

Gerechtshof Den Haag, locatie Den Haag  
Zaaknummer: 200.313.143/01  
Zitting: 8 november 2022

**MEMORIE VAN GRIEVEN  
TEVENS WIJZIGING VAN EIS**

*inzake:*

1. de stichting **STICHTING DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL – EPCAT NEDERLAND**, gevestigd te Leiden, ("Defence for Children")
2. de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid **NEDERLANDS JURISTEN COMITÉ VOOR DE MENSENRECHTEN**, gevestigd te Leiden, (het "NJCM")

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

*tegen:*

1. de publieke rechtspersoon **DE STAAT DER NEDERLANDEN (MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT)**, gezeteld te Den Haag, (de "Staat")  
advocaat: mr. W.I. Wisman
2. de naamloze vennootschap **DUNEA N.V.**, gevestigd te Zoetermeer, ("Dunea")  
advocaat: mr. M.J. Bosselaar
3. de naamloze vennootschap **N.V. PWN WATERLEIDINGBEDRIJF NOORD-HOLLAND**, gevestigd te Velsbroek, ("PWN")  
advocaat: mr. P.L.G. Haccou,

geïntimeerden

| <b>Inhoudsopgave</b> | <b>Pagina</b>   |
|----------------------|---|
| 1                    | INLEIDING..... 3  |
| 1.1                  | Kern van de zaak..... 3   |
| 1.2                  | Hoger beroep en opbouw memorie van grieven ..... 4  |
| 1.3                  | Wijziging van eis ..... 5   |
| 2                    | DE FEITELIJKE KERN VAN DEZE ZAAK ..... 6  |
| 2.1                  | Toegang tot water is van levensbelang; minimumnormen WHO .... 6   |
| 2.2                  | Desondanks sluiten Nederlandse waterbedrijven kinderen van het water af – ook voor langere periodes ..... 8   |
| 2.3                  | Afsluiting heeft op zowel korte als lange termijn ingrijpende gevolgen voor de gezondheid en ontwikkeling van kinderen ..... 10   |
| 2.4                  | Een rechtvaardiging voor het Nederlandse afsluitbeleid ten aanzien van kinderen ontbreekt ..... 12  |
| 3                    | GRIEVEN ..... 14  |
| 3.1                  | Grief 1: Dat kinder- en mensenrechten niet absoluut zijn, betekent niet dat de Nederlandse afsluitpraktijk niet onrechtmatig kan zijn 14  |
| 3.2                  | Grief 2: De totstandkoming van het Nederlandse afsluitbeleid en de Nederlandse afsluitpraktijk zijn in strijd met art. 3 lid 1 IVRK ..... 17                                    |
| 3.3                  | Grief 3: De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met art. 2 IVRK en art. 14 EVRM ..... 22   |
| 3.4                  | Grief 4: Art. 18 IVRK maakt niet dat de overheid zich aan haar verplichtingen kan onttrekken als ouders/verzorgers tekortschieten in hun primaire verantwoordelijkheid ..... 25 |
| 3.5                  | Grief 5: De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met het recht van kinderen op water van onder meer art. 24 en 27 IVRK ..... 29   |
| 3.6                  | Grief 6: De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met art. 8 EVRM ..... 36   |
| 3.7                  | Grief 7: De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met het Unierecht ..... 40   |
| 3.8                  | Grief 8: Het Nederlandse afsluitbeleid en de Nederlandse afsluitpraktijk zijn in strijd met art. 3 EVRM ..... 42  |
| 3.9                  | Grief 9: De Nederlandse afsluitpraktijk is hoe dan ook in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidnorm ..... 45  |
| 4                    | BEWIJS ..... 47   |
| 5                    | CONCLUSIE EN GEWIJZIGDE EIS ..... 48  |

## 1 INLEIDING

### 1.1 Kern van de zaak

1. Het is een gegeven – het is zelfs overheidsbeleid – dat Nederlandse drinkwaterbedrijven, onder toezicht van de Staat, gezinnen met kinderen van het drinkwater afsluiten bij wanbetaling. Soms gebeurt dat zelfs langdurig. Het gaat in de praktijk om zeer kwetsbare kinderen die al opgroeien in armoede. Afsluiting van het drinkwater heeft onbetwist een enorme impact op deze kinderen, hun gezondheid en verdere ontwikkeling.
2. In de ogen van Defence for Children en NJCM is deze praktijk in strijd met de rechten van het kind en onrechtmatig. Op geen moment in het proces van afsluiting wordt namelijk rekening gehouden met de belangen van deze kinderen. Bovendien hebben de Staat en de drinkwaterbedrijven nooit aangetoond dat deze praktijk noodzakelijk en evenredig zou zijn ten opzichte van deze kinderen. Tot slot is de Nederlandse praktijk in strijd met het zelfstandige recht van kinderen op water zoals dat volgt uit het IVRK en het EVRM.
3. De rechtbank heeft in haar vonnis van 6 april 2022 (het "**Vonnis**") de vorderingen van Defence for Children en NJCM afgewezen omdat afsluiting *niet in alle gevallen* in strijd zou zijn met het recht, hoewel dit in *concrete gevallen* anders zou kunnen liggen (rov. 4.26). Deze redenering berust in de ogen van Defence for Children en NJCM op een misvatting over de werking en handhaving van mensenrechten. Dat in individuele gevallen uitzonderingen mogelijk zijn, betekent niet dat mensenrechten niet collectief kunnen worden gehandhaafd.
4. In de ogen van Defence for Children en NJCM kan wel degelijk worden uitgesproken dat de Nederlandse praktijk in algemene zin onrechtmatig is. Maar in ieder geval zou het hof kunnen uitspreken dat afsluiting van kinderen *in beginsel* onrechtmatig is, behoudens bepaalde bijzondere omstandigheden waarin is voldaan aan bepaalde procedurele vereisten. Alleen met dergelijke algemene uitspraken zijn de kinderen in deze zaak werkelijk gebaat, nu van hen niet redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij bij afsluiting een kort geding starten tegen het drinkwaterbedrijf. Zo'n algemene uitspraak is dan ook de inzet van deze procedure.

## 1.2 Hoger beroep en opbouw memorie van grieven

5. Dit hoger beroep strekt ertoe het geschil in volle omvang aan het hof voor te leggen, met uitzondering van de vordering tot onverbindendverklaring van de Regeling Afsluitbeleid<sup>1</sup> zoals die in eerste aanleg was voorgelegd,<sup>2</sup> en met dien verstande dat Defence for Children en NJCM het hof vragen recht te doen op een nader gespecificeerde eis (zie par. 1.3).
6. In eerste aanleg zijn Defence for Children en NJCM uitvoerig ingegaan op het belang van kinderen bij toegang tot water, armoede in Nederland, het Nederlandse afsluitbeleid en de Nederlandse praktijk, de praktijk in omliggende landen en de aanloop naar deze zaak.<sup>3</sup> Zij gaan ervan uit dat het hof deze stukken zal lezen en zullen die dus niet herhalen. In **hoofdstuk 2** van deze memorie zullen zij een samenvatting geven van de huidige stand van zaken.
7. In **hoofdstuk 3** zullen Defence for Children en NJCM vervolgens toelichten waarom hun vorderingen (alsnog) moeten worden toegewezen. Dat doen zij aan de hand van de volgende grieven:

**Grief 1:** Dat kinder- en mensenrechten niet absoluut zijn, betekent niet dat geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de onrechtmatigheid van de Nederlandse afsluitpraktijk.

**Grief 2:** De totstandkoming van het Nederlandse afsluitbeleid is in strijd met art. 3 lid 1 IVRK omdat het belang van het kind daarbij geen eerste overweging heeft gevormd. Bovendien is de Nederlandse afsluitpraktijk in strijd met art. 3 lid 1 IVRK omdat vaststaat dat drinkwaterbedrijven bij de beslissing tot afsluiting het belang van het kind *systematisch niet* meewegen. Sterker nog, de drinkwaterbedrijven hebben erkend dat zij doorgaans niet eens weten of kinderen op een adres wonen dat zij van het water afsluiten.

---

<sup>1</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 17 april 2012, nr. IENM/BSK-2012/14677, houdende regels met betrekking tot het afsluiten van kleinverbruikers van drinkwater, *Stcrt.* 2012, 7964. Deze ministeriële regeling is met ingang van 1 juli 2018 gewijzigd door de Regeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 8 mei 2018, nr. IENW/BSK-2018/84505, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater in verband met het zo veel mogelijk voorkomen dat een kleinverbruiker geen toegang tot drinkwater heeft en enige redactionele wijzigingen, *Stcrt.* 2018, 26271 (**Productie 10**).

<sup>2</sup> Dagvaarding, petitum onder a.

<sup>3</sup> Dagvaarding, hoofdstukken 2, 4, 6 en 7; Pleitnota eerste aanleg, nr. 1, 10-45.

**Grief 3:** De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met art. 2 IVRK en art. 14 EVRM omdat (indirect) onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen op basis van maatschappelijke afkomst, welstand of andere omstandigheid van hun ouders<sup>4</sup>, zonder dat de Staat en de drinkwaterbedrijven hiervoor een rechtvaardiging hebben gegeven.

**Grief 4:** Anders dan de rechtbank oordeelt, ontheft art. 18 IVRK de overheid niet van haar verplichtingen ten aanzien van de watervoorziening tegenover het kind als de ouders tekortschieten in hun primaire verantwoordelijkheid.

**Grief 5:** De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met het zelfstandige en specifieke recht van kinderen op water dat onder meer volgt uit art. 24 en 27 IVRK.

**Grief 6:** De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met het recht op familie- en privéleven van art. 8 EVRM.

**Grief 7:** De Nederlandse afsluitpraktijk is ook in strijd met het Unierecht, in het bijzonder de herschikte Drinkwaterrichtlijn en art. 24 lid 2 van het EU-Handvest.

**Grief 8:** Langdurige afsluiting van kinderen is in strijd met het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling van art. 3 EVRM.

**Grief 9:** Hoe dan ook is de Nederlandse afsluitpraktijk in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (art. 6:162 lid 2 BW).

8. Tot slot bevat deze memorie van grieven een bewijsaanbod in **hoofdstuk 4** en de (gewijzigde) eis in **hoofdstuk 5**.

### 1.3 Wijziging van eis

9. Het Vonnis geeft Defence for Children en NJCM aanleiding om hun petitum te wijzigen (zie voor de gewijzigde eis hoofdstuk 5).

---

<sup>4</sup> Als in deze memorie in verband met het IVRK wordt gesproken over de 'ouders', worden hieronder begrepen wettige voogden en andere personen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind. Zie art. 2, 3 lid 2 en 18 lid 1 en 2 IVRK.

10. Ten eerste vorderen zij, gelet op rov. 4.3 van het Vonnis, niet langer onverbindendverklaring van de Regeling Afsluitbeleid. Wel menen zij dat nog steeds kan worden vastgesteld dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat (de "**Minister**") bij de vaststelling en wijziging van de Regeling Afsluitbeleid in strijd met art. 3 lid 1 IVRK, en daarmee onrechtmatig heeft gehandeld jegens kinderen (zie de gewijzigde eis onder (a)).
11. Ten tweede leggen Defence for Children en NJCM de kwestie thans aldus voor dat het hof – anders dan de rechtbank – verschillende modaliteiten zal kunnen overwegen voor het doen van een algemene uitspraak over de rechtmatigheid van de Nederlandse afsluitpraktijk (zie Grief 1 voor een toelichting). Zij maken hun vorderingen hiermee concreter, maar vorderen niet méér dan in eerste aanleg.

## 2 DE FEITELIJKE KERN VAN DEZE ZAAK

### 2.1 Toegang tot water is van levensbelang; minimumnormen WHO

12. Nederlanders gebruiken gemiddeld 129 liter water per persoon per dag. Een douchebeurt kost gemiddeld 46 liter, de wc 30 liter per dag en afwassen met de hand en handen wassen zo'n 10 liter per keer. Gezinnen met kinderen gebruiken per dag gemiddeld 425 liter water en eenoudergezinnen 279 liter.<sup>5</sup>
13. Toegang tot water is essentieel om te overleven. De *World Health Organization* van de VN heeft in kaart gebracht wat de minimumnormen zijn voor overleving op korte termijn en (op lange termijn) om ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen. Deze normen zijn samengevat in de volgende piramide<sup>6</sup> en tabel<sup>7</sup>:

---

<sup>5</sup> Voor deze cijfers, zie CBS, *Watergebruik Thuis (WGT) 2021. Schattingen van het watergebruik per dag door personen en huishoudens*, hoofdstuk 4.

<sup>6</sup> WHO Regional Office for South-East Asia, *Minimum water quantity needed for domestic uses, 2005 (Productie 61)*, p. 2.

<sup>7</sup> WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health. Second edition, 2020 (Productie 60)*, p. x-ix.

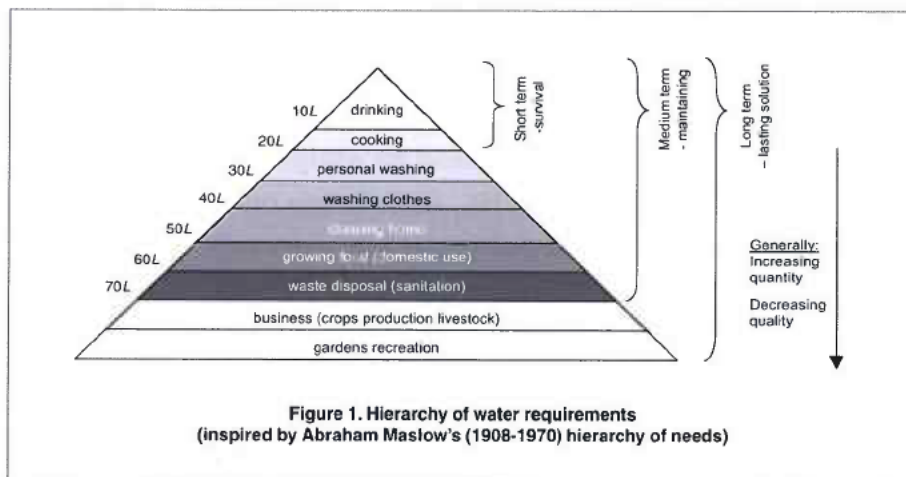


Table S1. Summary of water access, adequacy and level of health concern

| Access level and typical volumes of water used in the home <sup>a</sup>                  | Accessibility of water supply   | Adequacy for health needs   | Level of health concern <sup>b</sup> |
|--|---|---|--------------------------------------|
| <b>Inadequate access</b><br>(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<br>Cooking – cannot be assured<br>Hygiene – cannot be assured at the home, <sup>c</sup> compromising food hygiene, handwashing and face washing; other hygiene activities have to be undertaken away from the home                     | Very high                            |
| <b>Basic access<sup>d</sup></b><br>(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<br>Cooking – should be assured<br>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                                 |
| <b>Intermediate access</b><br>(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<br>Cooking – assured<br>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                               |
| <b>Optimal access</b><br>(average quantity more than 100 L/ person/day <sup>e</sup> )    | Water supplied through multiple taps and continuously available                             | Drinking – all needs met<br>Cooking – all needs should be met<br>Hygiene – all food hygiene, handwashing and face washing needs should be met, including for bathing and laundry at the home, and household cleaning  | Low                                  |

14. Voor *short term survival* (overleven op korte termijn) heb je dus 20-25 liter water per dag nodig – dan kan je *niet* douchen, *noch* de wc doorspoelen. In tijdelijke crisissituaties kan hiermee worden volstaan. Al snel is echter minimaal zeventig liter water per persoon per dag nodig om grote gezondheidsrisico's te voorkomen.
15. Deze minimumnormen zijn onderschreven door de Minister 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."*<sup>8</sup>

## 2.2 Desondanks sluiten Nederlandse waterbedrijven kinderen van het water af – ook voor langere periodes

16. Tussen partijen is niet in geschil dat bij afsluiting van het water niet aan deze minimumnormen wordt voldaan. Hieronder staan Defence for Children en NJCM kort stil bij de Nederlandse afsluitpraktijk.
17. In Nederland wordt de openbare drinkwatervoorziening gezien als een kerntaak van de overheid.<sup>9</sup> De openbare drinkwatervoorziening is niet geprivatiseerd. In plaats daarvan heeft de overheid (indirect) de eigendom van en de zeggenschap over de in Nederland gevestigde drinkwaterbedrijven, waaronder PWN en Dunea. Deze drinkwaterbedrijven zijn exclusief bevoegd en verplicht tot het leveren van drinkwater in een door de verantwoordelijke minister aan dat bedrijf toegewezen distributiegebied (PWN in Noord-Holland en Dunea in het westelijke deel van Zuid-Holland). Kinderen die wonen in het distributiegebied van PWN en Dunea zijn dus voor de levering van drinkwater geheel afhankelijk van deze drinkwaterbedrijven.
18. Bij wanbetaling zijn drinkwaterbedrijven contractueel bevoegd de levering van het drinkwater op te schorten: afsluiting. Afsluiting van gezinnen met kinderen treft vooral (waarschijnlijk zelfs uitsluitend) kinderen die opgroeien in armoede. In Nederland groeit inmiddels één op de tien kinderen op in armoede, gemiddeld twee tot drie kinderen per schoolklas.<sup>10</sup> Uit onderzoek blijkt daarnaast dat bij één op de vijf kinderen die opgroeien in armoede wel eens het water of licht is afgesloten, omdat de rekening niet was betaald.<sup>11</sup> Het gaat dus om substantiële aantallen. Volgens een schatting van EenVandaag worden jaarlijks 500-750 gezinnen met kinderen van het water afgesloten.<sup>12</sup>
19. Dunea sluit verhoudingsgewijs vaak af. In 2019 ging het om 1.658 huishoudens.<sup>13</sup> Uit eerdere correspondentie tussen partijen is gebleken dat Dunea klaarblijkelijk niet weet of er kinderen wonen op een adres

<sup>8</sup> *Stcrt.* 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 4.

<sup>9</sup> Voor het wettelijk kader, zie uitvoeriger de Dagvaarding, par. 6.1.

<sup>10</sup> CBS, '221 duizend kinderen met armoederisico', 8 december 2021 (**Productie 58**).

<sup>11</sup> Kinderombudsman en Verwey-Jonker Instituut, *Kinderen in armoede in Nederland*, 2013 (**Productie 42**), p. 13.

<sup>12</sup> Tv-reportage EenVandaag d.d. 8 juli 2020 (**Productie 55**).

<sup>13</sup> CvA Dunea, nr. 116.



waar zij het water afsluit.<sup>14</sup> PWN verrichte in dezelfde periode 129 afsluitingen, waarvan 20% langdurig.<sup>15</sup>

20. Drinkwaterbedrijven zijn wettelijk verplicht een beleid te voeren dat erop is gericht te voorkomen dat consumenten worden afgesloten van de openbare drinkwatervoorziening (art. 9 Drinkwaterwet). In dit verband bevat de Regeling Afsluitbeleid *minimumvoorwaarden* waaraan een drinkwaterbedrijf moet voldoen voordat het een consument van de levering van drinkwater mag afsluiten. Kort gezegd mag een drinkwaterbedrijf de consument pas afsluiten na een schriftelijke aanmaning (art. 3) en moet een drinkwaterbedrijf zich voorafgaand aan een afsluiting 'inspannen' tot persoonlijk contact met de consument (art. 4). Het staat drinkwaterbedrijven vrij om invulling te geven aan deze verplichting: PWN probeert dit bijvoorbeeld telefonisch of per e-mail, eventueel gevolgd door een huisbezoek. Als persoonlijk contact niet slaagt, geven de drinkwaterbedrijven verplicht de gegevens van de consument door aan een schuldhelpverlenende instantie (art. 5).
21. Sinds 1 juli 2018 moeten drinkwaterbedrijven daarnaast bij afsluiting *desgevraagd* (en mogelijk voor eigen rekening) eenmalig bewaarmiddelen (jerrycans of waterzakken) verstrekken met voldoende capaciteit om in de eerste levensbehoeften van het huishouden te kunnen voorzien (art. 5a). De Minister gaat hierbij uit van ten minste 12 liter per persoon (drie liter per dag voor vier dagen), eenmalig.<sup>16</sup> Dit is echter *ver onder de WHO-normen* (vgl. par. 2.1).
22. Verder kunnen – althans, dat is de redenering van de Staat<sup>17</sup> – (jonge) kinderen klaarblijkelijk water halen bij een van de (inmiddels) 2.000 landelijke openbare watertappunten. Dit is echter in de praktijk (uiteeraard) voor kinderen geen reële optie. Bovendien liggen de meeste watertappunten – zelfs naar de WHO-normen – simpelweg veel te ver weg om te kunnen dienen als een alternatief voor de drinkwatervoorziening in huis.<sup>18</sup>
23. In de praktijk blijkt dat waterafsluiting – met op zichzelf al alle gevolgen van dien voor kinderen (zie par. 2.3) – langdurig kan zijn. Zo'n 20% van de

---

<sup>14</sup> Dagvaarding, nr. 23.

<sup>15</sup> CvA PWN, nr. 5.3.1 en 5.3.4.

<sup>16</sup> *Stcrt.* 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 6.

<sup>17</sup> CvA Staat, nr. 1.4.

<sup>18</sup> Pleitnota, nr. 33-35. Het daadwerkelijk beschikbare aantal ligt vermoedelijk lager gedurende een deel van het jaar: bepaalde drinkwaterpunten sluiten in het najaar vanwege het risico op bevroering.

afsluitingen door PWN en Dunea was naar eigen zeggen "*langdurig*" (meer dan 24 uur).<sup>19</sup> Dunea heeft bijvoorbeeld gedurende anderhalve week het water afgesloten bij een alleenstaande moeder met vier kinderen.<sup>20</sup> PWN heeft het water zelfs *langer dan twee maanden* afgesloten bij een gezin met een baby van acht maanden oud (en pas weer aangesloten na een dreigend pro deo kort geding).<sup>21</sup>

24. Het is de verwachting dat de armoede in Nederland de komende tijd zal toenemen als gevolg van de coronacrisis en de ongekeerde inflatie. Ook het aantal kinderen in armoede zal dus waarschijnlijk toenemen.<sup>22</sup> Als het huidige afsluitbeleid en de praktijk ongewijzigd blijven, zal dit ertoe leiden dat nog meer kinderen van het water worden afgesloten.

### 2.3 Afsluiting heeft op zowel korte als lange termijn ingrijpende gevolgen voor de gezondheid en ontwikkeling van kinderen

25. Afsluiting van het water heeft onbetwist een enorme impact op de leefomstandigheden en het welzijn van kinderen.<sup>23</sup>
26. Ter illustratie: het op 21 oktober 2022 verschenen rapport over de toeslagenaffaire beschrijft de situatie waarin sommige van de getroffen kinderen terechtkwamen als volgt:

*"Enkele schrijnende voorbeelden die naar voren kwamen: afgesloten elektriciteit en water, honger, geen meubilair, geen sanitaire voorzieningen en leven op straat. 'We vroegen om flessen water bij de burens omdat wij waren afgesloten. We moesten poepen in boterhamzakjes, en warmden water op met de steengrill om ons te wassen.' Dit doet iets met je ontwikkeling en je verdere verloop in het leven."*<sup>24</sup> (onderstreping toegevoegd)

27. Defence for Children en NJCM zijn bekend met vergelijkbare situaties zoals die hierboven geschetst. Zo groeide 'baby ██████' (destijds negen maanden) op in een huis dat voor twee maanden zonder stromend water zat vanwege een afsluiting door PWN. De wc werd doorgespoeld met

<sup>19</sup> CvA PWN, nr. 5.3.1, 5.3.4; CvA Dunea, nr. 116, 158.

<sup>20</sup> Dagvaarding, nr. 113.

<sup>21</sup> Dagvaarding, par. 6.3.2.

<sup>22</sup> Zonder overheidsingrijpen zullen in 2023 zo'n 306.000 kinderen opgroeien in armoede ten opzichte van 301.000 kinderen in 2022. Zie: SCP, 'Kennisnotitie: Armoede ramingen september 2022: Armoede daalt door maatregelen kabinet, maar structurele aanpak blijft nodig', 20 september 2022, p. 4.

<sup>23</sup> Vgl. bijvoorbeeld KWR, *Waterarmoede in Nederland: een verkenning*, 2021 (**Productie 56**), p. 7.

<sup>24</sup> Diversion, *Ken ons, help ons - 114 verhalen die helpen bij de invulling van de kindregeling*, 2022 (**Productie 64**), p. 12.

water uit de sloot achter de woning, er kwam geen water uit de douche, de wasmachine kreeg geen water en de vader van de baby liep iedere dag kilometers met jerrycans naar een tankstation in de buurt in een poging zijn gezin toch van schoon water te voorzien (een dagbesteding op zichzelf en fysiek zwaar, getuige de armblessure die hij hierdoor opliep).

28. Defence for Children en NJCM wijzen verder op een interview door EenVandaag met een alleenstaande moeder met drie kinderen waarbij Dunea thuis het water had afgesloten. Haar baby kreeg door de afsluiting onvoldoende flesvoeding, de andere kinderen konden niet meer douchen of tanden poetsen waardoor ze vies naar school moesten en de dochter van dertien, die net voor het eerst ongesteld was geworden, kon zich tot haar schaamte niet eens wassen.<sup>25</sup>
29. Water is dan ook van levensbelang en onmisbaar voor kinderen om een menswaardig leven te kunnen leiden.<sup>26</sup> Water is ten eerste essentieel voor de gezondheid. Geen toegang, of toegang tot te weinig water betekent dat een kind wordt verstoken van drinkwater, water voor het bereiden van voedsel, en water voor het waarborgen van hygiëne en gezondheid.<sup>27</sup> Volgens de WHO lopen kinderen het grootste gezondheidsrisico bij een gebrek aan water en sanitaire voorzieningen.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>
30. Kinderen die opgroeien in (water)armoede zijn daarnaast extra kwetsbaar door de chronische stress en onzekere omstandigheden waaronder zij opgroeien.<sup>30</sup> Uit onderzoek volgt dat het drinken van water verband houdt

<sup>25</sup> Tv-reportage EenVandaag d.d. 8 juli 2020 (**Productie 55**).

<sup>26</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003 ("**General Comment 15 IVESCR**") (**Productie 37**), nr. 1.

<sup>27</sup> General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 2; WHO, Domestic Water Quantity, Service Level and Health, 2003 (**Productie 38**), p. 1; Stcrt. 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 4.

<sup>28</sup> WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, 2003 (**Productie 38**), p. 1.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Kinderombudsman, reactie op internetconsultatie, 27 juni 2017, p. 3 (**Productie 17**); Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, 'Aanpak geldzorgen, armoede en schulden', 12 juli 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 24515, 643, p. 9. Zie ook N. Gaber, A. Silvia, M. Lewis-Patrick, E. Kutil, D. Taylor en R. Bouier, (2021) 'Water insecurity and psychosocial distress: case study of the Detroit water shutoffs', *Journal of Public Health* 43(4), (**Productie 65**), p. 844.

met onder andere verbeterde aandacht, cognitief vermogen en stemming.<sup>31</sup> Bij een hogere waterinname kunnen (school)taken beter worden volgehouden.<sup>32</sup> Kinderen die worden afgesloten van het water zitten daarentegen 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<sup>33</sup>:

*"Een afsluiting van water raakt aan het belang dat zij [d.w.z. kinderen] hebben bij de zorg en bescherming die nodig is voor hun ontwikkeling in brede zin."*

31. Kinderen dragen die gevolgen hun hele leven met zich mee, omdat het hun ontwikkeling belemmert.<sup>34</sup> De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen zegt zelf:

*"Armoede onder kinderen is schrijnend. Zij hebben geen invloed op hun gezinssituatie, de oorzaken en oplossingen van armoede, maar dragen de negatieve gevolgen ervan hun gehele levensloop met zich mee. Opgroeien in armoede belemmert de ontwikkeling van kinderen, hun mentale en fysieke gezondheid en hun kansen. (...) Op vrijwel alle levensdomeinen hebben deze kinderen en jongeren te maken met materiele en immateriële tekorten waardoor zij belemmerd worden in hun ontwikkeling en beperkt in hun kansen in de toekomst."<sup>35</sup> (onderstreping toegevoegd)*

## 2.4 Een rechtvaardiging voor het Nederlandse afsluitbeleid ten aanzien van kinderen ontbreekt

32. Tegen deze achtergrond zouden er zeer goede redenen moeten zijn voor het Nederlandse afsluitbeleid ten aanzien van kinderen. Die zijn echter nooit gegeven.

---

<sup>31</sup> Y. Bar-David, J. Urkin en E. Kozminsky (2005), 'The effect of voluntary dehydration on cognitive functions of elementary school children', *Acta paediatrica* 94(11), (**Productie 66**) p. 1667-1673.

<sup>32</sup> N. Khan, L. Raine, E. Drollette, M. Scudder, N. Cohen, A. Kramer en C. Hillman (2015), 'The relationship between total water intake and cognitive control among prepubertal children', *Annals of Nutrition and Metabolism* 66(Suppl. 3), p. 38-41.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 'Aanpak geldzorgen, armoede en schulden', 12 juli 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 24515, 643, p. 6.

<sup>35</sup> Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 'Aanpak geldzorgen, armoede en schulden', 12 juli 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 24515, 643, p. 6.

33. Al sinds 2015 vragen Defence for Children en NJCM bij de Minister aandacht voor de bestaande Nederlandse praktijk van afsluiting van kinderen.<sup>36</sup> Het ministerie antwoordde dat de kwestie zou worden meegenomen in de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid. Toen de internetconsultatie over deze wijziging in 2017 werd gepubliceerd, werd afsluiting van kinderen echter niet verboden. Sterker nog, er werd met geen woord gerept over afsluiting van kinderen, laat staan dat voor de Nederlandse praktijk een rechtvaardiging werd gegeven.
34. De reacties op de internetconsultatie waren dan ook kritisch. Veel partijen, waaronder de Kinderombudsman, Defence for Children en NJCM hebben betoogd dat afsluiting moet worden uitgesloten bij gezinnen met minderjarige kinderen. Defence for Children heeft er in dit verband ook op gewezen dat dit niet betekent dat water voor deze gezinnen gratis hoeft te zijn: *"De betaling en de levering van drinkwater zijn te splitsen. (...) Er zijn andere manieren om de vordering op de consument te verhalen"*.<sup>37</sup>
35. De Minister heeft deze kritiek naast zich neergelegd. In de definitieve wijziging van de Regeling Afsluitbeleid blijft afsluiting van kinderen onverminderd toegestaan. De Minister lichtte dat kort gezegd als volgt toe: dat toegang tot drinkwater een mensenrecht is, betekent niet dat het gratis zou moeten zijn. Een verbod op afsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen is (kennelijk) zo ingrijpend dat de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet meer is geborgd.<sup>38</sup>
36. Het eerste argument is een drogreden. Een verbod op afsluiting van kinderen brengt zoals gezegd niet mee dat het water gratis wordt. Het drinkwaterbedrijf wordt alleen beperkt in zijn opschortingsrecht. De waterrekening blijft gewoon verschuldigd.
37. Het tweede argument klinkt al onaannemelijk – het gaat namelijk niet om zeer grote aantallen gezinnen – en blijkt bij nadere beschouwing onhoudbaar. Zoals Defence for Children en NCJM in de dagvaarding hebben toegelicht, is in omliggende landen als Engeland en Frankrijk afsluiting wegens wanbetaling verboden bij *alle* huishoudens, en resulteert dat niet in een financieel onhoudbaar systeem.<sup>39</sup> Dit wordt bevestigd door het feit dat de drinkwaterbedrijven niet in financiële

---

<sup>36</sup> Zie uitvoeriger de Dagvaarding, par. 2.2.

<sup>37</sup> Defence for Children, reactie op internetconsultatie, 23 juni 2017 (**Productie 15**).

<sup>38</sup> *Stcr.* 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 10-11.

<sup>39</sup> Dagvaarding, par. 7.2.

problemen zijn gekomen tijdens de coronacrisis, toen zij *niemand* van het water afsloten wegens wanbetaling.<sup>40</sup>

38. Defence for Children heeft daarom via een Wob-verzoek getracht te achterhalen wat de onderbouwing was voor de stelling van de Minister. Die onderbouwing bleek er simpelweg niet te zijn.<sup>41</sup>
39. Het is en blijft daardoor onduidelijk waarom afsluiting van kinderen *noodzakelijk* en *proportioneel* zou zijn. Zoals Defence for Children en NJCM in eerste aanleg hebben toegelicht, zijn er reële alternatieven voor afsluiting van kinderen.<sup>42</sup> Zoals gezegd kunnen drinkwaterbedrijven incassomaatregelen nemen. Uit de resultaten van het Wob-verzoek blijkt daarnaast dat, voor zover de drinkwaterbedrijven toch een stok achter de deur willen houden, de drinkwaterlevering kan worden *begrensd*. Waarom niet voor een van deze opties is gekozen, is Defence for Children en NJCM onbekend.
40. Dit is dan ook de aanleiding – en tevens een van de belangrijkste grondslagen (Grievens 2 en 3) – van deze procedure: de overheid snijdt Nederlandse kinderen van hun meest basale levensbehoefte af, maar hiervoor bestaat eenvoudigweg géén rechtvaardiging.

### 3 GRIEVEN

#### 3.1 Grief 1: Dat kinder- en mensenrechten niet absoluut zijn, betekent niet dat de Nederlandse afsluitpraktijk niet onrechtmatig kan zijn

41. De rechtbank concludeert in rov. 4.19 van het Vonnis het volgende:

*"De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat artikel 3 en/of 24 IVRK (gelezen in samenhang met artikelen 2 en 4 IVRK) een kind geen onvoorwaardelijk recht op toegang tot drinkwater geven. (...) Het standpunt van Defence for Children en het NJCM dat een zodanige afsluiting – ook indien deze met inachtneming van de Afsluitregeling plaatsvindt – altijd in strijd met het IVRK en dus onrechtmatig is jegens kinderen, is dan ook in zijn algemeenheid onjuist." (onderstreping toegevoegd)*

42. Omdat het recht op water niet *onvoorwaardelijk* zou zijn, zou ook de Nederlands afsluitpraktijk niet *in het algemeen* onrechtmatig kunnen zijn. Deze redenering, die terugkomt op verschillende punten in het Vonnis (zie

<sup>40</sup> Pleitnota, nr. 41-43. Inmiddels sluiten de waterbedrijven weer huishoudens af.

<sup>41</sup> Pleitnota, nr. 40; Dagvaarding, nr. 22.

<sup>42</sup> Zie uitvoeriger Dagvaarding, par. 7.3.

onder meer rov. 4.15, 4.22, 4.25 en 4.26), berust op een misvatting over de werking en handhaving van mensenrechten.

43. Mensenrechten zijn zeer zelden absoluut,<sup>43</sup> en dat geldt evengoed voor kinderrechten. Uitzonderingen kunnen doorgaans worden gemaakt als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld als die uitzonderingen noodzakelijk en evenredig zijn.
44. Dat op individuele basis uitzonderingen kunnen worden gemaakt, betekent niet dat mensenrechten niet collectief kunnen worden gehandhaafd of dat het optreden van de overheid niet in algemene zin onrechtmatig kan zijn. Ook mensenrechten kunnen *in abstracto* een concrete gedragslijn voorschrijven aan de overheid en bedrijven die verder gaat dan een individuele casus. Het bekendste voorbeeld is wel de Urgenda-zaak, waarin de Staat op basis van onder meer 8 EVRM – evenmin een 'onvoorwaardelijk' mensenrecht – werd geboden om bepaalde klimaatdoelen te behalen.<sup>44</sup>
45. Juist in deze zaak is het van belang dat de rechten van de kinderen collectief kunnen worden gehandhaafd. De herhaalde overweging van de rechtbank dat het in concrete gevallen anders kan liggen (zie met name rov. 3.25 en 3.26), geeft weinig blijk van realiteitszin. Kinderen die van het water worden afgesloten omdat hun ouders de rekening niet (kunnen) betalen, verkeren doorgaans in een penibele economische en sociale situatie. Van hen kan redelijkerwijs niet worden verwacht dat zij een kort geding tegen een drinkwaterbedrijf starten als zij van het water worden afgesloten. Het is daarom van essentieel belang dat hun rechten in deze collectieve actie worden gehandhaafd en dat afsluiting wordt verboden, althans maatregelen worden geboden die ertoe leiden dat in individuele gevallen de rechten van kinderen voldoende worden gerespecteerd.
46. Dit kan, zoals Defence for Children en NJCM in de hierna beschreven grieven uitvoeriger zullen toelichten, op de volgende drie niveaus.
47. Ten eerste – en dit blijft het primaire standpunt van Defence for Children en NJCM – moet in algemene zin wel degelijk worden vastgesteld dat

---

<sup>43</sup> Art. 3 EVRM, waarop in deze zaak ook een beroep wordt gedaan, vormt hierop een uitzondering.

<sup>44</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006. Collectieve acties worden in de praktijk dan ook in toenemende mate ingezet voor de handhaving van mensenrechten. Zie Bauw, E., 'Algemeen belangacties tegen de overheid en toetsingsintensiteit', in: R.J.B. Schutgens e.a. (red.), *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

kinderen in Nederland een onvoorwaardelijk recht hebben op water, in die zin dat dat recht niet afhangt van het vermogen van hun ouders om de drinkwaterrekening te betalen. Defence for Children en NJCM stellen niet dat het recht op water (in de internationale context) onvoorwaardelijk (en gratis) zou zijn, maar wel dat het in een welvarend land als Nederland niet voorstelbaar is dat in een concreet geval afsluiting *van kinderen* noodzakelijk en evenredig is *vanwege wanbetaling door de ouders*.

48. Voor een dergelijke algemene uitspraak over de onrechtmatigheid van de Nederlandse afsluitpraktijk is ook plaats als de Staat of drinkwaterbedrijven ter rechtvaardiging van deze praktijk uitsluitend *algemene*, niet op het individuele kind toegespitste, redenen aandragen. Dat is hier het geval. De Staat en drinkwaterbedrijven betogen (i) dat het recht op water niet betekent dat water gratis moet zijn, en (ii) dat bij een verbod op afsluiting de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet is geborgd. Zoals hieronder wordt uiteengezet, kan deze rechtvaardiging echter niet de toetsen van art. 2 en 3 IVRK en art. 14 EVRM doorstaan (Grievens 2 en 3). Daarmee staat ook vast dat tegenover individuele kinderen die van het water zijn of worden afgesloten, onrechtmatig is gehandeld.
49. Ten tweede zou – subsidiair – kunnen worden uitgesproken dat de afsluiting van kinderen *in beginsel* onrechtmatig is, dat wil zeggen behoudens bijzondere omstandigheden. Dit volgt ontegenzeggelijk uit de door Defence for Children en NJCM ingeroepen verdragsbepalingen, zoals art. 24 IVRK, dat de Staat verplicht om kinderen van zuiver drinkwater te voorzien, en uit hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.
50. Ook als afsluiting van kinderen onder bijzondere omstandigheden geoorloofd zou zijn, kunnen daar in deze collectieve actie gevolgen aan worden verbonden, namelijk door afsluiting te verbieden tenzij aan bepaalde procedurele en materiële voorwaarden is voldaan. Zo mag afsluiting van het water bij een gezin met minderjarige kinderen in geen geval structureel zijn (Grief 8) of effectief ertoe leiden dat de kinderen van de toegang tot voldoende zuiver drinkwater worden verstoken (Grievens 5, 6 en 7). Drinkwaterbedrijven moeten bovendien bij elke afsluiting een belangenafweging maken waarin het belang van het kind als een eerste overweging wordt meegenomen (Grief 2).



51. Ten derde kan – zowel in het primaire als in subsidiaire geval – worden vastgesteld dat de Nederlandse afsluitpraktijk in strijd is met de *procedurele verplichtingen* van de Staat en de drinkwaterbedrijven. Op grond van art. 3 lid 1 IVRK moet het belang van het kind een eerste overweging vormen bij elke beslissing of maatregel die het kind raakt, waaronder de vaststelling van het Nederlandse afsluitbeleid en de afsluiting in een concreet geval. Vaststaat dat dit niet het geval is (geweest). De drinkwaterbedrijven weten naar eigen zeggen doorgaans niet eens of kinderen op een adres wonen dat zij van het water afsluiten. Zij doen daar ook niet systematisch onderzoek naar. Het belang van het kind wordt dan ook *niet* controleerbaar meegewogen bij een beslissing tot afsluiting in een concreet geval. Ongeacht de uitkomst die de belangenafweging zou hebben gehad als die zou zijn verricht, is deze gang van zaken in strijd met art. 3 IVRK en onrechtmatig (Grief 2).
52. Het Vonnis doet hieraan geen recht. Daarom leggen Defence for Children en NJCM deze collectieve actie thans voor aan het hof, met een nadere onderbouwing en precisering van hun vorderingen.

### 3.2 **Grief 2: De totstandkoming van het Nederlandse afsluitbeleid en de Nederlandse afsluitpraktijk zijn in strijd met art. 3 lid 1 IVRK**

53. Op grond van art. 3 lid 1 IVRK moet het belang van het kind een eerste overweging vormen bij elke beslissing of maatregel die het kind raakt<sup>45</sup>:
- "In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration."*
54. Deze verdragsrechtelijke opdracht richt zich niet alleen tot de Staat en tot de rechter, maar ook expliciet tot de drinkwaterbedrijven ("*public or private social welfare institutions*").
55. Art. 3 IVRK heeft een materiële en een procedurele kant.<sup>46</sup> Materiële moeten de belangen van het kind een *eerste* overweging vormen; dit betreft het gewicht dat aan het belang van het kind moet worden toegekend. De rechtbank constateert in rov. 4.15 van het Vonnis op zich terecht dat art. 3 lid 1 IVRK niet (generiek) voorschrijft wat het resultaat

---

<sup>45</sup> Over "*all actions concerning children*", zie General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 19. De *General Comments* van het VN-Kinderrechtencomité betreffen een gezaghebbende interpretatie van het IVRK.

<sup>46</sup> General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 6.

moet zijn van de afweging die wordt gemaakt, en verwerpt op die grond het beroep op art. 3 IVRK:

*"Het artikellid schrijft niet voor wat het resultaat of de uitkomst moet zijn van de afweging die wordt gemaakt bij het treffen van een maatregel of – zoals in dit geval – het opstellen van een regeling. Het voert dan ook naar het oordeel van de rechtbank te ver om op grond van dit artikellid aan te nemen dat kinderen nooit van drinkwater mogen worden afgesloten omdat dat niet in hun belang is."*

56. De rechtbank gaat echter geheel voorbij aan de procedurele verplichtingen van de Staat en de drinkwaterbedrijven die voortvloeien uit art. 3 lid 1 IVRK. De meest basale procedurele verplichting is dát zij bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van de betrokken kinderen moeten betrekken.
57. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de "**Afdeling**") dat deze procedurele kant van art. 3 lid 1 IVRK rechtstreekse werking heeft en dat de rechter niet alleen moet toetsen of de belangen van het kind bij een maatregel zijn betrokken, maar ook of het betreffende orgaan (in dit geval de Staat of het drinkwaterbedrijf) zich *voldoende rekenschap* heeft gegeven van de belangen van het kind:

*"Zoals de Afdeling eerder in bijvoorbeeld haar uitspraak van 20 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:265 (onder 4.7), heeft overwogen, heeft artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient door de bestuursrechter in dit verband te worden getoetst of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven."<sup>47</sup> (onderstreeping toegevoegd)*

58. Het VN-Kinderrechtencomité vat de procedurele verplichtingen die voortvloeien uit art. 3 lid 1 IVRK als volgt samen:

*"A rule of procedure: Whenever a decision is to be made that will affect a specific child, an identified group of children or children in*

<sup>47</sup> ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290, r.o. 8.8.10.

*general, the decision-making process must include an evaluation of the possible impact (positive or negative) of the decision on the child or children concerned. Assessing and determining the best interests of the child require procedural guarantees. Furthermore, the justification of a decision must show that the right has been explicitly taken into account. In this regard, States parties shall explain how the right has been respected in the decision, that is, what has been considered to be in the child's best interests; what criteria it is based on; and how the child's interests have been weighed against other considerations, be they broad issues of policy or individual cases."<sup>48</sup> (onderstreping toegevoegd)*

59. De Staat en de drinkwaterbedrijven dienen dus bij alle maatregelen betreffende kinderen – of het nu gaat om algemene maatregelen zoals het vaststellen van de Regeling Afsluitbeleid of specifieke maatregelen zoals de afsluiting<sup>49</sup> van een gezin wegens wanbetaling – (i) een inschatting te maken van de impact van de maatregel op het betrokken kind/de betrokken kinderen, (ii) het belang van het kind/de kinderen expliciet mee te wegen, en (iii) hun afweging van dat belang tegen andere overwegingen te motiveren.<sup>50</sup>

*Het Nederlandse afsluitbeleid is in strijd met art. 3 lid 1 IVRK tot stand gekomen*

60. De Staat heeft bij de vaststelling en wijziging van de Regeling Afsluitbeleid onvoldoende rekenschap gegeven van de belangen van het kind. Het belang van het kind om niet te worden afgesneden van een eerste levensbehoefte is evident en onomstreden. De Minister wijst er in de toelichting op de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid zelf op dat volgens de WHO per persoon per dag 50 tot 100 liter water nodig is "*om te voldoen aan de basisbehoeften en zeer ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen*".<sup>51</sup>

<sup>48</sup> General Comment 14 IVRK (**Productie 44**), nr. 6; vgl. nr. 14.

<sup>49</sup> Vgl. expliciet General Comment 15 IVRK (**Productie 45**), nr. 48: "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" (onderstreping toegevoegd).

<sup>50</sup> Ook het EHRM legt art. 8 EVRM in verbinding met art. 3 IVRK zo uit dat op de nationale (rechterlijke) instanties ten minste een procedurele verplichting rust om een inschatting te maken van de impact van de maatregel op het betrokken kind. Zie M. Sormunen, 'Understanding the Best Interests of the Child as a Procedural Obligation: The Example of the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2020, p. 745-768 met vele verwijzingen naar rechtspraak.

<sup>51</sup> *Stcr.* 2018, 26 271 (**Productie 10**), p. 4.

61. De Minister stelt hier twee dingen tegenover om afsluiting van kinderen bij wanbetaling te rechtvaardigen. De eerste daarvan is: "*Dat de toegang tot drinkwater een mensenrecht is, betekent echter niet dat het gratis zou moeten zijn.*"<sup>52</sup> Dit is echter *beside the point*. Een verbod op afsluiting van kinderen brengt namelijk niet mee dat water gratis zou worden (zie par. 2.4 hierboven).
62. Ten tweede stelt de Minister dat bij een verbod op afsluiting van kinderen "*de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet meer is geborgd*".<sup>53</sup> Uit het Wob-verzoek van Defence for Children bij het ministerie is echter naar voren gekomen dat voor dit argument elke onderbouwing ontbreekt. Er blijkt géén analyse te zijn gemaakt van het effect dat een verbod op afsluiting van kinderen zou hebben op de financiële houdbaarheid van het systeem (en de Staat heeft een dergelijke analyse ook niet achteraf kunnen geven), laat staan dat er een afweging heeft plaatsgevonden tussen dit belang en het belang van het kind (zie par. 2.4). Hiermee is gegeven dat het belang van het kind bij de vaststelling en wijziging van de Regeling Afsluitbeleid voor de Minister geen eerste overweging is geweest.
63. Ten overvloede hebben Defence for Children en NJCM in eerste aanleg ook nog aangetoond dat het niet-onderbouwde argument van de Minister inhoudelijk onjuist is (zie par. 2.4).
64. De Minister heeft dus onvoldoende rekenschap gegeven van de belangen van het kind en daarmee in strijd met art. 3 IVRK gehandeld. De Minister heeft bovendien nagelaten om maatregelen te nemen, bijvoorbeeld in de Regeling Afsluitbeleid, die ertoe leiden dat bij de concrete afsluiting van een gezin met minderjarige kinderen het belang van het kind alsnog (voldoende) wordt meegewogen.<sup>54</sup> Hierop ziet vordering (a) van de eis.

*De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met art. 3 lid 1 IVRK*

65. Dit klemt temeer nu vaststaat dat de drinkwaterbedrijven bij de beslissing tot afsluiting de belangen van minderjarige kinderen die wonen op het af te sluiten adres systematisch *niet* betrekken. Dunea en PWN stellen namelijk niet eens te weten of er op een bepaald adres kinderen wonen,

---

<sup>52</sup> *Stcrt.* 2018, 26 271 (**Productie 10**), p. 10.

<sup>53</sup> *Stcrt.* 2018, 26 271 (**Productie 10**), p. 11.

<sup>54</sup> Waaronder bijvoorbeeld de leeftijd en kwetsbaarheid van het kind. De Staat heeft ten opzichte van jonge kinderen een extra zware zorgplicht; zie General Comment 7 IVRK (**Productie 67**), nr. 10, 12, 18, 20, 24, 26 en 27.

en kennelijk gaan zij dat ook niet na voordat zij tot afsluiting overgaan. Zo heeft Dunea eerder erkend dat het "*Dunea niet bekend [is] of op een specifiek adres wel of geen minderjarige kinderen wonen*" en dat "[o]p het moment dat een klant wordt afgesloten, [...] Dunea dus niet [weet] of daarbij ook (minderjarige) kinderen betrokken zijn".<sup>55</sup> Dit terwijl art. 3 lid 1 IVRK zich expliciet tot de drinkwaterbedrijven richt en hen verplicht om bij elke maatregel betreffende kinderen – waaronder de beslissing tot afsluiting – het belang van het kind een eerste overweging te laten vormen. Deze praktijk is in strijd met art. 3 lid 1 IVRK en onrechtmatig jegens kinderen die aldus wegens wanbetaling zijn of worden afgesloten. Hierop zien vorderingen (b)-(g) van de eis.

66. Hierbij brengen Defence for Children en NJCM in herinnering dat van de kinderen in deze zaak, die veelal opgroeien in gezinnen met een lage sociaaleconomische status, niet kan worden verwacht dat zij 'piepen' en een kort geding starten tegen drinkwaterbedrijven als zij worden afgesloten. Juist daarom, en vanwege het ingrijpende effect van afsluiting, dat kinderen van een eerste levensbehoefte afsnijdt, mag niet worden afgesloten zonder dat de omstandigheden en het belang van het kind in het concrete geval zijn afgewogen. Het is dan ook onbegrijpelijk dat drinkwaterbedrijven stellen niet eens te weten of er kinderen op een adres wonen dat zij van het water afsluiten. Gelet op hun exclusieve recht en (daarmee) maatschappelijke plicht om iedereen in hun distributiegebied van een eerste levensbehoefte te voorzien, moet van drinkwaterbedrijven worden verlangd dat zij bij afsluiting controlemechanismen inbouwen. Art. 4 van de Regeling Afsluitbeleid voorziet wel in een inspanningsverplichting tot persoonlijk contact, en art. 5 in het verstrekken van gegevens aan een instantie ten behoeve van schuldhelpverlening, maar dergelijke algemene controlemechanismen zien niet op de belangen (en afhankelijkheden) die specifiek zijn voor kinderen. Bovendien blijkt uit de eerdergenoemde afsluitpraktijk dat dergelijke (vrijblijvende) controlemechanismen in praktische zin onvoldoende zijn om te waarborgen dat consequent rekening wordt gehouden met de kwetsbare positie van kinderen die van het water worden afgesloten.
67. Het Vonnis kan dan ook niet in stand blijven. De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met art. 3 IVRK. Niet alleen omdat de Minister bij de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid het belang van het kind geen

<sup>55</sup> Verweerschrift Dunea 15 mei 2019 zonder bijlagen (**Productie 24**), nr. 27. Vgl. CvA Dunea, nr. 93.

eerste overweging heeft laten vormen, maar ook omdat drinkwaterbedrijven bij de beslissing tot afsluiting het belang van het kind systematisch *niet* meewegen.

### 3.3 Grief 3: De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met art. 2 IVRK en art. 14 EVRM

68. Art. 2 lid 1 IVRK gebiedt de verdragsstaten de kinderrechten van het IVRK, waaronder dus de rechten van het kind op grond van art. 3, 24 en 27 IVRK die in deze zaak in het geding zijn, te eerbiedigen en te waarborgen voor elk kind zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht maatschappelijke afkomst, welstand<sup>56</sup> of andere omstandigheid van het kind of zijn ouders/verzorgers:

*"States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status." (onderstreping toegevoegd)*

69. Art. 2 lid 1 IVRK sluit aan bij art. 14 EVRM,<sup>57</sup> dat bepaalt dat het genot van de rechten en vrijheden van het EVRM, waaronder de rechten die in deze zaak in het geding zijn (art. 3 en 8 EVRM), moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, waaronder maatschappelijke afkomst, vermogen of andere status:

*"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."*

70. Art. 2 lid 2 IVRK benadrukt nog in het bijzonder dat het kind moet worden beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de activiteiten van de ouders.

---

<sup>56</sup> Volgens de Nederlandse vertaling in *Trb.* 1990, 170.

<sup>57</sup> Het EVRM verbiedt discriminatie in art. 14 EVRM en in art. 1 van het 12<sup>e</sup> Protocol bij het EVRM. Art. 14 EVRM verzekert het genot van andere EVRM rechten zonder onderscheid en is daarmee een accessoir recht. Voor een geslaagd beroep op artikel 14 EVRM dient derhalve ook een ander materieel recht te worden ingeroepen (maar het is geen voorwaarde dat het ingeroepen recht ook wordt geschonden). Art. 1 van het 12<sup>e</sup> Protocol bij het EVRM bevat daarentegen een op zichzelf staand verbod op discriminatie. Waar in deze memorie art. 14 EVRM genoemd wordt, wordt ook art. 1 van het 12<sup>e</sup> Protocol bedoeld.

71. Deze verdragsbepalingen hebben volgens vaste rechtspraak rechtstreekse werking<sup>58</sup> en binden niet alleen de Staat, maar ook de drinkwaterbedrijven als bedrijven waaraan de openbare watervoorziening – een kerntaak van de overheid – is gedelegeerd.<sup>59</sup>
72. De Afdeling heeft in een recente uitspraak uiteengezet dat het in deze bepalingen neergelegde non-discriminatiebeginsel meebrengt dat de Staat enkel onderscheid mag maken tussen kinderen door het gedrag van ouders aan een kind toe te rekenen, als deze benadering kan worden gerechtvaardigd omdat het (1) een legitiem doel dient, en (2) het middel in het licht van dat doel (a) geschikt, (b) noodzakelijk en (c) evenwichtig (proportioneel) is. Dit sluit aan bij de rechtspraak van het EHRM over artikel 14 EVRM.<sup>60</sup> De Afdeling overwoog:

*"Door het tegenwerpen van een contra-indicatie wordt mogelijk het beginsel van non-discriminatie aangetast, zodat ook wordt getoetst of het aldus gemaakte onderscheid tussen kinderen met en kinderen zonder gezinsleden op wie een contra-indicatie van toepassing is, een gerechtvaardigd doel dient. Als dat het geval is, toetst de Afdeling of het gemaakte onderscheid geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is om het gerechtvaardigde doel te bereiken. Daardoor kan worden vastgesteld of het aan het kind toerekenen van het handelen en nalaten van een gezinslid al dan niet evenredig is."<sup>61</sup> (onderstreping toegevoegd)*

<sup>58</sup> Zie recent ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290, r.o. 8.8.1 en 8.8.4-8.8.8.  
<sup>59</sup> Zie nader de dagvaarding, nr. 157 onder verwijzing naar N. Jak, *Semipublieke instellingen* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 228: dit geldt zowel voor semipublieke instellingen die kunnen worden aangemerkt als 'governmental organisation' in de zin van artikel 34 lid 1 EVRM, als voor semipublieke instellingen waarvan het handelen tot de verantwoordelijkheid van de staat kan worden gerekend: "Semipublieke instellingen die kunnen worden aangemerkt als 'governmental organisation' in de zin van artikel 34 lid 1 EVRM vallen buiten het klachtrecht. Dergelijke instellingen zijn in verticale zin gebonden aan het EVRM. [...] Semipublieke instellingen waarvan het handelen tot de verantwoordelijkheid van de staat kan worden gerekend, zijn eveneens verticaal gebonden aan het EVRM." Voor de eerste categorie is van belang "haar juridische status en de rechten die daaraan verbonden zijn, de aard van de activiteiten die zij verricht en de context waarin dat gebeurt en, ten slotte, de mate van onafhankelijkheid van de politieke autoriteiten", zie ook EHRM 23 september 2003, 53984/00 (*Radio France e.a./Frankrijk*), r.o. 26. Voor de tweede categorie is van belang of sprake is van "cruciale overheidsinvloed op de betrokken private rechtspersoon.", zie ook: EHRM 1 maart 2005, 22860/02 (*Wos/Polen*), r.o. 72-73. De drinkwaterbedrijven vallen in beide categorieën.

<sup>60</sup> S. Besson en E. Kleber, 'Art.2 The Right to Non-Discrimination', p.43-4, in: J. Tobin, *The UN Convention on the rights of the child: a commentary*, Oxford: Oxford University Press. Besson en Kleber benadrukken de overeenkomsten tussen artikel 14 EVRM en artikel 2 IVRK. De CRvB heeft ook eerder geoordeeld dat de maatstaven voor de toetsing aan artikel 14 EVRM ook gelden voor artikel 2 IVRK (CRvB 11 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1070). Zie daarover ook: Raad van Europa, *EHRM Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention* (2022), p. 16.

<sup>61</sup> ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290, r.o. 13.

73. De rechtbank is aan deze toets voorbijgegaan. De rechtbank verwijst in rov. 4.16 slechts naar de (gedeelde) verantwoordelijkheid van de Staat en de ouders voor het kind op grond van art. 18 IVRK – waarover meer in paragraaf 3.3 – en stelt dat het IVRK de Staat niet voorschrijft te voorkomen dat *"een kind nadeel ondervindt van de keuzes van zijn ouders, zoals in het geval van wanbetaling de keuze om al dan niet in overleg met (schuld)hulpverlening tot een betalingsregeling te komen"*.<sup>62</sup>
74. Dit is onjuist. Omdat bij afsluiting onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen met ouders die de waterrekening wel en niet (kunnen) betalen, wordt direct of indirect onderscheid gemaakt op basis van in art. 2 IVRK en art. 14 EVRM genoemde factoren, namelijk maatschappelijke afkomst, welstand ("*property*") of een andere omstandigheid betreffende de ouders. De Staat en de drinkwaterbedrijven dienen daarom aan te tonen dat dit onderscheid een legitiem doel dient en dat dit onderscheid geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is om dit doel te bereiken.<sup>63</sup> Dat is niet het geval. Defence for Children en NJCM lichten dit toe.
75. Vooropgesteld: in deze zaak is sprake van ongelijke behandeling van kinderen. Enkel kinderen van wie de ouders de waterrekening niet betalen worden immers afgesloten van de watertoevoer.
76. De Staat en de drinkwaterbedrijven dienen te stellen en te bewijzen dat deze ongelijke behandeling de hierboven beschreven toets kan doorstaan.<sup>64</sup> Uit de conclusies van antwoord van de Staat en de drinkwaterbedrijven volgt dat zij met deze ongelijke behandeling beogen het drinkwater voor alle huishoudens betaalbaar te houden. Hoewel dit een legitiem doel kan opleveren, kan het gemaakte onderscheid het tweede deel van de toets niet doorstaan: dat het onderscheid tussen kinderen (a) geschikt, (b) noodzakelijk en (c) evenwichtig is om het door hen beoogde doel te bereiken. Het enige dat de Staat en de drinkwaterbedrijven op dit punt hebben aangedragen, is – in de woorden van de Minister – dat bij een verbod op afsluiting van kinderen *"de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet meer is*

<sup>62</sup> Vonnis, r.o. 4.16.

<sup>63</sup> Zie de Siracusa principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, par. 10 en 12. Zie verder de vaste jurisprudentie van het EHRM: EHRM 29 april 1999, 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (*Chassagnou e.a. / Frankrijk*); EHRM 16 maart 2010, 15766/03 (*Orsus e.a. / Kroatië*), en EHRM 24 januari 2017, 60367/08 en 9611/11 (*Khamtokhu en Aksenchik / Rusland*).

<sup>64</sup> Zie voetnoot hierboven.



*geborgd*". Hiermee hebben zij echter niet aan hun stelplicht en bewijslast voldaan.

77. Zoals hiervoor toegelicht in nr. 62-64, is namelijk gebleken dat voor de stelling van de Minister elke onderbouwing ontbreekt. De Staat heeft ook in deze procedure niet onderhouden dat het gemaakte onderscheid tussen kinderen geschikt, laat staan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Dat blijkt, zoals reeds toegelicht, ook uit de praktijk in de omringende landen en de Nederlandse praktijk tijdens de coronapandemie. De Staat heeft bovendien andere, voor het kind minder ingrijpende middelen voorhanden om betaling van de vordering af te dwingen (zie paragraaf 2.4 hierboven).
78. Bovendien hebben de Staat en de drinkwaterbedrijven niet toegelicht waarom het gemaakte onderscheid, dat ertoe leidt dat kinderen die reeds in armoede opgroeien van hun eerste levensbehoefte worden afgesneden, evenwichtig is. Defence for Children en NJCM kunnen zich ook niet voorstellen hoe dat in een land als Nederland – waar iedereen thuis toegang heeft tot water – het geval is en zou kunnen zijn.
79. De slotsom is dat de Staat<sup>65</sup> en de drinkwaterbedrijven in strijd met art. 2 IVRK en art. 14 EVRM, en dus ook onrechtmatig, handelen wanneer zij kinderen van het water afsluiten omdat hun ouders de rekening niet (kunnen) betalen. Ook om deze reden kan het Vonnis niet in stand blijven.

#### **3.4 Grief 4: Art. 18 IVRK maakt niet dat de overheid zich aan haar verplichtingen kan onttrekken als ouders/verzorgers tekortschieten in hun primaire verantwoordelijkheid**

80. De rechtbank wijst in rov. 4.16 van het Vonnis op art. 18 IVRK om te verantwoorden dat in Nederland kinderen worden afgesloten vanwege de keuzes van hun ouders:

*"Daarbij moet ook in het oog gehouden worden dat de primaire verantwoordelijkheid voor het welzijn van kinderen bij de ouders/verzorgers ligt. Ook dat is vastgelegd in het IVRK, in artikel 18. (...) Het IVRK schrijft de Staat niet voor om te voorkomen dat een kind nadeel ondervindt van de keuzes van zijn ouders, zoals in het geval van wanbetaling de keuze om al of niet in overleg met (schuld)hulpverlening tot een betalingsregeling te komen."*

---

<sup>65</sup> De Staat is in dit verband tevens aansprakelijk voor het handelen van de drinkwaterbedrijven. Zie Dagvaarding, nr. 150-152.

81. De slotzin van deze overweging stuit Defence for Children en NJCM eerlijk gezegd tegen de borst. Het IVRK schrijft wel degelijk voor dat kinderen in beginsel geen nadeel mogen ondervinden van verkeerde keuzes van hun ouders – dat is een van de grondbeginselen van art. 2 IVRK. De kern van het IVRK is dat kinderen *zelfstandige* rechten hebben, die in beginsel juist *niet* afhankelijk zijn van het doen en laten van hun ouders. Hierop ziet Grief 3.
82. De rechtbank suggereert met deze overweging echter ook dat de primaire verantwoordelijkheid van de ouders op grond van art. 18 IVRK een valide reden is voor de overheid om zich aan haar verplichtingen te onttrekken. Die suggestie is onjuist.
83. Op grond van art. 18 lid 1 IVRK rust inderdaad de primaire verantwoordelijkheid voor de *opvoeding* en *ontwikkeling* van het kind bij hun ouders:<sup>66</sup>

*"(...) Parents or, as the case may be, legal guardians, have the primary responsibility for the upbringing and development of the child. The best interests of the child will be their basic concern."*

84. Op basis van lid 2 *deelt* de overheid deze verantwoordelijkheid echter met de ouders, en heeft de overheid bovendien *zelfstandige* verplichtingen. Lid 2 bepaalt (terecht) niet dat deze verplichtingen van de overheid vervallen als de ouders in hun primaire verantwoordelijkheden voor het kind tekortschieten<sup>67</sup>:

*"For the purpose of guaranteeing and promoting the rights set forth in the present Convention, States Parties shall render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities and shall ensure the development of institutions, facilities and services for the care of children." (onderstreping toegevoegd)*

85. Hoe de ouders ook invulling geven aan hun primaire verantwoordelijkheid voor de *opvoeding* en de *ontwikkeling* van hun kind, de uiteindelijke (en primaire) verantwoordelijkheid om de *rechten* van het kind op grond van het IVRK te beschermen, respecteren en verwezenlijken ligt bij de verdragspartijen. Art. 2 IVRK is hiervan een uitdrukking, en dit is recent

---

<sup>66</sup> Zie ook 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 ("**Tobin en Cashmore; commentary article 18**") (**Productie 46**), p. 663.

<sup>67</sup> Artikel 18 lid 1 en lid 2 IVRK. Vgl. ook Tobin en Cashmore; commentary article 18 (**Productie 46**), p. 664.

ook treffend verwoord in een recente gezamenlijke verklaring van het VN-Kinderrechtencomité en andere kinderrechtenexperts:

*"Today, we remind all States that children are full human rights holders, independently from parents or guardians, and are entitled to special protection under international human rights law, in particular under the Convention on the Rights of the Child (CRC), the most widely ratified human rights treaty in history with 196 States parties. (...)*

*We emphasize that Member States have the primary responsibility to protect, respect, and fulfill children's rights, both in times of peace and in times of war. Whatever their age, gender, or status; whatever country they live in; or wherever they come from, all children are entitled to all their human rights, including the right to life, survival, and development; the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health, including mental health"<sup>68</sup>*  
(onderstreping toegevoegd)

86. Art. 18 IVRK legt dus evengoed verplichtingen op aan de Staat en de drinkwaterbedrijven. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen (i) gedeelde verplichtingen<sup>69</sup> en (ii) eigen verplichtingen.
87. Ad (i): op grond van art. 18 lid 2 IVRK dient de overheid "*passende bijstand*" te verlenen aan ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de opvoeding. De overheid moet op basis van deze gedeelde verantwoordelijkheid de omstandigheden creëren waarin de ouder kan zorgen voor de best mogelijke ontwikkeling van het kind.<sup>70</sup> Dit kan bestaan in het opstellen van beleid en wet- en regelgeving door de Staat, maar ook in meer concrete ondersteuning in individuele gevallen.
88. Dit geldt op grond van art. 27 lid 3 IVRK ook voor het recht op een toereikende levensstandaard van het kind, dat mede een recht op water omvat. De overheid moet "*passende maatregelen*" nemen om de ouders te helpen dit recht te verwezenlijken "*en voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting*" (onderstreping toegevoegd). Als de ouders tekortschieten in hun primaire verantwoordelijkheid, ontheft dit de overheid dus niet van haar

<sup>68</sup> OHCHR, *Children have specific rights and should be protected at all times*, UN experts, 6 oktober 2022, <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/10/children-have-specific-rights-and-should-be-protected-all-times-un-experts>.

<sup>69</sup> De Staat spreekt zelf ook van een gedeelde verantwoordelijkheid. Zie: CvA Staat, nr. 5.3.14.

<sup>70</sup> Tobin en Cashmore; commentary article 18 (**Productie 46**), p. 648.

verplichting om passende bijstand en maatregelen te nemen. Aldus ook de Centrale Raad van Beroep

*"Weliswaar blijkt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 27, derde lid, van het IVRK dat de verdragsstaten bij de behartiging van de belangen van kinderen rekening mogen houden met de plichten en verantwoordelijkheden van - voor zover hier van belang - de ouders, maar uit artikel 27, derde lid, van het IVRK blijkt ook dat de overheid passende maatregelen moet nemen om ouders te helpen het recht van kinderen op een toereikende levensstandaard te verwezenlijken."<sup>71</sup> (onderstreping toegevoegd)*

89. Zoals hieronder in Grief 5 wordt toegelicht, brengt dit in deze zaak onder meer mee dat de Staat en drinkwaterbedrijven zich niet van hun verplichtingen op basis van art. 27 IVRK kunnen onttrekken als ouders de rekening niet betalen. Defence for Children en NJCM menen dat de gedeelde verantwoordelijkheid van de Staat en drinkwaterbedrijven in dat geval meebrengt dat zij het kind – dat in dat geval, wanneer de ouders hebben 'gefaald', voor de drinkwatervoorziening volledig afhankelijk is van de drinkwaterbedrijven – niet van het water afsluiten, maar in de primaire levensbehoeften van het kind blijven voorzien.<sup>72</sup>
90. Ad (ii): uit het tweede deel van art. 18 lid 2 IVRK volgt dat de Staat en de drinkwaterbedrijven systeemverantwoordelijken zijn voor het verlenen van bepaalde voorzieningen en diensten. Dit zijn eigen verantwoordelijkheden van de verdragspartijen, die dan ook niet op enige wijze worden gedeeld met de ouders. Zie hierover ook Tobin en Cashmore in het Oxford-commentaar op het IVRK:

*"The Convention provides clear lines of demarcation as to those areas where parents hold primary responsibility. They are the development and upbringing of a child under article 18, the conditions necessary for a child's development under article 27(2) and the responsibility to provide appropriate direction in the exercise of a child's rights under the Convention (article 5). With respect to those other matters that are dealt with under the Convention, such as education and health care, the state can enlist the support and assistance of parents but it cannot abdicate or*

<sup>71</sup> CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197.

<sup>72</sup> Defence for Children en NJCM merken in dat kader ook op dat schuldhulpverlening niet voor iedereen een passende oplossing is. Recent is bovendien gebleken dat ouders – bijvoorbeeld door de stijgende energierekening – uit de schuldhulpverlening dreigen te vallen. Zie: NOS, 'Mensen dreigen uit schuldhulpverlening te vallen door hoge energierekening', 3 september 2022, <https://nos.nl/artikel/2443084-mensen-dreigen-uit-schuldhulpverlening-te-vallen-door-hoge-energierekening>.

*transfer its legal responsibility to secure these rights*<sup>73</sup>  
(onderstreping toegevoegd)

91. De verplichtingen die voortvloeien uit art. 24 IVRK (waaronder de uitdrukkelijke verplichting om kinderen te voorzien van zuiver drinkwater) vallen in deze laatste categorie. Dit betekent dat de overheid uiteindelijk verantwoordelijk is en blijft voor de verwezenlijking van deze rechten, en ouders slechts kunnen vragen de verwezenlijking van dit recht te *faciliteren*.<sup>74</sup> Lukt dit een ouder om welke reden dan ook niet, dan laat dit de verdragsverplichtingen van de Staat en drinkwaterbedrijven onverlet.
92. De rechtbank oordeelt in rov. 4.16 van het Vonnis dan ook ten onrechte dat de primaire verantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening bij de ouders van het kind rust en dat de Staat niet gehouden is te voorkomen dat het kind nadeel ondervindt van de keuzes van zijn ouders. Uiteindelijk is de drinkwatervoorziening op grond van art. 24 IVRK de verantwoordelijkheid van de Staat en de drinkwaterbedrijven, ongeacht de opstelling van de ouders. En hoe dan ook zijn de Staat en de drinkwaterbedrijven, zoals hiervoor uiteengezet, verplicht om passende bijstand te verlenen aan de ouders, die er in dit geval – wanneer ouders hebben 'gefaald' – in bestaat dat het kind niet van het water wordt afgesloten. Defence for Children en NJCM zullen dit nu nader toelichten.
- 3.5 Grief 5: De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met het recht van kinderen op water van onder meer art. 24 en 27 IVRK**
93. Art. 24 IVRK codificeert het recht van het kind op de grootste mate van gezondheid en de daarvoor benodigde voorzieningen. Lid 1 bepaalt voorts dat de verdragspartijen ernaar streven dat geen enkel kind toegang tot deze voorzieningen wordt onthouden.
94. In lid 2 hebben de verdragspartijen op zich genomen passende maatregelen te nemen ter verwezenlijking van dit recht. In dat verband noemt lid 2 ook een aantal concrete maatregelen die de verdragspartijen moeten nemen, waaronder (uitdrukkelijk) de verplichting om kinderen te voorzien van zuiver drinkwater. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 van deze memorie, is zuiver drinkwater namelijk onmisbaar voor het leven en de gezondheid van kinderen:

---

<sup>73</sup> Tobin en Cashmore; commentary article 18 (**Productie 46**), par. II B2.

<sup>74</sup> Door te betalen voor water en door mee te werken met de procedures van de drinkwaterbedrijven om afsluiting te voorkomen.

*"1. States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services.*

*2. States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures: (...)*

*c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution;" (onderstreping toegevoegd)*

95. Het kinderrecht op water kan daarnaast worden afgeleid uit art. 27 IVRK. Op grond van art. 27 lid 1 IVRK dienen de verdragspartijen te verzekeren dat het kind een levensstandaard heeft die toereikend is voor een goede lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling. Het recht op water is inherent verbonden aan die vereiste levensstandaard. Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 is water onmisbaar voor de ontwikkeling van kinderen in brede zin.

*Kinderen hebben een zelfstandig recht op water*

96. Art. 24 en 27 IVRK verlenen kinderen een specifiek, zelfstandig recht op water. Het is niet in geschil tussen partijen dat het recht op water een mensenrecht is.<sup>75</sup> Kinderen zijn echter extra kwetsbaar en voor de voorziening van deze eerste levensbehoefte afhankelijk van anderen. Het is dan ook niet zonder reden dat kinderen een zelfstandig recht op water hebben, onafhankelijk van dat van hun ouders. Het is bovendien evident dat dit zelfstandige recht van kinderen op water zich in beginsel ertegen verzet dat kinderen van het water worden afgesloten, en zich in ieder geval in zoverre leent voor rechtstreekse toepassing in de Nederlandse rechtsorde.
97. De rechtbank heeft dit miskend in rov. 4.17-4.18 van het Vonnis. Ten eerste oordeelt de rechtbank ten onrechte dat kinderen geen *zelfstandig* recht op water hebben. Dat kinderen een zelfstandig recht op water

---

<sup>75</sup> Vgl. r.o. 4.2. van het Vonnis. En dat is het ook: zie art. 11 en 12 IVESCR. Zie: General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 4, 12. Ook volgens het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten ("**CESCR**") wordt het recht op water van kinderen, naast artikel 11 en 12 IVESCR, erkend in artikel 24 IVRK. Zie: Zie General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 4.

hebben, volgt echter al uit het (onomstreden) feit dat *alle* mensen – waaronder kinderen als zelfstandige rechtssubjecten – een mensenrecht op water hebben. Dat kinderen daarnaast op grond van art. 24 en 27 IVRK een specifiek eigen recht op water hebben, is eveneens onomstreden.

98. Ten tweede oordeelt de rechtbank ten onrechte dat art. 24 IVRK geen rechtstreekse werking zou hebben, omdat het te bereiken resultaat niet zo nauwkeurig zou zijn omschreven dat het artikel in de nationale rechtsorde als objectief recht kan worden toegepast. Er kan echter wel degelijk worden vastgesteld dat deze bepaling zich verzet tegen *afsluiting* van kinderen en dat de verplichting van art. 24 lid 2 IVRK (in samenhang met de overige bepalingen van het IVRK) in elk geval in die zin voldoende nauwkeurig is omschreven. Het gegeven dat art. 24 lid 2 IVRK de verdragspartijen verplicht effectieve maatregelen te nemen om kinderen van zuiver drinkwater te voorzien, staat hier uiteraard niet aan in de weg. Afsluiting van kinderen leidt tenslotte tot een tegengesteld resultaat.<sup>76</sup>
99. Ten derde gaat de rechtbank uit van een te beperkte interpretatie van het recht van kinderen op water. Hier zullen Defence for Children en NJCM uitvoeriger bij stilstaan.
100. Art. 24 en 27 IVRK geven zoals gezegd invulling aan het internationaal erkende recht op water in de specifieke context van kinderen.<sup>77</sup> Dit internationale recht op water komt er in de kern op neer dat voor ieder persoon (en in grotere mate voor kinderen) de watertoevoer voldoende moet zijn ('*availability*'), van een zekere kwaliteit ('*quality*'), en toegankelijk ('*accessibility*').<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Vgl. het bekende Rookverbod-arrest over het terugdraaien van het rookverbod voor kleine cafés. Art. 8 lid 2 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging verplichtte de Staat 'slechts' tot een effectieve bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook op de door het artikellid aangeduide plaatsen. Dit staat er echter niet aan in de weg dat deze bepaling in elk geval in die zin onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is omschreven, dat zij zich verzet tegen de alsnog gemaakte uitzondering voor kleine cafés; HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928.

<sup>77</sup> Blijkens artikel 31 lid 3 sub c van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 1969 (het "**Verdrag van Wenen**") moet bij de interpretatie van het IVRK immers rekening worden gehouden met andere toepasselijke verdragen, zoals art. 11 en 12 IVESCR, art. 8 en 3 EVRM (Grievens 6 en 8) en de Unierechtelijke verplichtingen van Nederland (Grief 7). Vgl. EHRM (GC), appl. no. 46221/99 (*Ócalan/Turkije*), par. 163. Daarbij is de General Comment No. 15 van het CESCR over het recht op water gezaghebbend (**Productie 37**). Vgl. ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415, r.o. 3.1.

<sup>78</sup> General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 12. Zie deze criteria ook in de richtlijnen van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties uit 2005: E/CN.4/Sub.2/2005/25, p. 6.

101. Wat *voldoende water* is (criterium 1), is afhankelijk van enkele basisprincipes.<sup>79</sup> Aan meer welvarende landen, zoals Nederland, worden daarbij strengere eisen gesteld, omdat zij meer middelen tot hun beschikking hebben.<sup>80</sup> Uit dit criterium volgt in ieder geval dat redelijkerwijs voldoende water beschikbaar moet zijn voor persoonlijk en huishoudelijk gebruik, waaronder begrepen drinkwater, sanitaire voorzieningen, het wassen van kleding, voedselvoorbereiding en persoonlijke en huishoudelijke hygiëne.<sup>81</sup> Het gaat dus niet alleen om de behoefte aan water om te drinken: het recht op water kent een veel breder toepassingsbereik. De Minister sluit in dat kader aan bij de minimumnormen van de WHO (zie par. 2.1).
102. Toegankelijkheid (criterium 3) behelst gelijke toegang tot water, op toegankelijke plekken en tegen een betaalbare prijs.<sup>82</sup> Voor toewijzing van de vorderingen van Defence for Children en NJCM is echter ook niet nodig dat sprake is van een recht op *gratis* water. Defence for Children en NJCM betogen alleen dat het onrechtmatig is om kinderen van het water *af te sluiten*. Hun ouders zullen in het huidige systeem de rekening uiteindelijk gewoon moeten betalen.
103. In aanvulling hierop dient bij de uitleg van het recht van kinderen op water, zoals neergelegd in art. 24 en 27 IVRK, rekening te worden gehouden met de kwetsbare en afhankelijke positie van kinderen. Kinderen hebben immers recht op "*bijzondere zorg en bijstand*".<sup>83</sup> De Staat stelt dat zelf ook in de beleidsnota drinkwater 2021-2026:
- "Veilig en betaalbaar drinkwater moet toegankelijk zijn voor iedereen, met speciale aandacht voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen"*<sup>84</sup> (onderstreping toegevoegd)
- Afsluiting is in strijd met het recht van kinderen op water*
104. Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat het recht van kinderen op water zich ertegen verzet dat de levering van drinkwater wordt beëindigd op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen, omdat dit ertoe leidt dat er *onvoldoende* water beschikbaar is voor het (kwetsbare)

<sup>79</sup> General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 12.

<sup>80</sup> Vgl. General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nrs. 17-19.

<sup>81</sup> General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 12.

<sup>82</sup> General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 12.

<sup>83</sup> Zie de considerans bij het IVRK, welke ook in acht moet worden genomen bij de interpretatie van het IVRK (zie art. 31 lid 2 WVV).

<sup>84</sup> Beleidsnota drinkwater 2021-2016, p. 44, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 27625, nr. 530.



kind, terwijl van het kind niet kan worden verwacht dat het zelf voorziet in de drinkwatervoorziening.

105. Ten eerste handelen de Staat en de drinkwaterbedrijven dan in strijd met de *negatieve verplichtingen* die voortvloeien uit het recht van kinderen op water.
106. Gelet op het zelfstandige recht van kinderen op water is niet-betaling door de ouders geen voldoende rechtvaardiging om het kind de toegang tot water te ontzeggen (vgl. Grieven 3 en 4).
107. Bovendien mag in geen geval een individu, laat staan een kind, toegang tot de minimale basisbehoeften worden ontzegd:

*"Where such action [interference with the right to water] is based on a person's failure to pay for water their capacity to pay must be taken into account. Under no circumstances shall an individual be deprived of the minimum essential level of water"<sup>85</sup> (onderstreping toegevoegd)*

108. Ten tweede schieten de Staat en de drinkwaterbedrijven tekort in hun *positieve verplichtingen* die voortvloeien uit het recht van kinderen op water en in het bijzonder art. 24 en 27 IVRK.
109. Enerzijds dient de Staat te voorkomen dat derden – in dit geval: de drinkwaterbedrijven – inbreuk maken op het recht op water. Dit kan bijvoorbeeld door invoering van toereikende wetgeving en beleid.<sup>86</sup>
110. Anderzijds zien de positieve verplichtingen op het mogelijk maken van toegang tot de watervoorziening voor kwetsbare delen van de bevolking, zoals kinderen:

*"States parties are also obliged to fulfil (provide) the right when individuals or a group are unable, for reasons beyond their control, to realize that right themselves by the means at their disposal"*

---

<sup>85</sup> General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 56 (vgl. nr. 21).

<sup>86</sup> General Comment 15 IVESCR (**Productie 37**), nr. 23. Zie ook CRC Comment No. 15, p.12: "Safe and clean drinking water and sanitation are essential for the full enjoyment of life and all other human rights. 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".

*"In particular, States parties should take steps to ensure that: [...] Children are not prevented from enjoying their human rights due to the lack of adequate water in educational institutions and households or through the burden of collecting water."<sup>87</sup>*  
(onderstropping toegevoegd)

111. Ook hier zullen wetgeving en beleid (in concrete gevallen) moeten waarborgen dat ook bij kinderen aan de minimumeisen die het recht op water stelt (zie randnummers 100-102), wordt voldaan.
112. Dat is echter niet het geval. De Regeling Afsluitbeleid staat immers toe dat kinderen worden afgesloten van de watertoevoer als hun ouders de rekening niet betalen, waardoor het kind geen toegang heeft tot voldoende drinkwater. Dit terwijl de Regeling Afsluitbeleid bovendien geen regels biedt om te waarborgen dat in concrete gevallen het belang van het kind wordt meegewogen.
113. Defence for Children en NJCM wijzen in dat kader ook op conclusies van de Speciale Rapporteur voor Water en Mensenrechten van de Verenigde Naties ten aanzien van afsluitingen van huishoudens in Portugal. Hieruit volgt (indirect) dat ook de Nederlandse Regeling Afsluitbeleid niet toereikend is:

*"Whilst the Special Rapporteur accepts that Portugal has in place a set of procedural safeguards which prevent arbitrary disconnections, and which may help to assist those whose water and sanitation services are at risk of disconnection due to an inability to pay, he remains concerned by the lack of action on the part of the Government to enact a legal prohibition of disconnections in situations where users lack the means to pay their bills. Although procedural safeguards for disconnections, and mechanisms such as debt assistance and social tariffs, are vital for ensuring due process and can assist in promoting affordability, such cannot replace a prohibition on disconnections for those who are unable to pay. Indeed, particularly for those in vulnerable situations, even substantial reductions in their tariffs may not make these services affordable. The lack of actions taken to introduce a prohibition on disconnections implies that the financial protection of providers and their interests prevail over the human rights of users, particularly those who are in vulnerable situations. Whilst, clearly, the potential for such a prohibition on water and sanitation cut-offs to be abused by those who are able, but unwilling, to pay for their water and sanitation services must be borne in mind, failing to introduce such a prohibition is a disproportionate response to the risks*

---

<sup>87</sup> General Comment 15 IVESCR (Productie 37), nr. 25 respectievelijk nr. 16.

***posed**, as alternative strategies can be utilised to protect against abuse "88 (onderstreping en nadruk toegevoegd)*

114. Uit de positieve verplichtingen van de Staat en drinkwaterbedrijven volgen bovendien dat, juist indien ouders niet de rekening meer (kunnen) betalen, het aan de Staat en drinkwaterbedrijven is om voldoende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat kinderen in dergelijke huishoudens alsnog worden voorzien van het minimumniveau aan water. Dit vloeit ook voort uit art. 18 lid 2 en art. 27 lid 3 IVRK (Grief 4).
115. Defence for Children en NJCM wijzen ook op de verklaring van twee VN rapporteurs over de situatie in Detroit in 2014:

*"We suggest that the City of Detroit restore water connections to residents unable to pay and vulnerable groups of people, stop further disconnections of water when residents are unable to pay, and provide them the opportunity to seek assistance that must be made available through social assistance schemes (...) We suggest that the City of Detroit provide urgent measures, including financial assistance, to ensure access to essential water and sanitation (minimum amount of water necessary for personal and domestic uses, which should be about 100 liters per person per day) and to housing when people are unable, for reasons beyond their control, to cover the costs themselves. In such measures, protection of vulnerable groups of people (those with disabilities, chronic illnesses, **with children**, etc) must be prioritized"89 (onderstreping en nadruk toegevoegd)*

116. Waterzakken of jerrycans – als hierop al aanspraak wordt gemaakt – met 12 liter per kind (dat wil zeggen drie liter per dag)<sup>90</sup> volstaan hiervoor niet, omdat dit volgens de WHO-normen niet eens toereikend is om op korte termijn te overleven.<sup>91</sup> De rechtbank Den Haag overwoog recent in het kader van de overschrijding van *geumormen* dat "*geen redelijke discussie*" kan bestaan over de onrechtmatigheid van een situatie als die situatie normatief als "*zeer slecht*", "*extreem slecht*", "*onvoldoende*" of

---

<sup>88</sup> Report of the Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation, Follow-up on the visit of the Special Rapporteur to Portugal, 30 August 2019, A/HRC/42/47/Add.3, (**Productie 68**), nr. 52-3.

<sup>89</sup> Joint Press Statement by Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living and to right to non-discrimination in this context, and Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation Visit to city of Detroit (United States of America) 18-20 October 2014, <https://www.ohchr.org/en/statements/2014/10/joint-press-statement-special-rapporteur-adequate-housing-component-right>.

<sup>90</sup> *Stcr.* 2018, 26271 (**Productie 10**), p. 6.

<sup>91</sup> Zie hoofdstuk 2.1 hierboven.

"ruim onvoldoende" wordt bestempeld.<sup>92</sup> Gelet op de algemeen aanvaarde en door de Minister onderschreven WHO-normen (20-25 liter per dag voor overleving op korte termijn, en 50-100 liter om te voldoen aan de basisbehoeften en zeer ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen), moet worden geconcludeerd dat drie liter per kind per dag volstrekt onvoldoende (en onrechtmatig) is.

117. De Staat en de drinkwaterbedrijven schieten dus ook tekort in hun positieve verplichtingen op grond van art. 24 en 27 IVRK. Van hen wordt méér verlangd, zowel bij het opstellen van wetgeving en beleid als bij afsluitingen in individuele gevallen.
118. De slotsom is dat de Nederlandse afsluitpraktijk *in algemene zin* in strijd is met het recht van kinderen op water, zoals dat onder meer voortvloeit uit art. 24 en 27 IVRK. Zoals toegelicht in Grief 1, zien hierop de primaire vorderingen onder (b)-(e).
119. Voor zover er in concrete gevallen uitzonderingen op het voorgaande denkbaar zouden zijn, zou dat in de Nederlandse context slechts het geval kunnen zijn indien (i) bij de beslissing tot afsluiting in dat geval het belang van het betreffende kind als eerste overweging is meegenomen (zie Grief 2), (ii) vaststaat dat de afsluiting in dat geval er in de praktijk niet toe leidt dat er *onvoldoende* water beschikbaar is voor het kind, en (iii) de afsluiting geen structureel karakter heeft (zie Grief 8). Hierop zien de subsidiaire vorderingen van de eis.

### 3.6 Grief 6: De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met art. 8 EVRM

120. Afsluiting van kinderen is ook strijd met art. 8 EVRM, dat het recht op privé- en gezinsleven beschermt. Art. 8 EVRM komt in het geding als een veroorzaakte inbreuk direct en voldoende serieus is.<sup>93</sup> Als een kind zich thuis niet meer kan wassen, geen water meer kan drinken of gekookt voedsel kan eten, maakt dit de normale ontwikkeling van het gezins- en

<sup>92</sup> Rb. Den Haag 14 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119: "*De rechtbank neemt als uitgangspunt – waarover volgens haar toch geen redelijke discussie zou kunnen bestaan – dat het onacceptabel is individuen min of meer permanent bloot te stellen aan een woonomgeving waarvan de milieukwaliteit 'zeer slecht' of 'extreem slecht' is geworden en de milieugezondheidskwaliteit 'onvoldoende' of 'ruim onvoldoende'.* Gezien de onder 4.14 genoemde cijfers is dat (op gebiedsniveau) aan de orde als de belasting 19,4 ou/m<sup>3</sup> of hoger bedraagt, waarin is verdisconteerd dat personen in bepaalde gebieden meer geurhinder moeten dulden. Een dergelijke belasting – die maar liefst ongeveer vier maal de (maximale) geurnorm in industriegebieden bedraagt – wordt in de hieronder volgende beoordeling dan ook als grenswaarde gehanteerd".

<sup>93</sup> Vgl. de redenering in bijvoorbeeld EHRM 4 september 2014, 42488/02 (*Dzemyuk/Oekraïne*), r.o. 77.

privéleven van het kind evident onmogelijk. Het gaat hierbij bovendien om 'persistent' en 'long-standing' medische en sociale gevolgen voor kinderen op de lange termijn (zie hoofdstuk 2).

121. De rechtbank overweegt in rov. 4.22 van het Vonnis dat de Staat op grond van art. 8 EVRM – afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval – in concrete, bijzonder nijpende situaties gehouden kan zijn maatregelen te treffen om afsluiting van drinkwater te voorkomen. De rechtbank miskent hier echter dat uit art. 8 EVRM niet enkel een *positieve* verplichting volgt om afsluiting te voorkomen maar eveneens *negatieve* verplichtingen om kinderen in de eerste plaats niet van de watertoevoer te (laten) afsluiten. Bovendien vormt afsluiting *in algemene zin* voor kinderen een bijzonder nijpende situatie gelet op de durende gevolgen op de lange termijn (zie par. 2.3), waardoor wel degelijk sprake is van een positieve verplichting. Defence for Children en NJCM gaan hieronder achtereenvolgens in op de negatieve verplichting en de positieve verplichting van de Staat c.q. drinkwaterbedrijven.
122. Uit de *negatieve verplichtingen* van art. 8 EVRM volgt dat de Staat en drinkwaterbedrijven enkel kinderen van de watertoevoer mogen (laten) afsluiten voor zover de inbreuk die hiermee wordt gemaakt gerechtvaardigd is. Daarbij is relevant of er sprake is van een redelijke verhouding (*fair balance*) tussen het maatschappelijk belang dat met de inbreuk wordt gediend, en het belang van de individuen die worden afgesloten.<sup>94</sup> Anders gezegd: de afsluiting moet noodzakelijk en proportioneel zijn. Uit paragraaf 3.2 volgt echter dat het belang van het kind geheel niet wordt meegenomen in deze belangenoverweging – laat staan als een eerste overweging, en uit paragraaf 3.3 blijkt dat afsluiting van kinderen niet noodzakelijk is, noch proportioneel. Hiermee is een schending van de negatieve verplichting van artikel 8 EVRM een gegeven.
123. Uit de uitspraak van het EHRM in *Hudorovič* volgt dat op grond van art. 8 EVRM de Staat en drinkwaterbedrijven ook *positieve verplichtingen* kunnen hebben om toegang tot voldoende en veilig (drink)water te borgen.<sup>95</sup> De uitgangspunten zijn in dat kader vergelijkbaar met de uitgangspunten bij negatieve verplichtingen:

---

<sup>94</sup> Artikel 8 lid 2 EVRM.

<sup>95</sup> EHRM 7 september 2020, 24816/14 en 25140/14 (*Hudorovič / Slovenië*).

*"The principles applicable to assessing a State's positive and negative obligations under the Convention are similar. Regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole, the aims in the second paragraph of Article 8 being of a certain relevance"*<sup>96</sup> (onderstreping toegevoegd)

124. Hierboven werd reeds vastgesteld dat de Staat en drinkwaterbedrijven bij afsluiting hun negatieve verplichtingen schenden. De beoordeling of daarmee ook sprake is van de schending van hun positieve verplichtingen houdt verder nauw verband met de gevolgen voor het kind:

*"The Court considers that the question whether any positive obligations were triggered in the present case and the scope of such obligations, which are the core issues to be examined on the merits, are closely linked to the specific circumstances of the case and their level of seriousness. There is therefore a strong tie between the question of applicability and the merits in the assessment of whether or not a private-life issue is raised in the present case."*<sup>97</sup> (onderstreping toegevoegd)

125. In geval van afsluiting is onmiskenbaar sprake van serieus nadelige gevolgen voor de kinderen, op de korte én lange termijn (zie par. 2.3).
126. Andere factoren die relevant kunnen zijn voor het aannemen van een positieve verplichting zijn (i) enerzijds kenmerken die verband houden met het individu of de groep (bijvoorbeeld de aard van het belang dat in het geding is) en (ii) anderzijds de gevolgen voor de Staat bij het aannemen van een positieve verplichting (bijvoorbeeld de belasting voor de Staat).<sup>98</sup>
127. Zo volgt uit een verduidelijking van de belangenafweging in *Hudorovič / Slovenië* – een uitspraak die specifiek gaat over het verzorgen van toegang tot water voor bepaalde groepen – dat de belangen van de (afgesloten) groep ten opzichte van de Staat sneller zullen prevaleren als (i) het individu of de groep dichtbij de publieke watervoorziening woont, of (ii) toegang tot de watervoorziening wordt belemmerd door juridische of economische barrières:

*"In conclusion, I consider that a long-standing denial of access to safe water, especially when the persons involved live in the relative vicinity of the public water supply, amounts to an interference with the right to respect for private and family life, and the enjoyment of one's home, under Article 8 of the Convention. The claim would be*

<sup>96</sup> EHRM 16 juli 2014, 37359/09 (*Hämäläinen / Finland*), r.o. 65.

<sup>97</sup> EHRM 7 september 2020, 24816/14 en 25140/14 (*Hudorovič / Slovenië*), par. 116.

<sup>98</sup> EHRM 16 juli 2014, 37359/09 (*Hämäläinen / Finland*), r.o. 66.

*stronger where the barriers to access are primarily of a legal or administrative nature, rather than based on public finance or other socio-economic considerations. The former situation has more in common with a standard negative interference with Convention rights than a positive obligation imposed on national authorities.*"<sup>99</sup>  
(onderstreping toegevoegd)

128. Beide factoren pleiten voor een positieve verplichting van de Nederlandse overheid om afsluiting van kinderen te voorkomen. Kinderen die worden afgesloten hebben – anders dan in de situatie van *Hudorovič* – in beginsel reeds toegang tot water in hun woning. *Afsluiting* is in zo'n geval het gevolg van juridische of economische barrières (namelijk opschorting van de levering wegens wanbetaling door de ouders). Het aannemen van een verplichting voor de Staat om *niet* af te sluiten gaat dan ook veel minder ver dan het aanleggen van nieuwe watervoorzieningen, zoals in *Hudorovič*.
129. Daarnaast volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat de Staat en drinkwaterbedrijven speciale aandacht moeten hebben voor, en extra bescherming moeten bieden aan, kwetsbare gezinnen door te voorzien in basisbehoeften en hulp te bieden (vgl. ook art. 18 IVRK), waarbij expliciet ook stromend water wordt genoemd<sup>100</sup>:

*"Ondanks de evidente materiële deprivatie die tijdens de verschillende bezoeken aan de woning van de verzoeker werd geconstateerd, hebben de lokale autoriteiten niet getracht deze tekorten aan te vullen door middel van aanvullende financiële bijstand om de basisbehoeften van het gezin te dekken (bijvoorbeeld in termen van voedsel, elektriciteit en stromend water) (...) In het geval van kwetsbare personen, moeten de autoriteiten bijzondere aandacht aan de dag leggen en hen verzekeren van extra bescherming."* (informele vertaling, onderstreping toegevoegd)

<sup>99</sup> Partly dissenting opinion bij EHRM 7 september 2020, 24816/14 en 25140/14 (*Hudorovič / Slovenië*), r.o. 9.

<sup>100</sup> EHRM 16 mei 2016, 72850/14 (*Soares de Melo/Portugal*), r.o. 106: "En dépit du dénuement matériel manifeste constaté au cours des différentes visites au domicile de la requérante, les autorités internes n'ont pas essayé de combler ces carences au moyen d'une aide financière supplémentaire afin de couvrir les besoins primaires de la famille (par exemple en matière d'alimentation, d'électricité et d'eau courante) et les frais d'accueil des enfants les plus jeunes dans des crèches familiales pour permettre à l'intéressée d'exercer une activité professionnelle rémunérée. (...) Dans le cas des personnes vulnérables, les autorités doivent faire preuve d'une attention particulière et doivent leur assurer une protection accrue." (onderstreping toegevoegd)

130. Zoals uiteengezet in Grief 5, schieten Staat en drinkwaterbedrijven dan ook tekort ten aanzien van deze positieve verplichtingen.<sup>101</sup>
131. Kortom, het afsluiten van water bij kinderen thuis en het hen actief ontzeggen van de toegang tot water vormt een inbreuk op art. 8 EVRM, omdat de afsluiting niet noodzakelijk of proportioneel is. De Staat en drinkwaterbedrijven nemen daarbij onvoldoende maatregelen om ouders te ondersteunen die klaarblijkelijk de waterrekening niet kunnen betalen – en hiervan ondervinden kinderen vergaande gevolgen voor hun privé- en gezinsleven.

### 3.7 Grief 7: De Nederlandse afsluitpraktijk is in strijd met het Unierecht

132. Het Nederlandse afsluitbeleid – en het handelen van de Staat en drinkwaterbedrijven – is bovendien in strijd met art. 16 van de herschikte Drinkwaterrichtlijn<sup>102</sup> en art. 24 lid 2 van het EU-handvest. Ook om deze reden kan het vonnis van de rechtbank niet in stand blijven.
133. De herschikte Drinkwaterrichtlijn is het resultaat van het eerste Europese burgerinitiatief, het Right2Water-initiatief, dat gericht is op toegang tot water binnen de Europese Unie. Het Europees Parlement heeft zich in de follow-up-resolutie naar aanleiding van het Right2Water-initiatief expliciet uitgesproken tegen de praktijk van gedwongen afsluitingen van watertoevoer, in het bijzonder wanneer dit te wijten is aan sociaaleconomische factoren:

*"[Het Europees Parlement] verzoekt de Commissie het belang van het mensenrecht op water en sanitaire voorzieningen en van water als een publiek goed en een fundamentele waarde voor alle EU-burgers te erkennen, evenals het feit dat water geen handelswaar is; uit zijn bezorgdheid over het feit dat sinds 2008, als gevolg van de financiële en economische crisis en het bezuinigingsbeleid, dat de armoede in Europa en het aantal huishoudens met een laag inkomen heeft doen toenemen, steeds meer mensen moeite hebben om hun waterrekening te betalen en dat betaalbaarheid een punt van toenemende zorg is; keert zich tegen de (gedwongen) afsluiting van de watertoevoer, en verzoekt de lidstaten om onmiddellijk een einde aan dergelijke toestanden te maken, wanneer deze te wijten zijn aan sociaaleconomische*

<sup>101</sup> Voorgaande mag geen "excessive or disproportionate burden" opleveren voor de Staat. Hiervan is geen sprake gelet op de noodzakelijkheidstoets omschreven in par. 3.2 en 3.3 van deze Memorie van Grieven. Zie over de toets bijvoorbeeld EHRM 2 december 2008, 2872/02 (K.U. / Finland), r.o. 48.

<sup>102</sup> Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking).



factoren bij huishoudens met een laag inkomen,"<sup>103</sup> (onderstreping toegevoegd)

134. Art.16 lid 1 van de herschikte Drinkwaterrichtlijn gebiedt de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om de toegang tot voor menselijke consumptie bestemd water te verbeteren of te handhaven voor iedereen, met name voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen. Kinderen die opgroeien in armoede behoren tot zo'n kwetsbare groep. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat zij weten welke personen geen of beperkte toegang hebben tot voor menselijke consumptie bestemd water, met inbegrip van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen, en daarvoor redenen geven.
135. De Europese lidstaten moeten de herschikte Drinkwaterrichtlijn op 12 januari 2023 hebben omgezet in nationale wetgeving. Voorafgaand aan die omzetting hebben de lidstaten echter al een verplichting om zich te weerhouden van maatregelen die het beoogde resultaat van de richtlijn in gevaar brengen.<sup>104</sup>
136. Door, in een land waar alle inwoners aangesloten zijn op het waternet, gezinnen met kinderen actief af te sluiten van het waternet, zonder enige zorgvuldige weging van omstandigheden van de betreffende kinderen, zetten de Staat en de drinkwaterbedrijven stappen terug in de collectieve maatregelen die binnen de Europese Unie dienen te worden genomen. In plaats van te werken naar universele toegang tot drinkwater voor iedereen, ongeacht sociaaleconomische omstandigheden, handelen ze in strijd met de beoogde resultaten van de herschikte Drinkwaterrichtlijn en brengen deze dan ook, nu de omzettingstermijn nog niet is verstreken, wezenlijk in gevaar. Dit is volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie in strijd met het Europese recht.
137. Aangezien de Nederlandse afsluitpraktijk valt binnen de werkingssfeer van de herschikte Drinkwaterrichtlijn, en daarmee dus van het Unierecht, is hier tevens het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing.<sup>105</sup> Het afsluiten van water bij gezinnen met minderjarige kinderen is specifiek in strijd met art. 24 lid 2 van het Handvest, dat stelt dat bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden

---

<sup>103</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 8 september 2015 over de follow-up van het burgerinitiatief "Right2Water," P8\_TA(2015)0924, punt 18.

<sup>104</sup> HvJ EU 18 december 1997, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628 (*Inter-Environnement Wallonie*), r.o. 45.

<sup>105</sup> HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 (*Åkerberg Fransson*).

verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, de belangen van het kind de eerste overweging vormen. Het staat echter vast dat de belangen van kinderen bij de vaststelling van de Regeling Afsluitbeleid géén eerste overweging hebben gevormd. Het staat ook vast dat drinkwaterbedrijven bij het besluit tot afsluiting de belangen van kinderen *systematisch niet* meewegen (zie Grief 2). De Staat en drinkwaterbedrijven handelen dus ook in strijd met het Handvest.

### 3.8 Grief 8: Het Nederlandse afsluitbeleid en de Nederlandse afsluitpraktijk zijn in strijd met art. 3 EVRM

138. Daarnaast is het afsluiten van de watervoorziening voor kinderen, indien dat langdurig gebeurt, in strijd met art. 3 EVRM. De rechtbank heeft in rov. 3.25 van het Vonnis miskend (i) dat dergelijke langdurige afsluitingen altijd in strijd zijn met art. 3 EVRM en (ii) dat de Staat in strijd met art. 3 EVRM handelt doordat zij niet aan haar positieve verplichting voldoet dergelijke afsluitingen te voorkomen.
139. Bij beantwoording van de vraag of sprake is van onmenselijke of vernederende behandeling ingeval van langdurige afsluiting van kinderen van water, dient te worden gekeken naar de omstandigheden van het geval, waaronder de duur van de behandeling en de lichamelijke en geestelijke gevolgen, maar ook de leeftijd en de gezondheid van het slachtoffer.<sup>106</sup> Overigens is niet vereist dat sprake is van lichamelijk of geestelijk letsel, maar is reeds sprake van onmenselijke of vernederende behandeling indien de behandeling getuigt van een gebrek aan respect voor menselijke waardigheid.<sup>107</sup> Een beperking of afsluiting van de toegang tot water, als een van de basisbehoeften, kan daarom leiden tot een schending van art. 3 EVRM.
140. Dit volgt ook uit de uitspraken van het EHRM in de zaken *Tadevosyan en Melnik*, waar het EHRM aannam dat de zeer beperkte toegang van gedetineerden tot water moest worden aangemerkt als *degrading treatment*.<sup>108</sup> Kinderen zijn, zoals deze gedetineerden, volledig afhankelijk van anderen voor de toegang tot zuiver drinkwater. Een langdurige afsluiting van kinderen van zuiver water getuigt dan ook van een gebrek aan respect voor de menselijke waardigheid van dat kind. Immers, de langdurige afsluiting van kinderen van water heeft in potentie grote

<sup>106</sup> EHRM 28 september 2015, 23380/09 (*Bouyid/België*), r.o. 86.

<sup>107</sup> EHRM 28 september 2015, 23380/90 (*Bouyid/België*), r.o. 87.

<sup>108</sup> EHRM 2 december 2008, 41698/04 (*Tadevosyan/Armenië*), r.o. 53; EHRM 26 maart 2006, 72286/01 (*Melnik/Oekraïne*), r.o. 107.

gevolgen voor de gezondheid en ontwikkeling van kinderen. Voor een baby kan gedurende langere periode onvoldoende flesvoeding worden gemaakt, kinderen moeten zonder te douchen of tanden te poetsen naar school, de wc kan niet worden doorgespoeld, en een meisje dat net ongesteld is geworden kan zich tot haar schaamte niet wassen.<sup>109</sup>

141. Zoals ook rechters Pavli en Kūris van het EHRM overwegen in de *partly dissenting opinion* bij *Hudorovič*, heeft het afsluiten van water bovendien vergaande effecten op de mentale gesteldheid van kinderen door het gevoel van vernedering dat bij een dergelijke afsluiting komt kijken. Volgens Pavli en Kūris is het afsluiten van gezinnen met kinderen daarom in principe in strijd met art. 3 EVRM:

*"a denial of, or a failure to provide, access to clean water and sanitation for extended periods of time might, in principle, constitute treatment prohibited by Article 3, especially where families with children are involved."*<sup>110</sup> (onderstreping toegevoegd)

142. Met de opmerking dat schrijnende situaties denkbaar zijn waarin art. 3 EVRM in het geding kan komen, onderkent ook de rechtbank impliciet dat langdurige afsluiting van water bij kinderen leidt tot een schending van art. 3 EVRM. De rechtbank heeft hier echter geen consequenties aan verbonden. Defence for Children en NJCM vragen het hof – als onderdeel van hun subsidiaire vorderingen – dat wel te doen, door te bepalen dat kinderen nooit meer dan 24 uur, althans een door het hof in goede justitie te bepalen termijn van het water mogen worden afgesloten (zie de vorderingen onder f). Uit de stellingen van de drinkwaterbedrijven zelf volgt dat zij zelf menen dat na 24 uur sprake is van langdurige afsluiting.<sup>111</sup> Mocht het hof deze termijn te kort vinden, dan kan worden aangesloten bij de termijn van vier dagen waarvoor de drinkwaterbedrijven (desgevraagd) jerrycans met 12 liter water per persoon moeten verstrekken of een ander door uw hof te bepalen termijn.
143. De rechtbank heeft in rov. 3.25 van het Vonnis echter ook miskend dat de Staat daarnaast in strijd handelt met art. 3 EVRM doordat zij haar *positieve* verplichting niet heeft vervuld om passende maatregelen te

<sup>109</sup> Tv-reportage EenVandaag d.d. 8 juli 2020 (**Productie 55**).

<sup>110</sup> Partly dissenting opinion judge Pavli, joined by judge Kūris, bij EHRM 7 september 2020, nr. 24816/14 en 25140/14 (*Hudorovič /Slovenië*), nr. 22. Pavli en Kūris oordeelden echter dat de verzoekers in *Hudorovič* de ernst van de behandeling onvoldoende hadden aangetoond, waardoor een schending van art. 3 EVRM in dat geval niet kon worden aangenomen.

<sup>111</sup> CvA PWN, nr. 5.3.1, 5.3.4 en CvA Dunea, nr. 116, 158; zie ook Pleitnota NJCM eerste aanleg, nr. 15.

nemen ter voorkoming van deze vorm van vernederend of onmenselijke behandeling.<sup>112</sup> In het kader van art. 3 EVRM rust op de Staat immers een verplichting maatregelen te treffen die, als minimum, voorzien in een doeltreffende bescherming (met name ten aanzien van kinderen en andere kwetsbare personen) en gericht zijn op voorkoming van vernederende of onmenselijke behandeling waarvan de Staat op de hoogte was of had moeten zijn.<sup>113</sup> Onder dergelijke maatregelen valt allereerst de verplichting om een passend wet- en regelgevingskader tot stand te brengen.<sup>114</sup>

144. Een ontoereikend wettelijk kader om toegang tot schoon water voor kinderen te waarborgen leidt volgens EHRM-rechters Pavili en Kūris dan ook al snel tot een schending van art. 3 EVRM:

*"It does not require a great leap to extend these rationales to State action or inaction – including due to a flawed legal framework – that exposes children and other vulnerable persons, including those belonging to disadvantaged communities, to prolonged distress and humiliation as a direct result of lack of access to safe water and basic sanitation."* (onderstreping toegevoegd)

145. Het huidige Nederlandse wettelijke kader staat toe dat kinderen worden afgesloten van water en verbindt geen maximale termijn aan een dergelijke afsluiting: langdurige afsluiting van kinderen wordt dus toegestaan door de Staat. Het achterlaten van 12 liter water per persoon in de woning bij het afsluiten van het water is geen waarborg voor toegang tot voldoende schoon water: dit is niet eens genoeg drinkwater, laat staan om ook nog de persoonlijke hygiëne van het kind te waarborgen.<sup>115</sup> Zoals ook de rechtbank heeft onderkend, zijn daarom schrijnende situaties denkbaar waarin art. 3 EVRM in het geding kan komen. Dit enkele feit leidt er al toe dat de Staat in strijd handelt met haar verplichtingen in art. 3 EVRM.
146. De Staat is er daarnaast van op de hoogte dat kinderen mogelijk worden onderworpen aan mensonterend handelen doordat zij langdurig worden

---

<sup>112</sup> Zie ook Pleitnota NJCM eerste aanleg, nr. 97-98.

<sup>113</sup> EHRM 28 januari 2014, nr. 35810/09, r.o. 144: "the required measures should, at least, provide effective protection in particular of children and other vulnerable persons and should include reasonable steps to prevent ill-treatment of which the authorities had or ought to have had knowledge".

<sup>114</sup> EHRM 2 februari 2021, nr. 22457/16, r.o. 178: "It emerges from the Court's case-law as set forth in the ensuing paragraphs that the authorities' positive obligations under Article 3 of the Convention comprise, firstly, an obligation to put in place a legislative and regulatory framework of protection"

<sup>115</sup> Dagvaarding, nr. 107-108; zie ook Pleitnota NJCM in eerste aanleg, nr. 103.

afgesloten van water. Sterker nog, de Staat is niet alleen op de hoogte van de *mogelijkheid* dat kinderen van water worden afgesloten, maar is zelfs bekend met verschillende specifieke voorbeelden dat gezinnen met kinderen voor langere perioden zijn afgesloten van water en om die reden zijn onderworpen aan vernederend of onmenselijk handelen.<sup>116</sup> De Staat heeft daarom een positieve verplichting maatregelen te treffen deze vorm van vernederende of onmenselijke behandeling te voorkomen, eens te meer omdat het afsluiten van kinderen van water betreft. Defence for Children en NJCM vorderen daarom ook dat de Staat wordt geboden maatregelen te nemen om dergelijke langdurige afsluitingen voortaan te voorkomen (zie vordering (g)).

### 3.9 Grief 9: De Nederlandse afsluitpraktijk is hoe dan ook in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm

147. De rechtbank gaat in het Vonnis ten onrechte geheel voorbij aan de vraag of de Nederlandse afsluitpraktijk in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (art. 6:162 lid 2 BW).
148. Wat volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, komt in de praktijk neer op een belangenafweging,<sup>117</sup> waarbij in deze zaak een belangrijke rol speelt dat afsluiting van kinderen leidt tot een aantasting van de door de hiervoor beschreven verdragsbepalingen beschermde belangen.<sup>118</sup>
- Vast staat dat de Staat zich door middel van verschillende verdragsbepalingen, met name art. 24 en 27 IVRK en art. 11 en 12 IVESCR, heeft verbonden het recht van kinderen op drinkwater te beschermen, respecteren en verwezenlijken. Ook als deze bepalingen geen rechtstreekse werking zouden hebben, geven zij invulling aan de eisen die in het maatschappelijk verkeer kunnen worden gesteld aan het handelen van de Staat als overheid en Dunea en PWN als bedrijven waaraan de openbare drinkwatervoorziening – een kerntaak van de overheid – is gedelegeerd.

<sup>116</sup> Zie Dagvaarding, par. 6.3 en in het bijzonder nr. 115-116.

<sup>117</sup> Asser/Sieburgh 6-IV 2019/75.

<sup>118</sup> Vgl. Asser/Sieburgh 6-IV 2019/74: "*In de regel echter is beslissend of de aantasting van het door het grondrecht beschermde belang tegen de achtergrond van de concrete privaatrechtelijke verhouding en in verband gebracht met de belangen die daarbij overigens zijn betrokken onzorgvuldig is*".

- Eveneens staat vast dat water voor kinderen een eerste levensbehoefte is die essentieel is voor hun gezondheid en ontwikkeling. Niet in geschil is dat kinderen in dit opzicht extra kwetsbaar zijn en afhankelijk van anderen, in het bijzonder het drinkwaterbedrijf. Afsluiting van het water is voor kinderen dan ook een zeer ingrijpende maatregel, zowel vanwege de gezondheidsrisico's (voedsel en hygiëne) als vanwege de sociale gevolgen (schaamte en uitsluiting). Afsluiting treft bovendien kinderen die al in armoede opgroeien.
- Ook staat vast dat afsluiting ertoe leidt dat niet meer aan de minimumnormen van de WHO om ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen, wordt voldaan. Daarvoor is 50 tot 100 liter water per persoon per dag vereist, terwijl drinkwaterbedrijven desgevraagd slechts jerrycans met 3 liter water per persoon per dag verstrekken.
- Ook als juist is, zoals de drinkwaterbedrijven betogen, dat de Regeling Afsluitbeleid wordt nageleefd, gaan zij tot afsluiting over zonder dat zij systematisch in kaart brengen of op het betreffende adres kinderen wonen en zonder met de belangen van die kinderen rekening te houden. Bovendien ontbreekt elke vorm van toezicht op de gevolgen van (structurele) afsluiting op de betreffende kinderen in het concrete geval. Kinderen worden na de afsluiting door het drinkwaterbedrijf simpelweg aan hun lot overgelaten.
- Tal van maatschappelijke organisaties hebben zich uitgesproken tegen de (Nederlandse) praktijk van afsluiting van het water wegens wanbetaling, met name waar het kinderen betreft. Dat geldt onder meer het Europese Parlement, de Speciale Rapporteur voor Water en Mensenrechten van de VN en de Kinderombudsman.
- Drinkwaterbedrijven hebben reële – voor kinderen minder bezwarende – alternatieven voor afsluiting van huishoudens met minderjarige kinderen, namelijk begrenzing van de waterlevering en incasso-maatregelen. Dit wordt ook geïllustreerd door de praktijk in omliggende landen.

- Het enige inhoudelijke argument dat de Staat en de drinkwaterbedrijven gebruiken om de praktijk van afsluiting van gezinnen met kinderen te rechtvaardigen, namelijk dat anders de financiële houdbaarheid van het systeem niet is geborgd, mist (aantoonbaar) enige onderbouwing.
149. Bij deze stand van zaken moet worden geconcludeerd dat de Nederlandse praktijk van afsluiting van kinderen wegens wanbetaling door de ouders onrechtmatig is.
150. De Staat *kan* in sommige gevallen beleidsruimte hebben die tot een terughoudendere toetsing leidt.<sup>119</sup> Daarvan is hier echter geen sprake. De hiervoor genoemde omstandigheden zijn zodanig dat de Staat op dit punt geen beleidsvrijheid toekomt. Zelfs als de Staat op dit punt enige beleidsvrijheid zouden genieten, kan gelet op het voorgaande niet worden gezegd dat de Staat in redelijkheid tot het huidige afsluitbeleid ten aanzien van kinderen heeft kunnen komen.
151. De drinkwaterbedrijven handelen dan ook onrechtmatig jegens kinderen die op deze wijze worden afgesloten, en de Staat is verplicht om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat kinderen niet langer worden afgesloten (vorderingen (b)-(e)).
152. In ieder geval is – *subsidiar* – afsluiting van kinderen door de drinkwaterbedrijven onrechtmatig indien zij geen aanvullende voorzorgsmaatregelen nemen (vorderingen (f)-(g)).

#### **4 BEWIJS**

153. Defence for Children en NJCM bieden bewijs aan van al hun stellingen. Defence for Children en NJCM willen met het voorstaande niet geacht worden onverplicht enige bewijslast op zich te hebben genomen die niet rechtens op hun rust. Voor zover de (tegen)bewijslast van enige stelling naar het oordeel van het Hof op Defence for Children en NJCM mocht rusten, bieden Defence for Children en NJCM daarvan (nader) (tegen)bewijs aan door alle middelen rechtens, in het bijzonder door het horen van getuigen, door de in eerste aanleg overgelegde producties en de volgende aan deze memorie gehechte (aanvullende) producties:

---

<sup>119</sup> Asser/Sieburgh 6-IV 2019/357-359.

- Productie 64:** Diversion, *Ken ons, help ons - 114 verhalen die helpen bij de invulling van de kindregeling, 2022*
- Productie 65:** Gaber, N., Silvia, A., Lewis-Patrick, M., Kutil, E., Taylor, D. en Bouier, R., (2021) 'Water insecurity and psychosocial distress: case study of the Detroit water shutoffs', *Journal of Public Health* 43(4)
- Productie 66:** Bar-David Y., Urkin, J. en Kozminsky, E. (2005), 'The effect of voluntary dehydration on cognitive functions of elementary school children', *Acta paediatrica* 94(11)
- Productie 67:** General Comment 7 IVRK
- Productie 68:** Report of the Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation, Follow-up on the visit of the Special Rapporteur to Portugal, 30 August 2019, A/HRC/42/47/Add.3

## 5 CONCLUSIE EN GEWIJZIGDE EIS

154. Op deze gronden vorderen Defence for Children en NJCM dat het Vonnis door het gerechtshof zal worden vernietigd en dat het gerechtshof, opnieuw rechtdoende, bij arrest, voor zover rechtens mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

### ***vaststelling van de onrechtmatigheid van de totstandkoming van de Regeling Afsluitbeleid***

- (a) voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig handelt en heeft gehandeld jegens kinderen in het algemeen en jegens minderjarige kinderen die op een adres in Nederland wonen waarop de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt of reeds is beëindigd, in het bijzonder door:
- (i) bij de vaststelling en wijziging van de Regeling Afsluitbeleid het belang van het kind geen eerste overweging te laten vormen; en
  - (ii) bij deze vaststelling en wijziging te gedogen dat de levering van drinkwater wegens wanbetaling kan worden beëindigd op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen, althans geen maatregelen te treffen om te



waarborgen dat bij de maatregel van afsluiting het belang van het kind een eerste overweging vormt;

***vaststelling van de onrechtmatigheid van de Nederlandse afsluitpraktijk***

- (b) voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig handelt en heeft gehandeld jegens minderjarige kinderen die op een adres in Nederland wonen waarop de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt of reeds is beëindigd;
- (c) voor recht verklaart dat Dunea en PWN onrechtmatig handelen en hebben gehandeld jegens minderjarige kinderen die op een adres in Nederland wonen waarop zij levering van drinkwater wegens wanbetaling beëindigen of hebben beëindigd;

***verbod op afsluiting van kinderen en gebod tot heraansluiting***

*primair:*

- (d) Dunea en PWN elk (i) verbiedt om de levering van drinkwater wegens wanbetaling te beëindigen op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen, en (ii) voor zover die levering reeds wegens wanbetaling door hen is beëindigd, gebiedt de levering ervan te hervatten;
- (e) de Staat beveelt maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de levering van drinkwater aan minderjarige kinderen in Nederland niet meer wegens wanbetaling wordt beëindigd en zo nodig daartoe wordt hervat;

*subsidiair:*

- (f) Dunea en PWN elk:
  - (i) verbiedt de levering van drinkwater wegens wanbetaling te beëindigen op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen indien:
    - (A) het belang van het betreffende kind geen eerste overweging heeft gevormd bij de beslissing tot beëindiging van de drinkwaterlevering; of

- (B) de beëindiging van de drinkwaterlevering ertoe leidt dat het betreffende kind effectief van de toegang tot zuiver drinkwater wordt verstoken;
- (ii) verbiedt een afsluiting waarbij aan de voorwaarden (A)-(B) is voldaan langer te laten duren dan 24 uur, althans een door het hof in goede justitie te bepalen termijn;
- (iii) gebiedt de levering van drinkwater te hervatten op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen en waarop de levering wegens wanbetaling is beëindigd indien en wanneer aan een van de hierboven in (i) onder (A)-(B) genoemde voorwaarden is voldaan of de hierboven in (ii) genoemde termijn is verstreken;
- (g) de Staat beveelt maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de levering van drinkwater aan minderjarige kinderen in Nederland niet meer wegens wanbetaling wordt beëindigd in de hierboven in (f)(i) onder (A)-(B) genoemde gevallen en zo nodig daartoe wordt hervat, in ieder geval voordat de hierboven in (f)(ii) genoemde periode is verstreken;

***kostenveroordeling***

- (h) De Staat, Dunea en PWN hoofdelijk veroordeelt in de kosten van het geding in beide instanties, alsmede in de gebruikelijke nakosten (zowel met als zonder betekening), te vermeerderen met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW vanaf veertien dagen na de datum van de uitspraak.

  
advocaat

---

Deze zaak wordt behandeld door mrs. D. Horeman, J.J. Valk, A.J. van Schaik en L.F. van Dord (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 1775, E dennis.horeman@debrauw.com.