te beperken.

In deze beleidsperiode zal het Europese wettelijk kader voor cybersecurity en vitale infrastructuur worden herzien, op basis van de aangekondigde herziening van de Richtlijn netwerk- en informatiesystemen (NIS-richtlijn) en de evaluatie van de EPCIP-richtlijn³³. In het nationale veiligheidsbeleid en/of regelgeving zal worden aangesloten op eventuele veranderingen als gevolg daarvan. Hierbij zal zoveel als mogelijk worden aangesloten op reeds bestaand drinkwaterbeleid en planvorming. Maatregelen die worden genomen in het Nederlandse veiligheidsbeleid en/of regelgeving kunnen uitwerking vragen voor de drinkwatervoorziening.

8.2.2 Actualisatie leveringsplannen drinkwaterbedrijven

Voor de continuïteit en kwaliteit van de levering van drinkwater stellen de drinkwaterbedrijven elke vier jaar leveringsplannen op waarin rekening wordt gehouden met wat in de Beleidsnota Drinkwater staat beschreven (art. 37 lid 2 Drinkwaterwet). De leveringsplannen bevatten een verstoringsrisicoanalyse (VRA) aan de hand van een longlist van dreigingen en gevaren. De ILT beoordeelt de leveringsplannen.

De drinkwatersector heeft in de vorige beleidsperiode een uniform sjabloon voor de leveringsplannen ontwikkeld, alsmede een uniforme methodiek voor de VRA. Voor elke vierjaarlijkse ronde van leveringsplannen werkt de sector – waar nodig – aan actualisering van het sjabloon en de methodiek voor uitvoering van de VRA. Ook wordt door de sector de longlist dreigingen en gevaren in afstemming met de inlichtingendiensten herijkt en wordt de sector periodiek geïnformeerd over actuele dreigingen.

Voor de komende beleidsperiode is opnieuw een actualisatie nodig. De evaluatie van de leveringsplannen 2019/2020 door RIVM vormt de basis voor het actualiseren van het sjabloon voor de volgende ronde leveringsplannen (2023/2024) en de methodiek voor de VRA.

COVID-19 en drinkwater

Inwoners van Nederland kunnen niet via drinkwater met het COVID-19-virus worden besmet. Drinkwater in Nederland wordt goed gezuiverd. Hierbij worden bacteriën en virussen verwijderd of onschadelijk gemaakt. Drinkwaterbedrijven zorgen in een crisissituatie voor continuïteit van de drink- of nooddrinkwatervoorziening, op basis van de leveringsplicht conform de Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit.

8.2.3 Voorbereid zijn op cybersecurity-incidenten

De wettelijke basis voor veiligheid en beveiliging (inclusief cybersecurity) van de openbare drinkwatervoorziening ligt in de Drinkwaterwet. Drinkwaterbedrijven moeten in hun verstoringsrisicoanalyses de bestaande en te verwachte dreigingen en gevaren voor de continuïteit van de drinkwatervoorziening meenemen. Op basis daarvan nemen zij passende maatregelen om verstoringen zo veel mogelijk te voorkomen.

Zorgplicht voor cybersecurity

Aanvullend op de Drinkwaterwet zijn drinkwaterbedrijven vanuit de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni) aangewezen als aanbieders van essentiële diensten (AED's): zij hebben daarmee een wettelijke zorg- en meldplicht. Ter invulling van de zorgplicht uit de Wbni heeft de drinkwatersector een risicogebaseerde norm ontwikkeld, gericht op beveiliging van de procesautomatisering (de 'PA-beveiligingsnorm'). Voor de aantoonbaarheid van de zorgplicht laten de drinkwaterbedrijven elke vier jaar een externe audit naar de PA-norm uitvoeren. De resultaten daarvan worden via het

³³ De Europese EPCIP-richtlijn is volledig genaamd: Richtlijn inzake de inventarisatie van Europese kritieke infrastructuur, de aanmerking van infrastructuur als Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren.

leveringsplan aan de ILT voorgelegd. TNO heeft in 2019 een expertbeoordeling van de PA-beveiligingsnorm verricht. Conclusie van TNO is dat de norm een stevige basis heeft, externe audits mogelijk maakt en aanzienlijke inspanningen vergt om eraan te voldoen. De norm wordt periodiek door de sector bijgesteld.

In de Ministeriële Regeling beveiliging netwerk- en informatiesystemen IenW worden nadere regels gesteld voor de zorgplicht uit de Wbni en Bbni. Hierbij wordt verwezen naar de hiervoor vermelde norm. De Drinkwaterwet, de Wbni, het gewijzigde Bbni, de Ministeriële Regeling, de PA-beveiligingsnorm en de auditrapporten vormen de basis voor de inrichting en implementatie van toezicht en handhaving door ILT. Daarbij is het beleid van IenW erop gericht om op termijn standaarden voor procesautomatisering te harmoniseren. Het toepassen van standaarden is en blijft de primaire verantwoordelijkheid van sectoren.

Versterken Cyberweerbaarheid in de Watersector

Het Rijk werkt samen met de drinkwatersector aan versterking van de cyberveiligheid in het programma 'Versterken Cyberweerbaarheid in de Watersector'. Samenwerking en informatie-uitwisseling is essentieel op het gebied van cybersecurity. De drinkwatersector en het Rijk werken samen, vanuit de eigen verantwoordelijkheid, aan het identificeren van dreigingen, het beheren van risico's en het aanpakken van kwetsbaarheden.

Om ernstige cyberincidenten zoveel als mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken, zal de kennis verder worden vergroot en de samenwerking met waterpartners worden versterkt, zoals afgesproken in het (addendum van het) Bestuursakkoord Water. Ook wordt een robuust communicatiekanaal ingericht tussen de drinkwatersector en betrokken overheden waarlangs vertrouwelijke informatie en handelingsperspectief gedeeld kan worden, zodat drinkwaterbedrijven zich beter kunnen voorbereiden op dreigingen en tijdig (tegen)maatregelen kunnen treffen. Uit oogpunt van digitale veiligheid worden ketenafhankelijkheden samen met de drinkwatersector periodiek in kaart gebracht. Mocht daar aanleiding toe zijn dan kunnen in overleg met de drinkwatersector maatregelen door het Rijk of de sector genomen om eventuele risico's voor de openbare drinkwatervoorziening te verkleinen.

Crisisorganisatie cyberveiligheid

De minister van IenW is voor de drinkwaterbedrijven de bevoegde autoriteit ingevolge de Wbni. De Wbni stelt – in aanvulling op de Drinkwaterwet (waarvoor de minister van IenW ook het bevoegd gezag is) – specifieke eisen voor maatregelen betreffende cybersecurity.

De ILT voert audits en inspecties uit en beoordeelt planvorming van de drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven nemen eventueel (verbeter)maatregelen op basis van een sectorspecifieke beveiligingsnorm voor procesautomatisering (PA-beveiligingsnorm) die in het kader van de Wbni door de sector is opgesteld. Bedrijven laten zich eenmaal per vier jaar extern auditen op de norm (jaarlijks vindt een interne review plaats) waarvan de resultaten en het eventuele verbeterplan aan de ILT worden voorgelegd. Dit is een onderdeel van de vierjaarlijkse actualisering van de leveringsplannen (en verstoringsrisicoanalyse).

Leveringsplannen worden door de ILT – die tevens toezichthouder voor de Wbni is – beoordeeld en vereisen goedkeuring van de ILT. De ILT wordt daarbij ondersteund door het RIVM. Meldingen van (mogelijke) incidenten worden op basis van de Wbni door de drinkwaterbedrijven via het DCC Infrastructuur en Waterstaat doorgegeven aan de minister van IenW en de ILT.

Het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) verstrekt (beveiligings)adviezen aan de drinkwaterbedrijven en werkt samen met cyberveiligheidsspecialisten van drinkwaterbedrijven in het Water-ISAC (Information Sharing and Analysis Centre). Daarnaast zijn drinkwaterbedrijven aangesloten bij het Nationaal Detectienetwerk (NDN), een samenwerkingsverband met het NCSC, de AIVD en de MIVD dat zich richt op het onderling delen van dreigingsinformatie om cyberveiligheidsrisico's en gevaren sneller waar te nemen.

IenW (DGWB) werkt samen met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en vakdepartementen aan regelgeving en beleid, zoals de Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA). Tenslotte wordt er tussen de waterpartners samengewerkt aan de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord Water (BAW)-addendum voor cyberveiligheid.

8.2.4 Voorbereid zijn op overstromingen en klimaatverandering

Het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptie besteedt aandacht aan de overstromingsrisico's van vitale en kwetsbare functies, waaronder de drinkwatervoorziening. Het risico op verstoring van de drinkwatervoorziening door overstromingen moet minimaal zijn, zodat de (nood)drinkwatervoorziening kan blijven functioneren conform de drinkwaterregelgeving. In de Drinkwaterwet worden eisen gesteld aan de continuïteit van de drinkwatervoorziening en de levering van drinkwater. Dit voldoet om de afspraken over waterrobustheid te borgen.

Specifiek voor overstromingen wordt uitgegaan van de benadering meerlaagse veiligheid, zoals opgesteld door het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie. De benadering onderscheidt veiligheid in drie lagen:

- **Laag 1:** de overheid investeert in waterveiligheid in relatie tot vitale infrastructuur om zo de kans op een overstroming te verkleinen.
- **Laag 2:** de inzet voor de overstromingsrobustheid van de drinkwatervoorziening in overstromingsgevoelig gebied is gericht op schadebeperking en snel herstel.
- **Laag 3:** de overheid neemt de regie en coördineert de crisisbeheersing en herstelfase, de drinkwatersector stelt nooddrinkwater ter beschikking; de overheid zorgt voor transport/distributie.

Aan de hand van deze benadering zijn in 2019 door het Ministerie van IenW afspraken gemaakt met de drinkwatersector voor de volgende ronde leveringsplannen (2020-2024).

Deze benadering vormt ook de basis voor de regionale aanpak. In de komende jaren wordt vanuit het Deltaprogramma aan de vitale functies gevraagd om naast overstromingen ook droogte, hitte en wateroverlast in beschouwing te nemen. Het Rijk staat daarvoor primair aan de lat, maar gemeenten, provincies, veiligheidsregio's en waterschappen kunnen een rol spelen door de gevolgen van uitval van nationale vitale functies in hun gebied aan te geven. Zij hebben impactanalyses en stresstesten uitgevoerd die inzicht geven in kwetsbaarheden in hun werkgebied. Hierna volgt met alle betrokkenen in het werkgebied een risicodialog over welke knelpunten het meest urgent zijn en waar maatregelen nodig zijn. Het is van belang dat drinkwaterbedrijven bij deze dialogen worden betrokken. Betrokkenheid is nodig om drinkwaterbedrijven in staat te stellen om waar nodig zelf aanvullende maatregelen te treffen, maar ook om aan te geven wat vanuit de overheid benodigd is voor de robuustheid van de drinkwatervoorziening. Hierbij gaat het onder andere om maatregelen die ongewenste opwarming van leidingen in de bodem in stedelijk gebied reduceren (een verhoogde temperatuur van het drinkwater leidt tot kwaliteitsproblemen), maar ook om uitwerking van de crisisbeheersingsmaatregelen in laag 3.

8.2.5 Actualisatie afspraken over inzet nooddrinkwater

Bij uitval van de openbare drinkwatervoorziening zijn drinkwaterbedrijven wettelijk verplicht nooddrinkwater en indien mogelijk noodwater te leveren, voor zover dit geen onacceptabele risico's voor de volksgezondheid oplevert (art. 35 Drinkwaterwet). In het verlengde van de afspraken die in het landelijk samenwerkingsconvenant tussen drinkwaterbedrijven, politie- en veiligheidsregio's zijn opgenomen, is vastgelegd wie welke verantwoordelijkheden en taken heeft bij de inzet van nooddrinkwater en noodwater. De drinkwatersector werkt deze beleidsperiode in afstemming met het Ministerie van IenW en de ILT toe naar een efficiëntere wijze van samenwerking op het gebied van de nooddrinkwatervoorziening. Ook worden de calamiteitenplannen (voor de prioriteit van drinkwatervoorziening) geactualiseerd op basis van de evaluatie door Rijkswaterstaat.

8.3 Implementatie- en uitvoeringsagenda

In de implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater worden de volgende acties opgenomen die zich richten op een beveiligde en weerbare drinkwatersector:

- **Actualisatie leveringsplannen drinkwaterbedrijven.** Op basis van de Drinkwaterwet hebben drinkwaterbedrijven de wettelijke verplichting om een verstoringsrisicoanalyse van bestaande en te verwachte dreigingen en gevaren voor de continuïteit van de drinkwatervoorziening uit te voeren. Op basis daarvan nemen zij beheersmaatregelen om te kunnen voldoen aan hun wettelijke leveringsplicht. De verstoringsrisicoanalyse en eventuele aanvullende maatregelen worden vastgelegd in een leveringsplan dat elke vier jaar ter goedkeuring aan de ILT moet worden voorgelegd. In 2023/2024 vindt actualisatie van de leveringsplannen plaats.
- **Uitwerking zorgplicht voor cyberveiligheid.** Drinkwaterbedrijven zijn in de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni) aangewezen als aanbieders van essentiële diensten: zij hebben daarmee een aantoonbare zorg- en meldplicht. Hiertoe heeft de drinkwatersector een risicogebaseerde norm ontwikkeld, gericht op beveiliging van de procesautomatisering (de 'PA-beveiligingsnorm'). Het Rijk ontwikkelt een Ministeriële Regeling voor toezicht op de naleving van de Wbni. Hierbij wordt verwezen naar de PA-beveiligingsnorm.
- **Programma Versterken Cyberweerbaarheid in de Watersector.** Het Rijk werkt samen met de drinkwatersector aan versterking van de cyberveiligheid in het programma 'Versterken Cyberweerbaarheid in de Watersector'. Samenwerking en informatie-uitwisseling is essentieel op het gebied van cybersecurity. Om ernstige cyberincidenten zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken, wordt ingezet op kennisontwikkeling en versterking van de samenwerking en onderlinge communicatie. Dit is afgesproken in het (addendum van het) Bestuursakkoord Water. Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan de acties op basis van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen. Strategische afhankelijkheden van toeleveranciers voor de drinkwatersector worden in kaart gebracht en maatregelen worden genomen om eventuele risico's voor beïnvloeding van de openbare drinkwatervoorziening te voorkomen.
- **Voorbereiding op overstromingen en klimaatverandering.** Met het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptie werken we aan voorkomen en beperken van overstromingsrisico's van vitale en kwetsbare functies, waaronder de drinkwatervoorziening. Het risico op verstoring van de drinkwatervoorziening door overstromingen moet minimaal zijn, zodat de (nood) drinkwatervoorziening kan blijven functioneren conform de drinkwaterregelgeving. De drinkwatersector maakt in het verlengde van het bestaande landelijklandelijke samenwerkingsconvenant en in afstemming met het Ministerie van IenW en de ILT in deze beleidsperiode afspraken over samenwerking op het gebied van de nooddinkwatervoorziening. De calamiteitenplannen (voor de prioriteit van drinkwatervoorziening) worden geactualiseerd op basis van de evaluatie door Rijkswaterstaat.

A person with dark curly hair and glasses is holding a clear glass bottle. Water is splashing out of the top of the bottle, creating a dynamic spray against a light blue background. The person's hands are wet, and their white t-shirt has the letters 'B' and 'NG' visible. The overall scene conveys a sense of freshness and the importance of clean water.

De openbare drinkwatervoorziening behoort tot de Nederlandse vitale infrastructuur. De continuïteit van de levering van deugdelijk drinkwater is daarmee een zaak van nationale veiligheid

9 Samenwerking en uitvoering

Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. In de uitvoering zijn de verantwoordelijkheden over verschillende overheden verdeeld en is afstemming en samenwerking met betrokken partijen essentieel om de doelen te realiseren. Dit hoofdstuk beschrijft hoe wordt samengewerkt bij de uitvoering van het drinkwaterbeleid, zowel nationaal als internationaal.

Op grond van de Drinkwaterwet ligt de systeemverantwoordelijkheid voor een goede drinkwatervoorziening bij de minister van IenW. In de uitvoering zijn de verantwoordelijkheden over verschillende overheden en, in sommige gevallen, beheerders van eigen winningen verdeeld. Daarbij zijn er diverse (beleids)ontwikkelingen die buiten de scope van de Beleidsnota Drinkwater liggen, maar de (toekomstige) drinkwatervoorziening in Nederland beïnvloeden. Hierbij gaat het onder meer om de energietransitie, de woningbouwopgave, landbouw, behoud van cultureel erfgoed, waterkwaliteit en de verdeling van zoet water. Een toekomstbestendige drinkwatervoorziening vereist daarom goede samenwerking en afstemming tussen het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, de drinkwaterbedrijven en betrokken partijen op het gebied van onder meer energie, klimaat, landbouw, industrie, cultureel erfgoed en natuur. Ook is Nederland als delta voor een goede drinkwatervoorziening (zowel kwalitatief als kwantitatief) afhankelijk van buurlanden, waardoor samenwerking binnen Europa essentieel is. De minister van IenW voert regie op de samenwerking op de verschillende niveaus.

9.1 Internationale samenwerking

Nederland onderschrijft resolutie 64/292 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, waarin het recht op veilig en schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen erkend wordt als een grondrecht van mensen op een behoorlijke levensstandaard en als mensenrecht.

In 2015 hebben de lidstaten van de VN de duurzame ontwikkelingsagenda voor 2015 – 2030 vastgesteld, de zogenoemde '2030 Agenda'. De agenda is geldig voor alle VN lidstaten. Onderdeel van de 2030 Agenda is het duurzame ontwikkelingsdoel (ook wel sustainable development goal of SDG) voor water en sanitatie. Dit duurzame ontwikkelingsdoel, afgekort als 'SDG6', is onder meer gericht op toegang tot veilig en betaalbaar drinkwater voor iedereen. Dit betreft tevens goed en duurzaam waterbeheer om de toegang tot veilig drinkwater te kunnen garanderen en veilig beheer van sanitatie en de drinkwatervoorziening. Toegang tot veilig gemanaged drinkwater is van belang voor de volksgezondheid en een van de hoekstenen van sociaaleconomische ontwikkeling en veiligheid. De duurzame ontwikkelingsdoelen worden in het huidige tempo niet gehaald. De druk op water neemt alsmaar toe mede door klimaatverandering. Ook heeft de COVID-19-pandemie het belang van toegang tot drinkwater en sanitatie met oog op hygiëne en voorkomen van ziekten onderstreept.

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de 2030 Agenda, waaronder het realiseren van toegang tot drinkwater en sanitatie voor iedereen, en blijft zich actief inzetten voor internationale samenwerking. Daarnaast is internationale samenwerking van belang, ook voor Nederland, om kennis uit te wisselen, innovatie te bevorderen en mogelijke oplossingsrichtingen te delen.

Beleid

Via verschillende wegen geeft Nederland invulling aan de internationale samenwerking voor drinkwater:

1. de Nederlandse Internationale Waterambitie;
2. de Europese Unie;
3. internationale (water)verdragen;
4. internationale samenwerking door de drinkwatersector.

1. Nederlandse Internationale Waterambitie (NIWA)

Het rijksbeleid ten aanzien van water is er internationaal op gericht om de inzet op de water-gerelateerde SDG's op het gebied van waterveiligheid en waterzekerheid in het komende decennium te versnellen en op te schalen. Dit beleid is vastgelegd in de Nederlandse Internationale Waterambitie (NIWA)³⁴. De verschillende departementen dragen bij vanuit hun eigen kennis, rol, verantwoordelijkheid en bestaande programma's met de sectorpartijen. Samenwerking met andere overheden, kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – direct en via netwerkorganisaties en de verschillende gerelateerde topsectoren – staat hierbij centraal. De inspanningen zijn erop gericht om de nationale inzet te verbinden met die van internationale partijen zoals de VN en de Europese Commissie.

Governance en financiering zijn belangrijke randvoorwaarden voor duurzaam beheer en eerlijke verdeling en toegang tot water. In internationaal verband wordt hieraan gewerkt binnen hieronder genoemde waterverdragen en via de initiatieven: *Valuing Water Initiative* en *Water as Leverage*. Het *Valuing Water Initiative* is gericht op duurzaam en efficiënt beheer van water en de financiering daarvan als onderdeel van duurzame economische ontwikkeling. Het programma *Water as a Leverage* bevordert duurzame economische ontwikkeling van stedelijke gebieden door uitdagingen op het terrein van waterbeheer te benutten als kans voor projectontwikkeling.

Ten aanzien van klimaatadaptie heeft Nederland in 2016 het initiatief genomen tot de oprichting van het *Global Center of Excellence on Climate Adaptation* (GCA). Op initiatief van de minister van IenW is in de GCA de *Water Action Track* opgesteld. Doel van de *Water Action Track* is om voor klimaatadaptatie de besluitvorming, financiering en implementatie van maatregelen op het gebied van water te versnellen en op te schalen. Water- en drinkwatermanagement is ook onderdeel van de *Water Action Track*. Recent heeft Nederland zich gecommitteerd om in 2023, samen met Tadzjikistan, de VN waterconferentie te organiseren waarbij drinkwater en sanitatie belangrijke onderwerpen zijn.

2. Europese Unie

Bij het behalen van de 2030 Agenda is de Europese Unie een belangrijke partij. De Raad Buitenlandse Zaken heeft in 2018 de conclusies ten aanzien van Water Diplomatie aangenomen en daarmee benadrukt dat de EU sterk hecht aan de uitvoering van de Agenda 2030 en zich via internationale samenwerking blijft inzetten voor veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen. De Europese Commissie kent diverse regelgeving, samenwerkingsverbanden en programma's en werkt aan het versterken van de samenwerking en het verbinden van thema's. De Europese Commissie is hiermee een belangrijke samenwerkingspartner om de slagkracht voor internationale samenwerking te versterken. Naar aanleiding van de COVID-19-pandemie heeft de Europese Commissie extra budget vrijgemaakt om verbetering tot toegang tot drinkwater te versnellen.

De Europese Commissie heeft een *guidance* opgesteld over *human rights on Safe Drinking Water and Sanitation*. In deze *guidance* wordt het VN-ECE/WHO-Europe Protocol on *Water and Health* genoemd als een kader voor landen om *human rights* ten aanzien van drinkwater en sanitatie te verankeren. Nederland bepleit daartoe ook ratificatie van het Protocol on *Water and Health* door de EU. Dit verdrag sluit aan bij SDG6 en bij de kerngedachte van het eerste succesvolle Europese burgerinitiatief Right2Water, dat aanvullende actie tot toegang tot drinkwater bepleit voor alle Europeanen (zie ook paragraaf 7.2.4. en 9.4.3)³⁵.

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32605, 217 (Kamerbrief)

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 22112, 1834 (Kamerbrief)

De Europese Commissie stelt aanzienlijke fondsen beschikbaar voor onderzoek en ontwikkeling. Het is van belang dat de drinkwatersector zich in samenwerking met het Rijk actief richt op het benutten van deze netwerken en middelen met partners uit andere lidstaten. Zo zijn er recente ontwikkelingen die gericht zijn op het intensiveren van de samenwerking in Europa zoals beschreven in het programma 'Opschaling/vertienvoudiging watertechnologie sector' door de Topsector Water en Maritiem en het Europese partnerschap Water4all als onderdeel van het Europese kennis- en innovatieprogramma Horizon Europe.

3. Internationale (water)verdragen

Nederland is bovendien als verdragspartij verbonden aan de volgende internationale verdragen ten aanzien van water:

- het VN-ECE Waterlopenverdrag (Helsinki, 1992), gericht op grensoverschrijdend waterbeheer;
- het VN-ECE/WHO Europe Protocol on Water and Health (Londen, 1999), gericht op het verbeteren van toegang tot en beheer van veilig drinkwater en sanitatie en het terugdringen van watergerelateerde ziekten.

Onder deze verdragen hangen uitvoeringsprogramma's waar Nederland op onderdelen medetrekker van is. Via de uitvoeringsprogramma's wordt concreet bijgedragen aan het behalen van watergerelateerde duurzame ontwikkelingsdoelen binnen de Paneuropese regio. Veel Europese lidstaten zijn verdragspartij. De uitvoeringsprogramma's dragen bij aan het behalen van SDG3 (goede gezondheid en welzijn), SDG6 (universele toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen) en SDG13 (klimaatactie). Belangrijke elementen zijn het uitwisselen van kennis, capaciteitsopbouw en het uitdragen van het Nederlandse beleid. Door kennisuitwisseling heeft actieve inzet binnen deze uitvoeringsprogramma's ook meerwaarde voor de verdere ontwikkeling van nationaal beleid en uitvoering. Via de WHO Ostrava Verklaring voor Milieu en Gezondheid (Ostrava 2017) is een directe relatie gelegd met het programma onder het Protocol on Water and Health.

Voor het thema water en gezondheid blijft Nederland inzetten op internationale samenwerking in de Paneuropese regio via de genoemde verdragen. Klimaatadaptatie is daarbij de laatste jaren onder deze uitvoeringsprogramma's een steeds belangrijker onderwerp geworden. Hierbij wordt, waar relevant, verbinding gelegd bij bovengenoemde trajecten.

4. Internationale samenwerking drinkwatersector

Naast het Rijk spant ook de drinkwatersector zich in voor internationale samenwerking. De Drinkwaterwet biedt daar beleidsruimte voor zodat drinkwaterbedrijven met hun kennis en kunde dit mensenrecht kunnen helpen verwezenlijken. Dit sluit aan op het commitment van Nederland aan de duurzame ontwikkelingsdoelen. Inspanningen van de drinkwatersector vinden met name plaats door VEI, Wereld Waternet en WaterworX. De kosten van projecten ten behoeve van de bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland bedragen maximaal 1 procent van de raming van de omzet van de Nederlandse drinkwaterbedrijven (art. 8, tweede lid, Drinkwaterbesluit).

Door binnen de NIWA de ambities van de Topsector Water te ondersteunen middels publiek-publieke samenwerking, kunnen drinkwaterbedrijven en waterschappen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van het topsectorenbeleid. Doel daarvan is dat de watersector, naast het vervullen van haar publieke hoofdtaken, ook de economische groei en werkgelegenheid in Nederland stimuleert. Het samenwerken met andere marktpartijen in (internationale) projecten is ook een stimulans voor de drinkwatersector om nieuwe businessmodellen en technologieën te ontwikkelen en toe te passen in Nederland. Voor dergelijke internationale publiek-private samenwerkingen geldt dat deze geen risico mogen vormen voor de publieke drinkwatertaak.

9.2 Gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater

De activiteiten en maatregelen om de doelen van de Beleidsnota Drinkwater te realiseren worden nader uitgewerkt in een gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater. Hiertoe maakt het Rijk bestuurlijke afspraken met het IPO, de Vewin, de UvW en de VNG. Daarmee wordt de samenwerking en afstemming tussen de partijen versterkt, zoals aanbevolen in de evaluatie van de vorige Beleidsnota Drinkwater.

Deze beleidsnota vormt het startpunt voor de gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda, bevat de hoofdlijnen van het drinkwaterbeleid en agendeert een aantal belangrijke onderwerpen die in deze beleidsperiode om nadere uitwerking en beleidskeuzes vragen. Deze beleidskeuzes bereidt het Rijk samen met betrokken partijen voor in de implementatie- en uitvoeringsagenda. Hiertoe wordt steeds een zorgvuldig proces ingericht, zodat besluitvorming in het juiste gremium plaatsvindt. Daarnaast bevat de implementatie- en uitvoeringsagenda activiteiten die in de voorliggende beleidsperiode worden uitgevoerd. De implementatie- en uitvoeringsagenda maakt dan ook helder onderscheid naar het uitwerken en voorbereiden van strategische beleidskeuzes (implementatie) en het uitvoeren van beleidskeuzes en activiteiten (uitvoering).

De implementatie- en uitvoeringsagenda wordt vastgesteld door de Stuurgroep Water. Jaarlijks wordt er een voortgangsrapportage opgesteld over de voortgang van acties en activiteiten. Zo nodig kan de implementatie- en uitvoeringsagenda door de Stuurgroep Water worden bijgesteld op basis van voortschrijdende inzichten. Daarbij is ook de mogelijkheid om nieuwe onderwerpen te agenderen. De betrokken partijen monitoren hiertoe gezamenlijk de voortgang van acties en activiteiten, ontwikkelen een kennisagenda en brengen de staat van de drinkwatervoorziening en factoren die hierop van invloed zijn in beeld. De Stuurgroep Water voert op basis hiervan regie op de voortgang van de afgesproken acties en activiteiten en de samenhang met andere onderwerpen die van belang zijn voor de drinkwatervoorziening.

De minister van IenW zit, als systeemverantwoordelijke, de Stuurgroep Water voor. De inhoudelijke voorbereiding van het overleg van de Stuurgroep Water vindt thematisch plaats in verschillende bestuurlijke voorportalen. Voor waterkwantiteit en droogte wordt hiervoor het Bestuurlijk Platform Zoetwater benut. Ook de (Regionale) Bestuurlijke Overleggen en het Bestuurlijk overleg Stikstof in grondwaterbeschermingsgebieden zijn relevante bestuurlijke tafels. Voor vraagstukken rondom de productie en levering van drinkwater wordt het bestuurlijk overleg van het Ministerie van IenW met de Vewin en drinkwaterbedrijven benut.

In 2021 wordt de eerste implementatie- en uitvoeringsagenda opgesteld. Hiertoe werken de betrokken partijen samen de in deze Beleidsnota Drinkwater genoemde acties uit. De gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda laat zien hoe we in Nederland blijven zorgen voor voldoende, veilig en schoon drinkwater.

9.3 Overzicht van acties in de implementatie- en uitvoeringsagenda

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de eerste acties voor de implementatie- en uitvoeringsagenda, inclusief een globale planning. Hierbij is onderscheid gemaakt naar acties per beleidsdoel en naar implementatie (uitwerken en voorbereiden van beleidskeuzes) en de uitvoering van beleidskeuzes en activiteiten. Ook zijn de besluitvormingsmomenten opgenomen.

Doelen	Acties	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Voldoende drinkwaterbronnen	Herijken grondwaterbeschermingsbeleid en monitoren voortgang ASV-traject						
	Onderzoek naar beschikbaarheid van voldoende drinkwaterbronnen op lange termijn						
	Verduidelijken reikwijdte zorgplicht						
	Verkennen randvoorwaarden voor de inzet van alternatieve bronnen voor bereiding van drinkwater						
Goede kwaliteit drinkwaterbronnen	Verbeteren en monitoren van kwaliteit oppervlaktewater en grondwater i.r.t. de drinkwatervoorziening						
	Opstellen handreiking voor toepassen preventieladder voor de bescherming van drinkwaterbronnen						
	Uitwerken aanbevelingen uit Staat drinkwaterbronnen (2020)						
	Samenwerking met bovenstroomse landen						
Bewust en zuinig drinkwatergebruik	Verbeteren communicatie over bewust en zuinig drinkwatergebruik door huishoudens						
	Verkennen en ontwikkelen aanpak bewust en zuinig huishoudelijk drinkwatergebruik						
	Verkennen en ontwikkelen aanpak bewust en zuinig drinkwatergebruik door zakelijke gebruikers						
	Onderzoek beprijzing grootverbruikers						
Drinkwaterbereiding, -kwaliteit en -levering blijvend op orde	Opstellen en uitvoeren Implementatieplan Europese Drinkwaterrichtlijn						
	Oplossen financieringsproblematiek drinkwatersector						
	Veiligstellen drinkwaterinfrastructuur in stelsel van Omgevingsrecht						
	Verkennen en uitwerken instrumentarium voor drinkwaterrestricties						
Beveiligde en weerbare drinkwatervoorziening	Actualiseren leveringsplannen drinkwaterbedrijven						
	Uitwerken zorgplicht voor cyberveiligheid						
	Programma Versterken Cyberweerbaarheid in de Watersector						
	Voorbereiden op overstromingen en klimaatverandering						
Algemeen	Jaarlijkse voortgangsrapportage: staat van drinkwatervoorziening						
	Kennisagenda Drinkwater						

Implementatie- en uitvoeringsagenda drinkwater 2021

	Implementatie
	Uitvoering
	Besluitvorming over vervolg*
	Vaststellen voortgang en actualisatie

* besluitvormingstraject verschilt per actie

De implementatie- en uitvoeringsagenda bevat naast de acties per beleidsdoel ook de volgende algemene activiteiten:

1. een jaarlijkse voortgangsrapportage: staat van drinkwatervoorziening;
2. de Kennisagenda Drinkwater.

1. Jaarlijkse voortgangsrapportage: staat van de drinkwatervoorziening

Actueel inzicht in de staat van de drinkwatervoorziening en de voortgang van de uitvoering van maatregelen is nodig om regie te kunnen voeren op de uitvoering en – waar nodig – zorgvuldige en onderbouwde afwegingen te maken over aanvullende maatregelen.

Als onderdeel van de implementatie- en uitvoeringsagenda zal er een jaarlijkse voortgangsrapportage worden opgesteld die integraal inzicht biedt in de staat van het drinkwatersysteem en (toekomstige) knelpunten. Hiertoe worden bestaande nationale analyses (zoals op het gebied van waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid en drinkwatergebruik) gebundeld. Belangrijke bronnen hiervoor zijn de gebiedsdossiers van drinkwaterwinningen en (geaggregeerde) gebruiksgegevens van drinkwaterbedrijven. Door gegevens uit de gebiedsdossiers en het ASV-traject te koppelen ontstaat per winning inzicht in zowel waterkwaliteit als waterkwantiteit. Hierbij kan de frequentie van de actualisatie van gegevens per onderwerp variëren, bijvoorbeeld zesjaarlijks voor de gebiedsdossiers en jaarlijks voor het gebruik van het drinkwater en de ruw- en reinwaterkwaliteit. De frequentie van rapportages over de staat van de drinkwatervoorziening wordt nader bepaald in de implementatie- en uitvoeringsagenda.

Aanvullend zal de jaarlijkse voortgangsrapportage inzicht bieden in de mate waarin deelnemers van de implementatie- en uitvoeringsagenda op schema liggen met de uitvoering van afgesproken maatregelen en of men op koers ligt om de afgesproken doelen te halen. De voortgangsrapportage vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de cyclus van beleid en uitvoering op het gebied van drinkwater.

2. Kennisagenda Drinkwater

Een toekomstbestendige drinkwatervoorziening vraagt om inzicht in mogelijke ontwikkelingen en de impact die deze ontwikkelingen hebben op de drinkwatervoorziening. Een gedegen kennisbasis is een belangrijke voorwaarde voor het nemen van de juiste beslissingen. Dat vergt continue inzet op het ontwikkelen van benodigde kennis. De droge periodes in 2018, 2019 en 2020 hebben bijvoorbeeld nieuwe kennisvragen opgeleverd over waterkwantiteit en -kwaliteit. Kennisleemtes zijn er ook rond de groeiende rol van digitalisering en assetmanagement. Het is belangrijk om kennis over bestaande bedreigingen en mogelijke maatregelen verder te verdiepen en om bestaande systemen verder te ontwikkelen. Zo is kennis over emissies en verspreiding van schadelijke stoffen onverminderd nodig. Een aantal incidenten de afgelopen jaren bevestigt dat onderzoek naar risico's van stoffen voor de drinkwatervoorziening onontbeerlijk blijft. Ook aandacht nodig voor binnenhuisinstallaties en randapparatuur na de watermeter.

Het verstevigen en op orde houden van de kennisbasis van drinkwater is een continu proces. Het beantwoorden van de kennisvragen is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle drinkwaterpartners. Met de Kennisagenda Drinkwater prioriteren het Ministerie van IenW en drinkwaterpartners kennisvragen en maken zij afspraken over uit te zetten onderzoek en onderlinge taken en verantwoordelijkheden. Dit geeft inzicht in waar de drinkwaterpartners op inzetten wat betreft kennisontwikkeling. Als onderdeel hiervan zal de onderzoeksprogrammering van het Ministerie van IenW jaarlijks plaatsvinden in afstemming met de partners.

Inzicht in de kennisleemtes is de basis voor de gezamenlijke kennisagenda. Onder andere vanuit de evaluatie Beleidsnota Drinkwater 2014 en de aanbevelingen van de Beleidstafel Droogte is er al een uitgebreide inventarisatie van kennisleemtes en openstaande kennisvragen. De kennisagenda zal bestaan uit vijf sporen, die aansluiten bij de doelen van het drinkwaterbeleid:

1. beschikbaarheid van drinkwaterbronnen;
2. kwaliteit van drinkwaterbronnen;
3. drinkwatergebruik;
4. drinkwaterbereiding, -kwaliteit en -levering;
5. weerbaarheid en beveiliging drinkwatersector.

Drinkwaterwinning maakt onderdeel uit van het watersysteem. Ook vanuit ander beleid en programma's wordt onderzoek gedaan en kennis ontwikkeld. Dit geldt onder meer voor de beschikbaarheid en kwaliteit van drinkwaterbronnen. Daarom wordt voor de programmering en uitvoering van de kennisagenda drinkwater verbinding gelegd met andere voor drinkwater relevante kennisagenda's en onderzoeksprogramma's, waaronder:

- bedrijfstakonderzoek voor drinkwaterbedrijven;
- kennisagenda Bodem en Ondergrond;
- kennisimpuls Waterkwaliteit;
- kennisagenda Zoetwater;
- kennisagenda Ruimtelijke Adaptatie;
- Water4all;
- Horizon Europe.

De maatregelen om de doelen van de Beleidsnota Drinkwater te realiseren worden uitgewerkt in een gezamenlijke implementatie- en uitvoeringsagenda met het IPO, de Vewin, de UvW en de VNG. De beleidsnota vormt het startpunt.



Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

April 2021