

# Transparantie en kwaliteit van kraanwater: kans én opgave

OPINIE – H2O-Online 09 JUNI 2021

De nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn stelt dat drinkwaterconsumenten uitgebreider geïnformeerd moeten worden over onder meer de kwaliteit van hun drinkwater. Een positieve ontwikkeling volgens KWR-onderzoekers Stijn Brouwer en Lisa Andrews. ‘De nieuwe Drinkwaterrichtlijn is een opgave maar biedt vooral een kans.’

*Door Stijn Brouwer en Lisa Andrews (KWR Water Research Institute)*



Het is een kans om het kraanwaterbewustzijn van Nederlanders te vergroten en het vertrouwen in de kwaliteit en veiligheid van kraanwater te bestendigen. Tegelijkertijd waarschuwen wij voor het te gemakkelijk denken over transparantie. In het licht van onder meer de ervaringen rondom de Consumer Confidence Reports in de VS laten wij zien dat effectief open communiceren verre van eenvoudig is, en pleiten we voor het benutten van en investeren in onderzoek op het gebied van perceptie, communicatie en transparantie.

Een opvallend element in de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn [1] waar nog weinig aandacht voor is geweest, is dat consumenten uitgebreider geïnformeerd moeten worden over hun drinkwater. Betere kennis van consumenten en meer transparantie zouden volgens de richtlijn er onder meer toe moeten leiden dat burgers meer vertrouwen krijgen in hun kraanwater.

Hiertoe zouden burgers, zo stelt [artikel 17](#), regelmatig informatie moeten ontvangen over zaken als de literprijs, waterbesparingsmogelijkheden, en heel belangrijk, de kwaliteit van hun water. En dit ten minste eenmaal per jaar, zonder dat zij daarom hoeven te vragen, en in de meest geschikte en makkelijk toegankelijke vorm.

In het verlengde van de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn is ook in de recent verschenen Beleidsnota Drinkwater 2021-2016 [2] aandacht voor de relatie tussen het belang van transparantie, het goed informeren van drinkwaterklanten over de kwaliteit van het drinkwater, en consumentenvertrouwen. De nota verwijst bij deze opgave naar onderzoek van KWR waaruit naar voren is gekomen dat klanten veel waarde hechten aan transparante informatie en dit ervaren als een teken van betrouwbaarheid [3].

Het mag dan ook geen verrassing heten dat wij de voorgenomen transparantie richting klanten als positief ervaren. Het komt tegemoet aan een veel gehoorde wens van consumenten [3] en biedt een kans het om het kraanwaterbewustzijn van burgers te versterken [4]. Daarnaast kan transparantie onder meer verhelderen, verduidelijken, het gevoel van beheersbaarheid doen vergroten en geruststellen [5].

Hiermee heeft het de potentie om het vertrouwen in de kwaliteit en veiligheid van kraanwater te vergroten of, in de Nederlandse situatie waarbij dit vertrouwen reeds hoog is [3], dit naar de toekomst toe te bestendigen. Het verwezenlijken van deze potentie is echter nog een hele kunst, en allerminst een vanzelfsprekend.

Hoe breng je duidelijk informatie over monitoringresultaten in microgrammen of nanogrammen van allerlei onbekende stoffen met vaak onbekende of afschrikkende namen over zonder dat het de gemiddelde consument gaat duizelen?

## **Transparantie als hoera-begrip**

Hoewel hetzelfde KWR-onderzoek [3] waarin staat opgetekend dat klanten transparantie ervaren als een teken van betrouwbaarheid met een reeks aanbevelingen komt hoe openheid over waterkwaliteitsdata nader vorm te geven, blijft het belangrijk te onderkennen dat effectief communiceren over waterkwaliteit en samenhangende risico's en normen verre van eenvoudig is.

Hoe breng je immers duidelijk informatie over monitoringresultaten in microgrammen of nanogrammen van allerlei onbekende stoffen met vaak onbekende of afschrikkende namen over zonder dat het de gemiddelde

consument gaat duizelen? Of zonder dat deze consument zich zorgen begint te maken terwijl dit op basis van expertanalyses helemaal niet nodig hoeft te zijn?

Zeker nu in het maatschappelijke debat, denk hierbij alleen maar aan de nu lopende formatieonderhandelingen, transparantie steeds meer verwordt tot een 'hoera-begrip' en als iets waar je enkel tegen kan zijn als je iets te verbergen hebt, is het zinvol om ook oog te hebben voor de meervoudigheid en complexiteit van transparantie.

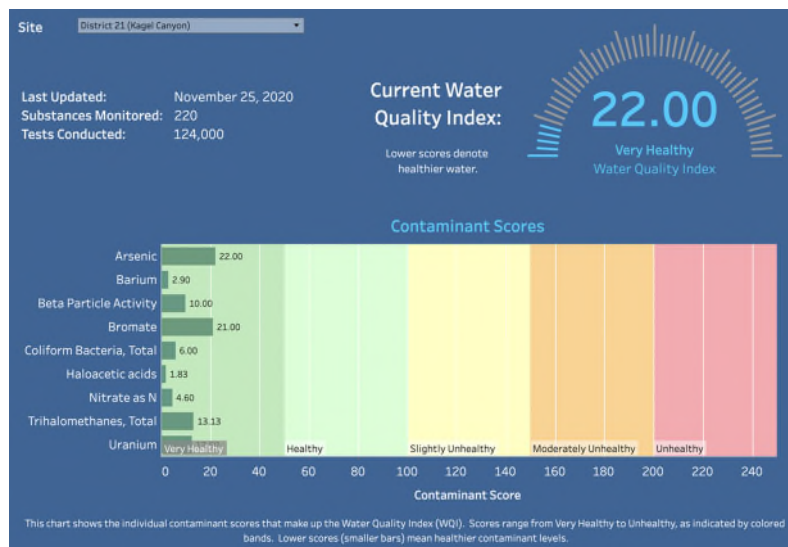
Hierbij hoort ook aandacht hebben voor de mogelijke nadelen. Zo waarschuwen critici dat transparantie niet alleen kan resulteren in meer vertrouwen, maar ook kan leiden tot een verlies daarvan [6]. Victor Lamme, hoogleraar cognitieve neurowetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam, stelt bijvoorbeeld dat volgens hem transparantie vooral onzekerheid zou aanjagen [7].

Bij het vormgeven van meer transparantie over de kwaliteit van water is het zaak deze risico's te onderkennen. Dit door onder meer gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten en het meenemen van praktische ervaringen. Hiertoe is het bijzonder interessant om te kijken naar de ervaringen van de drinkwatersector in de Verenigde Staten waar al decennia aan de klant gerapporteerd wordt over de waterkwaliteit.

### Consumer Confidence Reports

In de VS werd reeds in 1996 in de amendementen van de Safe Water Drinking Act de verplichting opgenomen dat alle drinkwaterbedrijven jaarlijks rapporten over de kwaliteit van het door hen geleverde drinkwater moeten versturen aan hun klanten. Dit onder druk van onder meer consumenten-, milieu-, en volksgezondheidslobby's en de bredere Community Right to Know Act [8].

Deze jaarlijkse waterkwaliteitsrapporten, beter bekend onder de noemer Consumer Confidence Reports (CCRs), bevatten informatie over de drinkwaterbron, alle waargenomen verontreinigen die in het drinkwater zijn aangetroffen, en de resultaten vis-a-vis staats- en federale drinkwaternormen [9]. Anders dan in Nederland, wordt middels de CCRs deze informatie rechtstreeks aan de klant teruggekoppeld.



*Figuur 1: Voorbeeld weergave stoffen door Data Water Prize inzending van [Tip Top Tap](#) (klik op de afbeelding voor een vergroting)*

Hoewel studies onder meer aantonen dat CCRs resulteren in minder overschrijdingen [10], en dus in ieder geval effect lijken te sorteren op de drinkwaterbedrijven, concludeert Johnson [8] dat over de gehele linie de effecten toch minder zijn dan 'gehoopt of gevreesd'. Het effect op vertrouwen van klanten in de kwaliteit en veiligheid van water lijkt, voor zover bekend, slechts beperkt te zijn. Deze en andere studies suggereren dat dit wel eens te maken zou kunnen hebben met het feit dat veel CCRs, ondanks twintig jaar ervaring en hulpmiddelen als de USEPA Best Practices Factsheet voor het vormgeven van CCRs [11], voor de gemiddelde consument heel lastig te begrijpen zijn [12].

Een studie uit 2016 [13] waarin 30 representatieve CCRs onder de loep werden genomen concludeerde bijvoorbeeld dat de rapporten weliswaar voldoen aan de wettelijke verplichtingen, maar tekortschieten waar het gaat over bedoeling van de regelgeving. Namelijk de bevolking een beter inzicht geven van de mate waarin het lokale water veilig is om te drinken. Belangrijke aandachtspunten zijn hierbij dat nog te vaak onbekende

eenheden worden gebruikt, dat risico's onvoldoende worden uitgelegd, en dat een heldere duiding van de gepresenteerde data ontbreekt.

### Lessen van de Water Data Prize

Dat na al die jaren ervaring en onderzoek zelfs in de Verenigde Staten de zoektocht naar hoe effectief transparant te communiceren over waterkwaliteit nog altijd actueel is blijkt ook uit het feit dat het Environmental Policy Innovation Center (EPIC) afgelopen najaar een wedstrijd uitschreef – de zogenoemde [2020 Water Data Prize](#) – waarbij deelnemers werden uitgedaagd met verbeterde en nieuwe CCR benaderingen te komen. Uit de vele inzendingen, waaronder een inzending van de auteurs van dit schrijven in een breder consortium [1], heeft het EPIC een aantal lessen gedestilleerd hoe complexe informatie over drinkwaterkwaliteit op een transparantie manier over te brengen [14].

Dit zijn de belangrijkste vijf:

1. Vertaal complexe informatie met behulp van eenvoudige grafieken
2. Gebruik eenvoudige taal
3. Schenk aandacht aan lokale zorgen over de waterkwaliteit
4. Maak informatie toegankelijk door deze op verschillende manieren off- en online aan te bieden
5. Moedig betrokkenheid van klanten aan door de rapporten bijvoorbeeld interactief te maken

Hoewel met name de manieren om eenheden aan de lezer over te brengen zeker inspirerend zijn, zie bijvoorbeeld afbeelding 1 en 2, moeten we toch concluderen dat deze lessen allerminst wereldschokkend zijn. Het meest schokkend is wellicht nog wel dat zelfs na zoveel jaren dit soort basale adviezen nog steeds nodig zijn.



*Figuur 2: Voorbeeld van duiding eenheden door de Data Water Prize inzending van Raftelis (klik op de afbeelding voor een vergroting)*

[1] De andere partners uit het consortium zijn: Alan Shapiro, Independent Consultant, Water and Sustainability, Director of waterNEXT and principal at Shapiro & Company; Paula R. Buchanan, ScD Student

### Benut en investeer in kennis

Het feit dat we na al die jaren nog steeds bezig zijn met deze vraagstukken duidt volgens ons niet zozeer op onwil maar vooral op het feit dat het in de praktijk brengen van deze adviezen, of algemener gesteld, het op een effectieve manier transparant communiceren over waterkwaliteit, verre van eenvoudig is. Zeker binnen het kader wat de USEPA hiervoor biedt, en de eisen waaraan drinkwaterbedrijven in hun CCRs moeten voldoen blijkt dit een flinke opgave. Dat is geenszins een reden om de op stapel staande eis tot meer transparantie binnen de nieuwe Europese Drinkwaterrichtlijn niet positief te ontvangen.

Zoals gesteld, wij zien hierin een kans om het kraanwaterbewustzijn van Nederlanders te versterken en de potentie om het vertrouwen in de kwaliteit en veiligheid van water te bestendigen. Wel is het zaak om niet te

lichtzinnig over transparantie te denken, en de risico's en complexiteit hiervan te onderkennen. Bij zowel de implementatie van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving, waartoe de lidstaten nog tot januari 2023 de tijd voor hebben, als straks de uitvoering is het dus van belang praktische ervaringen binnen het waterdomein mee te nemen.

Daarnaast is het belangrijk om bestaand sociaalwetenschappelijk onderzoek op dit terrein te benutten, en tegelijkertijd te versterken. In het bijzonder vragen deze uitdagingen om aanvullend onderzoek op het gebied van normpercepties, de relatie tussen vertrouwen en transparantie voor verschillende klantgroepen, verschillen tussen proces- en informatietransparantie, en de vertalingen van internationale lessen naar de Nederlandse context. De nieuwe Drinkwaterrichtlijn is een opgave maar biedt vooral een kans. Laten we die als Nederlandse drinkwatersector pakken.

*Stijn Brouwer (senior onderzoeker) en Lisa Andrews (onderzoeker) zijn werkzaam bij KWR Water Research Institute*

#### REFERENTIELIJST:

1. EU. *Richtlijn (eu) 2020/2184 van het Europees parlement en de raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking)*; Publicatieblad van de Europese Unie Brussel, 2020.
2. IenW. *Beleidsnota drinkwater 2021-2026: Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening*; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: Den Haag, 2021.
3. Brouwer, S.; Van den Berg, S.; Nijhuis, N.; Hofman, R.; Van Aalderen, N.; Fujita, Y.; Bergsma, E.; Sjerps, R. *Risicoperceptie*. BTO 2019.023: Nieuwegein, 2019.
4. Brouwer, S.; Van Aalderen, N.; Koop, S. Kraanwaterbewustzijn onder de loep. *Water governance* **2020**, 02, 21-27.
5. Scholtes, H.H.M. *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Boom Lemma: Den Haag, 2012.
6. Frissen, P. Het geheim van de laatste staat. *Kritiek van de transparantie*. Amsterdam: Boom **2016**.
7. Gebiedsontwikkeling.nu. [Transparantie is het slechtste idee van de laatste twintig jaar](#). (26 mei 2021),
8. Johnson, B.B. Do reports on drinking water quality affect customers' concerns? Experiments in report content. *Risk Analysis: An International Journal* **2003**, 23, 985-998.
9. USEPA. *The consumer confidence report rule: Annual reporting requirements for drinking water suppliers*; Office of Enforcement and Compliance Assurance, US Environmental Protection Agency Washington, DC, USA, 1999.
10. Bennear, L.S.; Olmstead, S.M. The impacts of the "right to know": Information disclosure and the violation of drinking water standards. *Journal of Environmental Economics and Management* **2008**, 56, 117-130.
11. USEPA. *Best practices factsheet: Consumer confidence report*; US Environmental Protection Agency Washington, DC, USA, 2015.
12. Weisner, M.L.; Root, T.L.; Harris, M.S.; Mitsova, D.; Liu, W. The complexities of trust between urban water utilities and the public. *Sustainable Water Resources Management* **2020**, 6, 1-12.
13. Phetxumphou, K.; Roy, S.; Davy, B.M.; Estabrooks, P.A.; You, W.; Dietrich, A.M. Assessing clarity of message communication for mandated usepa drinking water quality reports. *Journal of water and health* **2016**, 14, 223-235.
14. Banerjee, J.; Vedachalam, S.; Norriss, J. *Re-envisioning water quality reports: A priceless opportunity*; Environmental Policy Innovation Center: Washington, DC, 2021.