



Drinkwaterbesparing:
tijd voor resultaten

2025

Drinkwater onder druk



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 3

2. Drinkwaterbesparing | 5

- 2.1 Drinkwaterbeschikbaarheid onder druk | 5
- 2.2 Concrete beleidsdoelen, maar actie komt traag op gang | 8
- 2.3 Behalen doelen voor huishoudens twijfelachtig | 12
- 2.4 Weinig zicht op besparing door zakelijke gebruikers | 14
- 2.5 Mogelijke gevolgen van drinkwatertekorten niet goed in beeld | 15
- 2.6 Conclusies | 16

3. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 18

- 3.1 Reactie minister van IenW | 18
- 3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 20

Bijlagen | 22

Bijlage 1 Over dit onderzoek | 22

Bijlage 2 Literatuur | 26

1. Samenvatting

De inhoud van dit rapport is onderdeel van het verantwoordingsonderzoek 2024 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en Deltafonds (J).

Nederland heeft een dringend probleem met de beschikbaarheid van drinkwater. Sinds 2022 zijn tientallen drinkwateraanvragen van zakelijke gebruikers geweigerd. Ook waarschuwde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in 2023 dat er in 2030 102 miljoen m³ drinkwater meer nodig zal zijn dan in 2020 (RIVM, 2023). De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. Hij probeert op verschillende manieren, waaronder via besparing, te zorgen voor voldoende drinkwater.

De minister van IenW heeft als doel gesteld dat huishoudens in 2035 100 liter per persoon per dag verbruiken. Voor zakelijke gebruikers is het doel een vermindering van 20% ten opzichte van de periode 2016-2019. Het drinkwaterverbruik van huishoudens is in de afgelopen paar jaar gedaald, terwijl dat van zakelijke afnemers juist toenam.

We vinden het positief dat de minister meetbare doelen heeft gesteld voor drinkwaterbesparing maar we zien ook dat er knelpunten zijn. Het is onzeker of gebruikers zuiniger zullen zijn en een kleine verhoging van de drinkwaterprijs zal waarschijnlijk niet tot minder verbruik leiden. Ook duurt het lang totdat technische ingrepen, waar de minister onderzoek naar doet, kunnen worden verplicht. Maatregelen voor drinkwaterbesparing komen traag op gang. Het blijkt lastig om drinkwaterbesparing bij huishoudens te realiseren en de minister weet niet goed wat effectieve maatregelen voor zakelijke gebruikers zijn. Ook ontbreekt informatie over de gevolgen van drinkwatertekorten.

We vinden het twijfelachtig dat de doelen die de minister stelt voor de besparing van drinkwater door huishoudens en zakelijke gebruikers zullen worden behaald. Gezien de ernst en urgentie van de problemen, beoordelen we de beleidsresultaten als zorgelijk.

De rekenkamer beveelt de minister aan het gevoel van urgentie van drinkwater-schaarste bij burgers en bedrijven te vergroten om gedragsverandering te bewerkstelligen. Ook zou hij meer inzicht moeten krijgen in het gebruik van drinkwater door bedrijven. Daarmee kan duidelijk worden welke maatregelen effectief zijn. Verder is het belangrijk dat de minister informatie gaat verzamelen over de mogelijke gevolgen van drinkwatertekorten om meer inzicht te krijgen in bijvoorbeeld de gevolgen voor de woningbouw.

2.

Drinkwaterbesparing

2.1 Drinkwaterbeschikbaarheid onder druk

Nederland gebruikt steeds meer drinkwater. Dat komt doordat de economie en de bevolking groeien en er door klimaatverandering meer drinkwater nodig is. Tegelijk bleek in de afgelopen jaren dat de beschikbaarheid van drinkwater niet meer vanzelfsprekend is. Sinds 2022 zijn tientallen drinkwateraanvragen van zakelijke gebruikers niet gehonoreerd. Ook voldoen meerdere drinkwaterbedrijven niet aan de gewenste operationele reservecapaciteit. Reservecapaciteit is onder meer nodig om onverwachte ontwikkelingen in het verbruik op te kunnen vangen. Het RIVM waarschuwde in 2023 dat er in 2030 102 miljoen m³ drinkwater meer nodig zou zijn dan in 2020 (RIVM, 2023). Ook buiten Nederland zorgt onder meer klimaatverandering ervoor dat landen moeten werken aan de toekomst van drinkwater. In 2025 lanceert de Europese Commissie een strategie voor waterweerbaarheid. Het bewust omgaan met (drink)water is daar een belangrijk onderdeel van.

De openbare drinkwatervoorziening valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW. De minister wijst de distributiegebieden aan waarbinnen de 10 drinkwaterbedrijven zorgen voor de levering van drinkwater. De omzet van de drinkwaterbedrijven bedroeg in 2023 € 1,7 miljard (Vewin, 2024). Om de drinkwatervoorziening te verzekeren heeft de minister op verschillende strategieën ingezet, waaronder: (1) uitbreiding van het aantal bronnen, (2) besparen van drinkwater, (3) en het vergroten van de investeringsruimte van drinkwaterbedrijven.

Dit onderzoek gaat over de tweede strategie, drinkwaterbesparing.

Drinkwaterbesparing: doelen en resultaten

De minister van IenW heeft als doel gesteld dat het verbruik van huishoudens vermindert van 119 liter in 2023 naar 100 liter per persoon per dag in 2035. Het drinkwaterverbruik van zakelijke gebruikers in 2035 moet 20% lager zijn dan in de referentieperiode 2016-2019.

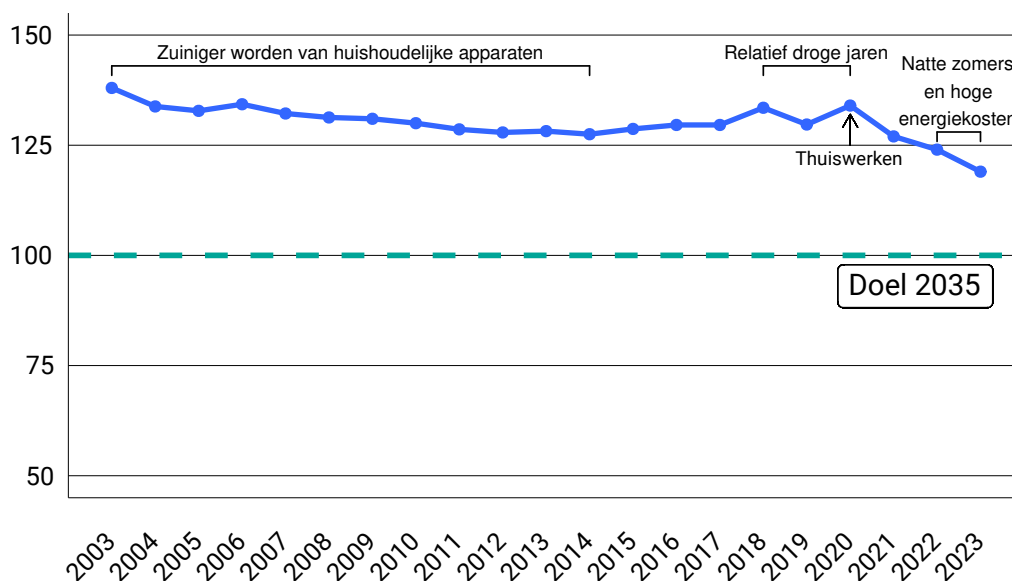
Om deze doelen te halen is hij afhankelijk van onder meer huishoudens, zakelijke afnemers en drinkwaterbedrijven. We hebben onderzocht hoe aannemelijk het is dat de besparingsdoelen worden behaald, in hoeverre de minister zicht heeft op de besparingsresultaten en in hoeverre de minister inzicht heeft in de gevolgen van toekomstige drinkwatertekorten.

Het drinkwaterverbruik van huishoudens is in de afgelopen paar jaar gedaald, nadat het in de jaren daarvoor juist was toegenomen. Daardoor komen de doelen nu beter in zicht. De ontwikkeling van de drinkwatervraag is niet alleen afhankelijk van het beleid van de minister maar ook van externe factoren zoals droogte. Een mogelijke verklaring voor de stijging van het verbruik in 2020 is bijvoorbeeld dat er meer werd thuisgewerkt en de daling sinds 2022 zou veroorzaakt kunnen zijn door korter douchen (vanwege de hoge energieprijzen) en meer regen in de zomermaanden. In figuur 1 geven we de ontwikkeling van het drinkwatergebruik van huishoudens in de afgelopen paar jaar weer.

Figuur 1 Drinkwatergebruik huishoudens afgezet tegen het doel voor 2035

Drinkwatergebruik bij huishoudens in liter per persoon per dag 2003-2023

Drinkwatergebruik (in liter per persoon per dag)

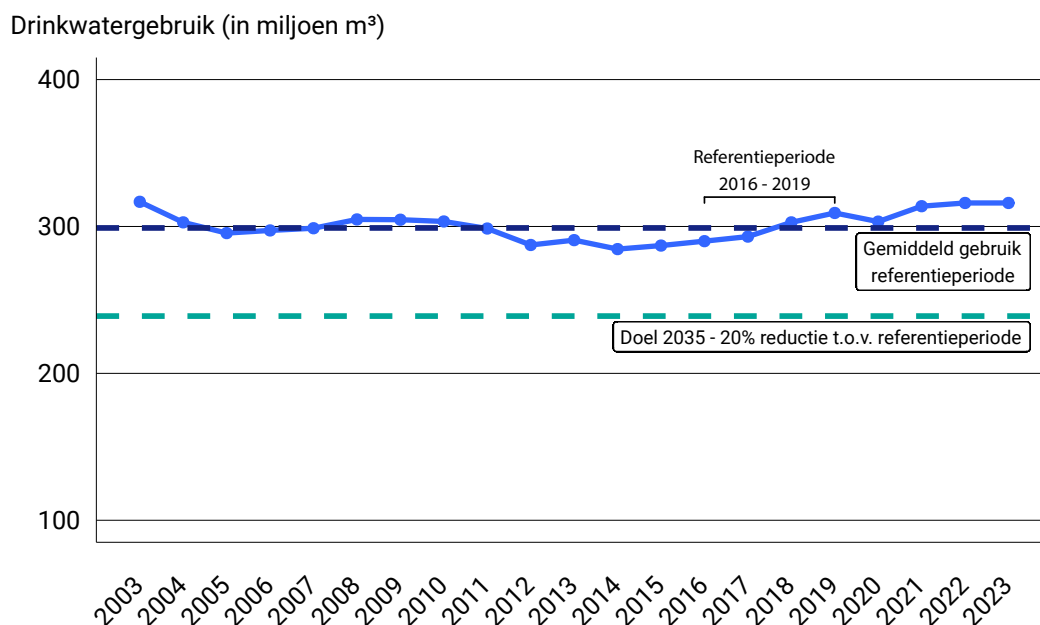


Bron: CBS en Vewin

Het drinkwaterverbruik van zakelijke afnemers is in de afgelopen jaren toegenomen. In de jaren daarvoor nam het verbruik van zakelijke afnemers juist af. Het is niet bekend wat hier de oorzaak van is.

Figuur 2 Drinkwatergebruik zakelijke gebruikers afgezet tegen het doel voor 2035

Zakelijk drinkwatergebruik in miljoen m³ per jaar 2003-2023



Bron: CBS en Vewin

Ondanks de daling van het gebruik van huishoudens, waarvan onzeker is of die doorzet, is er nog altijd een groot verschil tussen het huidige verbruik en het doel voor 2035. Voor zakelijke gebruikers is het verbruik ten opzichte van de referentieperiode zelfs gegroeid in plaats van afgenomen. We concluderen op basis van ons onderzoek dat het twijfelachtig is dat in 2035 het gewenste resultaat wordt bereikt.

Terugblik: vertraging in het aanwijzen van strategische voorraden

In 2022 stelden we in ons onderzoek *Focus op strategische voorraden* vast dat het proces om nationale grondwaterreserves (NGR's) aan te wijzen lang duurt (Algemene Rekenkamer, 2022). Deze reserves zijn bedoeld voor grootschalige en meerjarige calamiteiten en voor de drinkwatervoorziening tot 2100. De minister van IenW gaf toen aan dat er naar verwachting binnen 2 jaar NGR's zouden worden aangewezen. Dit was bij het afronden van dit verantwoordingsonderzoek nog niet gebeurd. Er is dus vertraging opgelopen.

In ons focusonderzoek stelden we ook dat nog niet alle provincies aanvullende strategische voorraden (ASV's) hadden aangewezen. Provincies wijzen deze voorraden aan als mogelijke plek voor drinkwaterproductie. Bij het afronden van dit verantwoordingsonderzoek zijn nog steeds niet overal ASV's aangewezen. De provincie Groningen verwacht in 2025 een plan te hebben voor het aanwijzen van een ASV. In Noord-Brabant zijn nog geen ASV's aangewezen omdat het gebruik van grondwater er op een maximum zit. In Zeeland zijn geen ASV's aangewezen omdat er geen voorraden zoet grondwater zijn en er wél voldoende zoet oppervlaktewater is via spaarbekkens en infiltratie.

2.2 Concrete beleidsdoelen, maar actie komt traag op gang

Drinkwaterbesparing is een van de manieren om de problemen aan te pakken

De 3 strategieën die de minister van IenW het afgelopen jaar heeft ingezet om te zorgen voor voldoende drinkwater laten we zien in figuur 3.

Figuur 3 Drie strategieën voor beschikbaarheid voldoende drinkwater

Wij onderzochten 1 van de 3 strategieën: drinkwaterbesparing



De drinkwatervoorziening loopt tegen verschillende knelpunten aan. Daarom werkt de minister tegelijkertijd via 3 verschillende sporen, waaronder drinkwaterbesparing, aan het verzekeren van de drinkwaterbeschikbaarheid. In juni 2024 presenteerde de minister van IenW een *Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing* (IenW, 2024a). In november 2024 verhoogde de minister de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC), wat drinkwaterbedrijven helpt bij de financiering van investeringen. Daardoor kunnen ze meer investeren in bijvoorbeeld de uitbreiding van de productiecapaciteit en de vervanging en renovatie van oudere infrastructuur.

In januari 2025 presenteerde de minister van IenW, samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging drinkwaterbedrijven (Vewin), het *Actieprogramma beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2023-2030* (IenW, 2025). Daarin worden in aanvulling op regionale actieplannen, 6 acties op landelijk niveau ingezet. Daaronder valt bijvoorbeeld het gebruikmaken van mogelijkheden tot versnellen van procedures die de Omgevingswet biedt. De aanleiding voor het programma was een rapport van het RIVM waaruit blijkt dat er een verwacht tekort is van 102 miljoen m³ drinkwater in 2030. Uitbreiding van het aantal bronnen is niet altijd mogelijk of vanzelfsprekend, omdat plannen soms op gespannen voet staan met landbouw- of natuurbelangen. Bovendien kunnen juridische procedures worden aangespannen. Dat maakt dat het lang duurt voordat een nieuwe drinkwaterwinning kan worden gebruikt. Ook is de slechte waterkwaliteit een probleem voor drinkwaterbedrijven. Uit de Monitor Brede Welvaart van het CBS blijkt dat geen enkel oppervlaktewaterlichaam (zoals rivieren en kanalen) in 2024 voldeed aan de eisen voor chemische kwaliteit. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat bij het bepalen van de waterkwaliteit het *one out, all out*-principe wordt gehanteerd. Dat betekent dat de kwaliteit van het water als onvoldoende wordt beoordeeld als het water op 1 van de criteria niet voldoet.

Wat verstaan we onder drinkwater?

Er zijn verschillende definities van wat in de volksmond 'drinkwater' wordt genoemd. In ons onderzoek gebruiken we de definitie uit de Drinkwaterwet. Deze definitie is relevant voor de reikwijdte van de 'zorgplicht'. Volgens de Drinkwaterwet zijn drinkwaterbedrijven verplicht om drinkwater te leveren voor huishoudelijk gebruik. Dat betekent dat zakelijke gebruikers formeel geen aanspraak kunnen maken op de publiekrechtelijke leveringsplicht van drinkwater voor zover zij dit water afnemen voor niet-huishoudelijke doeleinden.

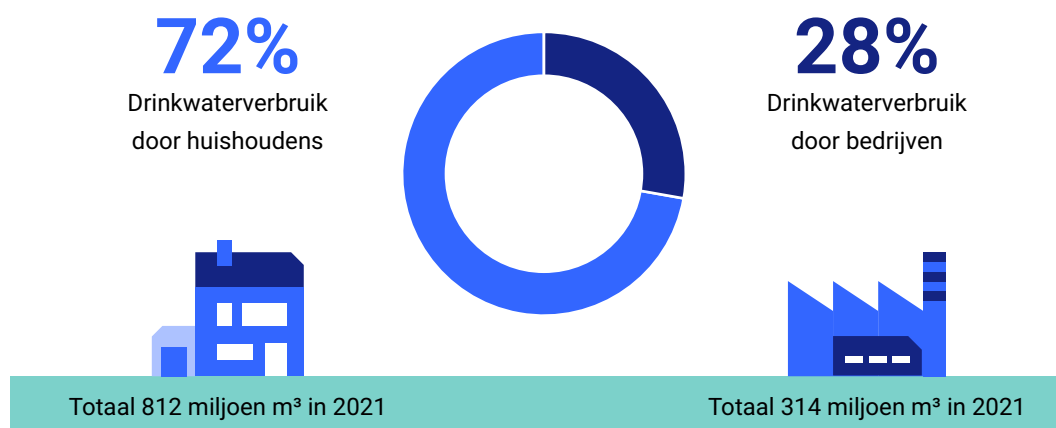
De minister heeft heldere doelen gesteld

De minister heeft meetbare doelen gesteld die veel partijen zoals overheden, brancheverenigingen en drinkwaterbedrijven steunen. We vinden het positief dat de minister concrete doelen stelt en veel partijen daarin mee krijgt. We zien namelijk vaak dat het daaraan ontbreekt. Voor 2035 wil de minister het gebruik door huishoudens terugbrengen naar 100 liter per persoon per dag. Voor zakelijke gebruikers stelt de minister het doel op een reductie van 20%. De grootste winst kan worden behaald door het verbruik van huishoudens te reduceren, omdat zij verantwoordelijk zijn voor bijna driekwart van het totale drinkwatergebruik in Nederland.

Zakelijke klanten gebruiken ongeveer een kwart van de totale hoeveelheid drinkwater. Die gebruiken het drinkwater voor diverse activiteiten; van huishoudelijk gebruik in kantoorpanden tot gebruik voor industriële processen. Als water van drinkwaterkwaliteit niet wordt aangewend voor huishoudelijk gebruik, is er volgens de definitie uit de Drinkwaterwet formeel geen sprake van drinkwater. Zakelijke gebruikers gebruiken naast drinkwater ook oppervlakte- of grondwater.

Figuur 4 Verdeling drinkwatergebruik tussen huishoudens en bedrijven

Huishoudens verbruiken het meeste drinkwater

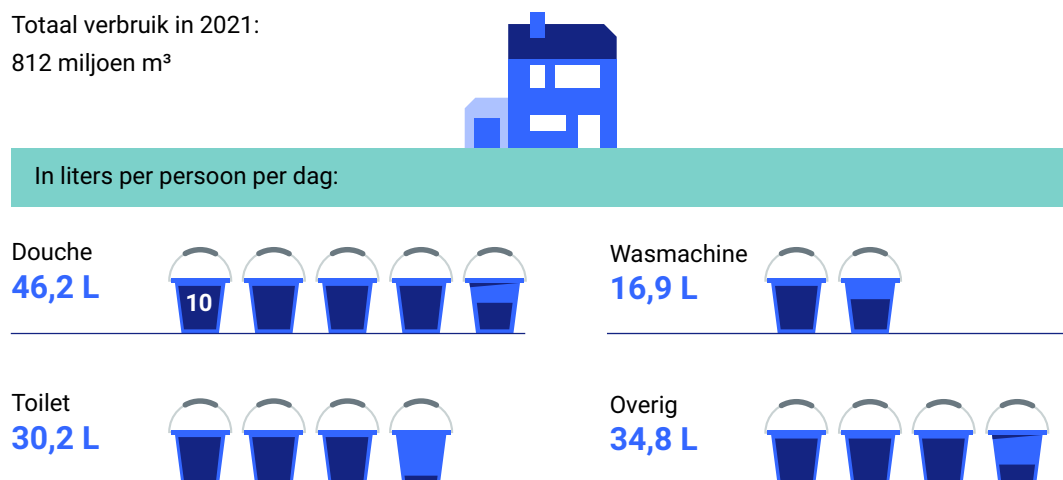


Het grootste deel van het drinkwater dat huishoudens gebruiken, is bestemd voor douchen en toiletspoelen (samen ruim 76 liter per persoon per dag).

Figuur 5 Belangrijkste componenten drinkwatergebruik huishoudens

Huishoudens gebruiken drinkwater vooral voor douche en toilet

Totaal verbruik in 2021:
812 miljoen m³



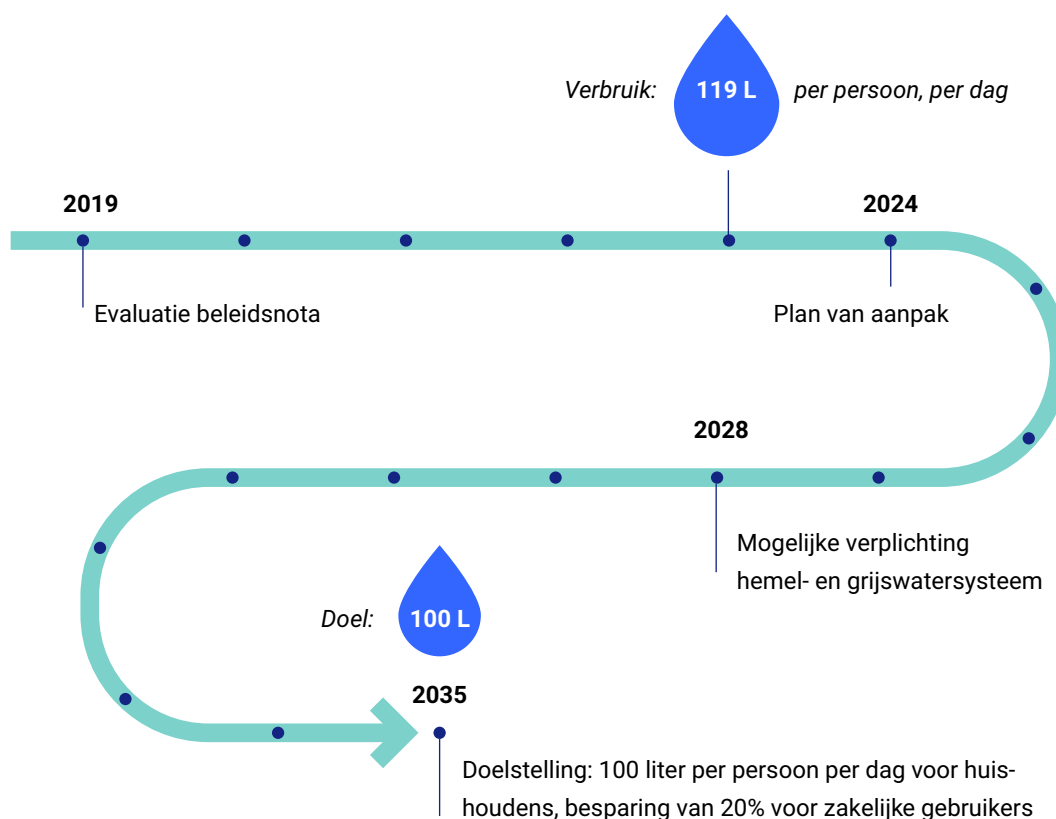
Acties voor drinkwaterbesparing komen traag op gang

De problemen rondom drinkwaterbeschikbaarheid zijn inmiddels dringend geworden. Het duurt echter lang om nieuw beleid voor drinkwaterbesparing te ontwikkelen. Hoewel er veel processen lopen, zijn er nog weinig concrete maatregelen genomen om de doelen voor 2035 te halen. Bij de evaluatie van de vorige beleidsnota, in 2019, werd aangeraden om in te zetten op drinkwaterbesparing. Drie jaar later, in de Kamerbrief *Water en bodem sturend*, uit 2022, formuleerde het kabinet voor het eerst doelen voor drinkwaterbesparing (IenW, 2022). In juni 2024 deelde de minister van IenW het *Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing* met de Tweede Kamer. In figuur 6 laten we een tijdlijn zien.

Figuur 6 *Tijdslijn acties drinkwaterbesparing*

Acties voor drinkwaterbesparing komen traag op gang

Sinds 2019 zijn er plannen om drinkwater te besparen, maar het maken van beleid duurt jaren



2.3 Behalen doelen voor huishoudens twijfelachtig

Huishoudens verbruiken op dit moment het meeste drinkwater. Om drinkwaterbesparing bij huishoudens te realiseren zet de minister van IenW onder meer in op gedragsverandering en waterbewust bouwen. Zo werkt de minister aan een landelijke campagne voor waterbewustzijn. Of maatregelen die zijn gericht op gedragsverandering effectief zijn, is moeilijk in te schatten. Uit onderzoek in opdracht van Ons Water blijkt dat het gevoel van urgentie bij burgers beperkt is als het gaat om drinkwatertekorten (Market Response, 2024). Ook blijkt uit onderzoek in opdracht van IenW dat de prijselasticiteit van drinkwater erg laag is, wat betekent dat een bescheiden prijsverhoging weinig effect zal hebben op het gebruik (IenW 2024b).

We stellen vast dat huishoudens een aanzienlijk deel van het drinkwater gebruiken voor toiletspoeling. Het gebruik van regen- of huishoudwater (hemel- of grijs water) hiervoor zou dus in potentie veel besparing opleveren. De minister van IenW ziet de woningbouwopgave dan ook als een kans om drinkwater te besparen. Als de vele

huizen die nog worden gebouwd, zouden worden uitgerust met een regen- of huishoudwatersysteem, kan dat een grote bijdrage leveren aan het behalen van de doelen. Het is echter nog maar de vraag of deze verplichting er zal komen. Mogelijk heeft een regen- of huishoudwatersysteem namelijk nadelige effecten op de volksgezondheid. Ook is het nog de vraag of deze oplossing wel de meest doelmatige is, omdat uit onderzoek in opdracht van de minister blijkt dat hemel- en grijswatersystemen veel geld kosten (Witteveen+Bos, 2023). Om te beslissen of een hemel- of grijswatersysteem in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) kan worden verplicht, laat lenW op dit moment verschillende onderzoeken uitvoeren, naar onder meer gezondheidsrisico's (door het RIVM) en de kosten en baten.

Tegen de tijd dat er daadwerkelijk een verplichting kan gelden, zijn er al veel huizen gebouwd. De woningbouwopgave begon al in 2021 en het duurt lang voordat alle onderzoeken zijn uitgevoerd en de wetgeving (het Bbl) is aangepast. Dat zou op zijn vroegst pas in 2028 zijn. Het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Regelgeving (STOER) van de minister van VRO beoogt bovendien juist om regels voor woningbouw te verminderen. Dat maakt het onzeker of er überhaupt een nieuwe verplichting komt. Een wetswijziging kan daarom minder bijdragen aan het behalen van de doelen. Dat laten we zien in figuur 7. In de bijlage bij dit rapport laten we zien op basis van welke aannames we tot deze analyse zijn gekomen.

Figuur 7 Mogelijk effect van verplichting op waterbesparende maatregelen

Drinkwaterbesparing waar minister op rekent, is onzeker

Minister rekent op grote besparing door verplichting op waterbesparende maatregelen nieuwbouw



Het is twijfelachtig of de minister zijn besparingsdoelen voor huishoudelijk gebruik zal halen. De minister van lenW heeft daarnaast geen tussendoelen geformuleerd. Tussendoelen maken het mogelijk om te zien in hoeverre hij op schema loopt.

De minister van IenW heeft bijvoorbeeld ook niet duidelijk gemaakt of hij verwacht dat de drinkwatervraag geleidelijk afneemt of juist plotseling. Daardoor is niet helder hoeveel besparing hij in bijvoorbeeld 2030 verwacht om in 2035 zijn doelen te behalen. Om tijdig bij te kunnen sturen, is het belangrijk om hier vooraf over na te denken.

De minister van IenW heeft onderzoeken laten doen naar de mogelijke opbrengsten van een verplichting van een regen- of huishoudwatersysteem en naar het beprijzen van drinkwater. Maar hij gebruikt de uitkomsten van die onderzoeken niet om zicht te krijgen in hoeverre hij op schema loopt met het behalen van zijn doelen. Wat die onderzoeken betekenen voor de vraag of hij zijn doelen zal halen, is daardoor niet duidelijk.

2.4 Weinig zicht op besparing door zakelijke gebruikers

Behalve aan huishoudens leveren drinkwaterbedrijven ook drinkwater aan zakelijke gebruikers. Uit onderzoek door onderzoeksinstituut KWR blijkt dat bedrijven water van drinkwaterkwaliteit ook gebruiken voor processen waar water van drinkwaterkwaliteit niet nodig is (KWR, 2023). Van de zakelijke gebruikers gebruikt de industrie, waaronder de voedingsmiddelenindustrie en chemische industrie, het meeste leidingwater van drinkwaterkwaliteit.

De bovengrens van de belasting op leidingwater is nog nooit geëvalueerd

Over het drinkwatergebruik tot 300 m³ betalen zowel huishoudens als zakelijke afnemers belasting. Het verbruik boven de grens van 300m³ is niet belast. Dat betekent in de praktijk dat zakelijke afnemers met een hoog verbruik, over een groot deel van het water geen belasting hoeven te betalen. Het verschil in heffing tussen huishoudens en bedrijven is in 2000 bij de invoering van de belasting op leidingwater (hierna 'bol') onderbouwd (Fin, 1999). De bol kwam bij invoering ervan in de plaats van een verhoogde btw op water. De bedoeling van de belasting was dat die vooral bij huishoudens terecht zou komen. Huishoudens kregen toen compensatie via de loon- en inkomstenbelasting.

In het najaar van 2024 heeft de minister van IenW een rapport van Witteveen+Bos met de Kamer gedeeld waarin wordt gesteld dat het verhogen van de bol of het bol-plafond vermoedelijk geen of weinig effect heeft op waterbesparing (IenW, 2024b). Desondanks geeft de minister aan dat hij overweegt de bovengrens te verhogen, vanuit het oogpunt van tegengaan van waterverspilling en vanuit budgettair oogpunt.

De bovengrens van 300m³ is een zogenoemde fiscale regeling. Het ministerie van Financiën raamde de belastingderving voor 2025 op € 110 miljoen. Hoewel dit verplicht is, is de bovengrens van de bol in de afgelopen 25 jaar nooit geëvalueerd. Daardoor heeft de minister van lenW geen informatie over de doeltreffendheid of doelmatigheid van deze regeling.

De minister van lenW heeft geen zicht op de mogelijke effectiviteit van besparingsmaatregelen voor zakelijke gebruikers. Drinkwater wordt gebruikt door bedrijven in uiteenlopende sectoren. Op landelijk niveau is nog te weinig bekend over waar bedrijven drinkwater voor gebruiken om te kunnen bepalen welke maatregelen effectief zouden kunnen zijn. Het is daarom nog niet mogelijk in te schatten hoe realistisch het is dat het doel van 20% vermindering in 2035 wordt gehaald. Omdat de prijselasticiteit van drinkwater laag is, zal een prijsverhoging vermoedelijk maar een beperkte bijdrage leveren aan het behalen van het doel.

2.5 Mogelijke gevolgen van drinkwatertekorten niet goed in beeld

In 2022 bleek dat zakelijke gebruikers op verschillende plekken in het land geen nieuwe drinkwataansluiting konden krijgen. In de evaluatie die in 2019 werd uitgevoerd over de vorige beleidsperiode werd de stijgende drinkwatervraag aangemerkt als 'beperkt urgent'. De minister van lenW heeft de drinkwatertekorten dus 3 jaar daarvoor niet zien aankomen. We vinden het opvallend dat, terwijl de minister plannen maakt voor de drinkwatervoorziening op de lange termijn, hij op relatief korte termijn niet heeft zien aankomen hoe de drinkwatervraag zich zou ontwikkelen.

We stellen ook vast dat de minister niet weet hoe vaak drinkwaterbedrijven een nieuwe aansluiting voor zakelijke gebruikers hebben geweigerd. Evenmin weet hij welke en hoeveel woningbouwprojecten gevaar lopen geen (of vertraagd) doorgang te vinden doordat de drinkwatervoorziening (nog) niet gerealiseerd kan worden. Dit betekent dat de minister geen overkoepelend beeld heeft van de gevolgen van regionale drinkwatertekorten op landelijke doelstellingen zoals de woningbouwopgave. De vereniging van drinkwaterbedrijven, Vewin, heeft in 2022 met een kaart gevisualiseerd hoe de woningbouwopgave zich verhoudt tot de knelpunten in de drinkwatervoorziening. Hieruit blijkt dat de woningbouwopgave voor een groot deel gepland is in gebieden waar de drinkwatervoorziening onder druk staat. Het ministerie van lenW geeft aan zelf geen informatie te verzamelen over de gevolgen van drinkwatertekorten. Als de minister zelf meer informatie zou verzamelen over

mogelijke maatschappelijke gevolgen van drinkwatertekorten, zou hij daar beter op kunnen anticiperen en het Parlement daar beter over kunnen informeren. De minister van IenW is verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. Nu de toekomstige beschikbaarheid van drinkwater onzeker is, vinden we het belangrijk dat de minister beter in beeld heeft welke maatschappelijke gevolgen de tekorten kunnen hebben en vooruitloopt op hoe hij hierop zal reageren.

2.6 Conclusies

De minister is verantwoordelijk voor hoe de drinkwatervoorziening in Nederland geregeld is. Of het beleid slaagt, is daarnaast deels afhankelijk van andere overheden en van (drinkwater)bedrijven en burgers. Nederland komt uit een situatie waarin de beschikbaarheid van voldoende drinkwater vanzelfsprekend was. Dat is sinds een aantal jaren niet langer het geval. Hoewel drinkwaterschaarste in Nederland nieuw is, is hier wereldwijd meer ervaring mee. Mogelijk kan de minister leren van landen die hier meer ervaring mee hebben.

De minister heeft de afgelopen jaren meerdere strategieën toegepast om te zorgen voor voldoende drinkwater. Drinkwaterbesparing is één van de strategieën die de minister van IenW heeft ingezet om te zorgen voor voldoende drinkwater en de druk op de drinkwatervoorziening te verminderen. De minister heeft daarvoor concrete doelen gesteld: hij wil dat het drinkwaterverbruik van zakelijke gebruikers in 2035 20% lager is en dat huishoudens in 2035 100 liter per persoon per dag verbruiken. Er hangt veel af van de uitvoering of er ook de nodige resultaten worden geboekt.

De minister loopt bij zijn besparingsbeleid tegen verschillende knelpunten aan. Gedragsverandering is onzeker, de prijselasticiteit van drinkwater is laag en het verplichten van technische ingrepen, waar de minister onderzoek naar doet, gaat traag.

Uit ons onderzoek blijkt dat acties voor drinkwaterbesparing traag op gang komen. Tussendoelen ontbreken, dus is niet duidelijk wanneer de minister op schema ligt met het behalen van zijn doelen. Het blijkt lastig om drinkwaterbesparing bij huishoudens te realiseren. De minister van IenW heeft daarnaast geen zicht op de mogelijke effectiviteit van besparingsmaatregelen voor zakelijke gebruikers. Ook ontbreekt informatie over de gevolgen van drinkwatertekorten.

Daarom vinden we het twijfelachtig dat de doelen die de minister stelt, voor de besparing van drinkwater door huishoudens en zakelijke gebruikers, zullen worden behaald.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van IenW aan om:

- tussendoelen op te stellen en inzicht te krijgen in de mate waarin de (voorgenomen) maatregelen (bijvoorbeeld campagnes of technische maatregelen) bijdragen aan het behalen van de doelen;
- meer inzicht te krijgen in het zakelijk gebruik van drinkwater zodat duidelijker wordt welke maatregelen effectief zijn;
- de Vrijstelling leidingwaterbelasting voor grootgebruikers (de bovengrens van de belasting op leidingwater) te evalueren;
- informatie te verzamelen over de mogelijke maatschappelijke gevolgen van drinkwatertekorten zodat hij hier beter op kan anticiperen en het parlement hierover kan informeren;
- te blijven werken aan het vergroten van het gevoel van urgentie van drinkwaterschaarste bij burgers en bedrijven om te zorgen voor gedragsverandering;
- lering te trekken uit oplossingen voor drinkwatertekorten in andere landen.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Drinkwaterbesparing kan een belangrijke bijdrage leveren aan de opgave om nu en in de toekomst voldoende drinkwater te garanderen. Gezien de urgentie en de ernst van de problematiek, beoordelen we de resultaten van het beleid als zorgelijk.

Oordeel



3.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenW heeft op 28 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

3.1 Reactie minister van IenW

De minister schrijft “Het ministerie van IenW bedankt de Algemene Rekenkamer voor haar analyse van het beleid voor de openbare drinkwatervoorziening met betrekking tot drinkwaterbesparing. IenW onderschrijft dat we ons best moeten doen om de Nederlandse drinkwatervoorziening op hetzelfde hoge peil te houden. Gezien de druk op het drinkwater, de bijdrage die drinkwaterbesparing kan leveren en de maatschappelijke impact die drinkwaterschaarste kan hebben, begrijpt het ministerie het oordeel van de Rekenkamer over de huidige beleidsresultaten.

Tegelijk worden er al goede stappen gezet. In juni 2024 is het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing aangeboden aan de Kamer en in januari dit jaar het Actieprogramma beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2023-2030. Dit omdat, naast de inzet op het besparen van drinkwater, het vergroten van de totale productiecapaciteit van drinkwater van minstens zo groot belang is. Dit is een complexe opgave waarvan de uitvoerbaarheid voor een groot deel in handen ligt van de drinkwaterbedrijven, de aandeelhoudende gemeenten en provincies en andere publieke bestuursorganen. Dit krijgt vorm via het Actieprogramma Beschikbaarheid Drinkwaterbronnen 2023-2030. Voor de lange termijn wil IenW in het Nationaal Waterprogramma de contouren vastleggen voor een perspectief en strategie om ook na 2030 de openbare drinkwatervoorziening te borgen. Het onderzoek van de Rekenkamer bevestigt ons dat we de goede dingen in gang hebben gezet.

Bij de uitvoering van het beleid via bovengenoemde trajecten zal lenW de aanbevelingen van de Rekenkamer betrekken. Zo wil het ministerie het inzicht in het drinkwatergebruik vergroten door met het CBS onderzoek te doen naar gebruik per type huishouden en bedrijf. Ook is lenW met de Vewin in gesprek om het beeld van watergebruik thuis te actualiseren. Voor het zakelijk gebruik verwacht het ministerie veel van de waterscans die door de drinkwaterbedrijven met hun zakelijke klanten worden uitgevoerd om te achterhalen welk water waar in het proces gebruikt wordt en wat het besparingspotentieel voor drinkwater is. Binnen het ministerie zal ook met de ILT gesproken worden over hoe de informatie uit het toezicht op de drinkwaterbedrijven beter kan worden benut.

Het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing bevat verschillende maatregelen en instrumenten op het vlak van communiceren, stimuleren en reguleren die zich richten zich op huishoudens, nieuwbouw en renovatie, en zakelijke gebruikers. Jaarlijks wordt de voortgang gerapporteerd en elke twee jaar wordt het plan geactualiseerd en aangescherpt, waarbij de balans tussen communiceren, stimuleren en reguleren kan worden herzien. De eerste voortgangsrapportage laat zien dat de uitvoering grotendeels op schema ligt. Er zit veel energie op en partners spannen zich maximaal in. Zo is recent het onderzoek naar mogelijkheden voor beprijzing met de Kamer gedeeld, gaat de vernieuwde waterwebsite binnenkort online en zoeken branches en drinkwaterbedrijven elkaar op om het zakelijke drinkwatergebruik in kaart te brengen en te verminderen.

Afgelopen najaar is in de Kamerbrief over het beprijzen van watergebruik (Kamerstuk 27 625, nr. 691) reeds ingegaan op de belasting op leidingwater en de vrijstelling voor grootverbruikers. Daarin is aangegeven dat het, om ook grootverbruikers te stimuleren waterverspilling tegen te gaan, een logische stap kan zijn om het heffingsplafond te verhogen. Uw aanbeveling zal worden betrokken bij de toekomstige vormgeving van de belasting op leidingwater.

Het ministerie van lenW sluit zich aan bij de Rekenkamer dat werken aan waterbewustzijn belangrijk is. Als systeemverantwoordelijke minister ben ik afhankelijk van de inzet van iedere Nederlander. Alleen als mensen doordrongen zijn van de nut en noodzaak kunnen ze hun gedrag aanpassen. Het ministerie zet zich met de nieuwe waterwebsite en via campagnes in op het vergroten van urgentiegevoel en bewustwording bij burgers en bedrijven. Op basis van gedragsonderzoek willen we hen zinvolle en toegankelijke handelingsperspectieven bieden. Daarvoor zal lenW ook kijken naar oplossingen die in andere landen gebruikt worden in de omgang met tekorten.

Tot slot onderschrijft IenW de aanbeveling van de Rekenkamer om tussendoelen te stellen voor een effectieve monitoring van doelbereik. Die zullen we meenemen bij de actualisatie van het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing medio 2026. Het Nationaal Programma Water zal benut worden om de maatschappelijke gevolgen van (drink)waterschaarste te duiden. Met deze aanpak brengt het ministerie van IenW het drinkwaterbesparingsbeleid zorgvuldig en doelgericht verder.”

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer bedankt de minister voor zijn reactie. We waarderen het dat de minister de aanbevelingen over het opstellen van tussendoelen, het vergroten van het gevoel van urgentie van drinkwaterschaarste en leren van andere landen overneemt. We kijken uit naar de resultaten van de toezeggingen van de minister en naar zijn strategie om ook na 2030 de drinkwatervoorziening te waarborgen.

We vinden het positief dat de minister wil inzetten op bewustwording en gedragsverandering. Tegelijkertijd constateren we in ons onderzoek dat besparing door gedragsverandering onzeker is. We moedigen de minister aan om met urgentie technische maatregelen, zoals een regen- of huishoudwatersysteem, te blijven onderzoeken en op basis van de uitkomsten daarvan te besluiten over het verplicht stellen.

De minister geeft verder aan veel te verwachten van waterscans door drinkwaterbedrijven. Deze scans kunnen voor individuele bedrijven in beeld brengen waar besparingskansen liggen. Dat vinden we positief. Maar of er op landelijk niveau bijvoorbeeld voor specifieke sectoren kansrijke maatregelen zijn, blijft hiermee nog onduidelijk.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat periodieke evaluatie van fiscale regelingen verplicht is volgens de Comptabiliteitswet en de Regeling periodiek evaluatie-onderzoek 2022. Dat geldt ook voor de bovengrens van de belasting op leidingwater, maar die is sinds de invoering nooit geëvalueerd. Nadat we dit onderzoek hadden afgerond heeft de staatssecretaris van Financiën de voorlopige inhoud van het Belastingplan 2026 met de Kamer gedeeld. Daarin kondigt hij een wetsvoorstel aan om de bovengrens van de belasting op leidingwater af te schaffen. Als de regeling daadwerkelijk ophoudt te bestaan, vervalt ook de verplichting om die te evalueren.

We constateren dat de minister het belang van het duiden van de maatschappelijke gevolgen van drinkwatertekorten erkent. Hij geeft aan dat hij daarvoor het *Nationaal*

Programma Water zal benutten. De minister zou in dit kader bijvoorbeeld informatie kunnen verzamelen over het aantal zakelijke gebruikers waaraan een aansluiting is geweigerd en in kaart kunnen brengen wat de gevolgen van drinkwatertekorten zijn voor woningbouwprojecten.

Bijlagen

Bijlage 1 Over dit onderzoek

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan het beleid ten aanzien van drinkwaterbeschikbaarheid en de rol van drinkwaterbesparing daarin.

De probleemstelling van ons onderzoek luidde: In hoeverre is de minister in staat om zijn beleid naar drinkwaterbesparing te onderbouwen en zijn doelstellingen te halen. De probleemstelling hebben we beantwoord aan de hand van 4 onderzoeksvragen. Het normenkader per vraag is als volgt:

Onderzoeksvragen	Normen
Welke verantwoordelijkheden en instrumenten heeft de minister op het gebied van drinkwaterbesparing en welke doelen stelt hij voor 2035?	Geen normen getoetst.
In hoeverre heeft de minister zijn doelstellingen en de effectiviteit van de beleidsmaatregelen ten aanzien van drinkwaterbesparing onderbouwd?	Doelstellingen van beleid zijn zoveel mogelijk SMART-C geformuleerd. Voor het onderbouwen van zijn beleid maakt de minister gebruik van de best beschikbare informatie.
In hoeverre loopt de minister op schema met het behalen van zijn doelen en in hoeverre heeft hij (tussentijds) zicht op de resultaten van zijn beleid ten behoeve van drinkwaterbesparing?	De beleidsdoelen moeten realistisch zijn. Als beleidsdoelen niet gerealiseerd dreigen te worden, heroverweegt de beleidsmaker de ambities of de inzet van mensen, middelen, geld of tijd. De beleidsinformatie moet volledig zijn. Dat wil zeggen dat, gelet op de doelen van het beleid, alle relevante informatie om te sturen, leren of verantwoorden beschikbaar moet zijn. De beleidsinformatie moet actueel zijn. De benodigde beleidsinformatie moet op tijd beschikbaar zijn.
In hoeverre heeft de minister voldoende informatie over mogelijke gevolgen van (toekomstige) drinkwatertekorten?	De minister heeft voldoende inzicht in de gevolgen van (toekomstige) drinkwatertekorten.

Onderzoeksmethodiek

Ons onderzoek is gebaseerd op documentonderzoek en interviews. We hebben gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW en de ILT. We hebben ook gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende drinkwaterbedrijven, Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en de Zuidelijke Rekenkamer.

Toelichting figuur 1

In deze figuur gebruiken we cijfers van het CBS (Nederland in Cijfers) en Vewin (Kerngegevens drinkwater) over drinkwatergebruik door huishoudens in de periode 2003-2023. De verklaring in de figuur voor de toename en afname van het drinkwatergebruik bij huishoudens is gebaseerd op informatie van CBS-rapporten en gesprekken met Vewin.

Toelichting figuur 2

In deze figuur gebruiken we cijfers van het CBS (Milieurekeningen) en Vewin (Kerngegevens drinkwater). In het *Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing* staat dat in 2035 het zakelijk drinkwatergebruik 20% lager moet zijn ten opzichte van het gebruik in de referentieperiode 2016-2019. Op basis van deze informatie hebben we het referentiepunt berekend als het gemiddelde drinkwatergebruik van deze referentieperiode – 299 miljoen m³. De stippenlijn voor het doel in 2035 hebben we berekend als het gemiddelde drinkwatergebruik tijdens deze referentieperiode.

Toelichting figuur 7

In deze figuur schetsen we drie scenario's.

Het eerste scenario laat zien wat de drinkwaterbesparing zou zijn in 2035, als de besparing als gevolg van de wijziging van het Bouwbesluit in 2021 was ingegaan. Het besparingspotentieel door hemel- en grijswatersystemen tussen 2021 en 2030 is gebaseerd op de cijfers in het rapport van Witteveen+Bos - *Hemelwater- en grijswatergebruik in het gebouw. Mogelijke verplichting in het Bbl*. In dit rapport staat dat 2/3 van de 950.000 nieuwbouwhuizen die in het *Programma Woningbouw* staan, geschikt is voor een hemelwatersysteem en dat alle nieuwbouwhuizen geschikt zijn voor een grijswatersysteem. Uit het rapport blijkt dat op basis van de bovengenoemde aanname in 2030 een drinkwaterbesparing van 15 miljoen m³ per jaar met hemelwatersystemen en 35 miljoen m³ per jaar met hemel- en grijswatersystemen mogelijk is. We hebben deze besparing omgezet naar liter per persoon per dag (lpppd) op basis van de bevolking voor het jaar 2030. Verder hebben we aangenomen dat in de jaren tussen 2030 en 2035, jaarlijks 60.000 nieuwe huizen worden gebouwd. Dit is gebaseerd op het rapport van het Economisch Instituut voor de Bouw - *Woningbouwopgave tot 2035 en investeringscapaciteit corporaties*. We hebben de extra besparing tussen 2030 en 2035 berekend op dezelfde manier als is gedaan in het Witteveen+Bos-rapport. We zijn uitgegaan van een lineaire besparingstrend tussen 2021 en 2035 om de totale besparing in 2035 te berekenen.

Het tweede scenario laat zien wat de besparing zou zijn als het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in 2028 wordt gewijzigd. We hebben het jaar 2028 gekozen op basis van hoe lang het nog duurt tot lopend onderzoek naar gezondheidsrisico's en mogelijke onderzoeken naar financiering is afgerond. De potentiële besparing tussen 2028 en 2030 is gebaseerd op de aanname dat tussen 2028 en 2030 100.000 huizen per jaar worden gebouwd, zoals aangegeven in het *Programma Woningbouw*. We hebben, net als in het eerste scenario, aangenomen dat tussen 2030 en 2035 jaarlijks 60.000 huizen worden gebouwd. We zijn uitgegaan van een lineaire besparingstrend tussen 2028 en 2035.

Het derde scenario laat zien dat het onbekend is hoeveel besparing er in 2035 zal worden gerealiseerd als er geen verplichting van hemel- en grijswatersystemen komt.

Bijlage 2 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2022). *Focus op strategische voorraden*.

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*.

Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Fin (1999). *Belastingplan 2000*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 820, nr. 3.

IenW (2022). Brief: *Water en Bodem sturend*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

IenW (2024a). Brief: *Drinkwater: bescherming kwaliteit drinkwaterbronnen, bewust en zuinig drinkwatergebruik en toekomstbestendige drinkwaterinfrastructuur*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 27 625, nr. 671.

IenW (2024b). Brief: *Verkenning beprijzen watergebruik*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 625, nr. 691.

IenW (2025). Brief: *Actieprogramma beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2023-2030*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 625, nr. 697.

KWR (2023). *Drinkwaterbesparing bij zakelijke grootverbruikers*.

Market Response, in opdracht van Ons Water (2024). *Publieksmonitor Waterpeil 2024*.

RIVM (2023). *Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen*.

Vewin (2024). *Kerngegevens drinkwater 2024*.

Witteveen+Bos (2023). *Hemelwater- en grijswatergebruik in het gebouw. Mogelijke verplichting in het Bbl*.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 7 mei 2025.
Dit document is op 14 mei
2025 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025