

Verslag met reactie van de internetconsultatie

Wijziging Regeling afsluitbeleid drinkwater kleinverbruikers

Openbare internetconsultatie van 29-05 t/m 26-06-2017

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu bereidt een wijziging voor van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater. In internationale verdragen is de laatste jaren steeds meer aandacht voor het recht op toegang tot drinkwater. Vanuit die optiek is de regeling opnieuw bekeken. Dit heeft geleid tot een voorstel tot wijziging van deze regeling.

Doel van de regeling

De Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater schrijft voor welke stappen drinkwaterbedrijven moeten volgen, voordat kleinverbruikers mogen worden afgesloten van drinkwater. Afsluiting is bijvoorbeeld aan de orde wanneer huishoudens de drinkwaterrekening niet betalen.

De minister van Infrastructuur en Milieu wil de regeling zodanig aanpassen dat een kleinverbruiker na afsluiting, gedurende een bepaalde periode, kan beschikken over voldoende drinkwater. Het drinkwaterbedrijf moet de kleinverbruiker voortaan in de gelegenheid stellen om, voorafgaand aan een afsluiting, bewaarmiddelen (zoals waterzakken) te verkrijgen en te vullen. Zo kan de kleinverbruiker na afsluiting in de eerste levensbehoefte voorzien gedurende een periode die redelijk wordt geacht om herstel van de aansluiting te bewerkstelligen of te zoeken naar een alternatief. De regeling maakt het mogelijk dat kleinverbruikers na afsluiting de beschikking hebben over een voorraad drinkwater. Hierdoor blijven de kleinverbruiker en diens huisgenoten niet geheel verstoken van water.

Op verzoek van kleinverbruikers moeten drinkwaterbedrijven, bij de voorgenomen beëindiging van drinkwater, deze kleinverbruikers voorzien van bewaarmiddelen. Dit kunnen bijvoorbeeld waterzakken zijn. Hierdoor kan de kleinverbruiker een (gelimiteerde) voorraad drinkwater aanleggen.

De internetconsultatie

De consultatie vond plaats in de periode 29-05-2017 t/m 26-06-2017 om belangstellenden de gelegenheid te bieden een reactie te geven op de ontwerpwijziging van de 'Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater'.

Er zijn in totaal 18 reacties binnengekomen. Hiervan zijn er 15 openbaar. De reacties zijn afkomstig van zeven particulieren, een innovatiebureau, twee cliëntenraden - De Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de Sociale Cliëntenraad Walcheren-, De Landelijke Organisatie Sociaal

Raadslieden (LOSR, gezamenlijk met Sociaal Werk Nederland), NVVK- (branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren), Divosa (vereniging van leidinggevend in het sociaal domein) en VNG gezamenlijk, Defence for Children International, De Kinderombudsman, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), Wout van Veen advocaten alsmede FNV. De laatste twee participanten steunen de reactie van de LCR.

Onderstaand volgt een verslag op hoofdlijnen.

Algemeen

Op enkele reacties na reageerde het overgrote deel van de participanten kritisch op het voorstel. In verreweg de meeste reacties werd de kwetsbare positie van kinderen benadrukt, en dat kinderen van deze maatregel de dupe zouden worden.

Onder meer werd naar voren gebracht dat drinkwater een eerste levensbehoefte is, die niemand ontzegd mag worden, en dat het afsluiten van drinkwater kwetsbare burgers in een directe levensbehoefte raakt en gezondheid in gevaar brengt. De maatregel zou aldus, volgens meerdere participanten, disproportioneel zijn. Hierbij werd tevens door meerdere participanten naar voren gebracht dat er volgens hen andere mogelijkheden zijn om met wanbetaling om te gaan. Een particulier merkt op dat het beter is te zoeken naar de onderliggende oorzaak of reden van betalingsweigering.

De positie van het kind en IVRK

Elf participanten (in meerderheid maatschappelijke organisaties) benadrukken de positie en rechten van het kind bij afsluiting van drinkwater. Daarnaast wordt er door meerdere participanten (een particulier, Divosa en VNG, Defence for Children International, de Kinderombudsman, NJCM, alsmede LCR (gesteund door FNV en Wout van Veen advocaten) specifiek gewezen op de clausules hierover in verschillende internationale verdragen, met name het verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), het VN-gehandicaptenverdrag en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Het overheersende standpunt is dat kinderen hebben geen invloed hebben op betaling van de waterrekening en, zeker in het geval van kleine kinderen, een groot gezondheidsrisico lopen.

Reactie: Een aantal internationale verdragen raakt al dan niet rechtstreeks de toegang tot drinkwater. Dat zijn onder meer het Verdrag inzake de rechten van het kind, het Gehandicaptenverdrag en het Internationaal Verdrag inzake sociale en culturele rechten. Uit deze verdragen volgt al dan niet expliciet dat een ieder recht heeft op toegang tot voldoende schoon drinkwater. De Drinkwaterwet geeft dan ook het recht op toegang tot drinkwater, via een zogenaamde aansluitverplichting, en daarnaast de verplichting voor drinkwaterbedrijven om het afsluiten van een kleinverbruiker zoveel mogelijk te voorkomen. Dat de toegang tot drinkwater een mensenrecht is, betekent echter niet dat het gratis zou moeten zijn. Voor het duurzaam realiseren van het recht op water en sanitatie is betaling voor de levering van drinkwater van groot belang. Dit omdat het de financiële duurzaamheid van het dienstensysteem waarborgt en een stimulans is voor de betaler om op een duurzame manier gebruik te maken van water. Ondanks de

zorgvuldigheid die drinkwaterbedrijven in acht moeten nemen bij afsluiting, bestaat er een zekere spanning met de toegenomen aandacht voor het recht op de toegang tot drinkwater. Dit is de reden om de afsluitregeling zodanig aan te passen dat de kleinverbruiker en dus ook gezinnen met minderjarige kinderen ook na afsluiting kan beschikken over voldoende drinkwater om in de eerste levensbehoefte te voorzien. Dit geldt voor een periode die redelijk wordt geacht om herstel van de aansluiting te bewerkstelligen of te zoeken naar een meer permanent en volwaardiger alternatief. Aanvullend worden drinkwaterbedrijven verplicht om gegevens van wanbetalers door te geven aan gemeentelijke instanties en komen daardoor ook gezinnen met minderjarige kinderen eerder in beeld bij gemeenten en kan in een eerder stadium (schuld)hulp worden geboden.

Kwetsbare consumenten

Vier participanten (LOSR en Sociaal Werk Nederland, Defence for Children International, De Kinderombudsman, Sociale Cliëntenraad Walcheren) stellen voor minderjarige kinderen als kwetsbare consumenten te beschouwen, daar de huidige Regeling afsluitbeleid drinkwater kleinverbruikers in art. 6 bepaalt dat een kwetsbare consument niet afgesloten wordt.

Reactie: het kunnen afsluiten van kleinverbruikers is voor drinkwaterbedrijven een belangrijk instrument om kleinverbruikers, waaronder huishoudens met minderjarige kinderen, te bewegen om (achterstallige) rekeningen te betalen. Indien dit instrument niet kan worden ingezet bij huishoudens met minderjarige kinderen, wordt het voor een drinkwaterbedrijf vrijwel onmogelijk haar incassobeleid uit te voeren. Het aantal wanbetalers zal naar verwachting stijgen en andere kleinverbruikers zullen de kosten hiervoor moeten opbrengen – via verhoging van het drinkwatertarief. Dit is onrechtvaardig en ongewenst. Overigens geldt ook hier dat, ook na afsluiting, alle kleinverbruikers en dus huishoudens met minderjarige kinderen gedurende een bepaalde periode kunnen beschikken over voldoende drinkwater om in de eerste levensbehoefte te voorzien.

Gezondheid

Vijf participanten (waaronder een particuliere participant en NJCM) wijzen erop dat minderjarige kinderen, zeker in het geval van kleine kinderen, een groot gezondheidsrisico lopen wanneer zij geen toegang hebben tot drinkwater.

Defence for Children International wijst op artikel 24 van het IVRK alsmede het recht van kinderen op de best mogelijke gezondheid, waaronder het recht op schoon drinkwater en hygiëne. Beëindiging van de waterlevering zou volgens deze participant het handhaven van het noodzakelijke hygiëneniveau onmogelijk maken. Ook de Kinderombudsman benadrukt dat in artikel 24, tweede lid, expliciet een koppeling wordt gemaakt tussen het recht op zuiver drinkwater en gezondheid.

LOSR en Sociaal Werk Nederland wijzen op de clause in de huidige regeling dat er een afsluitverbod geldt wanneer een arts aangeeft dat er ernstige gezondheidsrisico's zijn. De participanten zijn echter van mening dat het niet beschikken over drinkwater per definitie ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengt, mede reden waarom zij kinderen als kwetsbare

consument willen beschouwen. Defence for Children International merkt hierbij op dat uit het bestaan van deze clause al blijkt dat er ernstige gezondheidsrisico's zijn bij het afsluiten van drinkwater.

Reactie: Bij afsluiting van drinkwater zou de gezondheid van degene die wordt afgesloten in het geding kunnen komen. In de Regeling zijn ter voorkoming daarvan waarborgen opgenomen. Het middel van de afsluiting kan niet lichtvaardig worden ingezet; daar gaat een procedure aan vooraf, waarbij het drinkwaterbedrijf zich moet inspannen in contact te komen met de kleinverbruiker. Immers, ook het kabinet is van mening dat de afsluiting een zwaar middel is. Bij de aanwezigheid van een medische verklaring, waaruit blijkt dat het afsluiten in medisch opzicht ernstige risico's voor de gezondheid met zich meebrengt en derhalve niet verantwoord is, zal afsluiting geen doorgang vinden. Aanvullend daarop is de nieuwe Regeling zodanig aangepast dat de kleinverbruiker, ook na afsluiting en gedurende minimaal vier dagen, kan beschikken over voldoende drinkwater om in de eerste levensbehoefte te kunnen voorzien.

Sociale Achtergronden van wanbetaling

Zes participanten vragen aandacht voor de sociale problematiek die ten grondslag ligt aan het niet betalen van een waterrekening. Een particulier wijst erop dat het niet betalen van de waterrekening in de regel een signaal is van een groter probleem. LOSR en Sociaal Werk Nederland geven aan dat zij liever spreken van niet 'kunnen betalen', dan 'niet willen betalen'.

De Sociale Cliëntenraad Walcheren plaatst kanttekeningen bij de stelling dat 'door het langzaam afnemen de watervoorraad de betrokkene bewust wordt van de noodzaak zelf actie te ondernemen'. Deze participant is van mening dat hier inzicht in de problematiek ontbreekt, daar door (langdurige) financiële problemen en de daarmee gepaard gaande stress mensen vaak niet meer in staat zijn om rationeel te handelen.

Divosa/VNG en Defence for Children wijzen hiernaast nog op een ander gevolg van het hebben van schulden, namelijk een belangrijke belemmerende werking met betrekking tot (volwaardige) sociale participatie. Divosa/VNG stelt dat het niet betalen van de waterrekening een mogelijkheid kan bieden met mensen in contact te komen en ondersteuning te bieden. Defence for Children International pleit ervoor in een volgende versie van de 'Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater' aandacht te besteden aan de toegang tot schuld- en andersoortige hulp die gezinnen nodig hebben.

Reactie: Het niet kunnen betalen van de waterrekening is dikwijls een signaal dat er meer aan de hand is. In de praktijk blijkt dat de achterstallige betalingen aan het drinkwaterbedrijf een van de vele schulden (en/of andere problemen) is waar de betreffende persoon of het betreffende huishouden mee kampt. Een drinkwaterbedrijf kan een bijdrage leveren aan het vroegtijdiger signaleren van mensen die in deze situatie dreigen te komen of zich daar al in bevinden. In de wijzigingsregeling is daarom, mede naar aanleiding van de internetconsultatie en een vergelijkbare wijziging in de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling, de verplichting opgenomen die inhoudt dat drinkwaterbedrijven de klantgegevens van wanbetalers ter beschikking stellen aan schuldhelpverlenende instanties c.q. gemeenten als zij met deze personen geen contact krijgen of die personen hebben aangegeven dat de gegevens ter

beschikking gesteld mogen worden. Door dergelijke signalen van verschillende instanties (woningcoöperatie, elektriciteits- en gasbedrijf, zorgverzekeraar) te combineren wordt het voor gemeenten mogelijk om eerder contact te komen met de betreffende klant en daarmee in een vroeger stadium schuldhulp te verlenen of andersoortige hulp in te schakelen.

Voorkomen

Tien participanten zijn van mening dat afsluiten zoveel mogelijk voorkomen zou moeten worden.

De Sociale Cliëntenraad Walcheren geeft aan dat het afsluitbeleid gericht zou moeten zijn op *niet* afsluiten. LOSR en Sociaal Werk Nederland vinden eveneens dat veel meer ingezet moet worden op het voorkomen van waterafsluiting, en wijzen erop dat dit humaan is en passend bij de levensstandaard van de Nederlandse samenleving. Een innovatiebureau adviseert om andere ontmoedigingsmaatregelen dan afsluiten toe te passen, ook bij grootverbruikers. Een particulier vraagt zich af of, gezien de kostprijs van water, de kosten van de uitvoering van de Regeling niet hoger zijn dan het gewoon door blijven leveren van water.

De LCR (met Wout van Veen advocaten alsmede FNV) stelt dat er eerst actief gekeken moet worden naar het probleem alvorens tot afsluiting over te gaan, en wijst op de mogelijkheid een bijstandsuitkering in te houden of loonbeslag te leggen. Divosa/VNG pleit voor een intensieve samenwerking met gemeenten op dit gebied, en zien hierbij ook een rol voor drinkwaterbedrijven wanneer het gaat om vroegsignalering van mensen met schulden. Deze participant wijst hierbij op de hoge maatschappelijke kosten van schulden (armoede, sociale uitsluiting, huisuitzettingen, onverzekerbaarheid, afsluitingen van water, gas en licht). Een particulier spreekt in dit verband eveneens over het belang van klantencontact en zorg voor betere schuldhulpverlening door de gemeenten.

Defence for Children International doet het voorstel betaalachterstand aan schuldhulpverlening te koppelen. De mogelijkheid wordt hierbij geopperd betaling en levering van drinkwater te splitsen, waarbij de watervoorziening beschikbaar blijft, terwijl de vordering van het drinkwaterbedrijf op de consument blijft bestaan. Ook wijst deze participant op andere manieren om de vordering te innen, bijvoorbeeld door het tijdelijk overnemen van de waterrekening door gemeenten of het rechtstreeks overmaken van kinderbijslag naar de wateraanbieder.

Reactie: Het voorkomen van afsluiting en bijdragen aan vroegsignalering is een belangrijk uitgangspunt van de (aangepaste) Regeling. Dit blijkt ook reeds uit de grondslag voor de regeling in de Drinkwaterwet: het doel van de regeling is mede het afsluiten van drinkwater zo veel mogelijk te voorkomen. In de eerste plaats worden wanbetalers ten minste eenmaal schriftelijke op de hoogte gesteld van de vordering. Daarbij wordt direct gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening en wordt aangeboden om klantgegevens te verstrekken aan een schuldhulpverlenende instantie. Ook wordt vermeld dat de betreffende kleinverbruiker niet wordt afgesloten indien een medische verklaring kan worden overlegd i.v.m. ernstige gezondheidsrisico's. Indien de betreffende kleinverbruiker niet heeft gereageerd op het aanbod om klantgegevens te verstrekken aan een instantie ten behoeve van schuldverlening, zal het drinkwaterbedrijf dit alsnog

doen. Kleinverbruikers die gebruik (gaan) maken van schuldhulpverlening, worden door het drinkwaterbedrijf niet afgesloten, in lijn met een convenant tussen de Vereniging voor drinkwaterbedrijven in Nederland (Vewin) en de NVVK hierover.

Deze stappen tezamen zijn erop gericht om, conform de wens van Divosa/VNG, afsluiting van wanbetalers zoveel mogelijk te voorkomen en de samenwerking tussen het drinkwaterbedrijf en de gemeenten op dit punt te intensiveren. De suggesties die insprekers doen over de vorm waarin schuldhulpverlening plaatsvindt is geen verantwoordelijkheid van het drinkwaterbedrijf en zal per gemeente verschillend worden ingevuld.

Afsluiting als laatste redmiddel

Zes participanten geven aan afsluiting als allerlaatste redmiddel te zien.

De LCR (met Wout van Veen advocaten alsmede FNV) is van mening dat, ook als bovengenoemde maatregelen geen effect hebben, afsluiting van water niet de volgende stap mag zijn, en stelt dat het waterbedrijf eerst al het nodige moet hebben gedaan om de vordering op de consument te verhalen. Divosa/VNG pleit er eveneens voor afsluiting van water in alle gevallen als laatste uitweg te beschouwen. Een particulier is van mening dat bij betalingsachterstand een gebruiker tijd moet worden gegund om te betalen, maar vindt wel dat bij aantoonbaar misbruik van drinkwater tot afsluiting moet worden overgegaan.

LOSR en Sociaal Werk Nederland pleiten ervoor dat in de afsluitregeling wordt bepaald dat afsluiten van drinkwater alleen is toegestaan indien duidelijk is dat er geen sprake is van kwetsbaarheid en onvermogen tot betalen.

Reactie: De Regeling garandeert dat drinkwaterbedrijven een zorgvuldige procedure volgen (zie eerder), voordat tot afsluiting wordt overgegaan. Het uiteindelijk kunnen afsluiten van kleinverbruikers is voor drinkwaterbedrijven cruciaal als laatste stok achter de deur om achterstallige betalingen te kunnen innen en voorkomt bovendien dat andere kleinverbruikers onnodig hoge tarieven moeten betalen ter compensatie van het (hoge) aantal oninbare vorderingen.

Rol van de overheid

Dertien participanten zien bij het proces rond drinkwaterafsluiting verschillende rollen weggelegd voor de overheid.

De Sociale Cliëntenraad Walcheren en Defence for Children Internationale wijzen erop dat gemeenten op grond van de Gemeentewet een algemene zorgplicht hebben voor hun inwoners en vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verantwoordelijk zijn voor schuldhulpverlening binnen de gemeente. Twee particulieren zijn eveneens van mening dat de overheid of het waterleidingbedrijf een rol heeft bij schuldhulpverlening.

De Kinderombudsman vermeldt dat volgens artikel 27 IVRK de overheid verplicht is ouders te ondersteunen of maatregelen te treffen, wanneer de ouders van kinderen niet in staat zijn om een

toereikende levensstandaard van kinderen te garanderen. Divosa/VNG brengt naar voren dat wanneer drinkwaterbedrijven intensief samenwerken met gemeenten mensen met schulden eerder worden bereikt.

Ook op andere terreinen zien participanten een rol voor de overheid weggelegd.

Defence for Children International verwijst naar artikel 24 IVRK van het IVRK, en stelt dat hieruit volgt dat de Staat verantwoordelijk is voor de toegang tot schoon drinkwater en de mogelijkheid tot sanitatie. LCR (met Wout van Veen advocaten alsmede FNV) is van mening dat overheden het belang van het kind voorop dienen te stellen bij het maken en uitvoeren van beleid. NVVK stelt voor dat de overheid een drinkwaterfonds in het leven roept waaruit drinkwaterbedrijven kunnen putten. Enkele particulieren doen het voorstel om bij elk gemeentehuis een openbare waterkraan te plaatsen, of tappunten bij openbare of bijzondere scholen in de buurt.

Reactie: De Regeling is na de internetconsultatie zodanig aangepast dat drinkwaterbedrijven en gemeenten intensiever gaan samenwerken op het gebied van het signaleren van kleinverbruikers met schulden. Gemeenten worden hierdoor in staat gesteld om hun verantwoordelijkheid conform de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever in te vullen.

Het voorstel van de NVVK om een drinkwaterfonds op te richten gaat voorbij aan het feit dat Nederland een goed sociaal vangnet kent (kinderbijslag, huursubsidie, bijstand). Daarnaast worden gemeenten door het Rijk ondersteund om uitvoering te geven aan armoedebeleid, waaronder schuldhulpverlening en –sanering. Een drinkwaterfonds past hier niet bij. Bovendien zou het fonds betaald moeten worden uit rijksmiddelen dan wel de opbrengsten van drinkwaterbedrijven, met stijgende lasten voor alle burgers tot gevolg. Dit past ook niet bij de gekozen financiering van de drinkwatervoorziening in Nederland.

Uitvoering regeling

Zes participanten plaatsen opmerkingen en kanttekeningen bij de uitvoering van de wijzigingsregeling.

Een aantal particulieren heeft commentaar op het uitreiken van water. Opgemerkt wordt onder andere dat het ondeskundig bewaren van water kan leiden tot besmetting, een ander ziet het uitreiken van water als een symboolmaatregel. Het aanleggen van gratis tappunten acht een derde niet zinvol, omdat ook bij bijvoorbeeld burens getapt kan worden. Tot slot wordt door een participant naar voren gebracht dat het onduidelijk is hoe wordt bepaald hoeveel liter wordt uitgereikt, en of dit afhankelijk is van het huishouden.

Reactie: Drinkwaterbedrijven voeren de regeling uit en voorzien het betreffende huishouden (via flessenwater of anderszins) van 12 liter per persoon voor een periode van vier dagen. Daarbij zal uiteraard rekening worden gehouden met de kwaliteit van het geleverde water en het voorkomen van besmettingen. Hierbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat geen sprake is van een volwaardig alternatief. Echter, de kleinverbruiker en diens huisgenoten die zijn afgesloten van drinkwater zijn niet geheel verstoken van drinkwater. Dat is het voornaamste doel van de wijzigingsregeling geweest: ervoor zorgen dat niemand na afsluiting geheel zonder water zit.

DIVOSA/VNG is van mening dat het voorkomen van financiële problemen niet wordt bereikt door het sturen van slechts één betalingsherinnering, het hebben van telefonisch contact of het uitdelen van water.

Reactie: De regeling is er niet zozeer op gericht om financiële problemen te voorkomen als wel om, via de in de regeling beschreven stappen, zorgvuldig om te gaan met afsluiting van kleinverbruikers. Als geen contact kan worden verkregen met betreffende kleinverbruiker is een extra verplichting opgenomen die inhoudt dat drinkwaterbedrijven de klantgegevens van wanbetalers ter beschikking stellen aan schuldhulpverlenende instanties c.q. gemeenten. In die zin draagt de regeling wel degelijk bij aan het verder oplopen van financiële problemen bij huishoudens met schulden.

De Kinderombudsman geeft aan het voorstel om per persoon per dag in een drie liter water uit te reiken ontoereikend te vinden en geen alternatief voor water uit de kraan.

Reactie: Zoals ook in de toelichting op de regeling is opgenomen is drie liter water per dag geen volwaardig alternatief voor de levering aan huis. De hoeveelheid wordt wel voldoende geacht om in de eerste levensbehoefte te voorzien en zorgt ervoor dat de kleinverbruiker niet geheel verstoken blijft van water.