

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## I. Algemeen deel

### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot een wijziging van de Wet basisregistratie ondergrond (hierna: Wet Bro) opdat ook drinkwaterbedrijven worden aangewezen als leverancier van gegevens van de Basisregistratie Ondergrond. In de vigerende Wet Bro is een dergelijke verplichting uitsluitend opgelegd aan bestuursorganen.

#### 1.1 Aanleiding

##### 1.1.1 Context

De Wet Bro is op 1 januari 2018 in werking getreden. Deze wet regelt de basisregistratie ondergrond (hierna: BRO). In deze basisregistratie worden gegevens opgenomen over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond die voortvloeien uit verkenningen, over ondergrondse constructies, over gebruiksrechten en over authentieke modellen in relatie tot de ondergrond van Nederland met inbegrip van het continentaal plat.<sup>1</sup> De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: de minister voor VRO) is verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer en ziet toe op het gebruik van de BRO. De Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (hierna: TNO) verricht in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de minister voor VRO de feitelijke werkzaamheden met betrekking tot de inrichting en het beheer van de BRO.

De Wet Bro bepaalt dat gegevens in de BRO worden opgenomen door de verplichte levering van zogenoemde *brondocumenten* door bestuursorganen aan de minister voor VRO. De brondocumenten worden op grond van de Wet Bro aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, en wel in het Besluit basisregistratie ondergrond (hierna: Besluit Bro). Het Besluit Bro bepaalt daarmee de feitelijke gegevensinhoud van de BRO. In de basisregistratie worden op grond van de brondocumenten zogeheten *registratieobjecten* vastgelegd. Gedurende de implementatieperiode van de Wet Bro (2018-2022) zijn in vier tranches in totaal 27 verschillende brondocumenten aangewezen. Het ministerie van BZK had voor het realiseren van de implementatie van de Wet Bro een programmaorganisatie ingericht; deze is in 2023 afgebouwd na de voltooiing van de vierde tranche. Het implementatieprogramma is binnen de voorziene termijn en binnen het voorziene budget afgesloten.<sup>2</sup> Inmiddels is een vervolgfase gestart waarin de BRO zal worden uitgebreid met milieuhygiënische gegevens. In een wijzigingsbesluit wordt de grondslag voor de levering van deze gegevens ingevoegd in het Besluit Bro.

De BRO maakt deel uit van het stelsel van basisregistraties, dat onder meer ook de Basisregistratie Adressen en Gebouwen, de Basisregistratie Grootchalige Topografie, de Basisregistratie Kadaster en de Basisregistratie personen omvat. Het kenmerk bij uitstek van al deze registraties is dat de opgeslagen gegevens *authentiek* zijn, dat wil zeggen dat het kwalitatief hoogwaardige gegevens zijn die zonder nader onderzoek door bestuursorganen moeten en door anderen kunnen worden gebruikt.

Artikel 9 van de vigerende Wet Bro geeft een centrale rol aan de bestuursorganen, naast de minister. Zij zijn verplicht om de aangewezen brondocumenten te leveren en de kwaliteit van die gegevens te borgen, zij zijn gehouden eventuele (fout)meldingen te onderzoeken en te herstellen, en zij zijn verplicht om de BRO-gegevens in hun werkprocessen te gebruiken. In de systematiek van het stelsel van basisregistraties worden deze rollen aangeduid met de term 'bronhouder' (artikel 1 van de Wet Bro). Deze verplichtingen gelden ook voor opdrachtnemers van

<sup>1</sup> Voor een definitie van deze begrippen wordt verwezen naar artikel 1 van de Wet Bro.

<sup>2</sup> Kamerbrief van de Minister voor Volkshuisvesting van 21 juni 2022 (Kamerstuk 33 136, nr. 25)

bestuursorganen, wat dan in de overeenkomst van opdracht moet worden vastgelegd. De belangrijkste overweging voor die constructie ligt daarin dat bestuursorganen geacht kunnen worden de aan hen toegewezen publieke taken goed uit te voeren en de kwaliteit van de daaruit voortkomende en te leveren gegevens zonder enig winstoogmerk te kunnen borgen.

Gedurende de implementatie van het Programma BRO is veel ervaring opgedaan met de BRO in de praktijk. Er is aanvankelijk vooral gestuurd op de *aanlevering* door bestuursorganen, met als resultaat dat in 2020 alle bestuursorganen aan de BRO leverden dan wel konden gaan leveren. Dat is voor menig bestuursorgaan een behoorlijke opgave geweest. Vervolgens is geleidelijk steeds meer aandacht besteed aan de gebruiksmogelijkheden die de BRO biedt. Waar bij de invoering van de wet de focus lag op faalkostenreductie bij het ontwerpen en uitvoeren van civieltechnische werken (wegen, spoorlijnen, waterwegen, kunstwerken), is de afgelopen jaren het besef gegroeid dat een goede informatievoorziening over de ondergrond ook van wezenlijk belang is voor het uitvoeren van de grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, de woningbouwopgave, de klimaatverandering, en de invoering van de Omgevingswet. Hoewel de BRO niet specifiek voor Omgevingswettoepassingen is ingericht, is de informatie in de BRO zodanig generiek dat deze ook breed voor de inrichting van de leefomgeving kan worden gebruikt. Ook in het kader van het versterken van de informatiepositie van burgers en bedrijven is het de wens een zo compleet mogelijk beeld te geven van de fysieke leefomgeving.

### *1.1.2 Aanleiding voor de wetwijziging*

Bij de implementatie van de BRO is gebleken dat met name in het domein grondwater de gezamenlijke bestuursorganen aanzienlijk minder gegevens over de binnen dat domein vallende registratieobjecten beschikbaar hebben dan was verwacht. Dat betreft met name grondwaterstanden en de onderliggende grondwaterputten. Met name de drinkwatersector beschikt over veel gegevens uit dit domein. Een deel komt via de vergunningen die verleend worden door, en rapportages die verstrekt worden aan, de provincies al in de BRO terecht. Provincies moeten de door hen ontvangen gegevens met betrekking tot het domein grondwater namelijk aanleveren aan de BRO. Een ander deel van de gegevens is niet vergunningplichtig en valt derhalve buiten de leveringsplicht van de provincie. Zo valt van de circa 40.000 grondwaterputten in Nederland ongeveer de helft niet onder een vergunningsplicht. Drinkwaterbedrijven zelf zijn als private partijen niet gehouden gegevens te leveren. Uitbreiding van de BRO met deze additionele gegevens zou een aanzienlijke verhoging van de gegevensinhoud van het domein grondwater inhouden. Deze gegevens zullen daarmee voor een veel grotere groep gebruikers beschikbaar komen. Voorts zullen de additionele gegevens een belangrijke bijdrage leveren aan het vervolledigen van de authentieke modellen in de BRO. Er is vanaf 2020 intensief en uitgebreid overlegd tussen het Ministerie van BZK en de sector drinkwater, vertegenwoordigd door de koepelorganisatie Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (hierna: Vewin). Dit heeft eind 2022 geleid tot overeenstemming, wat in een brief van de Vewin van 6 december 2022 aan het ministerie schriftelijk is bevestigd.<sup>3</sup> De kern van de brief is dat de drinkwaterbedrijven aanbieden om, met inachtneming van enkele randvoorwaarden, de verplichting aan te gaan tot het registreren van gegevens in de BRO, en bereid te zijn om in beginsel een met bestuursorganen vergelijkbare rol als bronhouder te vervullen. De sector acht het namelijk van groot belang dat ook hun grondwatergegevens via de BRO worden betrokken bij onderzoeken naar onder meer nationale grondwaterreserves, diepe thermische boringen, en vraagstukken over verzilting. Dit vermindert de kans dat er op grond van cijfers uit verschillende bronnen conclusies worden getrokken die strijdig kunnen zijn met de winning en distributie van drinkwater. Over het in de brief geformuleerde aanbod om de rol als bronhouder te vervullen bestaat consensus tussen alle betrokken drinkwaterbedrijven.

### *1.2 Aanwijzing van nieuwe bronhouders voor de BRO*

---

<sup>3</sup> De brief van de Vewin is te vinden op [www.basisregistratieondergrond.nl](http://www.basisregistratieondergrond.nl).

Op basis van de bovengenoemde brief van de Vewin en daaropvolgend overleg tussen het Ministerie van BZK met de Vewin, kan de uitbreiding van het grondwaterdomein worden gerealiseerd door in de Wet Bro de aangewezen groep bronbeheerders uit te breiden met rechtspersonen die drinkwaterbedrijf zijn.

Een precedent in deze is de aanwijzing van de rechtspersoon Prorail tot bronhouder van de Basisregistratie Grootchalige Topografie. Voor het aanwijzen van de nieuwe bronhouders is aangesloten bij het begrip drinkwaterbedrijf als bedoeld in de begripsomschrijving bij onderdeel a van het begrip drinkwaterbedrijf in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet. Samen vormen deze bedrijven een landsdekkende voorziening van gegevens voor de BRO. De bedrijven genoemd onder b spelen hier geen rol in.

De nieuwe groep bronhouders omvat op het moment van het schrijven van deze toelichting tien deelnemers. Tezamen dekken deze drinkwaterbedrijven het hele landoppervlak van Nederland.

Zoals aan het begin van paragraaf 2.1 van deze toelichting is aangegeven is de belangrijkste overweging voor de constructie dat enkel bestuursorganen bronhouders zijn geweest dat bestuursorganen geacht kunnen worden de aan hen toegewezen publieke taken goed uit te voeren en de kwaliteit van de daaruit voortkomende en te leveren gegevens zonder enig winstoogmerk te kunnen borgen.

Omwille van het verkrijgen van meer relevante gegevens in de BRO wordt nu voorgesteld om een uitzondering op dit uitgangspunt te maken. Ook de drinkwaterbedrijven kunnen worden geacht om kwalitatief hoogwaardige gegevens aan de BRO te leveren. De onderbouwing daarvan is als volgt.

- De meetgegevens die door de drinkwaterbedrijven worden aangeleverd zullen inhoudelijk betrouwbaar zijn, omdat het voor hun bedrijfsproces essentieel is dat de meetgegevens over de ondergrond juist zijn. Dat is immers de reden dat ze de metingen doen en de betreffende gegevens verkrijgen.
- Gegevens zullen moeten worden aangeleverd volgens de standaarden zoals die in de catalogi in de bijlagen bij de Regeling basisregistratie ondergrond (hierna: Regeling Bro) zijn opgenomen. Deze standaarden garanderen het kwaliteitsniveau, omdat daarmee nauwkeurig is gespecificeerd welke informatie precies moet worden aangeleverd. Bij de aanlevering via het Bronhouderportaal aan de BRO worden voorts de aangeboden gegevens technisch getoetst aan de catalogus, en worden gegevens die niet aan de standaarden voldoen, geweigerd.
- Drinkwaterbedrijven hebben laten zien bereid te zijn de verplichtingen van de Wet Bro aan te gaan.
- Alle verplichtingen uit de Wet Bro die samenhangen met gegevenslevering, worden van toepassing op de nieuwe bronhouders. Dat geldt dus ook voor de terugmeld- en onderzoeksplicht in het geval er sprake is van onjuiste gegevens. Dit correctiemechanisme zorgt voor een extra controle op geregistreerde gegevens.
- Als bronhouder zal ieder drinkwaterbedrijf jaarlijks een zelfevaluatie uitvoeren op grond van artikel 9a van de Wet Bro en afschrift van de controleresultaten wordt aan de minister voor VRO gezonden, in zijn hoedanigheid als eindverantwoordelijke voor de BRO. Die evaluatie bestaat uit een compacte vragenlijst die door het Ministerie van BZK zal worden verstrekt. Dit document wordt openbaar gemaakt.
- Ten slotte geldt dat de drinkwaterbedrijven, hoe divers ook, gemeenschappelijk hebben dat zij een taak met een publiek belang vervullen, waar ook wettelijke sturing op van toepassing is op grond van de Drinkwaterwet.

### *1.3 Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?*

Een belangrijke kwaliteit van basisregistraties is dat de daarin geregistreerde gegevens consistent en landsdekkend beschikbaar zijn. Dat impliceert dat ook een verbreding van de inhoud van de BRO consistent en landsdekkend beschikbaar moet komen. In het verleden is gebleken dat deze eisen niet via vrijwillige afsprakenstelsels kan worden gerealiseerd. Er zijn dan altijd belanghebbenden die, om hen moverende redenen, niet aan de afspraak mee willen of kunnen doen. Ook het sturen op kwaliteitseisen is in het kader van een afsprakenstelsel niet goed

haalbaar. Daarom is aanwijzing van gegevensleveranciers (i.c. de drinkwaterbedrijven) als bronhouder van de BRO een gerechtvaardigd middel om de kwaliteit van de beoogde uitbreiding te borgen. Hiermee gelden voor de drinkwaterbedrijven dezelfde verplichtingen als de eerder aangewezen bestuursorganen.

## **2. Inhoud**

### *2.1 Objecten grondwatermonitoring*

Zoals hiervoor omschreven is in paragraaf 1.1.2 beschikt met name de drinkwatersector over veel gegevens binnen het domein grondwater. Deze gegevens zullen een waardevolle toevoeging zijn voor de BRO, en daarom zijn de ambtenaren van het ministerie van BZK en vertegenwoordigers van de Vewin in overleg getreden om te onderzoeken of de drinkwaterbedrijven deze verplichting aan kunnen gaan.

Dat overleg resulteerde in de eerdergenoemde brief van de Vewin waarin namens de drinkwaterbedrijven een onderbouwing wordt gegeven ten aanzien van de vraag voor welke registratieobjecten het opportuun is voor de drinkwaterbedrijven om gegevens aan te leveren aan de BRO, en voor welke registratieobjecten dat juist niet opportuun is. Deze lijn is bij het ministerie van BZK kritisch bekeken, en er is besloten om met deze lijn in te stemmen. Voor onder andere dit doeleinde wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om het nieuwe vijfde lid toe te voegen aan artikel 9. Op basis van deze delegatiegrondslag zal in het Besluit Bro worden geregeld op welke registratieobjecten de leveringsplicht van toepassing wordt op een drinkwaterbedrijf, onder uitsluiting van de overige registratieobjecten die dus niet door het drinkwaterbedrijf hoeven te worden aangeleverd.

De levering door drinkwaterbedrijven betreft de volgende registratieobjecten:

- a. grondwatermonitoringput;
- b. grondwatermonitoringnet;
- c. grondwaterstandonderzoek;
- d. grondwatersamenstellingsonderzoek; en
- e. formatieweerstandonderzoek.

De genoemde registratieobjecten zijn al in eerdere tranches in het Besluit Bro gedefinieerd. Er komen in dit kader geen nieuwe registratieobjecten bij.

De BRO-registratieobjecten grondwatergebruikssysteem (GUF) en grondwaterproductiesysteem (GPD) zullen niet door de drinkwaterbedrijven worden aangeleverd, maar door de provincie (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting voor een nadere toelichting).

Voorts voeren drinkwaterbedrijven, bij het aanleggen van grondwaterputten, sonderingen en boringen uit. Dit betreft een vereenvoudigd type boring (bekend onder de naam 'toegepast geologisch booronderzoek, BHR-AG'), dat niet binnen de kaders van het huidige BRO-registratieobject booronderzoek valt. In een toekomstige uitbreiding van de BRO is het type 'toegepast booronderzoek' voorzien maar totdat dat gerealiseerd is, is levering van dit type booronderzoeken door drinkwaterbedrijven niet van toepassing.

Zogeheten 'procesdata' zullen niet aan de BRO worden geleverd. Dit betreft data die door de drinkwaterbedrijven wordt verzameld met een specifiek doel, ten behoeve van de interne bedrijfsvoering, welke data geen representatief beeld van de ondergrond geeft. Toevoegen van deze procesdata aan de BRO is onwenselijk omdat ze geen blijvende gebruikswaarde kennen voor partijen buiten het desbetreffende drinkwaterbedrijf en ze zouden kunnen leiden tot een onjuist beeld van de opbouw en toestand van de ondergrond, met mogelijk misinterpretaties als gevolg. Het is aan de drinkwaterbedrijven zelf om te beoordelen welke data als procesdata worden beschouwd. In het Besluit Bro zal dit nader worden uitgewerkt, op grond van de

delegatiegrondslag die in dit wetsvoorstel is voorgesteld door middel van het toevoegen van het nieuwe vijfde lid in artikel 9.

### *2.2 Relatie tussen drinkwaterbedrijven en provincies*

Bij de aanwijzing van drinkwaterbedrijven als bronhouder kan de situatie ontstaan dat voor een deel van de grondwaterdomeingegevens de provincie bronhouder is (namelijk het deel dat drinkwaterbedrijven aan de provincie verstrekken in het kader van vergunningverlening, wat dan onder de leveringsplicht van de provincie valt) en een deel onder het drinkwaterbedrijf als bronhouder (het deel dat niet onder enige provinciale vergunning valt). Dat kan interpretatie- en bevoegdheidsdiscussies met zich meebrengen. De drinkwatersector en de provincies zijn overeengekomen dat er een scheiding wordt aangebracht op het niveau van registratieobjecten. Die bestaat eruit dat provincies als enige de gegevens inzake grondwatergebruikssystemen en grondwaterproductiesystemen leveren, en de drinkwaterbedrijven als enige de gegevens inzake overige registratieobjecten (ongeacht of die in een vergunningtraject voorkomen). De details van deze taakverdeling kunnen in het Besluit BRO worden vastgelegd op grond van het nieuwe wetsartikel 9, vijfde lid, dat in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen.

Terzake van het registratieobject grondwatersamenstellingsonderzoek wordt opgemerkt dat het aanbod van de drinkwaterbedrijven zich beperkt tot de data die thans via de winvergunningen worden verstrekt. Er wordt, samen met de provincies, gewerkt aan het invoeren van een nieuw early-warning systeem voor het structureel volgen van de kwaliteit van grondwaterlichamen. Dit is naar de opvatting van de drinkwaterbedrijven nog in ontwikkeling en achten het moment nog niet daar om al tot gegevenslevering aan de BRO over te gaan. Op termijn wordt levering wel reëel geacht; de sector zal in overleg met de provincies bepalen hoe en wanneer levering van deze gegevens aan de BRO kan worden geïmplementeerd.

Een ander aandachtspunt is dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het bronhouderschap van reeds eerder door de provincies geleverde gegevens. Deze gegevens zouden namelijk onder de gewijzigde wet door de drinkwaterbedrijven zelf geleverd worden. Omdat alle door de provincie geleverde data oorspronkelijk van de drinkwaterbedrijven afkomstig is, ligt het voor de hand dat het bronhouderschap wordt overgebracht naar deze bedrijven. De beide stakeholders kunnen hierover werkafspraken maken die, indien nodig, in het Besluit Bro kunnen worden vastgelegd.

### *2.3 Vertrouwelijkheid en niet-openbaarheid*

De BRO is in beginsel voor iedereen beschikbaar (artikel 2, tweede lid juncto artikel 24, eerste lid, van de Wet Bro). Artikel 24, tweede lid, van de Wet Bro bepaalt dat in sommige situaties de inzage in gegevens desondanks moet worden beperkt. Zo kan er sprake van zijn dat het verstrekken van informatie achterwege blijft omdat het verstrekken de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Ook kan er bijvoorbeeld sprake van zijn dat het verstrekken achterwege blijft omdat het belang van verstrekken niet opweegt tegen het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

Met de toevoeging van drinkwatergegevens aan de BRO spelen deze beperkingen van de openbaarmaking een rol. Drinkwatervoorzieningen worden beschouwd als vitale infrastructuur voor Nederland, die als zodanig de staatsveiligheid raken. In artikel 2 van het Besluit beveiliging netwerk- en informatiesystemen (hierna: Bbni) wordt onder meer de drinkwatersector als aanbieder van een essentiële dienst aangewezen. Een essentiële dienst raakt de staatsveiligheid. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet open overheid (hierna: Woo), blijft het openbaar maken van gegevens die de staatsveiligheid zou kunnen schaden achterwege. Dit houdt in dat gegevens in de BRO die aan de vitale drinkwaterfunctie raken, niet onbeperkt openbaar gemaakt mogen worden.

Inzage in de aan het begin van paragraaf 2.1 van deze toelichting genoemde gegevens kan dus in beginsel op grond van artikel 24, tweede lid, van de Wet Bro, worden geweigerd. In overleg met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en de Vewin, is vastgesteld dat deze situatie van toepassing is op gegevens over de locatie van grondwaterputten, filterdieptes van een grondwatergebruikstelsel en productiecijfers als onderdeel van het registratieobject grondwaterproductiedossier. Dit soort specificaties kan echter niet in de Wet Bro zelf worden vastgelegd, omdat de Wet Bro als zodanig geen registratieobjecten kent. Op grond van

aanwijzingen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Vewin zullen niet-openbare gegevens als zodanig worden aangewezen in de lagere regelgeving, te weten in de bijlagen bij de Regeling Bro. Op grond van artikel 24, derde lid, van de Wet Bro, regelt de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dat in de Regeling Bro.

Voor als niet-openbaar aangemerkte gegevens geldt dat bronhouders wel inzage krijgen in de volledige brondocumenten, wanneer dat noodzakelijk is voor de vervulling van hun publiekrechtelijke taak.

De status 'niet-openbaar' van gegevens wordt door TNO technisch geregeld via een attribuut dat bij levering van de desbetreffende gegevens aan de BRO kan worden ingesteld, en dat bij beschikbaarstelling aan raadplegers wordt gebruikt om de toegang tot gegevens te beperken. De nieuwe bronhouders krijgen als deelnemer aan de BRO toegang tot alle gegevens, omdat zij in het kader van deze wetswijziging gelijk worden gesteld aan bestuursorganen. Hoewel zij private partijen zijn, wordt dit verantwoord geacht omdat de betrokken bedrijven nu ook al infrastructuurgegevens beheren die in het kader van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (hierna: Wbbi) en de Woo onder de staatsveiligheid vallen. De bedrijven zijn daarmee al onderdeel van het systeem van gegevensvertrouwelijkheid, en verondersteld mag worden dat zij bij de raadpleging van niet-openbare BRO-gegevens de hiervoor noodzakelijke prudentie zullen betrachten. In het beheer en gebruik van deze gegevens worden beveiligingsmaatregelen uit relevante kaders, zoals de Wbbi, de Telecommunicatiewet en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid in acht genomen.

#### *2.4 Andere gegevens*

Wanneer de drinkwaterbedrijven toetreden als bronhouder, zijn alle rechten en plichten van de Wet Bro van toepassing, met uitzondering van de gebruiksplicht (zie daarvoor paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze toelichting). In paragraaf 2.1 is al beschreven dat voor de drinkwatersector enkele bijzondere situaties gelden waarbij de leveringsplicht niet van toepassing is. Dit wordt op grond van de nieuwe wettelijke grondslag van artikel 9, vijfde lid, uitgewerkt in het Besluit Bro.

In de domeinen modellen en mijnbouw produceren de drinkwaterbedrijven geen BRO-relevante gegevens. Grondwatergegevens worden uiteraard wel gebruikt voor generieke modellen gebruikt, maar die worden niet door drinkwaterbedrijven gemaakt.

#### *2.5 Aanscherping artikel 40 van de Wet Bro*

In het huidige artikel 40 van de Wet Bro is bepaald dat in de catalogus aangewezen gegevens die vóór inwerkingtreding van hoofdstukken 2 en 3 van de Wet Bro zijn ontstaan, en die bij inwerkingtreding nog actueel zijn, binnen 5 jaar aan de BRO kunnen worden geleverd. De inwerkingtreding van de hoofdstukken 2 en 3 van de Wet Bro was op 1 januari 2018. De termijn voor het aanleveren van de historische gegevens is op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel daarom verstreken.

Toch ontbreken er nog gegevens die een waardevolle aanvulling zijn voor de BRO. Daarom wordt voorgesteld opnieuw een termijn te regelen, maar ditmaal geen 'kan-bepaling', maar in plaats daarvan een plicht om aan te leveren binnen twee jaar. De termijn van twee jaar wordt gerekend vanaf de datum dat het brondocument is opgenomen in het Besluit basisregistratie ondergrond. Aangezien er voorafgaand aan het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds brondocumenten als registratieobject zijn opgenomen in dat besluit, zou voor die brondocumenten gaan gelden dat de termijn van twee jaren reeds is gaan lopen of in voorkomende gevallen ook al zijn afgelopen. Daarom is in de voorgestelde bepaling geregeld dat voor die gevallen de termijn van twee jaar pas gaat lopen op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Op deze wijze is dus beoogd om enerzijds alle historische gegevens die reeds op grond van het bestaande artikel 40, eerste lid, konden worden aangeleverd maar nog niet zijn aangeleverd, toch nog te laten aanleveren aan de BRO. Daarnaast is beoogd om, als de aanleververplichting van een nieuw type brondocument wordt geregeld, ook daarvan de historische gegevens aangeleverd te krijgen binnen twee jaar.

Wel kan er voor sommige gegevens door de minister een afwijkende periode worden geregeld in de Regeling Bro, indien de aard van die gegevens dat rechtvaardigt. Dit houdt verband met het feit

dat historische gegevens heel verschillend van aard of kwaliteit kunnen zijn, waarvoor soms meer inspanning benodigd dan binnen twee jaar realiseerbaar is. Het is van belang, als er een verplichting tot levering wordt ingevoerd, dat die duidelijk wordt omschreven: welke gegevens betreft het, hoe lang terug in de tijd, in welk formaat, etc. Het is niet de bedoeling om bronhouders met onredelijke administratieve lasten op te zadelen voor het verzamelen van historische data. Dit onderwerp zal bij de wijziging van het Besluit worden geadresseerd.

### **3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving**

De uitbreiding van de kring van bronhouders heeft geen impact op hoger recht en andere nationale regelgeving. Het gaat bij de verzamelde gegevens over de ondergrond niet over persoonsgegevens, waardoor de Algemene verordening gegevensbescherming niet van toepassing is. De extra gegevens die de drinkwaterbedrijven zullen gaan leveren, zijn al in eerder vastgestelde catalogi gedefinieerd; daarvoor is geen nieuwe regelgeving noodzakelijk.

Er is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel gelet op de uitgangspunten die gelden binnen het stelsel van basisregistraties. Het toevoegen van een bronhouder die geen bestuursorgaan is, betreft een uitzondering op één van de uitgangspunten, hetgeen in dit geval gerechtvaardigd is omdat de drinkwaterbedrijven geacht worden de kwaliteit van de authentieke gegevens in de BRO te kunnen waarborgen. Zie daarvoor de overwegingen in paragraaf 1.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Zoals in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting is omschreven, is er voor de goede uitvoering van dit wetsvoorstel ook een wijziging van het Besluit Bro vereist die parallel aan de wetgevingsprocedure van dit wetsvoorstel wordt voorbereid.

### **4. Gevolgen**

#### *4.1 Reikwijdte van het bronhouderschap*

De taken die volgen uit het bronhouderschap voor de BRO gelden voor de sector als geheel, dat wil zeggen dat ze gelden voor alle aangewezen drinkwaterbedrijven en onder alle normale omstandigheden. Een individueel drinkwaterbedrijf kan dus niet, op grond van eigen opvattingen, beslissen om een of meer in de Regeling Bro voorgeschreven gegevens niet aan te gaan leveren. Wel is er een uitzondering gemaakt voor procesdata, zie voor een nadere toelichting de laatste alinea van paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Voor de door de drinkwaterbedrijven te leveren registratieobjecten geldt dat hiervoor in de Regeling Bro al catalogi zijn opgenomen. Wanneer daar wijzigingen op nodig worden geacht, kunnen die volgens het gebruikelijke wijzigingsproces worden aangemeld en behandeld.

#### *4.2 Terugmeldingen doen en behandelen*

Bronhouders moeten, en andere gebruikers van de BRO kunnen, als ze gereede twijfel hebben over de juistheid van een gegeven in de BRO, een zogeheten terugmelding doen. Een bronhouder is verplicht om terugmeldingen te onderzoeken die betrekking hebben op door hem geleverde gegevens. Deze verplichting zoals in de artikelen 30, 32 en 33 van de Wet Bro is vastgelegd zal op grond van dit wetsvoorstel ook voor de drinkwaterbedrijven gaan gelden.

#### *4.3 Levering historische gegevens*

De nieuwe bronhouders zijn gehouden historische gegevens te leveren zoals bepaald in artikel 40 van de Wet Bro. In voorkomend geval kan de Minister aanvullende of afwijkende regels stellen. Zie ook paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *4.4 Authentieke gegevens*

Het al dan niet authentiek zijn van gegevens wordt op het niveau van brondocumenten bepaald. Dit hangt niet af van de bronhouder. De door de drinkwatersector te leveren grondwatergegevens zijn in de bestaande wetssystematiek al als authentieke gegevens aangewezen. Dat houdt in dat

de bronhouder de kwaliteit van de gegevens naar zijn beste kunnen moet garanderen, en ook terugmeldingen over vermeende fouten moet onderzoeken.

#### 4.5 Gebruik van gegevens

Het doel van deze wetswijziging is om de drinkwaterbedrijven een vaste, wettelijk geborgde, rol te geven in de *aanlevering* van gegevens aan de BRO. Anders ligt dat bij de *gebruiksplicht* van BRO-gegevens. In artikel 27 wordt die opgelegd aan bestuursorganen. Het uitgangspunt is namelijk dat bestuursorganen authentieke gegevens uit basisregistraties moeten gebruiken, als ze in het kader van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken een gegeven nodig hebben dat als authentiek gegeven in een basisregistratie is opgenomen. Dit om te borgen dat er bij deze publieke taken juiste gegevens worden gebruikt. De gebruiksplicht wordt op grond van dit wetsvoorstel echter niet van toepassing op drinkwaterbedrijven. De afweging is gemaakt dat het in het kader van hun taakuitvoering op grond van de Drinkwaterwet passend blijft dat ze ook andere gegevens mogen gebruiken dan de authentieke gegevens uit de basisregistratie.

Het gebruik van BRO-gegevens in de bedrijfsprocessen van de drinkwaterbedrijven blijft op die manier een keuze die zij zelf maken, en waarover zij verantwoording afleggen aan hun eigen toezichthouder. Naarmate de kwaliteit en inhoud van de BRO groter wordt, zal het voor de hand liggen dat de nieuwe bronhouders steeds meer van de basisregistratie gebruik zullen maken. Een aanpassing van artikel 27 is daar echter niet voor noodzakelijk.

## 5. Lastendruk burgers en bedrijven

In het kader van het vooroverleg om te komen tot deze wetswijziging, heeft het Ministerie van BZK een onderzoek laten uitvoeren door het bureau Ecorys naar de lastendruk die de drinkwatersector als geheel van de wijziging zal gaan ondervinden. Dit heeft in juni 2022 geresulteerd in het rapport *Waterbedrijven als bronhouders BRO. Een regeldrukonderzoek naar het bronhouderschap BRO van de waterbedrijven*. Om inzicht te krijgen in de lastendruk per afzonderlijk bedrijf is aansluitend door het bureau KWR in september 2022 een vervolgonderzoek gepresenteerd, onder de titel *BRO inspanningenonderzoek. Inspanningen bij bronhouderschap van de drinkwaterbedrijven*.<sup>4</sup>

Het lastendrukonderzoek van Ecorys geeft als beeld dat de sector als geheel éénmalige lasten ondervindt ter grootte van € 1.294.000, en dat de structurele lasten van het invullen van het bronhouderschap neerkomen op €322.000 op jaarbasis. De verschillen tussen de afzonderlijke bedrijven zijn vrij groot, wat ook blijkt uit het vervolgrapport van KWR. Voorts kan de sector geen kwantitatieve uitspraak doen over de lasten van het aanleveren van historische gegevens. Voor het totaalbeeld geldt dat de sector deze lastendruk niet als exorbitant ervaart en op basis van het rapport bereid is om tot implementatie van het bronhouderschap over te gaan. Het aanbod van de Vewin van 6 december 2022 is mede op de uitkomsten van de onderzoeken van Ecorys en KWR gebaseerd.

De wetswijziging heeft geen gevolgen voor de lastendruk voor burgers, andere bedrijven dan de drinkwaterbedrijven en overheden. Voor deze stakeholders geldt dat zij in de regel over meer gegevens kunnen beschikken dan voorheen zonder dat zij daarvoor extra kosten of andere lasten te dragen krijgen.

Bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving dient een MKB-toets te worden uitgevoerd, als de verwachting is dat de verplichtingen in de nieuwe regeling tot substantiële regeldrukgevolgen voor het mkb kunnen leiden. Dit is bij in dit wetsvoorstel niet het geval. De aanwijzing van de drinkwaterbedrijven is een uitbreiding van een bestaande systematiek binnen de Wet Bro, die geen stelsel- of systeemwijziging met zich meebrengt. De wijziging heeft voorts alleen beperkt gevolg voor het bedrijfsproces binnen de drinkwaterbedrijven, die hebben aangegeven deze gevolgen te willen en kunnen dragen. De verandering brengt ook geen belangrijke nieuwe/additionele verplichtingen met zich mee voor het mkb, en evenmin worden forse extra regeldrukkosten verwacht voor het bedrijfsleven.

---

<sup>4</sup> Het lastendrukonderzoek van Ecorys is te vinden op [www.basisregistratieondergrond.nl](http://www.basisregistratieondergrond.nl). Het onderzoek van KWR bevat bedrijfsvertrouwelijke gegevens en is daarom niet openbaar gemaakt.



## **6. Financiële gevolgen Rijk**

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de financiering van de BRO. Het toevoegen van tien nieuwe bronhouders is een eenvoudige administratieve actie. Verder hoeft het systeem niet te worden aangepast, omdat de drinkwaterbedrijven gegevens gaan leveren die al eerder in de BRO zijn geïmplementeerd.

## **7. Uitvoering, toezicht en handhaving**

De zelfcontroleplicht op grond van artikel 9a van de Wet Bro geldt ook voor de nieuw aan te wijzen bronhouders. Dat betreft een verplichting voor de bronhouder om zelf jaarlijks een controle uit te voeren over de mate van naleving van de verplichtingen op grond van de Wet Bro en daarover te rapporteren aan de minister voor VRO.

In artikel 10a van de Regeling basisregistratie ondergrond is die verplichting nader uitgewerkt.

Daarin is bepaald dat de controle betrekking heeft op:

- a. de uitvoering van zijn wettelijke taak in werkprocessen;
- b. de actualiteit van de gegevens in de brondocumenten;
- c. de volledigheid van de gegevens in de brondocumenten;
- d. de controle van de juistheid van de gegevens in de brondocumenten.

Uitgangspunt is daarbij dat de uitvoering van een zelfcontrole doelmatig moet zijn en geen onevenredige lasten moet meebrengen. Voor de eerder aangewezen bronhouders wordt hiervoor de 'eenduidige normatiek en single informatie audit' (ENSIA) gehanteerd, die ook bij andere basisregistraties wordt toegepast. Deze zelfcontrole bestaat uit een gestandaardiseerde compacte vragenlijst die jaarlijks vanuit het Ministerie van BZK aan de bestuursorganen wordt gezonden. Dit instrument kan ook worden gebruikt voor de zelfcontrole van de drinkwaterbedrijven. Daarmee wordt een uniforme werkwijze gevolgd voor alle betrokken bronhouders.

De Wet Bro kent geen sancties richting bronhouders. De totstandkoming en het onderhoud van de BRO is daarmee een zaak van goede samenwerking, en die kan ook met de nieuwe bronhouders worden bereikt. Vanzelfsprekend zal met de bronhouder het gesprek worden aangegaan indien levering van gegevens te wensen overlaat. De toepassing van de binnen de overheid gebruikte escalatieladder blijft beperkt tot overleg op diverse niveaus.

## **8. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

De toevoeging van nieuwe bronhouders verandert niets aan de bestaande wettelijke plichten voor bestuursorganen. Hiervoor is derhalve geen overgangsrecht nodig. Er wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om materieel overgangsrecht aan te passen, namelijk betreffende de bepalingen omtrent de levering van historische gegevens (gegevens die voor inwerkingtreding zijn ontstaan, maar die nog steeds actueel zijn voor de praktijk). Dit wordt via een aanpassing van artikel 40 van de Wet Bro geregeld (zie paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze toelichting voor een uitgebreidere toelichting).

## **9. Advies en consultatie**

Zoals eerder is aangegeven, is dit wetsvoorstel tot stand gekomen na intensief vooroverleg met de Vewin. Het aanbod van die organisatie in hun brief van 6 december 2022 is mede de basis waarop dit voorstel is vormgegeven.

Het voorstel is voorts afgestemd met het Interprovinciaal Overleg.

Aansluitend is het voorstel ter algemene consultatie gepubliceerd op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

De resultaten daarvan <tzt aanvullen>

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel I**

*Onderdeel A*

De definitie van bronhouder is aangepast, zodat ook drinkwaterbedrijven worden aangewezen als bronhouders. Deze nieuwe groep bronhouders wordt gedefinieerd door te verwijzen naar de Drinkwaterwet artikel 1. De omschrijving aldaar luidt:

*drinkwaterbedrijf:*

- a. bedrijf uitsluitend of mede bestemd tot openbare drinkwatervoorziening door levering van drinkwater aan consumenten of andere afnemers, of
- b. bedrijf uitsluitend of mede bestemd tot levering van drinkwater aan een bedrijf of bedrijven als bedoeld onder a;

De tien waterbedrijven die de Vewin vertegenwoordigt, vallen allen onder het begrip drinkwaterbedrijf als bedoeld in de begripsomschrijving bij onderdeel a van het begrip drinkwaterbedrijf in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet. Samen vormen deze bedrijven een landsdekkende voorziening van gegevens voor de BRO. De bedrijven genoemd onder b spelen hier geen rol in.

*Onderdelen B en C*

Ten behoeve van uniformiteit in de wet is tweemaal "Bij regeling van Onze Minister" vervangen door "Bij ministeriële regeling", zodat de formulering overeenkomt met de formulering op andere plaatsen in de wet.

*Onderdeel D*

Er wordt momenteel in artikel 9, eerste lid, dat ziet op de leveringsplicht van brondocumenten aan de BRO, enkel uitgegaan van de situatie dat een bronhouder een brondocument ontvangt. Bij drinkwaterbedrijven geldt dat die de brondocumenten vaak zelf genereren en deze niet ontvangen van andere partijen. Overigens zal dat soms ook bij bestuursorganen zelf het geval zijn. Vandaar dat de formulering 'ontvangt' wordt vervangen door 'ontvangt of genereert'. Verder is de term 'bestuursorgaan' vervangen door 'bronhouder', omdat nu ook de drinkwaterbedrijven onder de verplichting vallen.

Voorts wordt aan artikel 9 een nieuw vijfde lid toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt gemaakt om bij algemene maatregel van bestuur (in het Besluit Bro) nadere regels te stellen over specifieke leveringsverplichtingen voor specifieke afnemers. Hiermee kunnen afspraken met de drinkwaterbedrijven met betrekking tot een beperking van de reikwijdte van gegevenslevering nader worden uitgewerkt. Zie paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de toelichting voor een nadere toelichting hierover.

*Onderdelen E tot en met I*

In de betreffende artikelen wordt 'bestuursorgaan' telkens vervangen door 'bronhouder'. In de artikelen 27 tot en met 29 blijft 'bestuursorgaan' staan, omdat de gebruiksplicht niet voor de nieuwe bronhouders gaat gelden. Zie daarover paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

*Onderdeel J*

Zie voor een toelichting op dit onderdeel paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting.

## **Artikel II**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,