

Rechtbank Den Haag

Zaaknummer / rolnummer: C/09/595728 / HA ZA 20/656

Zitting: 17 februari 2022 om 9.30 uur

PLEITAANTEKENINGEN

van mrs. J. Klaas, J.J. Valk en M.B. Hendrickx namens NJCM

inzake:

1. **STICHTING DEFENCE FOR CHILDREN
INTERNATIONAL NEDERLAND – EPCAT
NEDERLAND,**
gevestigd te Leiden,
2. **NEDERLANDS JURISTEN COMITÉ VOOR DE
MENSENRECHTEN,**
gevestigd te Leiden,

eiseressen,

advocaten: mr. D. Horeman en mr. J. Klaas

tegen:

1. **DE STAAT DER NEDERLANDEN (MINISTERIE VAN
INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT),**
gezeteld te Den Haag,
advocaat: mr. K. Teuben,
2. **DUNEA N.V.,**
gevestigd te Zoetermeer,
advocaat: mr. M.W.F. Oosterhuis,
3. **N.V. PWN WATERLEIDINGBEDRIJF NOORD-
HOLLAND,**
gevestigd te Velsbroek, gemeente Velsen,
advocaat: mr. P.L.G. Haccou,

gedaagden.

Edelachtbaar college,

1 INLEIDING

1. In Nederland groeien 221.000 kinderen op in armoede. Dat zijn er gemiddeld 2 per schoolklas.¹ Uit onderzoek blijkt dat bij 1 op de 5 kinderen die opgroeien in armoede wel eens het water of licht is afgesloten omdat de rekening niet betaald was.² Toen ik nog in de sociale advocatuur werkte heb ik meerdere malen meegemaakt dat gezinnen afgesloten werden van water. Het gaat om een urgent en wijdverspreid probleem. Maar het is ook een drama dat zich vaak voltrekt in stilte. Voor veel mensen is het onvoorstelbaar dat je in Nederland, waar iedereen schoon drinkwater uit de kraan krijgt en waar we zelfs de wc's doorspoelen met drinkwater, gezinnen met kinderen van het water afgesloten kunnen worden. Toch gebeurt het. Dit moet stoppen, vinden Defence for Children en NJCM.
2. Kinderen hebben recht op water, en niet zonder reden. Water is essentieel voor onze basisbehoeften, gezondheid, een normaal gezinsleven en een menswaardig leven. Voor kinderen is het extra belangrijk dat de watervoorziening wordt gegarandeerd. Kinderen, en zeker kinderen die in armoede opgroeien, zijn kwetsbaar. En kinderen zijn voor de voorziening van water afhankelijk van anderen: hun ouders of vaak hun alleenstaande ouder,³ de waterbedrijven en de overheid. Het zijn die overheid en twee van die waterbedrijven eisers hier aanspreken op hun verplichtingen; want kinderen hebben een recht op water, en dat staat los van de vraag of hun ouders de rekening kunnen betalen.
3. Vast staat dat gezinnen met kinderen, zelfs met zuigelingen, in Nederland afgesloten *kunnen* worden van water. Vast staat ook dat dit afsluiten, tot het uitbreken van de pandemie, ook in de praktijk *gebeurde*. Vast staat dat Dunea en PWN, zodra de pandemie voorbij is, het middel van afsluitingen weer willen en zullen inzetten en vast staat dat de Staat dit weet en geen actie onderneemt om ervoor te

¹ CBS, '221 duizend kinderen met armoederisico', 8 december 2021 (**Productie 58**).

² Kinderombudsman en Verwey-Jonker Instituut, *Kinderen in armoede in Nederland*, 2013 (**Productie 42**), p. 13.

³ KWR, *Waterarmoede in Nederland: een verkenning*, 2021 (**Productie 56**), p. 4.

zorgen dat er *geen enkel kind* in Nederland meer zonder toegang tot water komt te zitten.

4. Dat is niet alleen funest voor deze kinderen, maar ook onrechtmatig, want in strijd met kinderrechten en mensenrechten. Met name met de artikelen 2, 3 en 24 van het VN-Kinderrechtenverdrag (hierna: IVRK) en de artikelen 3 en 8 van het EVRM. Op grond daarvan eisen Defence for Children en NJCM dat aan de Nederlandse praktijk van het afsluiten van kinderen een einde wordt gemaakt.
5. Voordat we hier verder bij stilstaan, lijkt het ons goed nog even aan te geven wat eisers *niet* betogen en waar deze zaak *niet* om gaat. Want daar lijken, afgaand op het verweer van de Staat en de waterbedrijven, enkele misverstanden over te bestaan.
6. Ten eerste betogen eisers niet dat water *gratis* zou moeten zijn of dat kinderen recht zouden hebben op gratis water. Het betoog is slechts dat kinderen niet mogen worden *afgesloten*. Met andere woorden, dat het drinkwaterbedrijf het gereedschap van het opschortingsrecht in deze situatie niet mag uitoefenen. Dat laat onverlet dat de waterrekening gewoon moet worden betaald en dat een drinkwaterbedrijf zo nodig – zoals elke schuldeiser – incassomaatregelen kan nemen of een betalingsregeling kan treffen.
7. Ten tweede betogen eisers ook niet dat de Staat en drinkwaterbedrijven in algemene zin *te weinig doen* om afsluiting van kleinverbruikers te voorkomen. Een groot deel van de conclusies van antwoord lijkt bedoeld om dat punt te weerleggen. Maar waar deze collectieve actie in de kern om gaat, is dat er kinderen *worden* afgesloten van het water, dat hen de toegang tot de meest elementaire basisbehoefte wordt afgenomen, en *dát* is onrechtmatig. Dan kun je die waterafsluiting heel zorgvuldig doen en zoveel mogelijk proberen te voorkomen, maar het is en blijft onrechtmatig. Het gaat niet om een inspanningsverplichting maar om een resultaatsverplichting. Want kinderen mogen per definitie niet worden afgesloten. Ook niet wanneer hun ouders de rekening niet betalen.

8. Het is, tot slot, niet aan eisers om te zeggen hoe de Staat en drinkwaterbedrijven wél om moeten gaan met gezinnen met minderjarige kinderen die de rekening niet betalen. Het argument van de Staat en de waterbedrijven dat afsluiting van kinderen *financieel* nodig is, is om meerdere redenen, waar we straks op in zullen gaan, niet houdbaar. Het kan sowieso niet doorslaggevend zijn wanneer het afgewogen wordt tegen de belangen van kinderen. Dát er alternatieven zijn voor afsluiting, hebben eisers in hun dagvaarding al aangetoond⁴ – en dat wordt niet betwist.
9. Het vervolg van dit pleidooi zal er als volgt uitzien. Eerst zal mr. Valk het woord nemen en verder ingaan op armoede en waterafsluitingen, dan zal hij ingaan op het levensbelang van water voor kinderen en de argumenten voor het Nederlandse afsluitbeleid. Hierna zal mr. Hendrickx ingaan op het Kinderrechtenverdrag. Ik zal afsluiten met enkele opmerkingen over het EVRM en zal concluderen dat de vorderingen dienen te worden toegewezen om de praktijk van de waterafsluitingen van kinderen te beëindigen.

2 ARMOEDE EN WATERAFSLUITINGEN IN NEDERLAND

10. Aan het begin van dit pleidooi hebben wij een paar statistieken genoemd waaruit blijkt dat armoede en afsluiting onder kinderen in Nederland vaker voorkomt dan je misschien zou denken.
11. Voor veel mensen in Nederland is het een gegeven dat er water uit de kraan komt. Een persoon gebruikt gemiddeld 100-120 liter water per dag. Een douchebeurt kost gemiddeld 64 liter, de wc 32 liter per dag en afwassen met de hand 9 liter per keer.⁵ Gezinnen in armoede gebruiken gemiddeld meer water. Zij zijn vaker thuis en gebruiken bijvoorbeeld geen water op het werk of in een restaurant.⁶
12. Het is dan ook voor de meeste mensen ondenkbaar dat er een paar dagen, weken of zelfs maanden geen water uit de kraan komt. Dat betekent geen water om te drinken, om je handen te wassen, om eten schoon te maken, om te koken, om de afwas te doen, om het

⁴ Dagvaarding, hoofdstuk 7.

⁵ VEWIN, *Kerngegevens drinkwater*, 2019 (**Productie 59**).

⁶ KWR, *Waterarmoede in Nederland: een verkenning*, 2021 (**Productie 56**), p. 5.

huis schoon te maken, om te douchen of jezelf te wassen, om je kleding te wassen en geen water om de wc door te spoelen.

13. Helaas is dit wel degelijk de realiteit voor duizenden mensen per jaar in Nederland, onder wie gezinnen met minderjarige kinderen. Kinderen die worden afgesloten omdat hun ouders de rekening niet (kunnen) betalen, terwijl zij daar niets aan kunnen doen. Volgens een schatting van EenVandaag gaat het jaarlijks om 500-750 gezinnen met kinderen die worden afgesloten.⁷
14. Afsluiting treft vaak ook nog eens één groep kinderen: kinderen die in armoede opgroeien. Uit een onderzoek van de Kinderombudsman bleek dat 1 op de 5 kinderen in armoede wel eens is afgesloten van elektriciteit of water.⁸ Dit zijn kinderen die al extra kwetsbaar zijn door de stressvolle en onzekere omstandigheden waaronder zij opgroeien.⁹ Dat voornamelijk huishoudens met *kinderen* – specifiek eenoudergezinnen – worden getroffen door "*waterarmoede*", wordt bevestigd door een recent onderzoek van onderzoeksinstituut KWR in samenwerking met de Nederlandse drinkwaterbedrijven:

*"In Nederland is er één subgroep die er uitspringt wanneer het gaat om betalingsproblematiek met betrekking tot rekeningen van nutsbedrijven: eenoudergezinnen met afhankelijke kinderen. Dit is de groep klanten die het meest kwetsbaar lijkt te zijn voor waterarmoede."*¹⁰

15. Volgens Dunea en PWN komen afsluitingen van huishoudens maar weinig voor. Dat betwist NJCM. PWN verrichte in 2019 129 afsluitingen, waarvan 20% langdurig (meer dan 24 uur).¹¹ Bij Dunea ging het om 1.658 huishoudens – dat is meer dan 1 op de 400 huishoudens – waarvan 18% langdurig.¹² Dit zijn absoluut gezien forse aantallen, waaronder zeker gezinnen met kinderen. Bovendien is elk kind dat van het water afgesloten wordt er één te veel.

⁷ Tv-reportage EenVandaag d.d. 8 juli 2020 (**Productie 55**).

⁸ Kinderombudsman en Verwey-Jonker Instituut, *Kinderen in armoede in Nederland*, 2013 (**Productie 42**), p. 13.

⁹ Kinderombudsman, reactie op internetconsultatie, 27 juni 2017, p. 3 (**Productie 17**).

¹⁰ KWR, *Waterarmoede in Nederland: een verkenning*, 2021 (**Productie 56**), p. 4.

¹¹ CvA PWN, nr. 5.3.1, 5.3.4.

¹² CvA Dunea, nr. 116.

16. Vaststaat dát er kinderen worden afgesloten. Eisers hebben in de dagvaarding verschillende voorbeelden gegeven van afsluiting door PWN en Dunea.¹³ Zo heeft PWN een baby van acht maanden langer dan twee maanden van het water afgesloten. En Dunea sloot een alleenstaande moeder met haar vier kinderen anderhalve week van het water af totdat een schuldhulporganisatie de rekening betaalde.
17. Vóór dit pleidooi heeft NJCM nog een paar online nieuwsitems overgelegd, waaronder een tv-reportage, waarin onder anderen ook leraren bevestigen dat kinderen worden afgesloten van water. In een geval kwam het gezin zelfs op school douchen.¹⁴
18. Misschien vraagt iemand: hoe kan het dat dit niet vaker in het nieuws komt? Maar diezelfde vraag kun je stellen over de toeslagenaffaire. Ook daar duurde het jaren voordat de maatschappij zich bewust werd van de ramp die zich voltrok. En dat deels onder de ogen van rechters. Feit is: het gaat hier om kwetsbare gezinnen met een lage sociaaleconomische status. Die komen niet zomaar in beeld bij de media. Die hebben niet het geld om een procedure te starten met alle risico's van dien. En daarbij komt de schaamte. De schaamte dat je kinderen opgroeien in armoede, dat je zelfs niet in staat bent te voorzien in hun meest elementaire basisbehoefte.
19. Veel schrijnende gevallen van armoede en waterafsluiting blijven dan ook onopgemerkt. En als je wel bij mensen thuis komt, tref je vaak wanhopige mensen aan. Dat zegt ook mevrouw Van der Most, coördinator van schuldhulporganisatie Amargi. Zij spreekt van ongezonde omstandigheden, waarbij zowel de woning als de familie die daar woont "*niet fris ruiken*".¹⁵ Dat is ook logisch als mensen zich niet hebben kunnen wassen, als de afwas op het aanrecht staat te stinken, en als de wc al dagen niet is doorgespoeld.
20. Kortom, afsluiting van kinderen is een urgent en wijdverspreid probleem. KWR concludeert in zijn onderzoek naar waterarmoede (2021) "*dat waterarmoede niet alleen een probleem is in landen die*

¹³ Dagvaarding, nr. 25 en par. 6.3.

¹⁴ Tv-reportage EenVandaag d.d. 8 juli 2020 (**Productie 55**) en drie online nieuwsartikelen over armoede en waterafsluiting bij kinderen (**Productie 57**).

¹⁵ Tv-reportage EenVandaag d.d. 8 juli 2020 (**Productie 55**).

te kampen hebben met watertekorten of economische malaise, maar ook in Nederland. Het gaat op basis van inschattingen weliswaar om een procentueel kleine groep klanten. Maar voor die die het treft heeft het potentieel grote impact op hun leefomstandigheden en welzijn."¹⁶ Over die impact wil ik het nu met u hebben.

3 WATER IS VOOR KINDEREN VAN LEVENSBELANG

21. Water is letterlijk en figuurlijk van levensbelang. Je kunt niet zonder. Het is onmisbaar voor een menswaardig leven en een voorwaarde voor de verwezenlijking van andere mensenrechten.¹⁷
22. Dat kinderen worden afgesloten van water is moeilijk te rijmen met het feit dat juist kinderen het grootste gezondheidsrisico lopen bij een gebrek aan water en sanitaire voorzieningen. "*Children bear the greatest health burden associated with poor water and sanitation.*"¹⁸ Aldus de WHO. De beperkte hygiëne als gevolg van watergebrek resulteert in infectieziekten en diarree, kan volgens verschillende studies leiden tot ondervoeding en luchtweginfecties bij kinderen, en kan bovendien leiden tot stagnatie in de groei van kinderen.¹⁹
23. Een gebrek aan toegang tot water heeft ook directe gevolgen voor de mentale ontwikkeling en het welzijn van kinderen en het gezinsleven. Kinderen die worden afgesloten van het water zitten vaker thuis vanwege ziekte, vanwege schaamte over hun lichaamsgeur of ongewassen kleding, en hebben vaker te maken met sociale uitsluiting. Dit heeft een groot effect op zowel de schoolprestaties van kinderen als de ontwikkeling in bredere zin. De Kinderombudsman heeft hiervoor al gewaarschuwd.²⁰
24. Ik geef het voorbeeld van Manuela, een alleenstaande moeder en haar drie kinderen. Toen zij werden afgesloten, kreeg haar baby

¹⁶ KWR, *Waterarmoede in Nederland: een verkenning*, 2021 (**Productie 56**), p. 7.

¹⁷ General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 1.

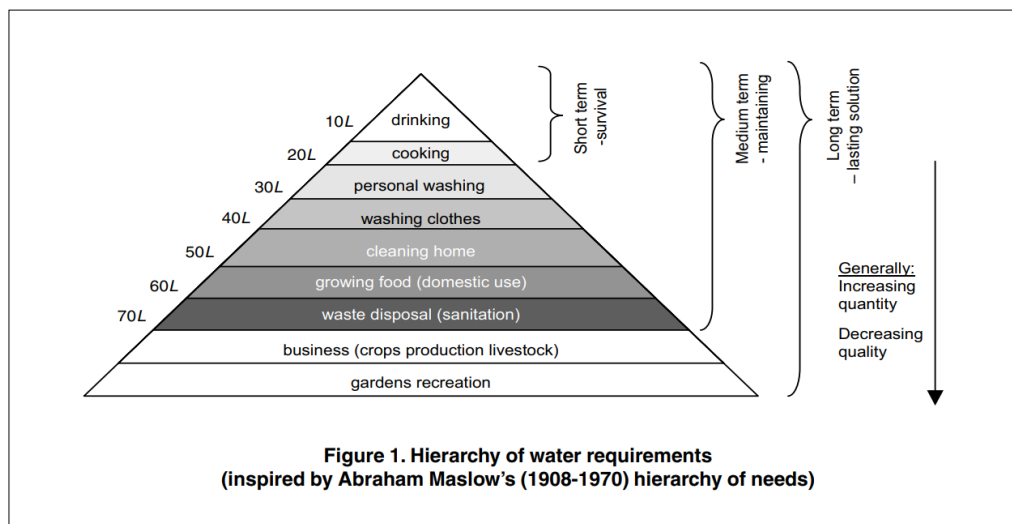
¹⁸ WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, 2003 (**Productie 38**), p. 1.

¹⁹ WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, 2003 (**Productie 38**), p. 1; WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health. Second edition*, 2020 (**Productie 60**), p. 1, 19.

²⁰ Kinderombudsman, reactie op internetconsultatie, 27 juni 2017, p. 3 (**Productie 17**); I.T. Winkler, *The human right to sanitation*, Penn Law: Legal Scholarship Repository (2016), p. 1338-1340 (**Productie 40**), p. 1339.

onvoldoende flesvoeding, konden haar kinderen niet meer douchen of tanden poetsen waardoor ze vies naar school moesten en kon haar dochter van dertien, die net voor het eerst ongesteld was geworden, zich tot haar schaamte niet eens wassen.²¹

25. Kinderen zijn tot slot ook extra kwetsbaar voor afsluiting omdat ze voor de voorziening van water volledig afhankelijk zijn van anderen: hun ouders en de overheid. Kinderen hebben er geen invloed op of hun ouders de waterrekening betalen. Het is daarom extra belangrijk dat de toegang tot water voor kinderen wordt gegarandeerd.
26. Hoeveel water is dan nodig en voor welke doeleinden? De piramide hieronder van de WHO laat dat heel mooi zien:²²



27. Je hebt volgens de WHO 20 liter water per persoon per dag nodig om op de korte termijn te overleven: "*short term survival*". 20 liter is onder normale omstandigheden net voldoende om te drinken, de handen en het gezicht te wassen en eventueel voedsel schoon te maken en te bereiden. Je kunt dus niet douchen, de wc doorspoelen of je kleren wassen. Bij 20 liter per dag is volgens de WHO dan ook nog steeds sprake van grote gezondheidsrisico's.²³

²¹ Tv-reportage EenVandaag d.d. 8 juli 2020 (**Productie 55**).

²² WHO Regional Office for South-East Asia, *Minimum water quantity needed for domestic uses*, 2005 (**Productie 61**), p. 2.

²³ WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health. Second edition*, 2020 (**Productie 60**), p. x-ix.

28. Om een paar maanden te overleven (langere termijn) is volgens de WHO zo'n 70 liter per persoon per dag nodig. Ook dan zijn er nog steeds gezondheidsrisico's.²⁴

29. Deze WHO-normen zijn ook met zoveel woorden bevestigd door de toenmalige minister van Infrastructuur en Waterstaat in haar toelichting op de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid:

*"Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is per persoon per dag 50 tot 100 liter water nodig om te voldoen aan de basisbehoeften en zeer ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen. Toegang tot 20 tot 25 liter per dag is een minimum, maar dan doen zich wel gezondheidsproblemen voor, omdat deze hoeveelheid niet voldoende is om aan de basishygiëne en verbruik te beantwoorden."*²⁵

30. Het is dan ook onbegrijpelijk dat de Staat meent dat waterbedrijven aan de normen van de WHO voldoen door bij afsluiting desgevraagd jerrycans te verstrekken met 3 liter water per persoon per dag (voor 4 dagen, 12 liter dus in totaal). De Staat maakt daartoe onderscheid tussen drinkwater en water voor ander gebruik. Volgens de Staat is maar 3 liter drinkwater per persoon per dag nodig en zou de WHO zelfs uitgaan van een kleinere hoeveelheid drinkwater, namelijk 2 liter.²⁶ De Staat miskent echter dat, om op de korte termijn te kunnen overleven, niet alleen zuiver water nodig is om te drinken, maar ook om voedsel te bereiden en voor de minimale persoonlijke hygiëne. De minimumnormen van de WHO (en het kinderrecht op water) omvatten uiteraard ook het water dat hiervoor noodzakelijk is.²⁷

31. De Staat stelt daarnaast dat 7,5 liter per persoon voldoende is om te drinken en voedsel te bereiden.²⁸ De Staat verwijst hiervoor naar richtlijnen van de WHO. Maar daarin wordt juist gezegd dat 7,5 liter *niet* voldoende is om voedsel te bereiden:

²⁴ WHO Regional Office for South-East Asia, *Minimum water quantity needed for domestic uses*, 2005 (**Productie 61**), p. 2; WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health. Second edition*, 2020 (**Productie 60**), p. x.

²⁵ *Stcrt.* 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 4.

²⁶ CvA Staat, nr. 4.3.11.

²⁷ WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health. Second edition*, 2020 (**Productie 60**), p. 4. Vgl. General Comment 15 IVRK (**Productie 45**), nr. 48.

²⁸ CvA Staat, nr. 4.3.11.

"Based on currently available data, a minimum volume of 7.5 litres per capita per day will provide sufficient water for hydration and incorporation into food for most people under most conditions. In addition, adequate domestic water is needed for food preparation, laundry and personal and domestic hygiene, which are also important for health."²⁹
(onderstreping toegevoegd)

32. De volgende tabel, afkomstig uit het meest recente rapport van de WHO,³⁰ geeft een handige samenvatting van de verschillende maten van toegang tot water en de bijbehorende gezondheidsrisico's. Het is hierbij goed om op te merken dat de mate van toegang niet alleen wordt uitgedrukt in liters per persoon per dag, maar ook in de afstand tot het watertappunt of de tijd die het kost om water te halen. Zo blijkt uit deze tabel dat sprake is van "basic access" – de 20 liter per persoon per dag die nodig is voor overleving op korte termijn – als het watertappunt zich 100 tot 1000 meter ver weg bevindt.

Table S1. Summary of water access, adequacy and level of health concern

Access level and typical volumes of water used in the home ^a	Accessibility of water supply	Adequacy for health needs	Level of health concern ^b
Inadequate access (quantity collected can be below 5.3 L/person/day)	More than 1000 m in distance or 30 minutes total collection time	Drinking – cannot be assured Cooking – cannot be assured Hygiene – cannot be assured at the home, ^c compromising food hygiene, handwashing and face washing; other hygiene activities have to be undertaken away from the home	Very high
Basic access^d (average quantity unlikely to exceed 20 L/person/day)	100–1000 m in distance or 5–30 minutes total collection time	Drinking – should be assured Cooking – should be assured Hygiene – food hygiene, handwashing and face washing may be assured; bathing and laundry cannot be assured at the home but may be carried out at water source	High
Intermediate access (average quantity about 50 L/person/day)	Water delivered through one tap on-plot, or within 100 m or 5 minutes total collection time	Drinking – assured Cooking – assured Hygiene – all food hygiene, handwashing and face washing assured under non-outbreak conditions; enhanced hygiene during infectious disease outbreaks not assured; bathing and laundry at the home should also be assured	Medium
Optimal access (average quantity more than 100 L/person/day ^e)	Water supplied through multiple taps and continuously available	Drinking – all needs met Cooking – all needs should be met Hygiene – all food hygiene, handwashing and face washing needs should be met, including for bathing and laundry at the home, and household cleaning	Low

²⁹ CvA Staat, nr. 4.3.11.

³⁰ WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health. Second edition, 2020 (Productie 60)*, p. x.

33. Dit is van belang, want de Staat wijst erop dat er 1.700 drinkwatertappunten zijn in Nederland.³¹ Volgens drinkwaterkaart.nl zijn dat er nu zelfs meer dan 1.900. Eisers juichen toe dat deze tappunten worden geplaatst, maar laten we niet doen alsof dit een oplossing is voor kinderen die worden afgesloten.
34. Ten eerste kan van kinderen zelf niet worden verwacht dat zij het water halen. Ze zijn daarvoor afhankelijk van hun ouders of – zoals bij afsluiting van kinderen vaak het geval is – hun alleenstaande ouder, die misschien ook nog moet werken en voor andere kinderen moet zorgen. Daar komt bij dat niet iedere ouder (laat staan een kind) fysiek in staat is om elke dag kilometers met kilo's jerrycans te lopen, terwijl er misschien wel voor vier gezinsleden water moet worden gehaald. Denk aan een alleenstaande moeder met drie kinderen: die zou in haar eentje 80 liter per dag moeten halen.
35. Ten tweede blijkt uit de tabel van de WHO dat bij een loopafstand van meer dan 100 meter naar de watertoevoer nog steeds sprake is van hoge gezondheidsrisico's. Een snelle rekensom leert dat, als je uitgaat van een maximale loopafstand van zelfs 250 meter, er 200 à 300 duizend (!) watertappunten nodig zijn om in Nederland landelijke dekking te bereiken.³² Indien een waterpunt meer dan 1.000 meter lopen is, is het gezondheidsrisico volgens de WHO "zeer hoog", terwijl dit voor de meesten in Nederland het geval is.
36. Dit alles onderstreept hoe ontzettend belangrijk het is dat de watervoorziening voor kinderen, die daarvoor volledig afhankelijk zijn van anderen, wordt gegarandeerd door de overheid. Defence for Children en NJCM kunnen er niet over uit hoe in de conclusies van antwoord de noodzakelijke toegang tot water zo klein mogelijk wordt voorgesteld. Gedaagden zouden beter moeten weten. 20 liter per dag is het minimum voor drinken, eten en de hoogstnoodzakelijke hygiëne. Een kind kan niet douchen, niet in bad en de wc niet eens doorspoelen. Volgens de WHO is er sprake van een hoog gezondheidsrisico. Maar zelfs die 20 liter die nodig is voor *short term*

³¹ CvA Staat, nr. 1.4.

³² $41.543 \text{ km}^2 / (\pi * 0,25^2) = 211.577$ watertappunten. Het werkelijke aantal ligt veel hoger, omdat de oppervlakte van Nederland niet kan worden opgedeeld in perfecte cirkels.

survival, gunnen de Staat en drinkwaterbedrijven kinderen niet als de rekening niet wordt betaald. Dat is onbegrijpelijk en onaanvaardbaar.

4 ARGUMENTEN VOOR HET NEDERLANDSE AFSLUITBELEID SNIJDEN GEEN HOUT

37. Je zou zeggen dat er dan wel heel sterke argumenten moeten zijn voor het Nederlandse afsluitbeleid. Het lijkt daarom goed om kort bij die argumenten stil te staan. Hoe sterk die argumenten zijn, doet er uiteindelijk niet toe. Het afsluiten van kinderen is en blijft onrechtmatig. Maar een analyse van die argumenten laat wel zien dat de onderbouwing van het Nederlandse afsluitbeleid ten aanzien van kinderen buitengewoon zwak is, zo niet non-existent.
38. Gedaagden voeren ter verdediging van het Nederlandse beleid in de kern twee argumenten. Dit zijn dezelfde argumenten die de minister in 2018 gebruikte om de afsluiting van kinderen onder de Regeling Afsluitbeleid onverminderd toe te staan. Ten eerste: dat toegang tot drinkwater een mensenrecht is, betekent niet dat het gratis zou moeten zijn. Ten tweede: een verbod op afsluiting van kinderen is zo ingrijpend dat de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet meer is geborgd.
39. Het eerste argument is niet te volgen. Als drinkwaterbedrijven kinderen niet mogen afsluiten, maakt dat water immers niet gratis. De rekening moet gewoon worden betaald. Wij hebben dat aan het begin van dit pleidooi al uitgelegd.
40. Het tweede argument van de minister is nooit met cijfers onderbouwd. En voor zover Defence for Children en NJCM hebben kunnen nagaan, heeft het ministerie ook nooit een analyse gemaakt waarin het effect van een verbod op afsluiting van kinderen op de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening is onderzocht. Defence for Children heeft in haar Wob-verzoek specifiek naar deze analyse gevraagd.³³ Maar in reactie op haar Wob-verzoek heeft zij deze analyse niet ontvangen. Ook uit de inventarislijst van het ministerie met alle stukken die door het Wob-verzoek werden

³³ Wob-verzoek Defence for Children, 22 juni 2018 (**Productie 18**), p. 2.

geraakt, blijkt niet van het bestaan van zo'n analyse.³⁴ NJCM betwist dan ook dat zo'n analyse is gemaakt. Het is tekenend dat de Staat ook in haar conclusie van antwoord geen onderbouwing geeft voor het financiële argument.

41. Dunea doet dat ook niet. PWN doet wel een poging, maar vergeefs. PWN laat zien dat haar debiteurenbestand in de wintermaanden van 2019 en 2020, toen zij niet afsloot, wat opliep.³⁵ Hetzelfde gebeurde later in het coronajaar 2020, toen de waterbedrijven niemand afsloten wegens wanbetaling. Op basis van deze – toch wat anekdotische – gegevens kan echter niet worden geconcludeerd dat de lichte toename in het debiteurenbestand moet worden toegeschreven aan het feit dat niet werd afgesloten. Uit de gegevens van PWN blijkt namelijk ook dat in 2019 letterlijk 99,9% van de rekeningen reeds werd betaald voordat PWN werkelijk met afsluiting dreigde.³⁶ Het is dus de vraag of de mogelijkheid van afsluiting wel zo'n belangrijke stok achter de deur is, of dat een goed incassobeleid – met onder meer een huisbezoek door PWN – niet een veel belangrijker middel is om betaling af te dwingen. In PWN's jaarverslag over 2020 wordt de toename van het debiteurenbestand dan ook niet toegeschreven aan het feit dat niet werd afgesloten, maar aan "*de timing van uitvoeren van de betaalbatches*".³⁷
42. Zelfs als de onmogelijkheid van afsluiting zou leiden tot een toename van het debiteurenbestand, is daarmee niet gezegd dat de financiële houdbaarheid van de (volledige) drinkwatervoorziening niet langer is geborgd. Dit wordt bevestigd door de jaarverslagen van Dunea en PWN over het jaar 2020, waaruit blijkt dat hun debiteurenbestand sinds 2019 wat is toegenomen, zonder dit significante financiële risico's voor Dunea en PWN heeft opgeleverd.³⁸

³⁴ Brief van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan De Brauw, 19 september 2018, met bijlage (**Productie 19**).

³⁵ CvA PWN, nr. 5.4.1-5.4.2.

³⁶ CvA PWN, p. 20 (stap 6 in de tabel, zie par. 5.1.12).

³⁷ Jaarverslag PWN 2020 (**Productie 62**), p. 97.

³⁸ Jaarverslag PWN 2020 (**Productie 62**), p. 13; jaarverslag Dunea 2020 (**Productie 62**), p. 53.

43. Bovendien laten jaarverslagen van andere waterbedrijven zelfs een *afname* van de post debiteuren zien in 2020.³⁹ Klanten van Evides (onder meer regio Rotterdam) zijn bijvoorbeeld in 2020 gemiddeld 1,5 dag *eerder* gaan betalen, hoewel zij geen risico liepen om te worden afgesloten.⁴⁰ NJCM betwist dan ook dat de mogelijkheid van afsluiting essentieel is om betaling af te dwingen.
44. Zoals eisers in de dagvaarding hebben toegelicht, blijkt dat ook uit de praktijk in omliggende landen. In landen zoals Engeland en Frankrijk mag geen enkel huishouden worden afgesloten, maar dat resulteert niet in een financieel onhoudbaar systeem.⁴¹
45. Kortom, er is geen enkel bewijs dat bij een verbod op afsluiting van kinderen de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet meer is geborgd, terwijl dit wel het argument is op basis waarvan in Nederland afsluiting van kinderen wordt toegestaan. Dit brengt ons bij de onrechtmatigheid van het Nederlandse afsluitbeleid en de Nederlandse afsluitpraktijk ten aanzien van kinderen.

5 NEDERLANDSE AFSLUITBELEID EN AFSLUITPRAKTIJK ZIJN ONRECHTMATIG

5.1 Gedaagden handelen in strijd met art. 3 IVRK

5.1.1 Artikel 3 IVRK is van toepassing op de Regeling Afsluitbeleid en de waterafsluitingen door Dunea en PWN

46. Op grond van artikel 3 lid 1 IVRK moet het belang van het kind een eerste overweging vormen bij elke beslissing of maatregel die het kind raakt.
47. Het is vaste rechtspraak dat artikel 3 lid 1 IVRK rechtstreekse werking heeft.⁴² Het is van toepassing op alle handelingen met een *impact* op kinderen, zoals ook blijkt uit publicaties van het VN-

³⁹ De financiële verslagen van Evides, Brabant Water en WML laten bijvoorbeeld een *afname* van de post debiteuren zien (**Productie 62**).

⁴⁰ Jaarverslag Evides 2020 (**Productie 62**), p. 7 (zie de ontwikkeling van het kengetal "Gemiddelde krediettermijn crediteuren").

⁴¹ Dagvaarding, par. 7.2.2-7.2.3.

⁴² Dagvaarding, nr. 76.

Kinderrechtencomité.⁴³ Dit omvat beslissingen die kinderen *direct* raken, zoals een waterafsluiting thuis, en maatregelen die een *effect* hebben op kinderen, ook al zijn zij niet de directe doelgroep van die maatregel. Hoe groter de impact op kinderen, hoe groter het beschermingsniveau moet zijn.⁴⁴

48. Artikel 3 IVRK is dan ook van toepassing op de Regeling Afsluitbeleid, omdat deze regeling waterafsluitingen bij alle kleinverbruikers, dus ook gezinnen, regelt en daarmee ontegenzeggelijk grote impact kan hebben op kinderen.⁴⁵
49. Ook is artikel 3 IVRK van toepassing op waterafsluitingen door Dunea en PWN, omdat die handelingen een directe impact hebben op kinderen. Dunea en PWN zijn verticaal aan het IVRK gebonden. Zij vervullen immers een kerntaak van de overheid door de openbare drinkwatervoorziening te verzorgen. Er is geen marktwerking op dit gebied en Dunea en PWN zijn in handen van de gemeenten of de provincie.⁴⁶
50. Artikel 3 IVRK richt zich bovendien expliciet mede tot particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn. Aan dit artikel komt ook tegen die particuliere instellingen rechtstreekse werking toe.⁴⁷ Dat geldt dan al helemaal voor overheidsbedrijven Dunea en PWN.

5.1.2 De wijze waarop het belang van het kind moet worden meegewogen

51. Bij elke handeling die effect heeft op een kind, een groep kinderen of kinderen in het algemeen, moet, volgens het VN-Kinderrechtencomité in het besluitvormingsproces expliciet worden geëvalueerd wat de mogelijke impact van de handeling op het kind is.⁴⁸ Uit de beslissing moet blijken wat in het belang van het kind is,

⁴³ General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), o.a. nr. 14, 20.

⁴⁴ General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 19; J. Eekelaar en J. Tobin, 'Art. 3 The Best Interests of the Child', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019 (**Productie 63**), p. 78.

⁴⁵ Vgl. General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 20.

⁴⁶ Dagvaarding, nr. 156-157.

⁴⁷ Rb. Leeuwarden 29 juni 2011, ECLI:NL:RBLEE:2011:BR0639, r.o. 7.1; Rb. Midden-Nederland 3 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1923, r.o. 4.15.

⁴⁸ General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 6c.

op welke criteria dat is gebaseerd en hoe de belangenafweging heeft plaatsgevonden.⁴⁹

52. Volgens het VN-Kinderrechtencomité moet bij een beslissing over afsluiting, het recht op gezondheid van het kind worden meegewogen door actief onderzoek te doen naar de impact van afsluiting op de gezondheid van het kind.⁵⁰
53. In het uitzonderlijke geval dat de gekozen vorm van de actie niet in het belang van het kind is, kan niet worden volstaan met het in algemene bewoordingen stellen dat andere overwegingen zwaarder wegen dan het belang van het kind.

5.1.3 Het gewicht dat aan het belang van het kind moet worden toegekend

54. De *General Comments* van het VN-Kinderrechtencomité vormen een gezaghebbende interpretatie van de artikelen uit het IVRK.⁵¹ Ook het EHRM beschouwt de *General Comments* op die wijze.⁵²
55. Uit *General Comment* 14 van het VN-Kinderrechtencomité volgt dat de Staat en de drinkwaterbedrijven hoge prioriteit moeten geven aan het belang van het kind én een zwaarder gewicht moeten toekennen aan die optie die het belang van het kind het beste dient.⁵³
56. Het belang van het kind – in dit geval de bescherming van het recht op water van kinderen – kan enkel worden overtroffen door andere overwegingen indien daarvoor een rechtmatige grondslag bestaat, daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd, en het proportioneel is.⁵⁴ Daarbij moet worden onderzocht of er wel een objectieve reden voor of een rationeel verband tussen de genomen maatregel en het nagestreefde doel bestaat; en of er redelijke alternatieve

⁴⁹ General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 6c.

⁵⁰ Dagvaarding nr. 65-66; General Comment 15 IVRK (**Productie 45**), nr. 48.

⁵¹ Vgl. CRvB 8 augustus 2005, ECLI:NLCRVB:2005:AU0687.

⁵² Vgl. EHRM 8 april 2021, 47621/13 en 5 andere zaken (*Vavříčka e.a./Tsjechie*), rov. 133 waarin artikel 24 IVRK wordt uitgelegd aan de hand van *General Comment* 15.

⁵³ General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 39.

⁵⁴ Vgl. EHRM 23 oktober 2018, 23608/16 (*Petrov en X/Rusland*), rov. 112-114.

maatregelen bestaan die de inbreuk op het recht voorkomen of minimaliseren.⁵⁵

57. Verder volgt uit *General Comment* 14 dat slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden aangenomen dat een ander belang dan dat van het kind meer gewicht in de schaal legt, zeker wanneer een maatregel ontegenzeggelijk grote impact heeft op kinderen.⁵⁶

5.1.4 Regeling Afsluitbeleid is in strijd met artikel 3 IVRK

58. De Regeling Afsluitbeleid is in strijd met art. 3 IVRK, omdat het belang van het kind géén eerste overweging is geweest in de totstandkoming en de wijziging van de regeling én omdat er geen enkele belangenafweging heeft plaatsgevonden. En dat, terwijl een waterafsluiting een vergaande impact heeft op het leven en de ontwikkeling van een kind.
59. Anders dan bij de door de Staat aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“**de Afdeling**”) op 3 juli 2019 over het instemmingsbesluit van de minister van Economische Zaken over het Groningse gasveld, is er ook geen afweging gemaakt op grond van het EVRM, waardoor het belang van het kind voldoende zou kunnen zijn meegewogen.⁵⁷
60. Uit de toelichting op de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid blijkt dat er zeer ernstige gezondheidsrisico’s kunnen ontstaan als iemand in het geheel van het drinkwater is afgesloten én dat drinkwater uit een waterzak geen volwaardig alternatief is voor de levering van drinkwater aan huis, ook niet als een waterzak kan worden bijgevuld.⁵⁸ Er wordt verder vermeld dat de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (“**NVVK**”) heeft aangedragen dat minderjarigen nooit afgesloten zouden mogen worden. Ook wordt genoemd dat uit het merendeel van de reacties

⁵⁵ Vgl. EHRM 8 april 2021, 47621/13 en 5 andere zaken (*Vavříčka e.a./Tsjechie*), rov8 april 2021, 47621/13 en 5 andere zaken (*Vavříčka e.a./Tsjechie*), rov 288-289; J. Eekelaar en J. Tobin, 'Art. 3 The Best Interests of the Child', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019 (**Productie 63**), p. 97.

⁵⁶ General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 40, 97.

⁵⁷ ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, rov. 18.1 in CvA Staat, nr. 5.2.6.

⁵⁸ *Stcrt.* 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 3, 5.

op de internetconsultatie naar voren kwam dat kinderen bijzonder kwetsbaar zijn bij waterafsluitingen en dat zij zouden moeten worden aangemerkt als kwetsbare consument (zodat zij niet kunnen worden afgesloten), of dat een drinkwaterfonds zou moeten worden opgericht.⁵⁹

61. Tegenover de ernstige gezondheidsrisico's en de kwetsbaarheid van kinderen bij waterafsluitingen plaatst de minister enkel, zoals mr. Valk hiervoor heeft toegelicht, een niet-onderbouwd en onjuist beroep op de financiële houdbaarheid van het systeem.⁶⁰ Van een echte afweging van belangen is geen sprake.
62. Er blijkt ook op geen enkele manier dat het belang van het kind – waarbij de gezondheid van het kind een centrale factor is – een eerste overweging is geweest of dat is onderzocht welke optie het belang van het kind het beste dient.⁶¹ Wat in het belang van het kind is, wordt niet eens genoemd. Het is niet voldoende om in algemene bewoordingen te stellen dat andere overwegingen zwaarder wegen dan het belang van het kind.⁶² Zulke overwegingen hadden juist nadrukkelijk moeten worden gespecificeerd; uit de toelichting had moeten volgen waarom de financiële belangen in dit geval zwaarder wogen en waarom het gerechtvaardigd was het belang van het kind minder zwaar te laten wegen.⁶³
63. Daarnaast, financiële overwegingen zouden niet leidend mogen zijn.⁶⁴ De eerste overweging moet zijn wat – of welk alternatief – in het belang van het kind is in het geval dat de drinkwaterrekening niet betaald wordt. Dat geldt voor de Regeling Afsluitbeleid, maar ook voor afsluitingen in concrete gevallen door Dunea en PWN – waar ik zo verder op in zal gaan.
64. Kortom, de Staat heeft het belang van het kind niet, of onvoldoende meegewogen bij het opstellen van de Regeling Afsluitbeleid. Het

⁵⁹ *Stcrt.* 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 9-11.

⁶⁰ *Stcrt.* 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 10-11.

⁶¹ General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 77.

⁶² General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 97; vgl. EHRM 8 november 2016, 56971/10 (El Ghatet/Zwitserland) rov 47, 52-54.

⁶³ General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 97.

⁶⁴ Vgl. Rb. Amsterdam 9 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4056, r.o. 5.4.

toestaan van waterafsluitingen bij kinderen is niet proportioneel, omdat er redelijke alternatieve maatregelen bestaan die de inbreuk op het recht voorkomen of minimaliseren. Dat de Regeling het beëindigen van de drinkwatervoorziening slechts onder voorwaarden toestaat, doet daar niet aan af. Dit alles maakt dat de Regeling in strijd is met artikel 3 IVRK en daarmee onrechtmatig is.

65. Nog kort iets over de toetsing door uw rechtbank, of de Staat in strijd met artikel 3 IVRK handelt. Deze toetsing is, anders dan de Staat stelt,⁶⁵ niet beperkt tot concrete gevallen en niet beperkt tot de vraag "*of de belangen van het kind in voldoende mate zijn meegewogen*". Dat komt, omdat de uitspraak van de Afdeling waarop de Staat zich beroept, ziet op de verhouding bestuursrechter en bestuursorgaan.⁶⁶ Onderhavige zaak is een civiele procedure die onder andere ziet op wetgeving die in strijd is met hoger recht. De bestuursrechter toetst over het algemeen terughoudend en toetst of bestuursbesluiten niet evident onredelijk zijn.
66. De Afdeling is overigens, mede naar aanleiding van de Toeslagenaffaire, op 2 februari dit jaar teruggekomen op de terughoudende toets en onderschrijft nu juist dat voor de evenredigheidstoets de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast van belang zijn.⁶⁷ Daarbij overweegt de Afdeling ook dat de (woon)belangen van minderjarige kinderen bij een besluit over de sluiting van een woning moeten worden betrokken.⁶⁸

5.1.5 Waterafsluitingen door Dunea en PWN zijn in strijd met 3 IVRK

67. Dunea en PWN handelen ook in strijd met art. 3 IVRK wanneer zij een gezin met minderjarige kinderen van het water afsluiten. Het staat immers vast dat zij bij die beslissing helemaal geen rekening

⁶⁵ CvA Staat, nr. 5.2.2.

⁶⁶ ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, r.o. 18.1.

⁶⁷ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.9

⁶⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 11.3

houden met het belang van het kind, terwijl een waterafsluiting ook over kinderen gaat.⁶⁹

68. Dunea en PWN gaan niet eens na of er kinderen op het adres wonen dat ze afsluiten, terwijl ze daar op grond van artikel 3 IVRK tot verplicht zijn. Hun argument dat zij deze gegevens op grond van de AVG niet mogen verzamelen of bewaren,⁷⁰ gaat niet op. Hun wettelijke verplichtingen op basis van het IVRK bieden hiervoor immers de vereiste verwerkingsgrondslag (art. 6 lid 1 onder c AVG). Ook valt niet in te zien waarom dit niet van Dunea en PWN kan worden gevergd. Zij vragen immers ook naar de samenstelling van het huishouden om de eerste voorschotnota te bepalen.⁷¹ En ze zouden ook ter plekke door de afsluitingsdienst kunnen laten nagaan of er kinderen op het adres wonen, net als ze bij zwangere vrouwen doen.
69. Volgens Dunea behoort drinkwater tot de eerste levensbehoefte van de mens.⁷² PWN erkent dat de toegang tot water een fundamenteel mensenrecht is én dat waterafsluitingen verstrekende gevolgen kunnen hebben.⁷³ Dat zij vervolgens weigeren de belangen van kinderen te betrekken in hun beslissing om het water af te sluiten, is extra wrang, omdat er door beide drinkwaterbedrijven wel rekening wordt gehouden met ernstige sociale situaties, zoals een vervuilde of een verloederde woning.⁷⁴ PWN houdt ook rekening met zwangere vrouwen. Waarom zouden zij dan niet ook de belangen van kwetsbare kinderen respecteren?
70. Het afsluiten van water in een woning met kinderen is níet in het belang van het kind. Dat maakt dat de waterafsluitingen door de drinkwaterbedrijven bij kinderen in strijd zijn met artikel 3 IVRK.

⁶⁹ Vgl. Rb. Midden-Nederland 29 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4667, r.o. 3.11-3.12.

⁷⁰ CvA Dunea, nr. 132-134; CvA PWN, nr. 7.3.9-7.3.10.

⁷¹ CvA Dunea, nr. 134; CvA PWN, nr. 7.3.10.

⁷² CvA Dunea, nr. 90.

⁷³ CvA PWN, nrs. 2.2.3 en 4.5.

⁷⁴ CvA Dunea, nr. 105; CvA PWN, nr. 5.2.3 en 5.3.4.

5.2 Gedaagden handelen in strijd met art. 24 jo. art. 2 IVRK

71. Kinderen hebben een *onvoorwaardelijk* en *zelfstandig* recht op water. Ook kinderen met ouders die de rekening niet (kunnen) betalen, hebben, vanwege hun kwetsbaarheid én omdat zij zelfstandige rechtssubjecten zijn, recht op water in hun woning. Dit volgt uit artikel 24 lid 2 sub c in samenhang met artikel 2 IVRK. De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met deze bepalingen.
72. Kinderen, en eiseressen namens hen, komt een rechtstreeks beroep toe op de zojuist genoemde artikelen, in elk geval indien de kinderen de toegang tot drinkwater in hun woning wordt ontnomen.⁷⁵
73. Het op grond van artikel 24 lid 2 sub c te bewerkstelligen resultaat – het voorzien in zuiver drinkwater – is namelijk onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig omschreven.
74. Voor de rechtstreekse werking maakt het niet uit dat artikel 24 lid 2 sub c verplicht tot het nemen van ‘passende maatregelen’. Het Rookverbod-arrest van de Hoge Raad van 10 oktober 2014 maakt duidelijk dat ook als de overheid enige keuze- of beleidsvrijheid heeft, dat niet af doet aan de rechtstreekse werking.⁷⁶ Bepalingen waaraan eerst geen rechtstreekse werking werd toegekend, zoals artikel 11, lid 2, sub b, van het VN-Vrouwenrechtenverdrag, kunnen sinds het Rookverbod-arrest wel rechtstreekse werking hebben.⁷⁷ Datzelfde geldt voor artikel 24 lid 2 sub c IVRK.
75. Het recht van kinderen op water omvat al het water dat kinderen nodig hebben voor de verwezenlijking van hun recht op gezondheid; zowel de toegang tot zuiver drinkwater als tot sanitaire voorzieningen.⁷⁸

⁷⁵ Dagvaarding, nr. 73-75. Vgl. de volgende uitspraak waarin de rechtstreekse werking van artikel 24 IVRK werd verondersteld: Hof Den Haag, 26 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3032.

⁷⁶ Vgl. HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928 (*Rookverbod*).

⁷⁷ CRvB 27 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2461, r.o. 2.1; Vgl. HR 1 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3044, genoemd in CvA Staat, nr. 5.3.5.

⁷⁸ General Comment 15 IVRK (**Productie 45**), nr. 48. Vgl. ook art. 11 en 12 IVESCR en General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 12.

76. Volgens het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten hebben Staten een bijzondere verplichting om mensen die niet over voldoende middelen beschikken van het nodige water te voorzien en om elke discriminatie bij de levering van water te voorkomen.⁷⁹ Daarbij moet de overheid zorgen dat kinderen niet gehinderd worden in de verwezenlijking van hun mensenrechten door een gebrek aan voldoende water thuis.⁸⁰
77. De Staat en de drinkwaterbedrijven moeten het recht op water van kinderen ook respecteren en mogen zelf geen maatregelen nemen die afbreuk doen aan dit recht; dit volgt onder meer uit het principe van non-regressie en artikel 4 IVRK.⁸¹
78. Het toestaan van waterafsluitingen bij kinderen en het afsluiten van water in de woning van kinderen is een regressieve maatregel. Dat was het ook al voor de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid. Het in contact brengen van een gezin met schuldhulpverlening en het aanbieden van waterzakken is op geen enkele wijze afdoende om de afbreuk aan het recht op water van kinderen tegen te gaan.
79. Voor de verwezenlijking van het recht op water van kinderen zijn de Staat en de drinkwaterbedrijven primair verantwoordelijk.⁸² De overheid kan op dat punt uitsluitend de steun en hulp van ouders invoeren. De ouders moeten voor het water betalen en meewerken met de procedures van de drinkwaterbedrijven om afsluiting te voorkomen. Doen zij dit echter niet - vaak omdat zij zoveel problemen het hoofd moeten bieden dat zij de post niet meer openen - dan ligt de verantwoordelijkheid voor het ontzeggen van toegang tot water aan het kind toch echt nog steeds bij de Staat en de drinkwaterbedrijven. Een andere conclusie zou rechtstreeks indruisen tegen de kern van het IVRK.

⁷⁹ General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 15.

⁸⁰ General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 16.

⁸¹ General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 72; General Comment 19 IVRK (**Productie 47**), nr. 31.

⁸² J. Tobin en J. Cashmore, 'Article 18 Parental Responsibilities and State Assistance', par. I-III, in: J. Tobin, *The UN Convention on the rights of the child: a commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019 (**Productie 46**), par. II B2.

5.2.1 Kinderen worden gestraft en gediscrimineerd door waterafsluiting

80. De toepassing van artikel 24 in samenhang met het discriminatieverbod uit artikel 2 IVRK, betekent dat kinderen niet mogen worden afgesloten van het water als hun ouders de rekening niet kunnen betalen.⁸³ Waterafsluitingen bij kinderen leveren ontoelaatbare discriminatie op grond van sociale of economische status op en straffen kinderen voor de handelingen van hun ouders.⁸⁴
81. Aan de andere kant staat het drinkwaterbedrijven, anders dan Dunea stelt,⁸⁵ wel degelijk vrij om onderscheid te maken tussen gezinnen mét en zonder kinderen. Het gaat dan immers niet om gelijke gevallen. Volgens het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod kan er ook sprake zijn van discriminatie als ongelijke gevallen gelijk behandeld worden. Overigens blijkt uit de praktijk van Dunea en PWN al dat er uitzonderingsgevallen zijn waarin zij niet tot afsluiting overgaan, zonder dat sprake zou zijn van discriminerende drinkwatertarieven. Niet valt in te zien waarom voor kinderen dan geen uitzondering zou kunnen worden gemaakt.
82. Kortom, de Regeling Afsluitbeleid is in strijd met artikel 24 lid 2 sub c in samenhang met artikel 2 IVRK. Bovendien handelen Dunea en PWN in strijd met deze bepalingen door kinderen van het water af te sluiten. Ook op deze grond handelen gedaagden dus onrechtmatig.

5.3 Gedaagden handelen in strijd met art. 3 en 8 EVRM

83. Tot slot: het afsluiten van gezinnen door de waterbedrijven en het toestaan ervan in de Regeling Afsluitbeleid, leidt ook tot een schending van artikel 3 en artikel 8 van het EVRM.
84. Het Europese Hof in Straatsburg (verder: EHRM) heeft nog geen uitspraak gedaan over de toegang tot water in een zaak die echt op

⁸³ Vgl. Rb. Noord-Holland 1 juli 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:5647 r.o. 6, 7.4.

⁸⁴ Zie onder meer CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197.

⁸⁵ CvA Dunea, nr. 8, 148 en 174.

onderhavige zaak lijkt. Om te zien hoe het EHRM zou oordelen moeten we dus kijken naar zaken die er enigszins aan raken.

85. Uitgangspunt, aldus het EHRM in de *Hudorovič e.a. tegen Slovenië*-zaak uit 2020,⁸⁶ is dat er bij een '*persistent and long-standing lack of access to safe drinking water*' een schending kan zijn van artikel 8 EVRM.
86. In de *Hudorovič*-zaak ging het om twee gemeenschappen van Roma in Slovenië. Beide groepen wonen op illegale plekken en het terrein waar ze wonen is niet geschikt voor bewoning. Zo woont een van de groepen in houten hutjes onder een hoogspanningskabel. De Sloveense overheid wil beide groepen verplaatsen naar legale woonplekken. De overheid heeft intussen watertanks geïnstalleerd en de inwoners hebben recht op een uitkering.
87. Nu gaat de *Hudorovič*-zaak ook over de achterstelling, discriminatie en extreme armoede waar Roma mee te maken kunnen krijgen. Maar het gaat tevens over de *positieve plicht* van Slovenië om mensen toegang tot drinkwater te verschaffen (r.o. 116), om daar beleid op te ontwikkelen en naar dat beleid te handelen. Het EHRM geeft aan dat artikel 8 EVRM van toepassing kan zijn op dit onderwerp.
88. De Roma stellen expliciet dat hun problemen niet voortkomen uit een handeling van de Sloveense staat die hun toegang tot water heeft beperkt (r.o. 143). Het gaat erom dat er te weinig infrastructuur is. Daarom bekijkt het EHRM de zaak vanuit de vraag of Slovenië een positieve verplichting had om redelijke en adequate maatregelen te treffen om toegang tot faciliteiten te verschaffen en infrastructuur aan te leggen.
89. *In casu* moest er volgens de Roma gemeenschappen een waterleidingnetwerk aangelegd worden in een gebied dat niet voor bewoning geschikt is en waar illegaal gebouwd is. Dat was een stap te ver voor het EHRM: in dit specifieke gebied en onder deze

⁸⁶ EHRM 7 september 2020, nr. 24816/14 en 25140/14, r.o. 116.

omstandigheden had Slovenië mogen volstaan met het aanbieden van watertanks.

90. Het Europese Hof noemt nog expliciet (r.o. 116): de economische en sociale omstandigheden van een land worden meegewogen om te zien of er sprake is van een schending van artikel 8 EVRM bij een gebrek aan toegang tot water.
91. In Europees Nederland zijn er, gelukkig, geen gebieden waar mensen uit armoede en uitsluiting in houten hutjes wonen en waar geheel geen infrastructuur voor water is. In onze zaak gaat het om gezinnen die *al op het waternetwerk aangesloten zijn* en die daar *actief*, door gedaagden, van afgesloten worden. Het gaat daarmee niet alleen op een *negatieve inbreuk* op dat recht, maar om een actieve inperking. Het gaat om totaal andere feiten en omstandigheden dan in *Hudorovič*.
92. Het wekt dan ook verbazing dat de Staat steun meent te kunnen ontlennen aan *Hudorovič*. Deze uitspraak is veel eerder in het voordeel van eisers: als het EHRM al vindt dat de Staat, zelfs in een gebied waar je niet mag bouwen aan mensen die daar illegaal verblijven, moet zorgen dat mensen actief van water voorzien worden (r.o. 156), dan is het actief *afnemen* van water natuurlijk helemaal uit den boze.
93. In een andere EHRM-zaak, *Otgon tegen Moldavië*,⁸⁷ kwam er vervuild water bij het drinkwater. Dat leidde daar tot een schending van artikel 8 EVRM. De huishoudens in kwestie hadden dus wel toegang tot water, het was echter flink vervuild.
94. Dat is inderdaad anders dan onze Nederlandse kwestie, waar de *gehele* toegang tot water actief gestopt wordt voor sommige gezinnen en er zelfs geen vervuild water meer door de kraan komt. Allebei ernstige situaties, maar met vervuild water kan in elk geval nog de wc worden doorgetrokken.

⁸⁷ EHRM 25 oktober 2016, nr. 22743/07.

95. Afgaande op het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM zal het afsluiten van kinderen van water in Nederland dan ook wel degelijk, ook bij het EHRM, tot een schending van artikel 8 EVRM leiden.
96. Ik wil verder nog kort ingaan op artikel 3 EVRM. Ook bij de jurisprudentie rond artikel 3 EVRM zijn (nog) geen EHRM uitspraken te vinden die overeenkomen met de kwestie die hier nu voorligt.
97. Volgens het EHRM, in de zaak *O’Keeffe tegen Ierland* uit 2014, moet de Staat, vooral voor kinderen en andere kwetsbare personen, maatregelen nemen om te voorkomen dat ze vernederend of onmenselijk behandeld worden, indien de overheid weet of had moeten weten dat dit hen zou kunnen overkomen (r.o. 144).
98. In Nederland weten gedaagden, inclusief de Staat, dat door de huidige regeling en praktijk kinderen door afsluiting van water vernederend en onmenselijk behandeld kunnen worden. De Staat moet maatregelen nemen om dat te voorkomen. Een Regeling die het *toestaat* om ook kinderen af te sluiten is in dat kader, om het zwak uit te drukken, natuurlijk volstrekt ontoereikend.
99. De meeste uitspraken van het EHRM rond een schending van artikel 3 EVRM door een gebrek aan toegang tot water gaan over gedetineerden, die volledig afhankelijk zijn van anderen voor de toegang tot water (zoals *Melnik tegen Oekraïne*).
100. Kinderen, zeker zuigelingen of peuters, zijn net als gedetineerden ook volledig afhankelijk van anderen om aan water te komen. Het is weliswaar niet helemaal vergelijkbaar (kinderen zijn afhankelijk vanuit onvermogen, gedetineerden vanuit dwang), maar de onmenselijke behandeling is wel hetzelfde: de meeste gezinnen die afgesloten worden zijn zeer arm en zeer kwetsbaar en leven aan de onderkant van de samenleving; zij kunnen geen kant op.
101. De Staat en de waterbedrijven weten dat dit soort gezinnen deel uitmaken van de groep huishoudens die wordt afgesloten van het water en ze nemen dat op de koop toe. Ondanks deze kennis wordt besloten (en door de wet goedgekeurd) om een monteur naar dit huis te sturen om het gezin van water af te sluiten. Deze afsluitingen

veroorzaken groot leed. Dit leed wordt bewust toegepast, het doel is om mensen door dit toegebrachte leed te dwingen om alsnog te betalen. Het levert een onmenselijke behandeling en daarmee een schending van artikel 3 EVRM op.

6 TER AFSLUITING

102. Eisers gaat het in deze procedure enkel om het stoppen van één van de mogelijkheden die waterbedrijven hebben bij wanbetaling: de afsluiting van kinderen.
103. Het afsluiten van water is ongezond, doet pijn, stigmatiseert en raakt veelal de allerzwaksten in onze samenleving. Elk kind dat zonder water komt te zitten, is er één teveel en maakt dat er sprake is van een evidente schending van kinder- en mensenrechten. Het achteloos achterlaten van nog wat flessen water (indien er door de gebruiker om verzocht is) is volstrekt onvoldoende. Het is te weinig om te drinken en bovendien biedt het geen oplossing voor koken, de wc doorspoelen, handen wassen, douchen, of kleding wassen.
104. De drempel, van het *niet* afsluiten terwijl er wél sprake van wanbetaling is, is bovendien al gepasseerd. Vanwege de pandemie zijn er de afgelopen twee jaar immers geen gezinnen meer afgesloten. Ook werden er daarvoor al uitzonderingen gemaakt voor zwangere en net bevallen vrouwen,⁸⁸ en voor kwetsbaren met een medische verklaring.
105. Hoewel afsluitingen dus niet plaatsvonden, lijkt het er niet op dat daar op grote schaal misbruik van gemaakt. Ook zijn de waterbedrijven niet omgevallen en is de financiële houdbaarheid van het systeem niet volledig, of ook maar enigszins, in het geding gekomen.
106. Het is ontegenzeggelijk in het belang van kinderen om niet, nu niet en nooit niet, afgesloten te worden van water.

⁸⁸ CvA PWN, nr. 5.2.3.

107. En zoals al is aangevoerd: de belangen van het kind dienen niet alleen genoemd te worden, ze dienen, op grond van artikel 3 IVRK, *een eerste overweging* te zijn.
108. De belangen van kinderen moeten, volgens het VN-Kinderrechtencomité, bij een belangenafweging een hoge prioriteit krijgen en staan op een ander niveau in de afweging ten opzichte van alle overige belangen. De Staat en de waterbedrijven hebben geen (serieus) onderbouwd belang aangevoerd dat op kan wegen tegen het zwaarwegende belang van kinderen bij water.
109. Afsluiting van een huishouden met kinderen levert een schending op van de genoemde mensenrechten en kinderrechten. Ook als het een *ultimum remedium* is, ook als de waterbedrijven en de Staat enorm ontzettend hun best doen om afsluiting te voorkomen.
110. Het gaat hier niet om een inspanningsplicht, het gaat om een resultaatsverplichting: elk kind zonder water, nu en in de toekomst, is er een teveel.
111. Het perfecte sluitstuk van de inspanningen, die de Staat, de waterbedrijven en vele anderen nu al leveren om te *voorkomen* dat er gezinnen afgesloten worden, zou zijn dat afsluitingen van water bij gezinnen met kinderen nooit meer voorkomen in Nederland.

advocaat

Deze zaak wordt behandeld door mrs. D. Horeman, J.J. Valk en I.A. Ruis (De Brauw Blackstone Westbroek N.V.) en mrs. J. Klaas en M.B. Hendrickx (PILP-NJCM). Contact: mr. D. Horeman, De Brauw Blackstone Westbroek N.V., Postbus 75084, 1070 AB Amsterdam, T +31 20 577 1747, F +31 20 577 , E dennis.horeman@debrauw.com en johan.valk@debrauw.com.