

Reactie op consultatie 'Wijziging Regeling afsluitbeleid drinkwater kleinverbruikers'

Datum: 23-06-2017

1. Inleiding: kinderen in armoede in Nederland

Kinderen moeten veilig, gezond en waardig kunnen opgroeien. Dit is vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en een reeks andere verdragen. Artikel 3 van het IVRK stelt dat het belang van het kind voorop moet staan bij alle maatregelen die het kind betreffen. Tevens regelt art. 24 van het IVRK het recht van kinderen op de best mogelijke gezondheid, waaronder het recht op schoon drinkwater en hygiëne. De overheid behoort te waarborgen dat geen enkel kind de toegang tot deze voorzieningen wordt onthouden. Het ontzeggen van toegang tot schoon drinkwater aan kinderen is een schending van kinderrechten, en kan leiden tot zeer ernstige gezondheidsrisico's.

Defence for Children houdt zich al geruime tijd bezig met de kwetsbare positie én rechten van kinderen die opgroeien in armoede in Nederland. Volgens de meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek leven maar liefst 320.000 kinderen in armoede. Deze groep kinderen heeft een verhoogde kans op een slechte gezondheid. Ook zijn armoede en werkloosheid, en de stress die daarmee gepaard gaat, risicofactoren voor kindermishandeling.

Uit signalen op de Kinderrechtenhelpdesk blijkt dat gezinnen met minderjarige kinderen nog altijd en te vaak worden afgesloten van water. Uit landelijke cijfers blijkt dat bepaalde drinkwaterbedrijven bij wanbetaling over kunnen gaan tot algehele afsluiting van water, en dat ook doen. En dat terwijl water een eerste levensbehoefte is, zo stelt ook par. 1 van de toelichting op de wijziging *Regeling afsluitbeleid drinkwater kleinverbruikers*. **De praktijk van het afsluiten van water bij gezinnen met minderjarige kinderen, ongeacht de inzet van bewaarmiddelen (bijvoorbeeld een waterzak), is in strijd met kinderrechten en moet onmiddellijk stoppen.**

Deze reactie vangt aan met een overzicht van de meest relevante kinderrechten. Hierna wordt aandacht besteed aan de voorgestelde wijzigingen in de *Regeling afsluitbeleid drinkwater kleinverbruikers*. De reactie sluit af met een conclusie en een aantal concrete aanbevelingen.

2. Juridisch kader kinderrechten

2.1 Belang van het kind (art. 3 lid 1 IVRK)

Artikel 3 lid 1 IVRK verplicht ertoe het belang van kinderen een eerste overweging te laten zijn. Dit artikel heeft rechtstreekse werking, wat inhoudt dat Staten verplicht zijn zich hier aan te houden, het direct toepasbaar is en men zich er voor de rechtbank op kan beroepen. De inhoudelijke verplichting uit artikel 3 IVRK wordt specifiek aan de volgende instanties gericht: openbare en particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn, rechterlijke instanties. Bij de invulling van het belang van het kind moet in de eerste plaats worden gekeken naar de andere rechten die genoemd worden in het IVRK. Het IVRK heeft een holistisch karakter, hetgeen betekent dat de rechten uit het Verdrag in onderlinge samenhang dienen te worden gezien en moeten worden begrepen als een concretisering van het belang van het kind.¹ In deze reactie wordt het belang van het kind nader ingevuld door het recht op de best mogelijke gezondheidszorg (artikel 24 IVRK) en het recht op een toereikende

¹ M. Blaak e.a. (red.), 'Handboek Internationaal Jeugdrecht', Leiden: Defence for Children 2012, p. 9 (digitale versie); Zie ook CRC/C/GC/14, p. 3, nr. 4.

levensstandaard (art. 27 IVRK). Deze rechten worden tevens nader toegelicht in General Comment nr. 15 (2013) van het VN-Kinderrechtencomité.

2.2 Recht op gezondheidszorg (art. 24 IVRK)

In **artikel 24 lid 2 sub c IVRK** is bepaald dat kinderen toegang dienen te hebben tot schoon drinkwater. Dit artikel is onvoorwaardelijk: elk kind dient toegang te hebben tot schoon drinkwater. In Nederland kunnen drinkwaterbedrijven de levering van zuiver drinkwater echter beëindigen wanneer er sprake is van wanbetaling. Kinderen worden rechtstreeks de dupe van een afsluiting als hun ouders kampen met betalingsachterstanden en zij er niet in slagen een betalingsregeling te treffen. Dit klemt, omdat kinderen niet voor de financiële situatie van hun ouders verantwoordelijk zijn. Bovendien is het voor de gezondheid en de hygiëne - denk aan wassen en voeden - van een kind essentieel dat er toegang is tot voldoende schoon drinkwater. Een gezin met minderjarige kinderen is om deze reden afhankelijk van een watervoorziening in huis. Een adequate verzorging is niet mogelijk zonder schoon drinkwater. Schoon drinkwater is essentieel voor de gezondheid van kinderen. Los van het feit dat kinderen dagelijks een bepaalde hoeveelheid water moeten drinken om in leven te blijven, brengt het ontbreken van een watervoorziening ook andere gezondheidsrisico's met zich mee. Beëindiging van de waterlevering maakt het handhaven van het noodzakelijk hygiëneniveau onmogelijk.²

General Comment nr. 15 (2013) inzake recht op gezondheid

General Comment nr. 15 geeft een toelichting op het recht van kinderen op de best mogelijke gezondheid (art. 24 IVRK). In par. 48 stelt het Comité over het recht op schoon drinkwater:

“Safe and clean drinking water and sanitation are essential for the full enjoyment of life and all other human rights.³ Government departments and local authorities responsible for water and sanitation should recognize their obligation to help realize children’s right to health, and actively consider child indicators on malnutrition, diarrhoea and other water-related diseases and household size when planning and carrying out infrastructure expansion and the maintenance of water services, and when making decisions on amounts for free minimum allocation and service disconnections. States are not exempted from their obligations, even when they have privatized water and sanitation. “

Hieruit volgt onder andere dat de Staat verantwoordelijk is voor de toegang tot schoon drinkwater en de mogelijkheid tot sanitatie. Staten dienen rekening te houden met het belang van het kind bij het vormen of herzien van beleid rondom watervoorzieningen en water-infrastructuur. Ook als drinkwaterbedrijven (deels) geprivatiseerd zijn blijft deze plicht van de Staat overeind.

2.3. Recht op een toereikende levensstandaard (art. 27 IVRK)

Artikel 27 IVRK regelt het recht van kinderen op een levensstandaard die toereikend is voor zijn lichamelijke, geestelijke, intellectuele, morele en maatschappelijke ontwikkeling. Denk aan onderdak, kleding, voldoende eten en drinken, gezondheidszorg, verzorging onderwijs en speelmogelijkheden: basisvoorzieningen om veilig en gezond op te kunnen groeien. De verantwoordelijkheid om hiervoor te zorgen ligt in de eerste plaats bij ouders, maar de overheid moet hen hierbij helpen als dit nodig is. Het recht op een toereikende levensstandaard vloeit tevens voort uit artikel 17 en 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) heeft duidelijk

² Rapport Kinderombudsman 2013, *Kinderen in armoede in Nederland*, §2, p. 36.

³ General Assembly resolution no. 64/292 on the human right to water and sanitation.

gemaakt dat ieder kind het recht heeft op leven en op een bepaald bestaansminimum, ook wel aangeduid als de 'humanitaire ondergrens'.⁴

3. Reactie op wijziging *Regeling afsluitbeleid drinkwater kleinverbruikers*

De voorgestelde wijziging van de *Regeling afsluitbeleid drinkwater kleinverbruikers* [hierna: *Regeling afsluitbeleid*] voorziet in een mogelijkheid voor kleinverbruikers om een verzoek te doen tot bewaarmiddelen voor drinkwater (bijvoorbeeld een waterzak). Het voorstel om mensen die worden afgesloten van drinkwater tijdelijk te voorzien van bewaarmiddelen is in strijd met het recht op gezondheid, inclusief toegang tot zuiver drinkwater, als vastgelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag en diverse mensenrechtenverdragen. Het verschaffen van waterzakken biedt niet afdoende bescherming omdat daarmee niet gegarandeerd kan worden dat het kind toegang heeft tot zuiver drinkwater, omdat anderen het water ook gebruiken. Drinkwater uit een waterzak is geen volwaardig alternatief voor de levering van drinkwater aan huis, en gaat dus voorbij aan het recht van kinderen op de best mogelijke gezondheid.

Hieronder zal worden ingegaan op een aantal specifieke aspecten uit de *Regeling afsluitbeleid* en de voorgenomen wijzigingen.

3.1 Uitzondering kwetsbare consumenten

De huidige *Regeling afsluitbeleid* stelt in art. 6 dat een kwetsbare consument niet afgesloten wordt. Art. 1 definieert een kwetsbare consument als 'kleinverbruiker voor wie de beëindiging van de levering van drinkwater zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker'. Een kleinverbruiker dient zichzelf 'aan te merken' als kwetsbare consument middels het overleggen van een medische verklaring van een arts, niet zijnde de behandelend arts van de betrokkene, waaruit de zeer ernstige gezondheidsrisico's die ontstaan door het afsluiten van drinkwater blijkt. De *Regeling afsluitbeleid* gaat geheel niet in op de kwetsbare positie van kinderen.

De praktijk laat echter zien dat de uitzondering voor kwetsbare consumenten regelmatig tekort schiet. Veel gezinnen die langdurig in armoede zitten weten de weg naar de juiste instanties niet goed te vinden, en zijn niet op de hoogte van de noodzaak tot het overleggen van een verklaring van een arts, niet zijnde de behandelend arts van de betrokkene, of niet in staat om een dergelijke verklaring te verkrijgen. Tevens speelt schaamte een rol, ouders willen niet dat aan het daglicht komt dat hun kinderen door armoede dreigen te worden afgesloten van water. Thans speelt voor een steeds grotere groep migrantengezinnen ook angst voor de gevolgen voor hun verblijfsstatus een rol bij het al dan niet inschakelen van hulp bij het afsluiten van water.

3.2 Sociaal doel

De toelichting bij de voorgenomen wijziging van de *Regeling afsluitbeleid* stelt dat met het leveren van bewaarmiddelen de ernst van de situatie duidelijk wordt, zowel voor kleinverbruikers als voor instanties die hulp kunnen bieden. De regeling gaat geheel voorbij aan hoe en door wie deze vervolghulp geboden kan worden. In een volgende versie van de *Regeling afsluitbeleid dienst* aandacht te worden besteed aan de toegang tot schuld- en andersoortige hulp die gezinnen nodig hebben.

3.3 Rol en verantwoordelijkheid van gemeenten

Tevens gaat de *Regeling afsluitbeleid* niet nader in op de rol en verantwoordelijkheid

⁴ ECSR 20 oktober 2009, DCI vs. Nederland, 2008/47.

van gemeenten op dit gebied. In afstemming met gemeenten moet bij zorgwekkende signalen over het niet kunnen betalen van de waterrekening, tijdig schuldhulpverlening op gang komen. Gemeenten hebben op grond van de Gemeentewet een algemene zorgplicht voor hun inwoners en zijn vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verantwoordelijk voor schuldhulpverlening binnen de gemeente. Door een aantal gemeenten worden reeds afspraken gemaakt met drinkwaterbedrijven over hoe op andere manieren met de afsluiting van drinkwater door een meeromvattend schuldenprobleem van burgers kan worden omgegaan. Ongeacht de decentralisatie, kan de overheid hierin een coördinerende en sturende rol spelen en gemeenten aansporen afspraken te maken met waterbedrijven om de praktijk van afsluiten van drinkwater bij gezinnen met minderjarige kinderen te stoppen.

4. Conclusie en aanbevelingen

Kinderen zijn kwetsbaar, en genieten om die reden extra bescherming. De overheid dient het belang van het kind voorop te stellen bij maatregelen die mogelijk het kind treffen. Het recht van kinderen op schoon drinkwater kan niet worden beperkt tot een minimum watervoorziening van drie liter per persoon per dag, of een bewaarmiddel in de vorm van een zak water. Kinderrechten zijn onvoorwaardelijk en dienen het belang van kinderen om veilig en gezond op te kunnen groeien. Drinkwater uit een waterzak is geen volwaardig alternatief voor de levering van drinkwater aan huis, en gaat dus voorbij aan het recht van kinderen op toegang tot schoon drinkwater.

Defence for Children pleit voor de volgende aanpassingen in de *Regeling afsluitbeleid*:

⇒ Verbod op afsluiten van water bij gezinnen met minderjarige kinderen

Aan het belang van het kind is in het kader van het recht op drinkwater maar op één manier recht te doen: dat is door middel van het verbieden van afsluiting van water bij gezinnen met minderjarige kinderen. In het geval drinkwaterbedrijven dit toch doen, moeten hen maatregelen worden opgelegd. Door een aantal gemeenten worden reeds afspraken gemaakt met drinkwaterbedrijven over hoe op andere manieren met de afsluiting van drinkwater door een meeromvattend schuldenprobleem van burgers kan worden omgegaan. De Rijksoverheid kan gemeenten aansporen afspraken te maken met aanbieders van water om afsluiting bij gezinnen met minderjarige kinderen te stoppen.

⇒ Merk kinderen aan als kwetsbare consument

De huidige *Regeling afsluitbeleid* stelt in art. 6 dat een kwetsbare consument niet afgesloten wordt. Kinderen (met name jonge kinderen) zijn een kwetsbare groep nu zij voor het ontvangen van primaire zorg afhankelijk zijn van hun ouders. Kinderen hebben geen invloed op het betalen van de waterrekening en lopen bij afsluiting, zeker in het geval van kleine kinderen, grote gezondheidsrisico's. Ouders die de waterrekening langdurig niet kunnen betalen zijn niet in staat een kind een toereikende levensstandaard te bieden. In dat geval komt die rol en verantwoordelijkheid tijdelijk bij de overheid te liggen. Defence for Children stelt voor om in de te wijzigen regeling minderjarige kinderen specifiek aan te merken als kwetsbare consument.

⇒ Splits waterlevering en betalingsverplichting

De betaling en de levering van drinkwater zijn te splitsen. Hierbij blijft de watervoorziening beschikbaar, terwijl de vordering van het drinkwaterbedrijf op de consument blijft bestaan. Dit gebeurt immers ook al bij kwetsbare consumenten met ernstige gezondheidsrisico's, die de waterlevering niet meer kunnen betalen. Afsluiting van water mag nooit worden ingezet als middel om betaling af te dwingen. Er zijn andere manieren om de vordering op de consument te verhalen, bijv. door het tijdelijk overnemen van de waterrekening door gemeenten of het rechtstreeks

overmaken van Kinderbijslag naar de wateraanbieder.

⇒ **Koppel betaalachterstand aan schuldhulpverlening**

Op het moment dat blijkt dat gezinnen de waterrekening niet langer kunnen betalen, moet dit worden opgepakt als zorgwekkend signaal. Hulp aan het gezin en specifiek aan de kinderen moet zo snel mogelijk worden opgestart. Defence for Children raadt aan in een volgende versie van de *Regeling afsluitbeleid* aandacht te besteden aan de toegang tot vervolghulp en instanties aan te wijzen die hiervoor verantwoordelijk worden gesteld. De overheid kan hierin een sturende rol spelen en gemeenten aansporen beleid hierop te ontwikkelen.

Enkel met inachtneming van bovenstaande aanpassingen kan met de *Regeling afsluitbeleid kleinverbruikers drinkwater* worden voldaan aan de verplichtingen uit het IVRK en overige mensenrechtenverdragen.

Met vriendelijke groet,

Defence for Children

Contactpersoon: Pien Klieverik, p.klieverik@defenceforchildren.nl, 071 516 0980