



ACM Visie

Toezicht op drinkwater

Samenvatting

Om de beschikbaarheid van drinkwater in Nederland te behouden zijn de komende jaren forse investeringen nodig. Die investeringen zetten druk op de financierbaarheid en de tarieven van de drinkwaterbedrijven voor bedrijven en consumenten. Deze situatie vertoont gelijkenissen met die in andere nutssectoren, zoals elektriciteit. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat doet momenteel een voorstel voor het wijzigen van de Drinkwaterwet, met een verzoek aan de ACM voor een reactie. De ACM acht de voorgestelde wijzigingen onvoldoende effectief. De opgave in de drinkwatersector vraagt om financieel toezicht met een onafhankelijke en integrale aanpak voor de hele drinkwatersector belegd bij één instantie. Daarom adviseert de ACM de minister om het wettelijk kader voor drinkwater hierop aan te passen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft aangegeven dat ze, parallel aan deze wetswijziging, een traject aan het doorlopen zijn (in het kader van het Nationaal Water Programma) om een perspectief en strategie op te stellen om de drinkwatervoorziening en, in het verlengde daarvan, de drinkwatersector toekomstbestendig te maken.

1 Drinkwater verdient goed toezicht

Een goede drinkwatervoorziening vormt de basis voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van onze samenleving. De beschikbaarheid, kwaliteit, en betaalbaarheid vormen samen de wettelijk vastgelegde publieke belangen van de openbare (drink)watervoorziening.

Het Nederlandse drinkwaterstelsel kent een aantal forse uitdagingen: droogte als gevolg van klimaatverandering, veroudering van de waterleidingen, risico's op kwaliteitsverslechtering en verminderde beschikbaarheid van drinkwaterbronnen en een toenemende vraag. Toegang tot drinkwater is niet vanzelfsprekend: sinds 2022 zijn tientallen drinkwateraanvragen van zakelijke gebruikers geweigerd. Initiatieven om minder drinkwater te gebruiken schieten tot dusver tekort. Zonder concrete stappen kan de toegang tot drinkwater verder in het geding komen, zie bijvoorbeeld het recente rapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur¹.

Een toekomstbestendig drinkwaterstelsel vereist forse investeringen. In 2021 schatte de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in dat de investeringen in 2029 naar verwachting zestig procent hoger zouden moeten zijn dan in de periode 2017-2019 om de drinkwatervoorziening op niveau te houden. De gemiddelde jaarlijkse investeringen zouden voor de periode 2020-2029 uitkomen op bedragen tussen de € 66 miljoen en € 77 miljoen per drinkwaterbedrijf. Het balanstotaal van de bedrijven zou dan stijgen van € 7,4 miljard in 2020 naar € 11 miljard in 2029.²

Elke stap in het proces, van winning, productie, distributie tot levering, is cruciaal voor de kwaliteit van het drinkwater en deze stappen zijn daarom allen ondergebracht in één drinkwaterbedrijf. De drinkwaterbedrijven zijn op grond van de wet verantwoordelijk voor de levering van voldoende en betrouwbaar drinkwater, voor het in stand houden van de infrastructuur en het beschermen van de drinkwaterbronnen. De drinkwaterbedrijven hebben een wettelijk vastgesteld distributiegebied en mogen hier binnen leveren aan huishoudens en bedrijven. Huishoudens betalen een drinkwatertarief met daar bovenop de verbruiksbelastingen (Belasting op Leidingwater (BoL) en de btw). Voor industriële bedrijven die drinkwater afnemen gelden ook prijsmechanismen en kaders die zijn vastgelegd in de Drinkwaterwet. Deze bedrijven betalen het reguliere zakelijke drinkwatertarief, waarop volumekortingen van toepassing kunnen zijn. Voor de dienstensector gelden afzonderlijke drinkwatertarieven, die door staffelkortingen vaak vergelijkbaar zijn aan die van huishoudens.

Om de publieke belangen in de drinkwatersector (beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid) te beschermen is effectief, integraal en onafhankelijk toezicht noodzakelijk. Net als de netwerkbedrijven in de energiesector hebben drinkwaterbedrijven een wettelijk monopolie. Nederlandse huishoudens kunnen niet kiezen wie hun drinkwater levert. Mensen en bedrijven moeten kunnen vertrouwen op goede kwaliteit tegen eerlijke prijzen. Tegelijkertijd moeten waterbedrijven de investeringen kunnen realiseren die nodig zijn voor het beschikbaar houden van drinkwatervoorziening. Deze belangen zullen onderdeel moeten zijn van een integrale afweging.

Het huidige (financieel) toezicht op het drinkwaterstelsel is onvoldoende ingericht op de integrale aanpak van de uitdagingen en het bevorderen van de publieke belangen. Het drinkwaterstelsel is complex en versnipperd. Er zijn verschillende overheidsinstanties betrokken met verschillende

¹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, De toekomst van ons drinkwater als gezamenlijke opgave, april 2026.

² Inspectie Leefomgeving en Transport, Financierbaarheid investeringsopgave drinkwatersector, p. 44.

belangen. Zo zijn deze overheden betrokken bij de vergunningverlening en de vorming van het beleid, maar ook als aandeelhouder.

De ACM heeft deze visie opgesteld naar aanleiding van het voorstel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) om de wet te wijzigen. De maatregelen in het voorstel volstaan nog niet. De ACM reageert gelijktijdig formeel op deze wijziging van de wet. In deze ACM Visie schetst de ACM hoe integraal en onafhankelijk toezicht vorm kan krijgen. De ACM gaat graag hierover met betrokkenen in gesprek.

2 Beleg onafhankelijk financieel toezicht bij één instantie

Door klimaatverandering, veroudering van waterleidingen, kwaliteitsverslechtering, mindere beschikbaarheid van waterbronnen en toenemende vraag moeten drinkwaterbedrijven de komende jaren grote investeringen doen. Bij een keuze voor dekking via de drinkwatertarieven, stijgen de tarieven de komende jaren sterk. Dat kan de betaalbaarheid voor huishoudens onder druk zetten. Dit komt bovenop de al stijgende vaste lasten van basisvoorzieningen voor huishoudens, zoals nettarieven en gasprijzen. Zonder de benodigde investeringen kunnen huishoudens te maken krijgen met verstoringen in de kwaliteit en beschikbaarheid van drinkwater. Er is daarom een combinatie van effectieve wet- en regelgeving met integraal en onafhankelijk toezicht nodig om de publieke belangen van beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid centraal te beschermen. De betaalbaarheid zou mede door de grote investeringsopgave dermate onder druk kunnen komen te staan dat bijdragen van aandeelhouders en/of het Rijk ook overwogen moeten worden.

Gezien de uitdagingen voor de sector en de mogelijk verschillende belangen van aandeelhouders, drinkwaterbedrijven en afnemers is het wenselijk om het tarieftoezicht (inclusief onderliggende bedrijfseconomische en financiële aspecten) integraal te beleggen bij één onafhankelijke instantie. Dit hoeft niet de ACM te zijn, maar dient bij één entiteit te komen liggen. Ter vergelijking: bij elektriciteits-, gas- en warmtenetten is de ACM op basis van Europese en nationale wetgeving als onafhankelijke toezichthouder bevoegd om maximumtarieven vast te stellen en toezicht te houden op de netwerkbedrijven en energieleveranciers. Daardoor kunnen de netwerkbedrijven hun taak vervullen met de benodigde financiële slagkracht, zonder dat de tarieven voor huishoudens en bedrijven onnodig hoog zijn. Netwerkbedrijven krijgen ruimte voor de noodzakelijke investeringen en innovaties om bestaande netten beter te benutten. Het toezicht ondersteunt de prikkels voor doelmatige investeringen en dwingt transparantie af over investeringen en daaruit resulterende kosten en tarieven. Er geldt een verbod op kruissubsidiëring, waarbij de ACM toezicht houdt op de naleving, wat betekent dat de drinkwatertarieven alleen gebaseerd mogen worden op de kosten voor de wettelijke taken van drinkwaterbedrijven. Daarnaast houdt de ACM toezicht op mededinging en consumentenbescherming.

Het drinkwaterstelsel is momenteel complex en versnipperd, zonder onafhankelijk toezicht op de tarieven. Meerdere partijen kunnen invloed uitoefenen op de sector. Het (financiële) toezicht ligt bij de ILT. De ILT keurt de leveringsplannen goed en toetst de drinkwaterkwaliteit, met ondersteuning van het RIVM. De minister stelt het rendement van de drinkwaterbedrijven vast (via de weighted

average cost of capital, hierna: WACC³), ondersteund door advies van de ACM⁴. De aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven (gemeenten en provincies) stellen de tarieven vast op basis van voorstellen van het bestuur van het drinkwaterbedrijf.

De ILT controleert of het tarief kostendekkend, transparant en niet-discriminerend is; daarover vraagt de ILT advies aan de ACM⁵. De ACM beoordeelt op verzoek van de ILT in hoeverre de totstandkoming van de tarieven van de drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De ACM brengt voor alle drinkwaterbedrijven één gezamenlijk advies uit met aandachtspunten en bevindingen per bedrijf.

In de huidige situatie zijn er diverse overheidsorganisaties betrokken bij het vaststellen van de tarieven voor drinkwaterbedrijven, in uiteenlopende rollen en met verschillende belangen. Die rollen variëren van advisering, rendementsbepaling, tariefbegrenzing en tariefbepaling tot eigenaarschap. Dat kan tot onduidelijkheid en vermenging leiden, bijvoorbeeld wanneer een aandeelhouder naast betaalbaarheid ook streeft naar voldoende dividend. Dit kan er ook toe leiden dat de uitdagingen in de drinkwatersector onvoldoende geadresseerd kunnen worden, omdat er niet één onafhankelijke partij is die alle belangen tegen elkaar afweegt.

De huidige complexiteit en versnippering ondermijnt de effectiviteit en transparantie van het toezicht. Ook wordt de Drinkwaterregeling regelmatig aangepast ten behoeve van de WACC, wat tot onzekerheid leidt. De ACM geeft weliswaar advies, maar dat wordt vervolgens onderdeel van politiek-bestuurlijke afwegingen. Deze opzet verschilt sterk van het integrale, onafhankelijke toezicht op elektriciteits-, gas- en warmtetarieven.

3 Eenvoudiger en beter toezicht

Eenvoud, robuustheid en wendbaarheid zijn essentieel voor het toezicht op het drinkwaterstelsel. Met een onafhankelijke rol in het financieel-economisch toezicht op drinkwaterbedrijven kan de ACM hieraan invulling geven. Zulk toezicht omvat in ieder geval een toetsing van investeringsplannen en een integrale, onafhankelijke vaststelling van inkomsten, WACC en tarieven. Dit betekent dat de toegestane inkomsten van drinkwaterbedrijven bestaan uit (efficiënte) kosten plus een redelijk rendement, inclusief ruimte voor noodzakelijke investeringen. De tarieven zijn begrijpelijk, kosten reflectief en niet discriminerend. Om tijdige en juiste investeringen te bevorderen, toetst de ACM investeringsplannen op realisme en doelmatigheid.

De ACM treedt dan op als regulerende toezichthouder, net zoals in andere nutssectoren: elektriciteit, gas, warmte, telecom, vervoer en post. De elektriciteitssector vertoont de meeste gelijkenis met de drinkwatersector. De daar opgedane kennis en ervaring is waardevol voor regulering van de drinkwatersector. Het vaststellen van een redelijk rendement (via de WACC) is bij elektriciteit onderdeel van een integrale regulering. Dat omvat (in onderlinge samenhang) investeringsplannen, een daarbij passend rendement en de tariefstructuur. Een gezamenlijke vaststelling schept een mogelijkheid voor drinkwaterbedrijven om in bezwaar en beroep te gaan op

³ Met de "weighted average cost of capital" wordt de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet bedoeld. Hierbij wordt het gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en eigen vermogen genomen, waarbij het aandeel van deze vermogenstypen in het totale vermogen als wegingsfactor wordt gehanteerd. Zie voor meer informatie ook het advies dat de ACM heeft uitgebracht: [Advies vermogenskostenvoet drinkwaterbedrijven 2025-2027 | ACM](#).

⁴ [Artikel 8a, eerste lid, onder b van het Drinkwaterbesluit](#) en [Artikel 7, eerste lid, onder b, van de Drinkwaterregeling](#).

⁵ [Artikel 8a, tweede lid van het Drinkwaterbesluit](#) en [Artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling](#).

besluiten, en indien nodig, deze door een rechter te laten toetsen. Zo krijgen drinkwaterbedrijven meer duidelijkheid en zekerheid omtrent de toekomst, wat de investeringen ten goede komt.

Actief, onafhankelijk financieel toezicht met voldoende bevoegdheden door de ACM kan meer stabiliteit en zekerheid bieden aan drinkwaterbedrijven om te investeren in het onderhoud en de vernieuwing van de waternetten, terwijl huishoudens erop kunnen vertrouwen dat hun betalingen niet leiden tot overwinsten.

De ILT of de RIVM houden in deze nieuwe constellatie hun toezichthoudende of adviserende rol op de kwaliteit van het drinkwater. Dat is passend vanwege de benodigde expertise op dat vlak, des te meer in het licht van de grote uitdagingen om de kwaliteit in de toekomst veilig te kunnen blijven stellen. Deze wijze van werkverdeling bestaat op dit moment al succesvol voor Caribisch Nederland.

4 Conclusie

De toekomstbestendigheid van de drinkwatersector vormt een grote uitdaging, waarbij forse investeringen nodig zijn. Dat vraagt om effectief toezicht, integraal en onafhankelijk belegd. De ACM adviseert de minister om het wettelijk kader voor financieel-economisch toezicht op drinkwaterbedrijven integraal, onafhankelijk en transparant vorm te geven.