

**DAGVAARDING EX ARTIKEL 3:305 BW**

Heden,  
op verzoek van

tweeduizend twintig,

1. de stichting Stichting Defence for Children International Nederland - EPCAT Nederland ("**Defence for Children**"), gevestigd te Leiden en kantoorhoudende aan de Hooglandse Kerkgracht 17G, 2312 HS Leiden; en
2. de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (het "**NJCM**"), gevestigd te Leiden en kantoorhoudende aan de Sterrenwachttlaan 11, 2311 GW Leiden;

(hierna gezamenlijk: "**Eisers**"),

die te dezer zake worden bijgestaan door mr. D. Horeman, kantoorhoudende aan de Claude Debussylaan 80, 1082 MD Amsterdam, en mr. J. Klaas, kantoorhoudende aan de Nieuwe Achtergracht 164, 1018 WV Amsterdam, en die te dezer zake mr. D. Horeman voornoemd tot advocaat stellen en bij zijn kantoor woonplaats kiezen,

heb ik,

**GEDAGVAARD:**

1. de publieke rechtspersoon de Staat der Nederlanden (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) (de "**Staat**"), gezeteld te Den Haag, dit exploit doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden aan de Korte Voorhout 8, 2511 EK Den Haag, en op dat adres afschrift van dit exploit:

- latende aan:
- achterlatende in een gesloten envelop waarop de door de wet voorgeschreven gegevens zijn vermeld, omdat ik daar niemand aantrof aan wie ik rechtsgeldig een afschrift kon laten; en

2. de naamloze vennootschap Dunea N.V. ("**Dunea**"), gevestigd te Zoetermeer en kantoorhoudende aan het Plein van de Verenigde Naties 11, 2719 EG Zoetermeer, en op dat adres dit exploit doende en afschrift van dit exploit:
- latende aan:
  - achterlatende in een gesloten envelop waarop de door de wet voorgeschreven gegevens zijn vermeld, omdat ik daar niemand aantrof aan wie ik rechtsgeldig een afschrift kon laten; en
3. de naamloze vennootschap N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland ("**PWN**"), gevestigd te Velsersbroek, gemeente Velsen, en kantoorhoudende aan de Rijksweg 501, 1991 AS Velsersbroek, gemeente Velsen, en op dat adres dit exploit doende en afschrift van dit exploit:
- latende aan:
  - achterlatende in een gesloten envelop waarop de door de wet voorgeschreven gegevens zijn vermeld, omdat ik daar niemand aantrof aan wie ik rechtsgeldig een afschrift kon laten,

(hierna gezamenlijk: "**Gedaagden**"),

**OM:**

op woensdag vijftien juli tweeduizend twintig (15-07-2020) 's ochtends om 10.00 uur (de "**Roldatum**") niet in persoon, maar vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen in het geding ten overstaan van de rechtbank Den Haag, locatie Den Haag, te houden in het paleis van justitie aan de Prins Clauslaan 60, 2595 AJ Den Haag,

**MET AANZEGGING:**

dat van elke gedaagde bij verschijning in het geding een griffierecht zal worden geheven en dat de hoogte van dit griffierecht is vermeld in de meest recente bijlage behorende bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken zoals die geldt op het tijdstip waarop die gedaagde het griffierecht verschuldigd wordt (te weten: bij verschijning in het geding);

dat die bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken is te vinden op de website: [www.kbvg.nl/griffierechtentabel](http://www.kbvg.nl/griffierechtentabel) dan wel op de website: <http://wetten.overheid.nl/>;

dat van gedaagden die bij dezelfde advocaat verschijnen en gelijklopende conclusies nemen, op basis van artikel 15 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken slechts eenmaal een gezamenlijk griffierecht wordt geheven;

dat in het geval een gedaagde onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

1°. een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag als bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel  
2°. een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand als bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens, bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

dat elke gedaagde ervoor moet zorgen dat het door hem verschuldigde griffierecht binnen vier weken na de roldatum waarop die gedaagde in het geding verschijnt is bijgeschreven op de rekening van het gerecht waar deze zaak dient dan wel ter griffie is gestort;

dat indien een gedaagde niet op de Roldatum of een door de rechtbank nader bepaalde roldatum op de voorgeschreven wijze (te weten: vertegenwoordigd door een advocaat) in het geding verschijnt of het door zijn verschijning verschuldigde griffierecht niet tijdig voldoet, en ten aanzien van hem de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechtbank tegen die gedaagde verstek verleent en de vordering toewijst, tenzij deze haar onrechtmatig of ongegrond voorkomt;

dat indien ten minste één van de gedaagden op de voorgeschreven wijze (te weten: vertegenwoordigd door een advocaat) in het geding verschijnt en het door zijn verschijning verschuldigde griffierecht tijdig heeft voldaan, en ten aanzien van de overige gedaagde(n) de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, tegen die overige gedaagde(n) verstek wordt verleend en tussen Eisers en de verschenen gedaagde(n) wordt voortgeprocedeerd, waarna tussen alle partijen één vonnis wordt gewezen, dat als een vonnis op tegenspraak wordt beschouwd,

dat Eisers op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht zijn deze dagvaarding aan te tekenen in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 305a, zevende lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;

dat deze aantekening tot gevolg heeft dat – tenzij de rechtbank Eisers aanstonds niet ontvankelijk verklaart – de rechtbank de zaak aanhoudt totdat een termijn van drie maanden na de aantekening in het centraal register is verstreken; dat na het verstrijken van deze termijn de behandeling van de zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt, tenzij ingevolge artikel 1018d, tweede lid, Rv deze termijn is verlengd of een andere collectieve vordering voor dezelfde gebeurtenis is ingesteld; dat de in artikel 128, tweede lid, Rv bedoelde roldatum voor het nemen van de conclusie van antwoord door de rechtbank zal worden bepaald op een termijn van zes weken nadat de in artikel 1018c, derde lid, Rv bedoelde termijn is verstreken;

**TENEINDE:**

te antwoorden op de volgende vordering van Eisers:

**Inhoudsopgave**

1	INLEIDING .....	6
	1.1 Kern van de zaak .....	6
	1.2 Opbouw van deze dagvaarding .....	8
2	ACHTERGROND VAN HET GESCHIL .....	8
	2.1 Partijen .....	8
	2.2 Aanloop naar het geschil .....	9
3	ONTVANKELIJKHEID EN AANWIJZING VAN HET NJCM ALS EXCLUSIEVE BELANGENBEHARTIGER (1018C LID 2 RV) .....	14
	3.1 Ontvankelijkheid Defence for Children en het NJCM ex artikel 3:305a BW (1018c lid 1 sub d Rv) .....	14
	3.1.1 De belangen zijn voldoende gewaarborgd (artikel 3:305a lid 1 en 2 BW) .....	15
	3.1.2 Geen winst oogmerk, nauwe band en overleg (artikel 3:305a lid 3 BW) .....	16
	3.1.3 Lichter ontvankelijkheidsregime van toepassing (artikel 3:305a lid 6 BW) .....	16
	3.2 Het NJCM dient te worden aangewezen als exclusieve belangenbehartiger (artikel 1018c lid 1(e) Rv) .....	16
4	WATER IS VOOR KINDEREN VAN LEVENSBELANG .....	17
	4.1 Water is onmisbaar voor leven en gezondheid .....	17

4.2	Voor kinderen is het extra belangrijk dat toegang tot water wordt gegarandeerd .....	19
5	<b>KINDEREN HEBBEN EEN ONVOORWAARDELIJK EN ZELFSTANDIG RECHT OP WATER</b> .....	21
5.1	Afsluiting van kinderen van water is in strijd met het IVRK .....	21
5.1.1	Het belang van het kind dient een eerste overweging te vormen bij beslissingen die het kind raken (artikel 3 IVRK) .....	21
5.1.2	Kinderen hebben een onvoorwaardelijk en zelfstandig recht op water (artikel 24 lid 2 sub c jo. artikel 2 IVRK) .....	23
5.1.3	Rechtstreekse werking .....	28
5.2	Afsluiting van kinderen van water is in strijd met het EVRM .....	29
5.2.1	Artikel 8 EVRM (recht op privé- en gezinsleven) .....	29
5.2.2	Artikel 3 EVRM (recht op menswaardige behandeling) .....	32
5.2.3	Rechtstreekse werking .....	33
6	<b>DE SITUATIE IN NEDERLAND</b> .....	33
6.1	Het wettelijk kader .....	33
6.2	De wijziging van de Regeling Afsluitbeleid: de Staat weigert afsluiting van kinderen uit te sluiten .....	36
6.3	De praktijk: de drinkwaterbedrijven sluiten kinderen af van het waternet .....	39
6.3.1	Waterafsluitingen door Dunea .....	39
6.3.2	Waterafsluitingen door PWN .....	41
7	<b>OMRINGENDE LANDEN LATEN ZIEN DAT ER ALTERNATIEVEN ZIJN VOOR AFSLUITING VAN KINDEREN</b> .....	42
7.1	Inleiding .....	42
7.2	De praktijk in omringende landen .....	43
7.2.1	Overzicht .....	43
7.2.2	Engeland .....	44
7.2.3	Frankrijk .....	46
7.3	Alternatieven voor afsluiting van kinderen .....	47
8	<b>DE REGELING AFSLUITBELEID IS IN STRIJD MET HET IVRK EN HET EVRM</b> .....	48
9	<b>DE STAAT HANDELT ONRECHTMATIG JEGENS KINDEREN IN HET ALGEMEEN EN JEGENS KINDEREN DIE WORDEN AFGESLOTEN IN HET BIJZONDER</b> .....	50
9.1	De Staat handelt onrechtmatig jegens kinderen in het algemeen .....	50
9.2	De Staat handelt onrechtmatig jegens kinderen die worden afgesloten in het bijzonder .....	53

10	DUNEA EN PWN HANDELEN ONRECHTMATIG DOOR KINDEREN VAN WATER AF TE SLUITEN.....	53
11	SUBSTANTIËRINGSPLICHT .....	56
12	BEWIJSAANDRAAGPLICHT EN BEWIJSAANBOD.....	56
13	VOORSTEL VERDER PROCESVERLOOP I.V.M. PUBLICATIE-VEREISTEN .....	59

## 1 INLEIDING

### 1.1 Kern van de zaak

1. Deze zaak gaat over het recht van kinderen op water. Het komt in Nederland nog steeds voor dat kinderen worden afgesloten van het water als hun ouders de rekening niet betalen. Dat is funest voor de gezondheid, het gezinsleven en de ontwikkeling van die kinderen, en bovendien in strijd met hun kinderrechten en mensenrechten. Kinderen kunnen er niets aan doen dat hun ouders de rekening niet (kunnen) betalen. Toch weigert de Staat afsluiting van kinderen van water te voorkomen, en weigeren de publieke drinkwaterbedrijven zoals Dunea en PWN te stoppen met de afsluiting van kinderen. Dat terwijl er reële alternatieven zijn die géén afbreuk doen aan de rechten van kinderen. Defence for Children en het NJCM leggen deze principiële kwestie daarom voor aan de rechter in de vorm van deze collectieve actie.
2. De Staat heeft er in 2018 bij de wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (de "**Regeling Afsluitbeleid**") bewust voor gekozen om de afsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen van water wegens niet-betaling niet te verbieden. Het is Defence for Children en het NJCM bekend dat Dunea en PWN in de praktijk ook tot afsluiting van kinderen overgaan. Op de Staat, Dunea en PWN rust echter de plicht om de rechten van het kind te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken.
3. Specifiek is de afsluiting van kinderen in strijd met de volgende rechten uit het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (het "**IVRK**") en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (het "**EVRM**"):
  - (a) Het beginsel dat bij alle maatregelen die een kind raken, de belangen van het kind een eerste overweging moeten vormen (artikel 3 IVRK). Het heeft er namelijk alle schijn van dat bij de beslissing om een gezin met kinderen van het water af te sluiten het belang van het kind überhaupt niet wordt meegewogen.

- (b) Het onvoorwaardelijk recht van het kind op zuiver drinkwater (artikel 24 lid 2 onder c IVRK) en, in dit verband, het recht van het kind om niet gediscrimineerd te worden op grond van de (financiële) status of handelingen van zijn ouders (artikel 2 IVRK). De overheid draagt de primaire verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van het recht op water. In de huidige praktijk wordt kinderen echter de toegang tot drinkwater in hun woning ontzegd omdat hun ouders de rekening niet (kunnen) betalen – iets waar kinderen niets aan kunnen doen.
- (c) Het recht van ieder kind op een menswaardige behandeling (artikel 3 EVRM) en privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM). Afsluiting van kinderen – die voor de toegang van drinkwater volledig afhankelijk zijn van derden – getuigt van een gebrek aan respect voor menselijke waardigheid en maakt bovendien de normale ontwikkeling van het gezins- en privéleven effectief onmogelijk.
4. Gedaagden handelen dan ook onrechtmatig jegens kinderen die van het water worden afgesloten. Ook achten Eisers de Regeling Afsluitbeleid onverbindend; in ieder geval doet de Staat te weinig om afsluiting van kinderen in Nederland tegen te gaan.
5. Eisers komen in deze collectieve actie op voor de belangen van minderjarige kinderen in Nederland. Zij willen garanderen dat kinderen in Nederland toegang hebben tot drinkwater. De vorderingen in deze collectieve actie zijn erop gericht om de onrechtmatigheid van de hierboven geschetste Nederlandse praktijk vast te stellen en aan deze praktijk een einde te maken. Eisers hebben getracht met Gedaagden hierover in overleg te treden, maar Dunea en PWN bleken hiertoe niet bereid, terwijl een reactie van de Staat is uitgebleven.
6. De feitelijke en rechtsvragen die zich in dit geding voordoen, zijn gemeenschappelijk en voor alle kinderen in Nederland relevant, namelijk: mogen kinderen worden afgesloten van de drinkwatervoorziening wanneer hun ouders de waterrekening niet betalen? Kinderen hebben allen baat bij de ingestelde vorderingen, die er namelijk op zijn gericht om waterafsluitingen in huishoudens met kinderen te stoppen en te voorkomen. Deze vorderingen lenen zich dan ook goed voor een collectieve actie, hoewel er in een individueel geval uiteraard omstandigheden kunnen zijn die het oordeel dat afsluiting van het kind onrechtmatig is, ondersteunen.<sup>1</sup>

---

1 Zie nader hoofdstuk 10.

## 1.2 Opbouw van deze dagvaarding

7. In deze dagvaarding zetten Eisers eerst de achtergrond van het geschil uiteen, waarbij wordt ingegaan op de partijen en de gebeurtenissen voorafgaand aan deze procedure (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt toegelicht dat Eisers ontvankelijk zijn in hun vorderingen, en dat het NJCM in deze zaak dient te worden aangewezen als exclusieve belangenbehartiger. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op het belang van kinderen bij toegang tot water, waarna in hoofdstuk 5 het juridisch kader wordt behandeld op grond waarvan kinderen een onvoorwaardelijk en zelfstandig recht op water genieten. In hoofdstuk 6 beschrijven Eisers vervolgens de huidige situatie in Nederland, waarbij wordt ingegaan op het huidige wettelijk kader en op de praktijk. Hoofdstuk 7 laat zien dat er wel degelijk alternatieven zijn voor de Nederlandse praktijk aan de hand van een beschrijving van de praktijk in andere landen. In de hoofdstukken 8-10 wordt toegelicht waarom de huidige Nederlandse praktijk onrechtmatig is. Aan het slot van deze dagvaarding is een voorstel opgenomen voor wat betreft de publicatievereisten die gelden voor de bekendmaking van de exclusieve belangenbehartiger.

## 2 ACHTERGROND VAN HET GESCHIL

### 2.1 Partijen

8. Defence for Children<sup>2</sup> is een stichting, opgericht in 1989, en vormt de Nederlandse tak van een internationaal opererende organisatie die opkomt voor de rechten van kinderen door middel van onderzoek, voorlichting, belangenbehartiging, actie en rechtshulp. Ingevolge haar statuten heeft Defence for Children onder meer tot doel het opkomen voor en verdedigen van de belangen van kinderen die het slachtoffer zijn of dreigen te worden van schendingen van kinderrechten (art. 2 aanhef en onder c).<sup>3</sup>
9. Het NJCM is een vereniging,<sup>4</sup> opgericht in 1974, die onder andere opkomt voor het ontwikkelen, versterken en beschermen van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens op nationaal en internationaal niveau en in het bijzonder de verplichting van de overheid de fundamentele rechten en vrijheden te erkennen en in haar handelen en nalaten te eerbiedigen.<sup>5</sup> Het Public Interest Litigation Project (het "PILP") is het onderdeel van het

---

2 KvK-uittreksel Defence for Children, 18 mei 2020 (**Productie 1**).

3 Statuten Defence for Children, 5 april 2017 (**Productie 2**).

4 KvK-uittreksel NJCM, 18 mei 2020 (**Productie 3**).

5 Statuten NJCM, 19 december 2013 (**Productie 4**).



NJCM dat zich richt op strategische procedures over mensenrechten in Nederland. Het PILP coördineert deze procedure voor het NJCM.

10. Defence for Children en het NJCM komen in deze procedure op de voet van artikel 3:305a BW zowel op voor het algemeen belang (het belang van de naleving van de rechten van het kind en van mensenrechten door de overheid) als voor het collectief belang (het gebundelde belang van alle kinderen die slachtoffer zijn of kunnen worden van afsluiting van het water in hun woning).
11. De Staat, en in het bijzonder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, is verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening in Nederland. Dit wordt gezien als een kerntaak van de overheid. 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.<sup>6</sup>
12. Dunea<sup>7</sup> exploiteert een drinkwaterbedrijf in de zin van de Drinkwaterwet. Dunea produceert en levert drinkwater aan zo'n 1,3 miljoen klanten in het westelijk deel van Zuid-Holland. Alle aandelen in Dunea zijn in handen van de gemeenten in het leveringsgebied van Dunea.<sup>8</sup> Dunea beschouwt zichzelf als een publiek bedrijf zonder winstoogmerk.<sup>9</sup>
13. Ook PWN<sup>10</sup> exploiteert een drinkwaterbedrijf in de zin van de Drinkwaterwet. PWN levert drinkwater aan 1,7 miljoen klanten in de provincie Noord-Holland.<sup>11</sup> Alle aandelen van PWN zijn in handen van de provincie Noord-Holland.<sup>12</sup>

## 2.2 Aanloop naar het geschil

14. In de huidige praktijk van Nederlandse drinkwaterbedrijven worden kinderen van het waternet afgesloten als hun ouders de rekening niet (kunnen) betalen. Ook Dunea en PWN doen dat. De Staat, specifiek de toenmalige minister voor Infrastructuur en Waterstaat, heeft er in 2018 bij

---

6 HR 13 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1972, r.o. 3.7.2.

7 KvK-uittreksel Dunea, 9 juni 2020 (**Productie 5**).

8 Website Dunea, Bestuur en governance, (geraadpleegd op 9 juni 2020) (**Productie 6**).

9 Dunea, Tarievenregeling 2020, p. 1, 2 en 20 (**Productie 7**), p. 20.

10 KvK-uittreksel PWN, 9 juni 2020 (**Productie 8**).

11 PWN, Jaarverslag 2018, p. 26 (**Productie 9**).

12 PWN, Jaarverslag 2018, p. 26 (Productie 9).

de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid<sup>13</sup> bewust voor gekozen om deze praktijk niet te verbieden, maar afsluiting van kinderen te blijven toelaten.

15. Reeds voor die tijd hadden Defence for Children en het NJCM voor de kwestie aandacht gevraagd. Op 3 december 2014 stuurde [Persoon A] van [geanonimiseerd] een brief aan de minister, mede namens een gezin uit Drenthe, van twee volwassenen en drie kinderen in de leeftijd van 7 weken tot 7 jaar, dat van het water was afgesloten. In deze brief werd uiteengezet dat de toenmalige Regeling Afsluitbeleid in strijd was met het IVRK.<sup>14</sup> Omdat een antwoord op deze brief uitbleef, hebben Defence for Children en het NJCM de minister bij brief van 4 juni 2015 gevraagd om een reactie.<sup>15</sup> Op 22 juni 2015 antwoordde het ministerie dat de juridische analyse van de kwestie bijna rond was en dat op basis daarvan een standpunt zou worden bepaald over het al dan niet aanpassen van de Regeling Afsluitbeleid.<sup>16</sup>
16. Op 25 mei 2017 werd een internetconsultatie gepubliceerd over een concept-wijziging van de Regeling Afsluitbeleid. Op basis van deze wijziging zouden voortaan, kort gezegd, bij afsluiting desgevraagd jerrycans of waterzakken met 12 liter water per persoon moeten worden verstrekt. Afsluiting van kinderen werd niet verboden en kwam in de toelichting van de minister op de concept-wijziging niet eens ter sprake.<sup>17</sup>
17. Defence for Children en het NJCM hebben – evenals overigens het overgrote deel van de andere deelnemers aan de internetconsultatie, zoals de Kinderombudsman – kritisch gereageerd op de concept-wijziging, aangezien de concept-wijziging geen wezenlijke verandering zou brengen in de Nederlandse praktijk van waterafsluiting bij kinderen.<sup>18</sup>
18. Defence for Children heeft in haar reactie van 23 juni 2017 uitvoerig uiteengezet dat afsluiting van kinderen van het water een schending is van kinderrechten en ernstige gezondheidsrisico's meebrengt voor kinderen.

---

13 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**).

14 Brief van [Persoon A] aan de minister, 3 december 2014 (**Productie 11**).

15 Brief van Defence for Children en het NJCM aan de minister, 4 juni 2015 (**Productie 12**).

16 Brief van ministerie aan het NJCM, 22 juni 2015 (**Productie 13**).

17 Concept ten behoeve van internetconsultatie mei/juni 2017 (**Productie 14**).

18 Defence for Children, reactie op internetconsultatie, 23 juni 2017 (**Productie 15**). Het NJCM, reactie op internetconsultatie, 25 juni 2017 (**Productie 16**). Andere reacties op de internetconsultatie die schending van het belang van kinderen en/of kinderrechten aankaarten (**Productie 17**).

Defence for Children heeft daarom voorgesteld 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 gezinnen met kinderen gratis is: "*De betaling en de levering van drinkwater zijn te splitsen. (...) Er zijn andere manieren om de vordering op de consument te verhalen*".<sup>19</sup>

19. Ook het NJCM heeft in zijn reactie van 25 juni 2017 uiteengezet dat afsluiting van kinderen wegens niet-betaling door de ouders in strijd is met het IVRK en dat afsluiting van kinderen daarom moet worden uitgesloten in de Regeling Afsluitbeleid.<sup>20</sup>
20. De minister heeft deze kritiek naast zich neergelegd. In de definitieve wijziging van de Regeling Afsluitbeleid, gepubliceerd op 9 mei 2018, is afsluiting van kinderen onverminderd toegestaan. De minister licht 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 zo ingrijpend dat de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet meer is geborgd.<sup>21</sup>
21. Defence for Children en het NJCM achten dit onjuist en onbegrijpelijk en zijn daarom de juridische mogelijkheden gaan onderzoeken om het recht van kinderen in Nederland op water te waarborgen. Zij hebben De Brauw bereid gevonden om hen hierbij *pro bono* bij te staan.
22. Om meer duidelijkheid te krijgen over de afwegingen die aan de keuze van de minister ten grondslag lagen, heeft Defence for Children op 22 juni 2018 een Wob-verzoek ingediend bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (het "**Wob-verzoek**").<sup>22</sup> Op 19 september 2018 ontving zij hiervan de resultaten, die helaas voor een groot deel waren geredigeerd.<sup>23</sup> Uit de resultaten blijkt onder meer dat het ministerie ervan op de hoogte was dat afsluiting van huishoudens (*alle* huishoudens, dus ook zonder kinderen) in veel omliggende landen is verboden.<sup>24</sup> Ook blijkt dat was gekeken naar de mogelijkheid van *begrenzing* van de waterlevering in plaats van afsluiting, hoewel ook hierover in de toelichting op de Regeling Afsluitbeleid niets wordt gezegd.<sup>25</sup> Ten slotte blijkt uit de resultaten *niet* op

---

19 Defence for Children, reactie op internetconsultatie, 23 juni 2017 (Productie 15).

20 Het NJCM, reactie op internetconsultatie, 25 juni 2017 (Productie 16).

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

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

23 Brief van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan De Brauw, 19 september 2018, met bijlage (**Productie 19**). Om het procesdossier behapbaar te houden, worden hierbij uitsluitend de brief en het bijgevoegde overzicht van stukken overgelegd.

24 Memo Afsluitregeling drinkwater en mensenrechten, 24 juni 2015 (**Productie 20**), p. 13.

25 Memo Vewin, 14 december 2015 (**Productie 21**).

grond waarvan de minister tot de conclusie kwam dat, indien afsluiting van huishoudens met kinderen niet meer zou zijn toegestaan, de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet meer zou zijn geborgd.

23. Daarnaast zijn Defence for Children en het NJCM verder onderzoek gaan doen naar de *praktijk* van afsluiting van gezinnen met kinderen. Zij hadden reeds op 20 december 2017 Dunea – het drinkwaterbedrijf dat verhoudingsgewijs het vaakst afsluitingen verricht – een brief gestuurd waarin werd uiteengezet dat afsluiting van kinderen in strijd was met kinderrechten.<sup>26</sup> Zij vroegen Dunea in deze brief om te bevestigen of Dunea kinderen van het waternet afsluit, en zo ja, of Dunea bereid was om daarmee te stoppen. Hierop werd door Dunea ontwijkend gereageerd. Ook na tussenkomst van advocaten beweerde Dunea niet te kunnen bevestigen dat zij kinderen van het waternet afsluit. Daarom heeft Defence for Children op 28 januari 2019 een verzoek gedaan om een voorlopig getuigenverhoor tegen Dunea, om zo te achterhalen of Dunea inderdaad kinderen afsluit van water.<sup>27</sup> In haar verweerschrift van 15 mei 2019 kwam Dunea toch over de brug: Dunea liet weten niet te (zullen) betwisten dat zij minderjarige kinderen van het waternet afsluit.<sup>28</sup> Aangezien dit voor Defence for Children het springende punt was, heeft zij daarop besloten het verzoek in te trekken.
24. In de tweede helft van 2019 zijn Defence for Children en het NJCM in contact gekomen met [Persoon B], [geanonimiseerd] bij Amargi, een schuldhulporganisatie in (onder meer) de wijk Moerwijk in Den Haag. [Persoon B] bevestigde dat Dunea regelmatig gezinnen met minderjarige kinderen van het waternet afsluit en heeft hierover ook een schriftelijke getuigenverklaring afgelegd, waarin [Persoon B] onder meer [Persoon B's] zorgen uitspreekt over de ingrijpende gevolgen van waterafsluiting voor kinderen.<sup>29</sup>
25. Eind 2019 kwam Defence for Children en het NJCM ter ore dat in Zaandam een baby van acht maanden al meer dan twee maanden van het water was afgesloten door PWN. Om aan deze schrijnende situatie een einde te maken, is namens de baby een kort geding gestart tegen PWN,<sup>30</sup> ondersteund door Defence for Children en het NJCM, die als *amici curiae* in een brief aan de voorzieningenrechter hun visie op de zaak hebben

---

26 Brief van Defence for Children en het NJCM aan Dunea, 20 december 2017 (**Productie 22**).  
27 Verzoekschrift Defence for Children tot het houden van een voorlopig getuigenverhoor tegen Dunea, 28 januari 2019, zonder bijlagen (**Productie 23**).  
28 Verweerschrift Dunea, 15 mei 2019, zonder bijlagen (**Productie 24**), nr. 49-50.  
29 Verklaring [Persoon B], 5 juni 2020 (**Productie 25**).  
30 Dagvaarding in kort geding tegen PWN, 19 december 2019, zonder producties (**Productie 26**). De namen en adressen van individuele betrokkenen zijn zwart gemaakt.

uiteengezet.<sup>31</sup> De onverbidelijke wijze waarop waterbedrijven helaas omgaan met een dergelijke afsluiting blijkt wel uit de destijds gevoerde correspondentie over de spoedeisendheid van de vordering waarin het belang van het kind werd gebagatelliseerd en werd verwezen naar een openbaar tappunt kilometers verderop.<sup>32</sup> De voorzieningenrechter onderkende het spoedeisende belang van heraansluiting: de zitting werd gepland op 23 december 2019, slechts twee werkdagen na de datum van dagvaarding. PWN heeft het echter niet op de zitting aan laten komen: één dag na dagvaarding werd het water aangesloten.

26. In verband met de coronacrisis heeft Vewin, de vereniging voor drinkwaterbedrijven in Nederland, op 2 maart 2020 aangekondigd dat huishoudens die de rekening niet betalen, niet zouden worden afgesloten, en dat huishoudens die al afgesloten zijn, desgevraagd weer zouden worden aangesloten op het waternet.<sup>33</sup> Hierbij werd echter reeds aangekondigd dat de drinkwaterbedrijven na afloop van de coronamaatregelen weer zullen overgaan tot afsluiting van huishoudens die de rekening niet (kunnen) betalen. Op de websites van Dunea en PWN verschenen vergelijkbare berichten.<sup>34</sup>
27. Defence for Children en het NJCM hebben daarom op 22 mei 2020 brieven gestuurd naar de Staat, Dunea en PWN met de dringende oproep om te stoppen met afsluiting van huishoudens met minderjarige kinderen.<sup>35</sup> In deze brieven hebben zij hun standpunt nogmaals kort toegelicht en de Staat, Dunea en PWN verzocht om met hen in overleg te treden over manieren om te garanderen dat alle Nederlandse kinderen toegang hebben en houden tot water. Ten slotte hebben Defence for Children en het NJCM erop gewezen dat zij zich anders genoodzaakt zien deze procedure te starten.

---

31 Brief van Defence for Children en het NJCM aan de voorzieningenrechter, 18 december 2019 (**Productie 27**). De namen en adressen van individuele betrokkenen zijn zwart gemaakt.

32 E-mails aan de voorzieningenrechter betreffende de termijnverkortung, 19 december 2019 (**Productie 28**). De namen en adressen van individuele betrokkenen zijn zwart gemaakt.

33 Position Paper Vewin, Corona-virus COVID-19 en de drinkwatervoorziening, bijgewerkt op 4 juni 2020 (**Productie 29**).

34 Website PWN, Drinkwater, natuur en het coronavirus (geraadpleegd op 2 juli 2020) (**Productie 30**); Website Dunea, Maatregelen coronavirus, 13 mei 2020 (geraadpleegd op 2 juli 2020) (**Productie 31**).

35 Brief namens Defence for Children en het NJCM aan de Staat, 22 mei 2020 (**Productie 32**); Brief namens Defence for Children en het NJCM aan Dunea, 22 mei 2020 (**Productie 33**); Brief namens Defence for Children en het NJCM aan PWN, 22 mei 2020 (**Productie 34**).

28. Dunea en PWN bleken helaas niet tot overleg bereid.<sup>36</sup> Van de Staat hebben Defence for Children en het NJCM ten tijde van deze dagvaarding nog niet vernomen.

### **3 ONTVANKELIJKHEID EN AANWIJZING VAN HET NJCM ALS EXCLUSIEVE BELANGENBEHARTIGER (1018C LID 2 RV)**

29. Conform artikel 1018c lid 1 sub d en e Rv wordt in onderstaand hoofdstuk uiteengezet dat Eisers ontvankelijk zijn in hun vorderingen en dat het NJCM als exclusieve belangenbehartiger dient te worden aangewezen. Paragraaf 1.1 bevat reeds een bondige samenvatting van de gebeurtenissen waarop de collectieve vorderingen in deze procedure betrekking hebben, de personen ter bescherming van wier belangen de collectieve vorderingen strekken en een omschrijving van de mate waarin de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen gemeenschappelijk zijn (artikel 1018c lid 1 sub a-c Rv).

#### **3.1 Ontvankelijkheid Defence for Children en het NJCM ex artikel 3:305a BW (1018c lid 1 sub d Rv)**

30. Eisers zijn ontvankelijk in hun vorderingen op grond van artikel 3:305a BW.
31. Op grond van artikel 3:305a lid 1 BW kan een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid een eis instellen bij de rechter die strekt tot de bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover die stichting of vereniging op grond van haar statuten deze belangen behartigt en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd. Onder artikel 3:305a BW kunnen zowel groepsacties als algemeen-belangacties worden ingesteld. Het verschil bestaat erin dat bij groepsacties de personen om wier belangen het gaat zijn te individualiseren, terwijl dat bij algemeen-belangacties niet mogelijk is omdat het daar belangen met een algemeen karakter betreft.<sup>37</sup>
32. Defence for Children en het NJCM behartigen blijkens hun statuten beide het belang dat in Nederland de fundamentele rechten en vrijheden van de mens en van kinderen gerespecteerd worden. Hieronder moet onder meer

---

36 Brief namens Dunea aan Defence for Children en het NJCM, 2 juni 2020 (**Productie 35**); Brief namens PWN aan Defence for Children en het NJCM, 2 juni 2020 (**Productie 36**).

37 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, artikel 3:305a BW, aant. 8 ("Groepsacties en algemeen-belangacties"). Zie voor een voorbeeld van een algemeen-belangactie HR 27 juni 1986, NJ 1987/743 (*Nieuwe Meer*), rov. 3.2: drie milieuverenigingen startten een procedure tegen de gemeente Amsterdam, waarin zij vorderden dat de gemeente de stort van bagger uit de Amsterdamse grachten in de Nieuwe Meer zou staken. De Hoge Raad heeft deze milieuverenigingen ontvankelijk bevonden omdat de betrokken belangen zich voor bundeling lenen en zonder dergelijke bundeling, efficiënte rechtsbescherming aanzienlijk kan worden bemoeilijkt.

worden begrepen het algemeen belang dat het recht van kinderen op toegang tot water wordt gerespecteerd, alsook het collectief belang van alle kinderen bij het behoud van toegang tot water in huis.<sup>38</sup>

33. Bovengenoemde belangen lenen zich voor bundeling. Bij gebreke van deze bundeling zou een efficiënte rechtsbescherming tegen de aantasting van deze belangen – die vele kwetsbare en van hun ouders afhankelijke kinderen tezamen raakt – ernstig worden bemoeilijkt. Daarbij komt dat van (gezinnen met) kinderen niet kan worden gevergd om, individueel, tegen de overheid en waterbedrijven te procederen tegen waterafsluiting met alle kosten en risico's van dien, mede omdat gezinnen die van het water worden afgesloten vaak al in een penibele economische en sociale situatie verkeren.

### **3.1.1 De belangen zijn voldoende gewaarborgd (artikel 3:305a lid 1 en 2 BW)**

34. Defence for Children en het NJCM zijn blijkens hun statuten bevoegd om in rechte de belangen van hun achterban te vertegenwoordigen. Die achterban bestaat in het geval van het NJCM uit personen of groepen personen (onder meer) woonachtig in Nederland wier fundamentele rechten van de mens zijn of dreigen te worden geschonden.<sup>39</sup> In het geval van Defence for Children bestaat die achterban uit kinderen wier fundamentele rechten zijn of dreigen te worden geschonden.
35. Defence for Children en het NJCM zijn representatief voor de behartiging van bovengenoemde belangen, omdat zij voor een voldoende aantal betrokkenen, alsook een nauwkeurig omschreven groep betrokken opkomen.<sup>40</sup> De kinderen die in hun woning worden afgesloten van het water hebben allen baat bij de ingestelde vorderingen, die er namelijk op zijn gericht om waterafsluitingen in huishoudens met kinderen te stoppen en te voorkomen.
36. Zoals blijkt uit paragraaf 2.2, hebben Eisers in de afgelopen jaren tal van activiteiten ondernomen – en daarmee uitvoering gegeven aan hun statutaire doelstelling – om aandacht te vragen voor (a) het probleem dat drinkwaterbedrijven kinderen afsluiten van het drinkwater als hun ouders de rekening niet betalen en (b) de noodzaak om deze praktijk af te schaffen.

---

38 Statuten Defence for Children (Productie 2); Statuten NJCM (Productie 4).

39 Rechtbank Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.10 - 6.11.

40 *Kamerstukken II* 2016-2017, 34 608, nr. 3 (MvT), p. 18-19.

### **3.1.2 Geen winstoogmerk, nauwe band en overleg (artikel 3:305a lid 3 BW)**

37. Ook aan de ontvankelijkheidsvereisten zoals omschreven in 3:305a lid 3 BW is voldaan. De bestuurders betrokken bij de oprichting van Defence for Children en het NJCM, en hun opvolgers, hebben geen winstoogmerk dat via Defence for Children of het NJCM wordt gerealiseerd (sub a). Daarnaast is er sprake van een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer (sub b). De waterafsluitingen vinden immers plaats op Nederlands grondgebied, waaronder in de regio's die worden bediend door Dunea en PWN, de afsluitingen worden mogelijk gemaakt door Nederlandse wet- en regelgeving en de vorderingen van het NJCM en Defence for Children zijn gericht tegen de Staat, PWN en Dunea, die allen in Nederland zijn gevestigd. Daarbij komt nog dat de door het NJCM en Defence for Children vertegenwoordigde achterban alle in Nederland woonachtige kinderen zijn.
38. Tot slot is voldaan aan artikel 3:305a lid 3 sub c BW. Het NJCM en Defence for Children hebben immers, alvorens deze procedure te initiëren, middels brieven aan de Staat, Dunea en PWN d.d. 22 mei 2020 getracht in onderling overleg te bereiken dat er een einde komt aan de praktijk waarbij drinkwaterbedrijven kinderen van het waternet afsluiten (randnummer 27). Dunea en PWN hebben het verzoek om overleg afgewezen. Van de Staat hebben Eisers in het geheel niet vernomen ten tijde van het uitbrengen van deze dagvaarding.

### **3.1.3 Lichter ontvankelijkheidsregime van toepassing (artikel 3:305a lid 6 BW)**

39. De onderhavige procedure is ingesteld met een ideëel doel, zonder financieel belang en strekt niet tot schadevergoeding in geld. Dit maakt dat het zogenaamde "lichtere regime" zoals opgenomen in artikel 3:305a lid 6 BW van toepassing is. Er hoeft dus niet te worden getoetst aan de ontvankelijkheidsvereisten van de leden 2, subonderdelen a tot en met e, en 5 van art. 3:305a BW, hoewel Defence for Children en het NJCM ook hieraan materieel voldoen. Kortom, Eisers zijn ontvankelijk in onderhavige procedure.

### **3.2 Het NJCM dient te worden aangewezen als exclusieve belangenbehartiger (artikel 1018c lid 1(e) Rv)**

40. Eisers menen dat het NJCM conform art. 1018e lid 1 Rv bij uitstek geschikt is om in deze procedure op te treden als exclusieve belangenbehartiger. Ten eerste komt het NJCM, een organisatie van mensenrechtenexperts en



juristen, op voor het recht op toegang tot water van alle kinderen woonachtig in Nederland (sub a).<sup>41</sup> Ten tweede heeft het NJCM reeds middelen geïnvesteerd in de aanloop naar en (juridische) voorbereiding van deze zaak en heeft het zich ook reeds op andere wijzen hard gemaakt voor het belang van kinderen bij de ononderbroken toegang tot drinkwater (sub c). In dit kader wijzen Eisers, naast de andere werkzaamheden zoals omschreven in paragraaf 2.2, op het feit dat het NJCM in 2019 betrokken was bij de voorbereiding van een kort geding met een zeer vergelijkbaar juridisch en feitelijk kader (zie ook randnummer 25). In deze procedure werd namens een baby gevorderd dat PWN de waterlevering aan het gezin van de baby weer zou hervatten nadat het water van het gezin was afgesloten. Tot slot heeft het NJCM met het PILP advocaten in dienst die zich specialiseren in strategisch procederen en heeft het NJCM ruime ervaring met het voeren van collectieve acties, mede onder de WAMCA.<sup>42</sup> Kortom, het NJCM heeft de benodigde juridische en feitelijke kennis en ervaring om in deze procedure als exclusieve belangenbehartiger op te treden.

41. Niettegenstaande het voorgaande, verzoeken Eisers de rechtbank conform artikel 1018e lid 3 Rv en op grond van het beginsel van hoor en wederhoor te bepalen dat ook Defence for Children in deze procedure proceshandelingen mag verrichten gezien haar brede ervaring en kennis op het gebied van de bescherming van de rechten van kinderen, en waar ook een advocaat in dienst is die zich hierin heeft gespecialiseerd.

## **4 WATER IS VOOR KINDEREN VAN LEVENSBELANG**

### **4.1 Water is onmisbaar voor leven en gezondheid**

42. Water is onmisbaar voor leven en gezondheid. Toegang tot water is misschien wel de meest basale voorwaarde om een menswaardig leven te kunnen leiden. Het is de poort naar de verwezenlijking van andere mensenrechten. Aldus het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten:

---

41 Nu er in deze procedure sprake is van een ideële vordering zonder financieel belang, is artikel 1018(e) lid 1 sub b Rv niet relevant bij het bepalen welk van de eisers het meest geschikt is op te treden als exclusieve belangenbehartiger.

42 Het NJCM is bijvoorbeeld eiser in de WAMCA-procedure die op 24 februari 2020 is geïnitieerd tegen de Staat der Nederlanden vanwege etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee. Daarnaast was het NJCM onder meer eiser in verschillende 3:305a-procedures, zoals tegen de Staat der Nederlanden inzake passief kiesrecht voor vrouwen (ECLI:NL:HR:2010:BK4549), inzake de SyRI-wetgeving (ECLI:NL:RBDHA:2020:865), inzake de onrechtmatige toepassing van EU-recht door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RBDHA:2017:11809), en inzake de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ECLI:NL:RBSGR:2003:AF7654).

*"Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights."*<sup>43</sup>

43. Water is bijvoorbeeld nodig voor basisbehoeften zoals drinken, het bereiden van eten, en het waarborgen van hygiëne en gezondheid:

*"An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements."*<sup>44</sup>

44. Allereerst het gezondheidsaspect. Beperkte toegang tot water voor consumptie en hygiëne, en dus helemaal afsluiting van water, kan verschillende ziekten tot gevolg hebben, waaronder diarree en uitdroging,<sup>45</sup> maar ook infectieziekten. Zo heeft de recente uitbraak van Covid-19 iedereen met de neus op de feiten gedrukt wanneer het gaat om het belang van handen wassen en andere hygiënemaatregelen.

45. De minister van Infrastructuur en Waterstaat schrijft in haar 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."*<sup>46</sup>

46. Toegang tot zuiver drinkwater is daarnaast onmisbaar voor een normaal gezinsleven. Als er letterlijk geen druppel water uit de kraan komt, kan de wc niet meer worden doorgetrokken. Water om te drinken, te koken, te douchen, te wassen en het huis schoon te maken, moet elders worden gehaald. Indien het water is afgesloten, komt een groot deel van de dag in het teken te staan van het halen van water. Soms moeten daar kilometers voor worden afgelegd. Gezinnen hebben honderden liters water per dag nodig voor een normaal en gezond gezinsleven.<sup>47</sup> Afsluiting van het drinkwater heeft dus een enorme impact op het gezinsleven.

---

43 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.

44 General Comment 15 IVESCR (Productie 37), nr. 2.

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

46 *Strct.* 2018, 26271 (Productie 10), p. 4.

47 Volgens de website van PWN verbruiken Nederlanders per persoon gemiddeld 120 liter per dag, zie Website PWN, Wat is het gemiddelde drinkwaterverbruik per persoon per dag? (geraadpleegd op 19 juni 2020) (**Productie 39**).

#### 4.2 Voor kinderen is het extra belangrijk dat toegang tot water wordt gegarandeerd

47. Zoals uit de vorige paragraaf volgt, is toegang tot zuiver drinkwater onmisbaar voor iedereen. Voor kinderen is het echter extra belangrijk dat de toegang wordt gegarandeerd en wel om de volgende twee redenen.

48. Ten eerste zijn kinderen kwetsbaar.<sup>48</sup> Specifiek met betrekking tot de toegang tot water schrijft de WHO: "*Children bear the greatest health burdens associated with poor water and sanitation*".<sup>49</sup> Naast infectieziekten en diarree, tonen verschillende studies dat beperkte hygiëne ook ondervoeding en luchtweginfecties voor kinderen tot gevolg kan hebben. Weer andere studies tonen dat ontoereikende hygiëne bovendien kan leiden tot stagnatie in de groei van kinderen:

*"Further, research suggests that the lack of adequate sanitation also contributes to other serious health conditions such as child malnutrition and respiratory infections. More recent studies demonstrate that inadequate sanitation and hygiene are associated with child stunting."*<sup>50</sup>

49. Voornoemde gevolgen van een tekort aan water voor de gezondheid van kinderen, hebben ook impact op de mentale ontwikkeling van kinderen. Kinderen missen bijvoorbeeld vaker school in verband met ziekte (maar ook schaamte wegens het zich niet kunnen wassen kan een rol spelen), en zijn door ziekte ook minder goed in staat te leren:

*"These health consequences further impact people's livelihoods and ability to work or attend school. (...)*

*Diseases caused by lack of access to sanitation and water also affect students' ability to learn."*<sup>51</sup>

50. Al deze gevolgen zijn niet alleen in de jeugd merkbaar, maar hebben ook gevolgen op de lange termijn. Daarom is het zo belangrijk dat overheden waarborgen dat kinderen toegang hebben tot zuiver drinkwater, aldus het VN-Kinderrechtencomité:

*"States parties should ensure that all children have access to the highest attainable standard of health care and nutrition during their*

---

48 Dit wordt ook in rechtspraak erkend. Zie bijvoorbeeld expliciet CRVB 19 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY7619, r.o. 6.5 – 6.6.

49 WHO, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, 2003 (Productie 38), p. 1.  
50 I.T. Winkler, *The human right to sanitation*, Penn Law: Legal Scholarship Repository (2016), p. 1338-1340 (Productie 40), p. 1339.

51 I.T. Winkler, *The human right to sanitation*, Penn Law: Legal Scholarship Repository (2016), p. 1338-1340 (Productie 40), p. 1339.

*early years, in order to reduce infant mortality and enable children to enjoy a healthy start in life (art. 24). In particular:*

*(a) States parties have a responsibility to ensure access to clean drinking water, adequate sanitation, appropriate immunization, good nutrition and medical services, which are essential for young children's health, as is a stress-free environment. Malnutrition and disease have long term impacts on children's physical health and development. They affect children's mental state, inhibiting learning and social participation and reducing prospects for realizing their potential.*<sup>52</sup>

51. Daar komt bij dat afsluiting van water vaak juist kinderen in armoede treft. Uit onderzoek in 2013 bleek dat 1 op de 5 kinderen in armoede wel eens afgesloten is geweest van water of licht.<sup>53</sup> Dit zijn kinderen die door de omstandigheden waaronder zij opgroeien al extra kwetsbaar zijn.<sup>54</sup> Door de Kinderombudsman wordt benadrukt dat juist voor deze kinderen toegang tot water zo belangrijk is, omdat het raakt aan hun ontwikkeling in brede zin:

*"Vaak is de thuissituatie van kinderen in armoede stressvol en zijn er meer onzekere factoren: kinderen in armoede hebben vaker grote levensgebeurtenissen meegemaakt zoals een echtscheiding en hebben vaak te maken met sociale uitsluiting. Uit divers wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er een correlatie is tussen armoede en achterstanden van kinderen, bijvoorbeeld op het gebied van sociaal-emotionele ontwikkeling en schoolprestaties. Kinderen in armoede hebben dus een specifieke kwetsbaarheid waarmee rekening moet worden gehouden. Een afsluiting van water raakt aan het belang dat zij hebben bij de zorg en bescherming die nodig is voor hun ontwikkeling in brede zin."*<sup>55</sup>

52. Een tweede reden waarom het voor kinderen extra belangrijk is dat toegang tot water wordt gegarandeerd, is dat kinderen voor de voorziening van zuiver drinkwater volledig afhankelijk zijn van anderen. Dat geldt in het bijzonder voor baby's en jonge kinderen.
53. Voor de overheid is dan ook een belangrijke taak weggelegd om de toegang tot deze eerste levensbehoefte te garanderen. Voor de toegang tot water maakt het, zoals ook zal worden beschreven in het volgende hoofdstuk, niet uit of ouders de waterrekening wel of niet hebben betaald;

---

52 Committee on the Rights of the Child, General comment No. 7 (2005). Implementing child rights in early childhood, 20 september 2006 ("**General Comment 7 IVRK**") (**Productie 41**), nr. 27. Onderstreping toegevoegd.

53 Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut, Kinderen in armoede in Nederland, KOM4/2013, 25 juni 2013, deel 1, hoofdstuk 1-2 (**Productie 42**), p. 13.

54 Nederlands Jeugdinstituut, Opgroeien en opvoeden in armoede, maart 2018, hoofdstuk 1 en 5 (**Productie 43**), hoofdstuk 5.

55 Kinderombudsman, reactie op internetconsultatie, 27 juni 2017, p. 3 in: Andere reacties op de internetconsultatie die schending van het belang van kinderen en/of kinderrechten aankaarten (Productie 17).

kinderen hebben om voorgaande redenen een onafhankelijk en zelfstandig recht op water.

## **5 KINDEREN HEBBEN EEN ONVOORWAARDELIJK EN ZELFSTANDIG RECHT OP WATER**

### **5.1 Afsluiting van kinderen van water is in strijd met het IVRK**

54. Het IVRK werd in 1989 aangenomen door de Verenigde Naties en is inmiddels het meest geratificeerde mensenrechtenverdrag ter wereld. Voor Nederland trad het IVRK op 8 maart 1995 in werking. Sindsdien biedt het IVRK *aanvullende* bescherming – dat wil zeggen, bovenop andere mensenrechtenverdragen zoals het EVRM, het IVBPR en het IVESCR - aan alle kinderen in Nederland.<sup>56</sup>

55. Het IVRK berust op vier kernbeginselen. Ten eerste gelden de rechten van het kind op gelijke wijze voor alle kinderen (non-discriminatie, art. 2 IVRK). Ten tweede moeten de belangen van het kind altijd een eerste overweging vormen bij elke beslissing die het kind raakt (art. 3 IVRK). Ten derde heeft het kind recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK). En ten vierde heeft het kind het recht zijn mening te geven over alle zaken die hem aangaan (art. 12 IVRK). Deze kernbeginselen dienen altijd in acht te worden genomen bij de uitleg van de overige kinderrechten uit het IVRK. Als het gaat om de toegang tot zuiver drinkwater, is artikel 24 lid 2 onder c IVRK het meest specifiek: de overheid heeft de taak om daarin te voorzien.

56. Bij de afsluiting van kinderen van water zijn meerdere kinderrechten in het geding. In deze procedure wordt een beroep gedaan op de volgende bepalingen uit het IVRK die bij afsluiting evident worden geschonden: de artikelen 3 en 24, en in samenhang daarmee, artikel 2 IVRK.

#### **5.1.1 Het belang van het kind dient een eerste overweging te vormen bij beslissingen die het kind raken (artikel 3 IVRK)**

57. Artikel 3 lid 1 IVRK bepaalt dat het belang van het kind een eerste overweging moet vormen als er een beslissing of maatregel wordt genomen die het kind raakt:

---

56 In de Memorie van Toelichting bij de Nederlandse Goedkeuringswet inzake het IVRK gaf de regering aan de totstandkoming van het verdrag toe te juichen, "[...] vooral omdat met het vastleggen van de rechten van kinderen in een specifiek verdrag de mogelijkheid is geschapen om de bevordering en de bescherming van de rechten van het kind op wereldschaal beter dan in een Verklaring (een niet-bindende aanbeveling) te funderen"; *Kamerstukken II 1992-1993, 22855 (R1451), nr. 3, p. 2-3.*

*"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."*

58. Onder "*all actions concerning children*" vallen alle maatregelen die kinderen raken, of ze specifiek op het kind zien of niet. Aldus het VN-Kinderrechtencomité in General Comment 14 bij het IVRK:

*"The legal duty applies to all decisions and actions that directly or indirectly affect children. Thus, the term "concerning" refers first of all, to measures and decisions directly concerning a child, children as a group or children in general, and secondly, other measures that have an effect on an individual child, children as a group or children in general, even if they are not the direct targets of the measure."<sup>57</sup>*

59. Dat het belang van het kind ook bij de beslissing tot waterafsluiting moet worden meegewogen, is ook benadrukt door het VN-Kinderrechtencomité in General Comment 15 bij het IVRK.<sup>58</sup>
60. De opdracht om het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn, is gericht aan openbare en particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn, rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten en wetgevende lichamen. De opdracht richt zich dus tot de wetgever, maar ook tot drinkwaterbedrijven als PWN en Dunea, en tot u als rechtbank.
61. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt in General Comment 14 dat slechts in uitzonderlijke situaties mag worden aangenomen dat een ander belang dan het belang van het kind meer gewicht in de schaal legt. Dat moet dan uitdrukkelijk worden gemotiveerd:

*"In order to demonstrate that the right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration has been respected, any decision concerning the child or children must be motivated, justified and explained. The motivation should state explicitly all the factual circumstances regarding the child, what elements have been found relevant in the best-interests assessment, the content of the elements in the individual case, and how they have been weighted to determine the child's best interests. If the decision differs from the views of the child, the reason for that should be clearly stated. If, exceptionally, the solution chosen is not in the best interests of the child, the grounds*

---

57 Committee of the Rights of the Child, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 para. 1), 29 mei 2013 ("**General Comment 14 IVRK**") (**Productie 44**), nr. 19.

58 Committee of the Rights of the Child, General Comment No. 15 (2013) on the right of the child on the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17 april 2013 ("**General Comment 15 IVRK**") (**Productie 45**), nr. 48, hieronder aangehaald in nr. 66.

for this must be set out in order to show that the child's best interests were a primary consideration despite the result. It is not sufficient to state in general terms that other considerations override the best interests of the child; all considerations must be explicitly specified in relation to the case at hand, and the reason why they carry greater weight in the particular case must be explained. The reasoning must also demonstrate, in a credible way, why the best interests of the child were not strong enough to be outweighed by the other considerations."<sup>59</sup>

62. De huidige Nederlandse praktijk is in strijd met artikel 3 IVRK, zoals in hoofdstuk 6 en 8 tot en met 10 verder zal worden toegelicht. Uit niets blijkt namelijk dat de Staat de belangen van kinderen als "*primary consideration*" heeft betrokken bij de totstandkoming en de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid. In de toelichting op de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid is het belang van kinderen zonder veel omhaal terzijde geschoven met een (verder niet onderbouwd) beroep op de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening. Daarnaast toont de Nederlandse praktijk dat Dunea en PWN de belangen van kinderen in het geheel niet betrekken bij de beslissing om het water af te sluiten. Dunea stelt niet eens te weten of op een bepaald adres kinderen wonen (en kennelijk gaat zij dat ook niet na voordat zij tot afsluiting overgaat).<sup>60</sup>

#### **5.1.2 Kinderen hebben een onvoorwaardelijk en zelfstandig recht op water (artikel 24 lid 2 sub c jo. artikel 2 IVRK)**

##### Kinderen hebben een onvoorwaardelijk en zelfstandig recht op water

63. Kinderen hebben een *onvoorwaardelijk* en *zelfstandig* recht op water. Het recht van kinderen op water is bijvoorbeeld niet afhankelijk van het betalingsgedrag van hun ouders. Ook kinderen met ouders die de rekening niet (kunnen) betalen, hebben recht op water. Dit volgt onder meer uit artikel 24 lid 2 sub c in samenhang met artikel 2 IVRK, maar ook de artikelen 3 en 4 IVRK geven context aan artikel 24 IVRK.
64. Artikel 24 lid 1 IVRK codificeert het recht van het kind op de grootste mate van gezondheid. In lid 2 hebben de verdragspartijen op zich genomen om 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 de verplichting om kinderen te voorzien van zuiver drinkwater (onder c):

---

<sup>59</sup> General Comment 14 IVRK (Productie 44), nr. 97. Onderstreping toegevoegd.  
<sup>60</sup> Verweerschrift Dunea, 15 mei 2019, zonder bijlagen (Productie 24), randnummer 27.

*"1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van de gezondheid. De Staten die partij zijn, streven ernaar te waarborgen dat geen enkel kind zijn of haar recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden.*

*2. De Staten die partij zijn, streven de volledige verwezenlijking van dit recht na en nemen passende maatregelen, met name: [...]*

*c. om ziekte, ondervoeding en slechte voeding te bestrijden, mede binnen het kader van de eerstelijnsgezondheidszorg, door onder andere het toepassen van gemakkelijk beschikbare technologie en door het voorzien in voedsel met voldoende voedingswaarde en zuiver drinkwater, de gevaren en risico's van milieuverontreiniging in aanmerking nemend"*

65. In zijn toelichting bij artikel 24 benadrukt het VN-Kinderrechtencomité dat zuiver drinkwater een essentiële voorwaarde is voor het volle genot van het leven en van alle andere mensenrechten:

*"Safe and clean drinking water and sanitation are essential for the full enjoyment of life and all other human rights."<sup>61</sup>*

66. Dit brengt mee dat overheden en instanties die de verantwoordelijkheid voor de toegang tot water hebben bij het maken van een beslissing over afsluiting, het belang van het kind *moeten* meewegen door *actief* onderzoek te doen naar de impact van afsluiting op de gezondheid van het kind (zie ook artikel 3 IVRK). Het VN-Kinderrechtencomité vervolgt:

*"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."*<sup>62</sup>

67. Voor de verwezenlijking van sommige rechten in het IVRK geldt dat ouders de primaire verantwoordelijkheid dragen (zoals voor de opvoeding en ontwikkeling van kinderen, welke rechten zijn neergelegd in artikel 18 IVRK), en dat wanneer ouders deze verantwoordelijkheid niet of onvoldoende nemen, de verdragsstaten de verplichting hebben hierbij te helpen (artikel 18 lid 2 IVRK). Ouders dragen echter niet voor de verwezenlijking van *alle* rechten in het IVRK de primaire

---

61 General Comment 15 IVRK (Productie 45), nr. 48.

62 General Comment 15 IVRK (Productie 45), nr. 48. Onderstrepingen toegevoegd.



verantwoordelijkheid. Voor sommige rechten geldt dat verdragsstaten primair verantwoordelijk blijven. Het IVRK hanteert de volgende onderverdeling voor wat betreft verantwoordelijkheden:

*"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 transfer its legal responsibility to secure these rights."*<sup>63</sup>

68. Wanneer het onderwijs of gezondheidszorg betreft, kunnen verdragsstaten hun verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van deze rechten niet primair aan ouders overlaten. Zij kunnen op dat punt uitsluitend de *steun* en hulp van ouders inroepen. Dit geldt ook voor de verplichting van verdragsstaten om kinderen te voorzien van zuiver drinkwater, die deel uitmaakt van het recht van kinderen op de grootst mogelijke mate van gezondheid (artikel 24 IVRK). De voorziening in zuiver drinkwater is één van de concrete maatregelen die de Staat moet nemen om te zorgen voor de volledige verwezenlijking van het recht op gezondheid. De Staat kan deze verantwoordelijkheid niet "afschuiven" op ouders. Het is aan de overheid – de Staat, maar ook drinkwaterbedrijven zoals Dunea en PWN – om het recht van kinderen op gezondheid, waaronder het recht op drinkwater, te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken.<sup>64</sup>

#### Kinderen mogen niet gediscrimineerd worden

69. Daar komt bij dat kinderen op grond van artikel 2 IVRK niet gediscrimineerd mogen worden. Lid 1 bepaalt dat de rechten van het IVRK toekomen aan alle kinderen, zonder discriminatie vanwege bijvoorbeeld hun sociale of economische status. Lid 2 verbiedt dat kinderen gestraft worden voor de handelingen van hun ouders:

*"1. 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,*

---

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

64 General Comment 15 IVRK (Productie 45), nr. 71-72.

*political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status.*

*2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that the child is protected against all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child's parents, legal guardians, or family members."*

70. Voor de toepassing van artikel 24 IVRK betekent dit onder meer dat kinderen niet de voorziening van drinkwater mag worden onthouden omdat hun ouders de rekening niet (kunnen) betalen. Het IVRK staat dus in de weg aan afsluiting van kinderen van water vanwege wanbetaling door hun ouders.
71. Dit volgt eveneens uit General Comment 15 bij het IVRK, waarin het VN-Kinderrechtencomité het discriminatieverbod specifiek heeft ingevuld voor de gezondheidsgerelateerde voorzieningen die staan beschreven in artikel 24 IVRK (waaronder dus de voorziening van drinkwater). Daaruit blijkt onder meer dat het afsluiten van kinderen van het water omdat hun ouders te rekening niet (kunnen) betalen ontoelaatbare discriminatie is:

*"The element of accessibility has four dimensions:*

*(a) Non-discrimination: Health and related services as well as equipment and supplies must be accessible to all children, pregnant women and mothers, in law and in practice, without discrimination of any kind; (...)*

*(c) Economic accessibility/affordability: Lack of ability to pay for services, supplies or medicines should not result in the denial of access. The Committee calls on States to abolish user fees and implement health-financing systems that do not discriminate against women and children on the basis of their inability to pay. Risk-pooling mechanisms such as tax and insurance should be implemented on the basis of equitable, means-based contributions."<sup>65</sup>*

72. Er wordt wel betoogd dat het algemeen erkende mensenrecht op water<sup>66</sup> niet inhoudt dat de toegang tot water gratis zou moeten zijn. Dat is een drogreden, zoals onder meer in randnummer 105 wordt toegelicht. Voor kinderen gaat deze redenering gelet op het bovenstaande hoe dan ook niet op. Zij kunnen er immers niets aan doen als hun ouders de rekening niet

---

65 General Comment 15 IVRK (Productie 45), nr. 114. Onderstrepingen toegevoegd.

66 Zie art. 11 en 12 IVESCR en General Comment 15 IVESCR (Productie 37).

(kunnen) betalen.<sup>67</sup> Kinderen hebben dan ook – zo blijkt uit het voorgaande – een zelfstandig en onvoorwaardelijk recht op water.

In Nederland mag kinderen de toegang tot water niet worden ontnomen

73. Overigens hoeft het voorgaande niet noodzakelijk te betekenen dat (gezinnen met) kinderen in alle verdragsstaten een wateraansluiting kunnen afdwingen. De verdragsstaten hebben in artikel 4 IVRK op zich genomen om zich maximaal in te spannen om de door het IVRK erkende rechten te verwezenlijken. In sommige landen gaat deze ontwikkeling sneller dan in andere landen. Het betekent echter wel dat, indien een verdragsstaat een bepaalde mate van verwezenlijking van een recht heeft bereikt, het die staat in beginsel niet vrijstaat maatregelen te nemen die daaraan afbreuk doen. Dit staat in het internationale recht bekend als de "*principle of non-regression*". Het VN-Kinderrechtencomité onderschrijft dit in General Comment 19 bij het IVRK:

*"The obligation imposed on States parties by article 4 to realize children's economic, social and cultural rights "to the maximum extent" also means that they should not take deliberate retrogressive measures in relation to economic, social and cultural rights. States parties should not allow the existing level of enjoyment of children's rights to deteriorate."*<sup>68</sup>

74. En in General Comment 15 bij het IVRK:

*"Irrespective of resources, States have the obligation not to take any retrogressive steps that could hamper the enjoyment of children's right to health."*<sup>69</sup>

75. Het lijkt daarom geen twijfel dat artikel 24 lid 2 onder c IVRK eraan in de weg staat dat, als een overheid heeft bewerkstelligd dat kinderen toegang hebben tot drinkwater (en het recht van kinderen op water in een dergelijke

---

67 Vgl. voor een vergelijkbare afweging CRvB 8 augustus 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU0687: "Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is er een redelijke mate van waarschijnlijkheid dat de Raad laatstgenoemde bepaling in de hier aan de orde zijnde bodemzaken ten aanzien van verzoekers buiten toepassing zal moeten laten. Hij baseert zich daarbij op de tekst van de artikelen 2, eerste en tweede lid, 3, eerste en tweede lid, en 27, derde lid, van het IVRK en op de op deze artikelen verschenen commentaren van het Comité voor de rechten van het kind. De in de Engelse verdragstekst voorkomende woorden "without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parents or legal guardian's (...) status" in artikel 2, eerste lid, van het IVRK, bezien in samenhang met de andere zojuist genoemde bepalingen, wijzen er op dat het koppelingsbeginsel geen voldoende rechtvaardiging kan vormen voor het geheel uitsluiten van de mogelijkheid om uitsluitend ten behoeve van de minderjarige kinderen bijstand te verlenen in een situatie dat hun om deze bijstand vragende niet-rechthebbende ouders zelf niet in staat zijn de kosten van voeding, kleding en andere essentiële, voor de minderjarige kinderen noodzakelijke kosten te betalen."

68 Committee of the Rights of the Child, General Comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4), 20 juli 2016 ("**General Comment 19 IVRK**") (**Productie 47**), nr. 31.

69 General Comment 15 IVRK (Productie 45), nr. 72.

mate heeft verwezenlijkt), de overheid kinderen die toegang vervolgens weer *ontneemt*. Uit artikel 2 IVRK volgt dat wanbetaling door de ouders van kinderen in ieder geval geen geldige reden is om op dit uitgangspunt een uitzondering te maken. Ook het principe van non-regressie resulteert dus in een verbod op afsluiting van kinderen wegens wanbetaling door de ouders. Dit is precies wat er in Nederland op dit moment wel gebeurt, en de huidige Nederlandse praktijk is hiermee dan ook in strijd, waarover meer in hoofdstuk 6 en 8 tot en met 10.

### 5.1.3 Rechtstreekse werking

76. Uit vaste Nederlandse rechtspraak blijkt dat artikel 3 lid 1 IVRK in ieder geval rechtstreekse werking heeft voor zover het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken.<sup>70</sup> Ook in familierechtzaken rondom uithuisplaatsingen en ondertoezichtstellingen wordt artikel 3 IVRK geheel zonder voorbehouden rechtstreeks toegepast.<sup>71</sup>
77. Dat ook het discriminatieverbod in artikel 2 IVRK rechtstreekse werking heeft<sup>72</sup> en tegenover de Staat, Dunea en PWN kan worden ingeroepen, lijdt geen twijfel. Hetzelfde moet worden aangenomen voor artikel 24 lid 2 onder c IVRK. Aangenomen moet worden dat deze bepaling in ieder geval in zoverre rechtstreeks werkt dat zij zich ertegen verzet dat kinderen de toegang tot drinkwater in hun woning wordt *ontnomen*.<sup>73</sup>
78. Daarnaast werken de bepalingen uit het IVRK door via open normen in het nationale rechtssysteem. Dit wordt ook wel reflexwerking genoemd. Zo geven de verdragsbepalingen context 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. Handelen in strijd met de verdragsbepalingen levert dan ook een onrechtmatige daad op wegens strijd met wat volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betamelijk is.
79. Kortom, zelfs als kinderen zich om technische redenen niet rechtstreeks tegenover de Staat, Dunea en PWN zouden kunnen beroepen op de

70 Zie bijv. recent nog ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, r.o. 18.1.

71 Zie bijv. Gerechtshof Den Haag, 6 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2540, r.o. 11.

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

73 Vgl. HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928 (*Rookverbod*). In deze zaak was ook sprake van een regressieve maatregel (terugdraaien rookverbod voor kleine cafés). De Hoge Raad oordeelde dat de verplichting van art. 8 lid WHO Kaderverdrag *in elk geval in die zin* onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is omschreven, dat zij zich *verzet* tegen de alsnog gemaakte uitzondering voor kleine cafés.

voornoemde verdragsbepalingen, zijn de Staat, Dunea en PWN *de facto* jegens hen aan deze verdragsbepalingen gebonden.

## 5.2 Afsluiting van kinderen van water is in strijd met het EVRM

80. De afsluiting van kinderen van water is ook in strijd met de artikelen 8 en 3 EVRM. Het EVRM is een levend instrument, dat moet worden gelezen in de "*present day conditions*".<sup>74</sup> Dit heeft tot gevolg dat, hoewel het recht op water niet expliciet in het EVRM is opgenomen, dit recht er wel uit kan worden afgeleid.

### 5.2.1 Artikel 8 EVRM (recht op privé- en gezinsleven)

81. Afsluiting van kinderen van het water is in de eerste plaats strijd met artikel 8 EVRM, dat het recht op privé- en gezinsleven beschermt. Het EHRM neemt onder meer een inbreuk op artikel 8 EVRM aan wanneer de normale ontwikkeling van het gezins- en privéleven effectief onmogelijk wordt gemaakt. Zo overwoog het EHRM in de zaak *Domenech Pardo/Spanje* bijvoorbeeld dat de weigering van een sociale uitkering om die reden in strijd kan zijn met artikel 8 EVRM:

*"Het is echter niet uitgesloten dat onder bepaalde omstandigheden de weigering om een sociale uitkering toe te kennen, zoals een wezenuitkering, problematisch kan zijn vanuit het perspectief van artikel 8 van het Verdrag wanneer, bijvoorbeeld een dergelijke weigering tot gevolg zou hebben dat de normale ontwikkeling van het gezins- en privéleven van de minderjarige onmogelijk wordt."*<sup>75</sup>  
(informele vertaling)

82. Afsluiting van drinkwater is nog weer van een andere orde dan de weigering van een uitkering. Zoals reeds beschreven betekent afsluiting van water dat er bij de betreffende gezinnen thuis letterlijk geen druppel water meer uit de kraan komt, met alle gevolgen van dien. Als je thuis niet meer kunt wassen, als je thuis geen water meer kunt drinken of kunt koken, maakt dit de normale ontwikkeling van het gezins- en privéleven evident onmogelijk.

83. Daarnaast brengt, zoals ook beschreven in hoofdstuk 4, afsluiting van het drinkwater grote gezondheidsrisico's met zich, in het bijzonder voor kinderen. Een tekort aan drinkwater op jonge leeftijd kan op de lange

---

74 EHRM 28 april 1978, 5856/72 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*).

75 EHRM 3 mei 2001, 55996/00 (*Domenech Pardo/Spanje*), rov. 206: "*Toutefois, il n'est pas exclu que, dans certaines circonstances, le refus d'octroyer une prestation sociale, telle qu'une prestation d'orphelin, puisse poser problème sous l'angle de l'article 8 de la Convention lorsque, par exemple, un tel refus aurait pour effet de rendre impossible le développement normal de la vie familiale et privée du mineur.*"

termijn aanzienlijke medische en sociale gevolgen hebben. Ook dit is een grond voor het aannemen van een schending van artikel 8 lid 1 EVRM. Ter illustratie kan worden gewezen op drie zaken waarin het hof een schending van het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM aan nam wegens verontreinigd drinkwater met gezondheidsklachten tot gevolg.<sup>76</sup> Zie bijvoorbeeld het EHRM in *Otgon/Moldavië*:

*"As the Court has had previous occasion to remark, the concept of "private life" is a broad term not susceptible to exhaustive definition. It covers, inter alia, the physical and psychological integrity of a person (...).*

*Considering the materials in the file, the Court finds that an interference with the applicant's rights protected under Article 8 of the Convention has taken place since her physical integrity has been affected by an unhealthy environment (see paragraph 15 above)."*<sup>77</sup>

84. Als *verontreinigd* water (wanneer dit de enige toegang tot water in huis is) al een inbreuk op het recht op privéleven meebrengt, geldt dit zeker voor het volledig *afsluiten* van kinderen van water. Temeer omdat volgens de WHO "*per persoon per dag 50 tot 100 liter water nodig is om te voldoen aan de basisbehoeften om zeer ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen*"<sup>78</sup> en "*children bear the greatest health burden associated with poor water and sanitation*".<sup>79</sup>
85. Uit *Soares de Melo/Portugal* volgt dat voor de overheid een belangrijke rol is weggelegd wanneer ouders niet in de toegang tot basisbehoeften voor hun kinderen kunnen voorzien. Het EHRM heeft in die zaak benadrukt dat kinderen niet de exclusieve verantwoordelijkheid zijn van ouders. Overheden moeten speciale aandacht hebben voor, en extra bescherming bieden aan, kwetsbare gezinnen door te voorzien in basisbehoeften en hulp te bieden, waarbij expliciet ook stromend water wordt genoemd:

*"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) en de kosten van de kinderopvang van de jongste kinderen om de belanghebbende in staat te stellen een betaald beroepsactiviteit uit*

---

76 EHRM 4 september 2014, 42488/02 (*Dzemyuk/Oekraïne*), EHRM 10 februari 2011, 30499/03 (*Dubetska e.a./Oekraïne*) en EHRM 25 oktober 2016, 22743/07 (*Otgon/Moldavië*).

77 EHRM 25 oktober 2016, 22743/07 (*Otgon/Moldavië*), r.o. 15 en 17. Onderstrepingen toegevoegd.

78 *Strct.* 2018, 26271 (Productie 10), p. 4.

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

*te oefenen. (...) In het geval van kwetsbare personen, moeten de autoriteiten bijzondere aandacht aan de dag leggen en hen verzekeren van extra bescherming.*<sup>80</sup> (informele vertaling, onderstreping toegevoegd)

86. Dit geldt temeer voor voorzieningen die aan de gezondheid van kinderen raken, zo volgt ook uit de verdeling van verantwoordelijkheden die in het IVRK is opgenomen (zie randnummer 67 en 68): wanneer het onderwijs of gezondheidszorg betreft, kunnen verdragsstaten hun verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van deze rechten niet primair aan ouders overlaten.
87. Gelet op het voorgaande, staat artikel 8 lid 1 EVRM aan afsluiting van kinderen van water in de weg. Desondanks worden in Nederland kinderen van water afgesloten. Voor de vraag of de inbreuk die hiermee wordt gemaakt gerechtvaardigd is, 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.
88. In een afweging zoals deze, waarbij het belang van kinderen is betrokken, geldt (zoals ook op grond van artikel 3 IVRK het geval is) volgens het EHRM *"that the best interests of the child must be of primary consideration"*.<sup>81</sup> Ook als zou worden aangenomen dat artikel 3 IVRK niet (in volledige omvang) rechtstreeks door kinderen zou kunnen worden ingeroepen, dan dient het hierin geformuleerde recht dus in ieder geval te worden betrokken bij de uitleg van artikel 8 EVRM en de belangenafweging die in dat kader wordt gemaakt. Zie in dit verband ook de Hoge Raad:

*"Het EHRM heeft in verscheidene uitspraken de rechten van het kind, als gewaarborgd in art. 3 IVRK, betrokken bij de uitleg van art. 8 EVRM en, in het kader van de krachtens lid 2 van dat artikel te maken belangenafweging, de verplichting van de lidstaten benadrukt om in het bijzonder rekening te houden met de belangen van minderjarigen."*<sup>82</sup>

89. Dat in Nederland de belangen van kinderen bij (de wijziging van) de Regeling Afsluitbeleid niet een eerste overweging hebben gevormd, en dat

---

80 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.

81 EHRM 26 november 2013, 27853/09 (*X/Letland*), r.o. 95; EHRM 6 juli 2010, 41615/07 (*Neulinger and Shuruk/Zwitserland*), r.o. 134. Onderstreping toegevoegd.

82 HR, 21 september 2012, ECLI:NL:HR:BW5328, r.o. 3.5.3.

(daarmee) geen sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk op artikel 8 EVRM, is hiervoor reeds aangestipt en wordt in hoofdstukken 6 en 8 tot en met 10 nader toegelicht.

### 5.2.2 Artikel 3 EVRM (recht op menswaardige behandeling)

90. Daarnaast is het afsluiten van kinderen in strijd met artikel 3 EVRM. Artikel 3 EVRM verbiedt onmenselijke of vernederende behandeling (*degrading treatment*). Bij de vraag of sprake is van een vernederende behandeling, kijkt het EHRM 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>83</sup> De feiten dat *kinderen* in Nederland worden afgesloten, dat bewezen is dat toegang tot water voor kinderen van levensbelang is, en dat de periode van afsluiting in Nederland (zolang er niet door de ouders betaald wordt) niet in tijd is begrensd, spelen dus allemaal mee bij de beoordeling van de vraag of sprake is van *degrading treatment*.

91. *Degrading treatment* vereist niet noodzakelijk lichamelijk of geestelijk letsel, maar wordt ook aangenomen bij een behandeling die getuigt van een gebrek aan respect voor menselijke waardigheid:

*"Ill-treatment that attains such a minimum level of severity usually involves actual bodily injury or intense physical or mental suffering. However, even in the absence of these aspects, where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for or diminishing his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterised as degrading and also fall within the prohibition set forth in Article 3 (...)"<sup>84</sup>*

92. Aldus kan ook een beperking of afsluiting van basisbehoeften zoals water in strijd komen met artikel 3 EVRM. Ter illustratie kan worden gewezen op twee zaken met betrekking tot gedetineerden, die zeer beperkt toegang hadden tot water.<sup>85</sup> In beide zaken kwam het EHRM tot de slotsom dat sprake was van *degrading treatment*, en daarmee van een schending van artikel 3 EVRM:

*"The Court finally notes that at no time during his stay in the detention facility was the applicant allowed unrestricted access to the toilet or drinking water, his visits to the toilet or drinking water facilities being limited to only twice a day. Only one meal per day*

83 EHRM 28 september 2015, 23380/09 (*Bouyid/België*), r.o. 86.

84 EHRM 28 september 2015, 23380/90 (*Bouyid/België*), r.o. 87.

85 EHRM 2 december 2008, 41698/04 (*Tadevosyan/Armenië*) en EHRM 26 maart 2006, 72286/01 (*Melnik/Oekraïne*), r.o. 107.



*was provided. The Court reiterates that it is unacceptable for a person to be detained in conditions in which no provision has been made for meeting his or her basic needs (...)."*<sup>86</sup>

en:

*"(...) the fact that the applicant had only once-weekly access to a shower and that his linen and clothes could be washed only once a week raises concerns as to the conditions of hygiene and sanitation. Such conditions would have had an aggravating effect on his poor health."*<sup>87</sup>

93. Ook de afsluiting van kinderen van water in Nederland getuigt van een gebrek aan respect voor hun menselijke waardigheid. Net als de gevangenen in bovengenoemde zaken zijn zij volledig afhankelijk van anderen voor de toegang tot zuiver drinkwater. Een beperking van die toegang heeft in potentie grote gevolgen voor de gezondheid en ontwikkeling van kinderen. Afsluiting van kinderen van water levert dan ook een schending van artikel 3 EVRM op.

### **5.2.3 Rechtstreekse werking**

94. Het is vaste rechtspraak dat de materiële bepalingen van het EVRM en de protocollen waarbij Nederland partij is in de Nederlandse rechtsorde rechtstreekse werking hebben. Het staat dan ook vast dat de artikelen 3 en 8 EVRM rechtstreekse werking toekomt.
95. Net als in paragraaf 5.1.3 geldt ook hier dat de bepalingen van het EVRM bovendien doorwerken in de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Zelfs als kinderen zich dus niet rechtstreeks tegenover Dunea en PWN zouden kunnen beroepen op de verdragsbepalingen uit het EVRM, zijn Dunea en PWN als overheidsbedrijven waaraan een kerntaak van de overheid is gedelegeerd *de facto* jegens hen aan deze verdragsbepalingen gebonden.

## **6 DE SITUATIE IN NEDERLAND**

### **6.1 Het wettelijk kader**

96. In een recent arrest heeft de Hoge Raad het wettelijke stelsel met betrekking tot openbare drinkwatervoorziening in Nederland kort geschetst.<sup>88</sup> De belangrijkste rechtsoverwegingen zijn hieronder

---

<sup>86</sup> EHRM 2 december 2008, 41698/04 (*Tadevosyan/Armenië*), r.o. 53.

<sup>87</sup> EHRM 26 maart 2006, 72286/01 (*Melnik/Oekraïne*), r.o. 107.

<sup>88</sup> HR 13 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1972.

overgenomen en zijn voorzien van enkele aanvullingen die voor deze zaak relevant zijn.

97. In Nederland wordt de openbare drinkwatervoorziening gezien als een kerntaak van de overheid. 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 (r.o. 3.7.2). Dat geldt ook voor PWN en Dunea. Alle aandelen van PWN zijn in handen van de provincie Noord-Holland<sup>89</sup>, en de aandelen van Dunea zijn verdeeld over 17 gemeenten in Zuid-Holland.<sup>90</sup>
98. Op de eigenaar van een drinkwaterbedrijf rust de verantwoordelijkheid voor de openbare drinkwatervoorziening (art. 3 Drinkwaterwet). Het is aan andere personen dan de eigenaar van een drinkwaterbedrijf verboden om drinkwater te leveren (art. 4 Drinkwaterwet). Ieder drinkwaterbedrijf is op grond van de wet exclusief bevoegd en verplicht tot het leveren van drinkwater in een door de verantwoordelijke minister aan dat bedrijf toegewezen distributiegebied (art. 5 lid 1 Drinkwaterwet) (vervolg r.o. 3.7.2). Kinderen die wonen in het distributiegebied van PWN en Dunea zijn dus voor de levering van drinkwater geheel afhankelijk van deze drinkwaterbedrijven.

#### **Distributiegebied Dunea**

De volgende wijken/regio's vallen binnen het distributiegebied van Dunea: Den Haag (excl. wijk Wateringse Veld), Hillegom, Katwijk, Lansingerland, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Lisse, Noordwijk, Oegstgeest, Pijnacker-Nootdorp, Alphen aan den Rijn (kern Benthuizen), Rijswijk, Rotterdam (wijk Nesseland), Teylingen, Voorschoten, Wassenaar, Zoetermeer en Zuidplas (excl. Moordrecht).<sup>91</sup>

#### **Distributiegebied PWN**

Het distributiegebied van PWN is de provincie Noord-Holland, met uitzondering van Amsterdam.<sup>92</sup>

99. De drinkwaterbedrijven zijn wettelijk verplicht om een beleid te voeren dat erop is gericht te voorkomen dat consumenten worden afgesloten van de openbare drinkwatervoorziening (art. 9 Drinkwaterwet). In dat verband bevat de op art. 9 Drinkwaterwet gebaseerde Regeling Afsluitbeleid<sup>93</sup>

---

89 PWN, Jaarverslag 2018, p. 26 (Productie 9).

90 Website Dunea, Bestuur en governance, (geraadpleegd op 9 juni 2020) (Productie 6).

91 Dunea, Tarievenregeling 2020, p. 1, 2 en 20 (Productie 7), p. 2.

92 PWN, Jaarverslag 2018, p. 26 (Productie 9).

93 *Stcrt.* 2018, 26271 (Productie 10).

regels waaraan een drinkwaterbedrijf moet voldoen voordat het een consument van de levering van drinkwater mag afsluiten (r.o. 3.7.3).

100. De Regeling Afsluitbeleid laat zich als volgt samenvatten:

- (a) Een drinkwaterbedrijf mag de consument niet wegens wanbetaling afsluiten voordat het een schriftelijke herinnering heeft gestuurd en zich heeft ingespannen om in persoonlijk contact te treden met de consument (art. 2-4) (r.o. 3.7.3).
- (b) Een "kwetsbare consument" mag in beginsel niet worden afgesloten. Bij wanbetaling mag de kwetsbare consument slechts worden afgesloten als hij niet binnen een redelijke termijn een doktersverklaring kan overleggen waaruit blijkt dat afsluiting zeer ernstige gezondheidsrisico's met zich brengt (art. 6) (r.o. 3.7.3). Kinderen zijn als zodanig niet aangemerkt als kwetsbare consument.
- (c) Sinds 1 juli 2018 (zie over de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid in meer detail hoofdstuk 6.2) moeten bij afsluiting *desgevraagd* eenmalig bewaarmiddelen (jerrycans of waterzakken) worden verstrekt 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>94</sup>
- (d) Sinds 1 juli 2018 worden gegevens van kleinverbruikers (natuurlijke personen) die de waterrekening niet betalen en niet reageren op een aanbod om hun gegevens aan een schuldhulpverlenende instantie te geven, bij het uitblijven van een reactie alsnog doorgegeven aan schuldhulpverlenende instanties (art. 5). Eerder bestond hier al een mogelijkheid toe, maar dit is sinds 1 juni 2018 een verplichting geworden.

101. De Regeling Afsluitbeleid biedt de consument een *minimum* aan bescherming tegen afsluiting. De Regeling Afsluitbeleid sluit dan ook niet uit dat een drinkwaterbedrijf verdergaande bescherming verleent, bijvoorbeeld op grond van de in hoofdstuk 5 beschreven verdragsverplichtingen.

---

94 *Stcrt.* 2018, 26271 (Productie 10), p. 6.

## 6.2 De wijziging van de Regeling Afsluitbeleid: de Staat weigert afsluiting van kinderen uit te sluiten

102. Op 1 juli 2018 is de Regeling Afsluitbeleid gewijzigd. Deze wijziging kwam voort uit een nieuw bewustzijn over het belang van toegang tot water en de zeer ernstige gezondheidsrisico's die het geheel ontzeggen van toegang tot water tot gevolg kan hebben.<sup>95</sup> In dat verband zijn de in randnummer 100 onder (c) en (d) genoemde waarborgen bij afsluiting toegevoegd. De Staat heeft de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid echter niet aangegrepen om de afsluiting van kinderen uit te sluiten. Dit terwijl het merendeel van de reacties in de internetconsultatie, die werd gehouden in het kader van de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid, de kwetsbare positie van kinderen heeft benadrukt, zoals ook blijkt uit het verslag naar aanleiding van de resultaten van de internetconsultatie:

*"Elf participanten (in meerderheid maatschappelijke organisaties) benadrukken de positie en rechten van het kind bij afsluiting van drinkwater. Daarnaast wordt er door meerdere participanten (een particulier, Divosa en VNG, Defence for Children International, de Kinderombudsman, NJCM, alsmede LCR (gesteund door FNV en Wout van Veen advocaten) specifiek gewezen op de clausules hierover in verschillende internationale verdragen, met name het verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), het VN-gehandicaptenverdrag en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Het overheersende standpunt is dat kinderen [...] geen invloed hebben op betaling van de waterrekening en, zeker in het geval van kleine kinderen, een groot gezondheidsrisico lopen".<sup>96</sup>*

103. In haar reactie op de internetconsultatie erkent de minister weliswaar dat de toegang tot water een mensenrecht is, maar zij stelt hiertegenover dat het systeem niet financieel houdbaar zou zijn wanneer de waterlevering voor iedereen gratis zou zijn, of wanneer gezinnen niet meer zouden kunnen worden afgesloten van water:

*"Dat de toegang tot drinkwater een mensenrecht is, betekent echter niet dat het gratis zou moeten zijn. Voor het duurzaam realiseren van het recht op water en sanitatie is betaling voor de levering van drinkwater van groot belang. Dit omdat het de financiële duurzaamheid van het dienstensysteem waarborgt en een stimulans is voor de betaler om op een duurzame manier gebruik te maken van water. (...)"<sup>97</sup>*

---

95 Stcrt. 2018, 26271 (Productie 10), p. 4.

96 Verslag met reactie van de internetconsultatie (**Productie 48**), p. 2. Onderstreping toegevoegd.

97 Verslag met reactie van de internetconsultatie (Productie 48), p. 2.

en

*"Indien dit instrument niet kan worden ingezet bij huishoudens met minderjarige kinderen, wordt het voor een drinkwaterbedrijf vrijwel onmogelijk haar incassobeleid uit te voeren. Het aantal wanbetalers zal naar verwachting stijgen en andere kleinverbruikers zullen de kosten hiervoor moeten opbrengen – via verhoging van het drinkwatertarief. Dit is onrechtvaardig en ongewenst."*<sup>98</sup>

104. In de toelichting op de Regeling Afsluitbeleid herhaalt de minister deze argumenten en voegt daaraan toe:

*"Andere alternatieven die worden aangedragen, zoals het aanmerken van kinderen als kwetsbare consumenten of het oprichten van een drinkwaterfonds, zijn veelal dermate ingrijpend dat de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening niet meer is geborgd."*<sup>99</sup>

105. Eisers vinden deze argumenten onbegrijpelijk. Een verbod op afsluiting van water (bij huishoudens met minderjarige kinderen), of het aanmerken van kinderen als kwetsbare consument die niet mag worden afgesloten van water, doet immers niets af aan het vorderingsrecht van drinkwaterbedrijven op de consument. Ze kunnen gewoon de incassomaatregelen nemen die alle andere crediteuren kunnen nemen ten opzichte van debiteuren. Van aanmaningen en het langs sturen van deurwaarders tot het leggen van beslag op loon of uitkering, of procedures bij de (kanton)rechter. Bij een verbod op afsluiting wordt water dan ook niet gratis. De drinkwaterbedrijven zouden slechts beperkt worden in het gebruik van hun opschortingsrecht.
106. Daar komt bij dat, zoals in hoofdstuk 7 zal worden toegelicht, uit de praktijk in andere Europese landen blijkt dat het wel degelijk mogelijk is een financieel houdbare drinkwatervoorziening te realiseren waarbij huishoudens niet van het water kunnen worden afgesloten. De minister licht ook niet toe waarom de drinkwatervoorziening financieel niet langer houdbaar zou zijn wanneer gezinnen met kinderen niet langer van water kunnen worden afgesloten, laat staan dat dit met cijfers wordt onderbouwd. Eisers nodigen de Staat uit de analyse te delen waarbij de gezondheid van kinderen is afgezet tegen de financiële houdbaarheid van het systeem.
107. Een ander argument van de minister is dat de Regeling Afsluitbeleid aan het mensenrecht op water tegemoetkomt doordat gezinnen die worden afgesloten van het water kunnen vragen om een jerrycan of andere

---

98 Verslag met reactie van de internetconsultatie (Productie 48), p. 3.  
99 *Stcrt.* 2018, 26271 (Productie 10), p. 11.

bewaarmiddelen. Gezinnen met minderjarige kinderen die worden afgesloten van water zouden dus niet helemaal van water verstoken zijn:

*"Ondanks de zorgvuldigheid die drinkwaterbedrijven in acht moeten nemen bij afsluiting, bestaat er een zekere spanning met de toegenomen aandacht voor het recht op de toegang tot drinkwater. Dit is de reden om de afsluitregeling zodanig aan te passen dat de kleinverbruiker en dus ook gezinnen met minderjarige kinderen ook na afsluiting kan beschikken over voldoende drinkwater om in de eerste levensbehoefte te voorzien. Dit geldt voor een periode die redelijk wordt geacht om herstel van de aansluiting te bewerkstelligen of te zoeken naar een meer permanent en volwaardiger alternatief."<sup>100</sup>*

108. Zoals beschreven in randnummer 100 onder (c) gaat de minister hierbij uit van ten minste 12 liter per persoon (drie liter per dag voor vier dagen), *eenmalig*.<sup>101</sup> Het uitgangspunt dat **drie liter** water per persoon per dag voorziet in de eerste levensbehoeften is niet begrijpelijk in het licht van de aanbeveling van de WHO, die in de toelichting bij de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid wordt aangehaald. Volgens de WHO is per persoon per dag **50 tot 100 liter** water nodig om te voldoen aan de basisbehoeften en zeer ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen.<sup>102</sup> Drie liter water per dag is simpelweg niet voldoende om een kind te kunnen voorzien van voldoende drinkwater, schoon voedsel en de vereiste hygiëne. Bovendien kan van kinderen in ieder geval niet worden verwacht dat zij het water ergens anders vandaan halen; zij zijn volledig afhankelijk van derden.
109. Op de kwetsbare en afhankelijke positie van specifiek kinderen gaat de minister verder niet in. Argumenten hieromtrent worden afgedaan met de stelling dat in het algemeen terughoudend wordt omgegaan met afsluitingen, en dat afsluitingen met voldoende waarborgen zijn omkleed. Hiermee staat vast (i) dat het belang van kinderen bij de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid niet "*a primary consideration*" heeft gevormd, en (ii) dat de minister het onvoorwaardelijke en zelfstandige recht van kinderen op water niet respecteert, in strijd met de in hoofdstuk 5 beschreven verdragsbepalingen. De belangenafweging die de minister (indirect) maakt tussen het belang van kinderen bij toegang tot water en de financiële houdbaarheid van het systeem is niet onderbouwd en om de in randnummer 105 en 106 genoemde redenen bovendien niet begrijpelijk.

---

100 Verslag met reactie van de internetconsultatie (Productie 48), p. 2-3.

101 *Stcr.* 2018, 26271 (Productie 10), p. 6.

102 *Stcr.* 2018, 26271 (Productie 10), p. 4.

### 6.3 De praktijk: de drinkwaterbedrijven sluiten kinderen af van het waternet

110. Uit het voorgaande volgt dat de Regeling Afsluitbeleid drinkwaterbedrijven niet verbiedt om kinderen van water af te sluiten. Dit neemt echter niet weg dat de Regeling Afsluitbeleid slechts een *minimum* aan waarborgen stelt, en dus niet uitsluit dat Dunea en PWN verdergaande bescherming verlenen. Dunea en PWN zijn hiertoe zelfs verplicht, nu zij zich dienen te houden aan de in hoofdstuk 5 genoemde verdragsbepalingen, en aan hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (zie hierover verder hoofdstuk 10). Desondanks blijkt uit de praktijk dat zowel Dunea als PWN gezinnen met kinderen van water afsluit, zoals in deze paragraaf nader wordt toegelicht.

#### 6.3.1 Waterafsluitingen door Dunea

111. Uit cijfers van Vewin volgt dat Dunea in 2013 van alle eigenaars van drinkwaterbedrijven verhoudingsgewijs het vaakst het water afsluit.<sup>103</sup> Dunea verrichte in dat jaar (2013) 2.221 afsluitingen, dat is 0,36% van het aantal bij Dunea aangesloten huishoudens. Dat is meer dan 1 op de 300 huishoudens (aangenomen dat huishoudens niet meerdere keren per jaar worden afgesloten). In 2016 sloot Dunea (omgerekend) 0,63% van de bij haar gesloten huishoudens af, in 2017 0,41% en in 2018 0,32%.<sup>104</sup>
112. Dunea wilde in eerste instantie niet tegenover het NJCM en Defence for Children bevestigen dat zij ook gezinnen met kinderen afsluit van water. Dunea stelde niet te weten of er op een adres minderjarige kinderen wonen. Vandaar dat Defence for Children bij verzoekschrift van 28 januari 2019 om een voorlopig getuigenverhoor heeft verzocht, zodat monteurs uit eigen waarneming konden verklaren over de waterafsluitingen die zij voor Dunea verrichten.<sup>105</sup> In haar verweerschrift gaf Dunea echter aan niet te zullen betwisten dat zij minderjarige kinderen van het waternet afsluit.<sup>106</sup>
113. Dit wordt ook bevestigd in de getuigenverklaring van [Persoon B], [geanonimiseerd] bij Amargi.<sup>107</sup> [Persoon B] heeft in [Persoon B's] verklaring aangegeven dat [Persoon B] met regelmaat contact heeft met

---

103 Beantwoording Kamervragen over het afsluiten van de waterlevering door drinkwaterbedrijven, 27 augustus 2014 (**Productie 49**), p. 4.

104 Cijfers omtrent de afsluitingen door Dunea, bijlage 2 bij het verweerschrift van Dunea in Productie 24 (**Productie 50**).

105 Verzoekschrift Defence for Children tot het houden van een voorlopig getuigenverhoor tegen Dunea, 28 januari 2019, zonder bijlagen (Productie 23).

106 Verweerschrift Dunea, 15 mei 2019, zonder bijlagen (Productie 24), randnummers 49-50.

107 Verklaring [Persoon B], 5 juni 2020, (Productie 25).

mensen, waaronder ook gezinnen met kinderen, die door Dunea zijn afgesloten van water. [Persoon B] beschrijft hiervan twee concrete voorbeelden in [Persoon B's] verklaring. Het betreft vaak gezinnen met meerdere schulden, die de rekening wel willen betalen, maar dit niet kunnen:

*"Amargi heeft vaak met waterafsluitingen te maken. Hoe groot het percentage afsluitingen van gezinnen met kinderen is, weet ik niet. Bij mijn weten houdt Dunea dat ook niet bij. Sinds de start van Amargi in 2017 heb ik in de wijk Moerwijk toch al zeker 10 tot 12 keer meegemaakt dat een gezin met kinderen werd afgesloten.*

*Vorig jaar overkwam dat bijvoorbeeld een gezin dat bestaat uit een alleenstaande moeder en vier kinderen onder de vijftien jaar. Omdat de moeder de waterrekening niet kon betalen, sloot Dunea het gezin af van het water. Na enkele dagen klopte de moeder bij Amargi aan omdat de situatie onhoudbaar was. Zij heeft de kinderen noodgedwongen ondergebracht bij hun oma. Uiteindelijk is het gezin na anderhalve week weer aangesloten omdat Amargi de waterrekening heeft betaald uit een klein noodfonds dat wij hebben. Dit is uiteraard niet een permanente oplossing. Wij zien lang niet alle gevallen, en ook dit gezin is nu weer buiten beeld van Amargi, terwijl wij weten dat de moeder nog steeds diep in de schulden zit.*

*Een ander voorbeeld waar ik aan denk is een gezin verderop in de straat (vlakbij het buurtcentrum van Amargi) met drie kinderen, waaronder een baby van een half jaar. Het gezin was op een vakantiepark met de opa en oma van moeders kant toen Dunea het water afsloot. Toevallig kwam de vader van het gezin erachter omdat hij eerder dan de rest van zijn gezin terugkeerde van vakantie. Daardoor kon hij tijdig contact opnemen met Amargi en zijn gezin enkele dagen later dan gepland, toen het water weer was aangesloten, laten terugkomen naar huis. Amargi heeft het gezin geholpen door de rekening te betalen en met ouders af te spreken dat zij onder beschermbewind gaan. Wat mij verbaast, is dat Dunea geen contact heeft opgenomen met Amargi voordat zij dit gezin hebben afgesloten, terwijl Dunea Amargi goed kent en het gezin bij Amargi om de hoek woonde.*

*Wanneer wij op de hoogte raken van een afsluiting proberen wij zo snel mogelijk in contact te komen met Dunea en ervoor te zorgen dat het huishouden zo snel mogelijk weer wordt aangesloten. Wat wij eigenlijk altijd zien, is dat mensen de rekeningen wel willen betalen, maar dat niet kunnen. De schulden blijven deze gezinnen achtervolgen. Wanneer zij de huur betalen, komen zij geld tekort voor de water- of energierekening, en zo lost de ene schuld de andere af. Wanneer een gezin wordt afgesloten van het water, stapelen de kosten zich nog verder op doordat de af- en aansluitkosten van in totaal bijna 200 euro bovenop de volgende rekening komen."*



114. Dunea doet naar eigen zeggen meer dan op basis van de Regeling Afsluitbeleid zou hoeven om afsluiting te voorkomen.<sup>108</sup> Zo stuurt zij twee schriftelijke herinneringen in plaats van één voordat zij tot afsluiting overgaat. Onduidelijk is echter hoe Dunea het belang van kinderen laat meewegen bij het nemen van een beslissing tot afsluiting. Dunea stelt immers dat zij niet weet of op een adres kinderen wonen als zij tot afsluiting overgaat, en kennelijk gaat Dunea dat ook niet na.

### 6.3.2 Waterafsluitingen door PWN

115. Naast Dunea is ook van PWN bekend dat zij gezinnen met kinderen afsluit van water. Eind 2019 kwamen Defence for Children en het PILP-NJCM met een dergelijk gezin in contact. Het betrof een gezin met een vader, moeder en een baby van 9 maanden oud. Het gezin was toen al ruim twee maanden van water afgesloten. Terwijl de baby met zijn ouders naar het consultatiebureau was, heeft PWN met hulp van de deurwaarder en de politie de voordeur geforceerd en het water afgesloten. Bij terugkomst trof de familie de deurwaarder, meerdere politieagenten en de monteurs van PWN.
116. Van water afgesloten zijn betekent: geen water om het huis schoon te houden, geen water om de baby te wassen, geen water om de kleren van de baby te wassen, geen water om te koken en geen water om te drinken. In de wc stond een emmer met water uit de sloot achter het huis om door te spoelen. De vader van de baby liep elke dag kilometers met jerrycans naar een tankstation in de buurt in een poging zijn gezin toch van schoon drinkwater te voorzien.
117. Om op een zo kort mogelijke termijn een einde te brengen aan deze situatie is op 19 december 2019 namens de baby een kortgedingprocedure gestart waarin onder meer een gebod op heraansluiting van water werd gevorderd.<sup>109</sup> Hierbij was verzocht om termijnverkorting. PWN zag geen reden om in dit geval af te wijken van de reguliere dagvaardingstermijn (waardoor de zitting in de kerstvakantie zou komen te vallen),<sup>110</sup> maar de voorzieningenrechter onderkende het spoedeisende belang van heraansluiting: de zitting werd gepland op 23 december 2019, slechts twee werkdagen na de datum van dagvaarding.

---

108 Verweerschrift Dunea, 15 mei 2019, zonder bijlagen (Productie 24), nr. 7.

109 Dagvaarding in kort geding tegen PWN, 19 december 2019, zonder producties (Productie 26). De namen en adressen van individuele betrokkenen zijn zwart gemaakt.

110 E-mails aan de voorzieningenrechter betreffende de termijnverkorting, 19 december 2019 (Productie 28). De namen en adressen van individuele betrokkenen zijn zwart gemaakt.

118. Defence for Children en het PILP-NJCM steunden de procedure met een *amici curiae* brief, waarin zij hun visie op de zaak hebben uiteengezet.<sup>111</sup> In de kortgedingdagvaarding is benadrukt dat voor het geding niet relevant is of de vader van de baby een betalingsachterstand heeft bij PWN. Kinderen hebben immers, zoals ook uiteengezet in deze dagvaarding, een onvoorwaardelijk en zelfstandig recht op water. Met andere woorden: kinderen mogen er niet de dupe van worden als hun ouders de waterrekening niet (kunnen) betalen.
119. Tot een inhoudelijke behandeling van het kort geding is het niet gekomen, omdat PWN vlak voor kerst tot heraansluiting is overgegaan met het vooruitzicht op een betalingsregeling die op een later moment nader zou worden uitgewerkt. Dit neemt echter niet weg, dat vaststaat dat PWN kinderen afsluit van water en ten aanzien van gezinnen met kinderen kennelijk geen ander beleid voert dan ten aanzien van andere gebruikers. Al met al heeft de afsluiting zelfs *3 maanden* geduurd.

## **7 OMRINGENDE LANDEN LATEN ZIEN DAT ER ALTERNATIEVEN ZIJN VOOR AFSLUITING VAN KINDEREN**

### **7.1 Inleiding**

120. In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de Nederlandse Staat ervoor heeft gekozen om afsluiting van huishoudens met kinderen mogelijk te maken. In de toelichting op de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid wekt de minister de indruk dat dat de Staat geen alternatief zou hebben: de financiële houdbaarheid van de drinkwatervoorziening zou anders niet meer kunnen worden geborgd.<sup>112</sup>
121. De minister heeft deze stelling niet toegelicht. Dat deze stelling niet juist kan zijn, blijkt wel uit de praktijk in Nederland omringende landen. Afsluiting van huishoudens (met of zonder kinderen) is bijvoorbeeld al geruime tijd verboden in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Frankrijk. Kennelijk resulteert dit verbod in die landen niet in een financieel onhoudbaar systeem. Uit de (sterk geredigeerde) stukken die Defence for Children door middel van het Wob-verzoek heeft gekregen, blijkt dat de Staat wist dat afsluiting van kinderen in deze landen verboden is.<sup>113</sup> Dit komt echter niet naar voren in de toelichting op de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid.

---

111 Brief van Defence for Children en het NJCM aan de voorzieningenrechter, 18 december 2019 (Productie 27). De namen en adressen van individuele betrokkenen zijn zwart gemaakt.

112 *Stcr.* 2018, 26271 (Productie 10), p. 11.

113 Memo Afsluitregeling drinkwater en mensenrechten, 24 juni 2015 (Productie 20), p. 13.

122. Er zijn dan ook wel degelijk reële alternatieven voor afsluiting van huishoudens met kinderen. Om dit te illustreren, staan Eisers in dit hoofdstuk stil bij de situatie in Nederland omringende landen (paragraaf 7.2), alsmede bij enkele alternatieven voor afsluiting (paragraaf 7.3).
123. Overigens zijn Eisers van mening dat de Nederlandse praktijk onrechtmatig is, los van de vraag of er alternatieven zijn. Het is dus ook niet aan Eisers om aan te tonen dat er alternatieven zijn; het is aan de Staat en de drinkwaterbedrijven om de huidige Nederlandse praktijk te staken en te komen met een oplossing waarbij het recht van kinderen op water wordt gerespecteerd.

## 7.2 De praktijk in omringende landen

### 7.2.1 Overzicht

124. Uit een verslag uit 2016 van EurEau, de Europese federatie van drinkwaterbedrijven en waterbeheerders, blijkt dat in veel Europese landen *afsluiting* van huishoudens wegens niet-betaling is verboden: Engeland en Wales, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Noord-Ierland, Schotland, Oostenrijk en Zwitserland.<sup>114</sup> In sommige van deze landen (Hongarije, Oostenrijk en Zwitserland) mag de waterlevering bij wanbetaling wel worden *begrensd*.
125. In alle landen worden de nodige waarborgen aan afsluiting verbonden. Die kunnen meebrengen dat afsluiting wegens niet-betaling alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is. Zo wordt in België een afsluiting vooraf (door de rechter) getoetst.<sup>115</sup> In Bulgarije moet het drinkwaterbedrijf alle mogelijkheden hebben benut om de schuld via juridische weg te innen voordat overgegaan wordt tot afsluiting.<sup>116</sup> Veel landen hebben, anders dan Nederland, sociale tarieven voor minvermogenden.
126. Sommige landen, zoals Duitsland, hanteren een met Nederland vergelijkbaar systeem dat in ieder geval in theorie afsluiting van huishoudens met kinderen mogelijk maakt. In het geval van Duitsland wordt dit echter verzacht doordat in veel gevallen de welzijnsdienst van de betreffende stad de schuld op zich neemt.<sup>117</sup>

---

114 EurEau, Access to water and measures in case of non-payment, 26 augustus 2016 (**Productie 51**), p. 2, 15, 18-21, 41-44.

115 EurEau, Access to water and measures in case of non-payment, 26 augustus 2016 (Productie 51), p. 3-5.

116 EurEau, Access to water and measures in case of non-payment, 26 augustus 2016 (Productie 51), p. 6.

117 EurEau, Access to water and measures in case of non-payment, 26 augustus 2016 (Productie 51), p. 16.

127. Hieronder wordt iets uitvoeriger stilgestaan bij de situatie in Engeland en Frankrijk, omdat in deze grote Europese landen afsluiting van alle huishoudens (en dus ook van kinderen) wegens niet-betaling is verboden.

### 7.2.2 Engeland

128. In Engeland is het sinds 1999 voor drinkwaterbedrijven verboden – en zelfs *strafbaar* – om huishoudens af te sluiten van het water wegens niet-betaling. De Water Industry Act 1991 (zoals gewijzigd in 1999) verbiedt afsluiting wegens niet-betaling van "*any dwelling which is occupied by a person as his only or principal home*", naast bijvoorbeeld *children's homes*, scholen en kinderdagverblijven (art. 61 lid 1A jo. Schedule 4A).<sup>118</sup> Het is voor drinkwaterbedrijven ook verboden om de waterlevering aan huishoudens wegens niet-betaling te *begrenzen* (art. 63A).
129. Drinkwaterbedrijven hebben in Engeland dan ook een aanzienlijke prikkel om klanten met betalingsproblemen actief te helpen. Volgens het EurEau-rapport investeren Engelse drinkwaterbedrijven tientallen miljoenen in schuldhulp, sociale tarieven, drinkwaterfondsen en advies over waterbesparing:

#### "Social tariffs

*Between 2015 and 2016 companies will have provided a package of measures worth more than £40 million to support customers struggling to pay or in debt, for example through trust funds, debt matching and write-off schemes, debt advice and water efficiency measures to help customers on meters reduce their bills.*

*By April 2015, 14 of 18 companies had social tariffs available for customers to reduce their bills. The other companies either intend to have social tariffs in place in 2016 or are currently consulting their customers about introducing a tariff scheme.*

*All companies in England provide the national social tariff Watersure, which caps bills for more than 70,000 metered customers who are on means-tested benefits, and water companies will be carrying out further promotion to increase uptake. Some companies have had additional social tariffs for several years, providing assistance to many thousands more customers.*

*In Wales 54,000 households are either on the Welsh Water Assist tariff, which is based on the Watersure tariff but set at a lower rate and extended to unmeasured customers, or benefit from other forms of social assistance – and this total is planned to increase to 100,000 by 2020.*

---

118 Relevante delen van de Water Industry Act 1991 (zoals gewijzigd door de Water Industry Act 1999) (**Productie 52**).

Funds and other measures

*Water companies regularly contribute to the independently-run social funds and charitable trusts that they have set up. Monies from these funds are used to help clear customers' water or sewerage debts and provide support and advice on how to manage debt in the future. These funds have helped hundreds of thousands of customers in need.*

*Many water companies also look to relieve the pressure on hard-pressed households and get them back on their feet by accepting payments as low as a few pounds, and with schemes to match customers' payments to reduce arrears by writing off some or all of their debts. Around 100,000 households are benefitting from these schemes and companies have proposed to increase this.*

*Companies are also spending millions of pounds to ensure customers are aware of the potential support on offer. Companies have invested in specialist staff and training so that they proactively seek customers who are struggling.*

*Companies also donate hundreds of thousands of pounds to Citizens Advice Bureaux and other regional debt and advice charities. Customers on water meters get extra help from companies to bring down their bills even further. For example, some companies install free water saving products such as dual flush convertors, tap inserts and shower adapters that help customers use less water so they save money. Companies also target and promote metering to the customers on low incomes whom they expect will benefit both from a lower bill and from greater control of their bill."<sup>119</sup>*

130. Eisers zien geen aanwijzingen dat dit in Engeland resulteert in een financieel onhoudbaar systeem of, bijvoorbeeld, veel hogere tarieven voor wel-betalende gebruikers. Integendeel, uit een studie van EurEau uit 2017 blijkt dat het tarief per kubieke meter in Engeland gemiddeld zelfs iets lager ligt dan in Nederland:<sup>120</sup>

---

119 EurEau, Access to water and measures in case of non-payment, 26 augustus 2016 (Productie 51), p. 42-43.

120 EurEau, Europe's water in figures, 2017 edition (**Productie 53**), p. 10.

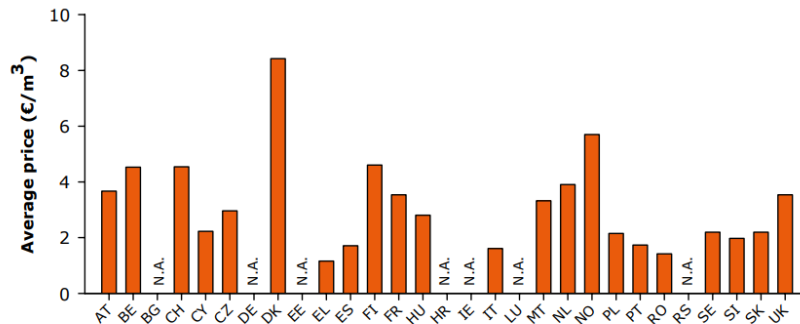


Figure 9: Average annual water bill per household (depending on the country, the figures provided are from between 2012 and 2015)<sup>2</sup>

131. Dat geldt overigens ook voor andere landen waarin afsluiting verboden is, zoals Frankrijk. Eisers begrijpen uit de studie van EurEau dat tarieven sterk afhankelijk zijn van lokale factoren en dat het daarom lastig is om een directe vergelijking te maken tussen tarieven in verschillende landen. Het bovenstaande laat echter wel zien dat een systeem waarin huishoudens niet mogen worden afgesloten wegens niet-betaling niet leidt tot buitensporige kosten voor wel-betalende gebruikers. Als het in andere landen mogelijk is om *niemand* van het water af te sluiten zonder dat het gevolgen heeft voor de financiële houdbaarheid van het systeem, zou dit in Nederland dan toch ook mogelijk moeten zijn wanneer *alleen gezinnen met minderjarige kinderen* niet kunnen worden afgesloten van water.

### 7.2.3 Frankrijk

132. In Frankrijk is het sinds de *Loi Brottes* van 15 april 2013 verboden om huishoudens van het water af te sluiten wegens niet-betaling. Anders dan bij de levering van elektriciteit, warmte en gas geldt dit verbod het hele jaar door. Artikel 115-3 *Code de l'action sociale et des familles*:

*"Leveranciers van elektriciteit, warmte en gas mogen van 1 november elk jaar tot 31 maart het volgende jaar de levering van elektriciteit, warmte en gas aan personen of families niet in een hoofdverblijf onderbreken (waaronder door beëindiging van het contract) wegens niet-betaling van facturen. (...) Deze voorschriften gelden voor leveranciers van water voor de levering van water gedurende het gehele jaar."*<sup>121</sup> (informele vertaling)

121 "Du 1er novembre de chaque année au 31 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles. (...) Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année."

133. Het waterbedrijf Saur heeft de *Loi Brottes* vergeefs aangevochten bij de Franse Grondwettelijke Raad. Saur betoogde onder meer dat de wet inbreuk maakt op het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten, omdat waterbedrijven de extra kosten van de niet-betaling door sommige gebruikers zouden moeten verdelen over alle gebruikers. De Grondwettelijke Raad wees deze klacht van de hand. Het verbod op afsluiting doet immers niet af aan het vorderingsrecht van het waterbedrijf op de niet-betalende klant:

*"Overwegende dat de bestreden bepalingen, die zich beperken tot het verbieden voor de leverancier van water om de uitvoering van de dienst te onderbreken, geen effect hebben op de vorderingen van leveranciers van water op de gebruikers; dat, bijgevolg, de grief dat de bestreden bepalingen inbreuk maken op het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten feitelijke grondslag mist;"<sup>122</sup>  
(informele vertaling)*

134. Ook in Frankrijk worden sociale tarieven ingezet om minvermogenden tegemoet te komen.<sup>123</sup> Zoals hiervoor reeds opgemerkt, lijkt dit alles in de praktijk niet te resulteren in onbetaalbare tarieven voor 'normale' gebruikers.

### 7.3 Alternatieven voor afsluiting van kinderen

135. Kortom, er zijn reële oplossingen die afsluiting van huishoudens met kinderen voorkomen en die niet resulteren in een financieel onhoudbaar systeem. Hieronder noemen Eisers enkele oplossingsrichtingen die de Staat en drinkwaterbedrijven zouden kunnen overwegen.
136. De meest eenvoudige oplossing is afsluiting van huishoudens (met kinderen) te verbieden, bijvoorbeeld door kinderen automatisch als kwetsbare consument die niet mag worden afgesloten van water aan te merken. De Regeling Afsluitbeleid voorziet nu al in een dergelijke mogelijkheid voor andere kwetsbare consumenten als zij een doktersverklaring overleggen. Drinkwaterbedrijven raken hierdoor slechts hun opschortingsrecht kwijt; hun vorderingsrecht op betaling blijft bestaan. Drinkwaterbedrijven kunnen net als andere schuldeisers incassomaatregelen nemen om betaling af te dwingen. Een bijkomend voordeel is dat dit drinkwaterbedrijven een extra prikkel geeft om

---

122 Grondwettelijke Raad (*Conseil Constitutionnel*) 29 mei 2015, 2015-470 QPC (**Productie 54**), r.o. 16: "*Considérant que les dispositions contestées qui se bornent à interdire au distributeur d'eau d'interrompre l'exécution du service sont sans effet sur les créances des distributeurs d'eau sur les usagers; que, par suite, le grief tiré de ce que les dispositions contestées porteraient atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques manque en fait;*".

123 EurEau, Access to water and measures in case of non-payment, 26 augustus 2016 (Productie 51), p. 15.

huishoudens met betalingsproblemen actief te helpen (zoals in Engeland), in plaats van eenvoudigweg de watervoorziening aan het huishouden te beëindigen.

137. Als de Staat en drinkwaterbedrijven het incassorisico niet aanvaardbaar vinden, kan een drinkwaterfonds worden opgericht waaruit niet-verhaalde schulden worden betaald.<sup>124</sup>
138. Ten slotte is het, hoewel dit niet de voorkeur van Eisers heeft, mogelijk om de waterlevering te begrenzen in plaats van die helemaal te beëindigen. Afhankelijk van de mate van begrenzing leidt dit tot verminderd comfort: er komt nog water door de kraan en de wc kan nog worden doorgespoeld, maar de warmwatervoorziening zal doorgaans niet werken. Uit een memo van Vewin dat Defence for Children door middel van het Wob-verzoek heeft gekregen, blijkt dat dit technisch mogelijk is en dat de kosten over het algemeen vergelijkbaar zijn met de kosten van afsluiting.<sup>125</sup> Het is Eisers onbekend wat het ministerie met het memo van Vewin heeft gedaan. In de toelichting op de Regeling Afsluitbeleid wordt over dit alternatief in ieder geval met geen woord gerept.
139. Kortom, landen zoals Frankrijk en Engeland laten zien dat afsluiting van huishoudens met kinderen kan worden vermeden; er zijn tal van alternatieven voor de Staat en drinkwaterbedrijven. Dit sterkt Eisers in hun visie dat aan de huidige Nederlandse praktijk een einde moet worden gemaakt.

## **8 DE REGELING AFSLUITBELEID IS IN STRIJD MET HET IVRK EN HET EVRM**

140. Zoals beschreven in hoofdstuk 6 is in de Regeling Afsluitbeleid (bewust) geen verbod opgenomen op het afsluiten van kinderen van het waternet. Dit maakt de Regeling Afsluitbeleid in strijd met de in hoofdstuk 5 beschreven kinder- en mensenrechten, zoals hieronder nader wordt toegelicht.
141. In de eerste plaats is de Regeling Afsluitbeleid in strijd met het IVRK. Op grond van artikel 24 lid 2 sub c in combinatie met artikel 2 IVRK genieten kinderen een *onvoorwaardelijk* en *zelfstandig* recht op water. De Regeling Afsluitbeleid staat echter afsluiting van kinderen toe en druist dus in tegen deze verdragsverplichtingen. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 zou het voor de toegang tot water van kinderen niet uit moeten maken of hun ouders de

---

124 Aldus reeds Defence for Children, reactie op internetconsultatie, 23 juni 2017 (Productie 15).  
125 Memo Vewin, 14 december 2015 (Productie 21).



watrerkening hebben betaald of niet. Een kind kan immers geen water ergens anders vandaan halen; kinderen zijn hiervoor volledig afhankelijk van anderen. In een land als Nederland, waar de toegang van kinderen tot water juist goed is geregeld, staat artikel 4 IVRK er bovendien aan in de weg dat hen deze toegang door afsluiting wordt *ontnomen*.

142. Daarnaast hebben de belangen van kinderen bij de totstandkoming en de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid in strijd met artikel 3 IVRK geen "*primary consideration*" gevormd. De belangen van kinderen zijn door de minister eenvoudigweg aan de kant geschoven, omdat het systeem niet financieel houdbaar zou zijn als gezinnen met kinderen niet meer zouden kunnen worden afgesloten. Waarom dit zo zou zijn, heeft de minister niet toegelicht of met cijfers onderbouwd, en is ook niet begrijpelijk in vergelijking met andere landen en in het licht van alternatieven die er zijn (zie hoofdstuk 7).
143. De Regeling Afsluitbeleid is niet alleen in strijd met het IVRK, maar ook met artikel 3 en artikel 8 EVRM. Afsluiting van kinderen van water in Nederland getuigt van een gebrek aan respect voor hun menselijke waardigheid en staat aan een normaal gezinsleven in de weg. Afsluiting van water betekent namelijk geen water om het huis schoon te houden, geen water voor kinderen om zich te wassen of gewassen te worden, geen water om de kleren van kinderen te wassen, geen water om te koken en geen water om te drinken. Het is zelfs zo dat geen of beperkte toegang tot water grote gezondheidsgevolgen voor kinderen kan hebben, die op latere leeftijd nog merkbaar zijn. De aan de Regeling Afsluitbeleid toegevoegde waarborg dat desgevraagd jerrycans of waterzakken van 12 liter per persoon worden verstrekt om een periode van drie dagen te overbruggen, neemt deze zorgen niet weg. Drie liter water per dag is simpelweg verre van voldoende om een kind te kunnen voorzien van voldoende drinkwater, schoon voedsel en de vereiste hygiëne.
144. De inbreuk die hiermee op (onder meer) artikel 8 lid 1 EVRM wordt gemaakt, is niet gerechtvaardigd. Er bestaat immers geen redelijke verhouding (*fair balance*) tussen het door de minister genoemde belang van het hebben van een prikkel om betaling af te dwingen (en een financieel houdbaar systeem), en het (levens)belang van kinderen bij toegang tot water. In ieder geval is niet duidelijk hoe de Staat het belang van kinderen in deze belangenafweging als "*primary consideration*" heeft meegewogen, zoals vereist door artikel 8 EVRM gelezen in samenhang met artikel 3 IVRK

(zie ook randnummer 88 en 142).<sup>126</sup> Er zijn bovendien redelijke alternatieven voor afsluiting (zoals beschreven in hoofdstuk 7), zodat ook niet is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

145. Gelet op het voorgaande vorderen Eisers ter bescherming van de belangen van kinderen in Nederland dat de Regeling Afsluitbeleid onverbindend wordt verklaard, dan wel buiten toepassing wordt verklaard op grond van artikel 94 van de Grondwet voor zover de Regeling Afsluitbeleid toestaat dat de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt beëindigd op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen.

## **9 DE STAAT HANDELT ONRECHTMATIG JEGENS KINDEREN IN HET ALGEMEEN EN JEGENS KINDEREN DIE WORDEN AFGESLOTEN IN HET BIJZONDER**

### **9.1 De Staat handelt onrechtmatig jegens kinderen in het algemeen**

146. Het feit dat de Regeling Afsluitbeleid in strijd met het IVRK en EVRM is, en dat de Staat ook verder geen maatregelen treft om afsluiting van kinderen van water te voorkomen, maakt dat de Staat onrechtmatig handelt jegens kinderen in het algemeen.
147. De Staat is gebonden aan de in hoofdstuk 5 beschreven verdragsbepalingen uit het IVRK en het EVRM. Het recht van kinderen op water, als onderdeel van het recht op gezondheid, is zo fundamenteel, dat de Staat voor de verwezenlijking hiervan de primaire verantwoordelijkheid draagt. Anders dan in het geval van bijvoorbeeld opvoeding hebben ouders hier slechts een ondersteunende taak (zie ook randnummer 67 en 68).<sup>127</sup> De Staat kan haar verantwoordelijk dus niet op ouders "afschuiven". Van de Staat wordt verwacht dat zij het recht van kinderen op drinkwater respecteert, beschermt en maatregelen om het recht van kinderen op water te verwezenlijken. Het VN-Kinderrechtencomité omschrijft de verplichtingen van de Staat onder artikel 24 IVRK (het recht op gezondheid) als volgt:

*"71. States have three types of obligations relating to human rights, including children's right to health: to respect freedoms and entitlements, to protect both freedoms and entitlements from third parties or from social or environmental threats, and to fulfil the entitlements through facilitation or direct provision. In accordance with article 4 of the Convention, States parties shall fulfil the*

---

126 EHRM 26 november 2013, 27853/09 (*X/Letland*), r.o. 95; EHRM 6 juli 2010, 41615/07 (*Neulinger and Shuruk/Zwitserland*), r.o. 134.

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

*entitlements contained in children's right to health to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation.*

*72. All States, regardless of their level of development, are required to take immediate action to implement these obligations as a matter of priority and without discrimination of any kind. Where the available resources are demonstrably inadequate, States are still required to undertake targeted measures to move as expeditiously and effectively as possible towards the full realization of children's right to health. Irrespective of resources, States have the obligation not to take any retrogressive steps that could hamper the enjoyment of children's right to health."<sup>128</sup>*

148. Uit de toelichting op de wijziging van de Regeling Afsluitbeleid blijkt echter dat de Staat op de hoogte is van de praktijk van drinkwaterbedrijven om kinderen van het waternet af te sluiten, en dat de Staat er bewust voor heeft gekozen om deze praktijk – in strijd met voornoemde verdragsbepalingen, en terwijl algemeen bekend is dat een tekort aan water voor kinderen grote gezondheidsproblemen tot gevolg kan hebben – niet te verbieden, maar toe te staan. Door de Regeling Afsluitbeleid zo aan te passen, heeft de Staat in strijd gehandeld met haar verdragsverplichtingen. In ieder geval handelt de Staat in strijd met haar verdragsverplichtingen omdat zij te weinig doet om afsluiting van kinderen te voorkomen. De Staat handelt dan ook onrechtmatig jegens Eisers en alle kinderen in Nederland wegens strijd met een wettelijke plicht of – als de verdragsbepalingen niet rechtstreeks zouden werken – met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (art. 6:162 lid 1 BW).
149. Gelet op het voorgaande vorderen Eisers een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt, en een verklaring voor recht dat de Staat gehouden is om effectieve maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de levering van drinkwater aan minderjarige kinderen in Nederland (i) niet meer wegens wanbetaling wordt beëindigd, en (ii) wordt hervat voor zover die levering wegens wanbetaling is beëindigd.
150. De Staat kan zich in dit verband overigens niet verschuilen achter het feit dat zij de drinkwatervoorziening heeft gedelegeerd aan drinkwaterbedrijven zoals Dunea en PWN. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt:

*"States are not exempted from their obligations, even when they have privatized water and sanitation."<sup>129</sup>*

---

128 General Comment 15 IVRK (Productie 45).

129 General Comment 15 IVRK (Productie 45), nr. 48.

en:

*"The State is responsible for realizing children's right to health regardless of whether or not it delegates the provision of services to non-State actors. In addition to the State, a wide range of non-State actors who provide information and services related to children's health and its underlying determinants have specific responsibilities and impact in this regard."*<sup>130</sup>

151. Dit is ook in lijn met, en begrijpelijk in het licht van, rechtspraak van het EHRM. In de zaak Wós/Polen is door het EHRM bepaald dat het door een staat delegeren van bepaalde taken aan andere instanties een staat niet van haar verantwoordelijkheden onder mensenrechtenverdragen – in dat geval het EVRM – ontslaat. Zou dit anders zijn, dan zouden verdragsstaten hun verplichtingen immers eenvoudig kunnen omzeilen door overheidstaken over te dragen aan private rechtspersonen:

*"72. The Court considers that the fact that a State chooses a form of delegation in which some of its powers are exercised by another body cannot be decisive for the question of State responsibility *ratione personae*. In the Court's view, the exercise of State powers which affects Convention rights and freedoms raises an issue of State responsibility regardless of the form in which these powers happen to be exercised, be it for instance by a body whose activities are regulated by private law. The Convention does not exclude the transfer of competences under an international agreement to a body operating under private law provided that Convention rights continue to be secured (see, *mutatis mutandis*, *Matthews v. the United Kingdom [GC]*, no. 24833/94, par.32, *Reports of Judgments and Decisions 1999-I*). The responsibility of the respondent State thus continues even after such a transfer.*

*73. [...] It should be recalled in this respect that the Convention is intended to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but rights that are practical and effective (*Matthews v. the United Kingdom [GC]*, cited above, par. 34)."*<sup>131</sup>

152. In de onderhavige zaak maakt het feit dat de Staat haar kerntaak van het verzorgen van de openbare drinkwatervoorziening aan de drinkwaterbedrijven heeft overgelaten dus niet dat zij hiervoor niet langer de verantwoordelijkheid draagt. Integendeel, zij blijft juist verantwoordelijk.

---

130 General Comment 15 IVRK (Productie 45), nrs. 48 en 75.  
131 EHRM 1 maart 2005, 22860/02 (*Wós/Polen*), r.o. 72-73.

## **9.2 De Staat handelt onrechtmatig jegens kinderen die worden afgesloten in het bijzonder**

153. Het voorgaande brengt mee dat de Staat ook aansprakelijk is en blijft voor de afsluitingen van kinderen die worden verricht door Dunea en PWN. Zoals hieronder wordt toegelicht, zijn die – los van de specifieke omstandigheden van het geval – in strijd met het IVRK en het EVRM. Dit brengt mee dat de Staat ook onrechtmatig handelt jegens deze kinderen in het bijzonder. Daarom vorderen Eisers ook een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt en heeft gehandeld jegens Eisers en jegens minderjarige kinderen die op een adres in Nederland wonen waarop de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt of reeds is beëindigd.

## **10 DUNEA EN PWN HANDELEN ONRECHTMATIG DOOR KINDEREN VAN WATER AF TE SLUITEN**

154. De drinkwaterbedrijven hebben ook hun eigen verantwoordelijkheid om de in hoofdstuk 5 beschreven verdragsbepalingen na te leven.
155. Dunea en PWN zullen zich op het standpunt stellen dat zij de Regeling Afsluitbeleid naleven, dat de Regeling Afsluitbeleid geen verbod bevat op, of ander beleid bevat ten aanzien van, het afsluiten van kinderen van water, en dat hun handelswijze daarom niet in strijd is met de wet. Een dergelijk standpunt ziet er echter aan voorbij dat de Regeling Afsluitbeleid een *minimum* aan bescherming waarborgt, en dus niet uitsluit dat waterbedrijven verdergaande bescherming verlenen door kinderen niet van water af te sluiten. Bovendien miskent het dat Dunea en PWN zich niet alleen moeten houden aan de Regeling Afsluitbeleid, maar ook aan de in hoofdstuk 5 beschreven verdragsbepalingen, én aan hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betamelijk is.
156. Private rechtspersonen worden door het VN-Kinderrechtencomité expliciet op hun verplichtingen onder het IVRK aangesproken:

*"All business enterprises have an obligation of due diligence with respect to human rights, which include all rights enshrined under the Convention. States should require businesses to undertake children's rights due diligence. This will ensure that business enterprises identify, prevent and mitigate their negative impact on children's right to health including across their business relationships and within any global operations. Large business enterprises should be encouraged and, where appropriate, required*

*to make public their efforts to address their impact on children's rights.*"<sup>132</sup>

157. Hoewel Dunea en PWN private rechtspersonen zijn, gaan de verplichtingen in hun geval uiteraard nog verder. Dunea en PWN zijn immers niet te vergelijken met elke andere private rechtspersoon in Nederland. Dunea en PWN zijn overheidsbedrijven die op grond van de wet een kerntaak van de overheid vervullen: de openbare drinkwatervoorziening. Ieder van de drinkwaterbedrijven doet dit in zijn eigen distributiegebied (waar geen marktwerking plaatsvindt, nu per distributiegebied slechts één drinkwaterbedrijf bevoegd is). Deze verantwoordelijkheid brengt met zich, dat de drinkwaterbedrijven – in ieder geval voor wat betreft hun verdragsverplichtingen – aan de overheid gelijk moeten worden gesteld en daarmee verticaal aan het EVRM en IVRK zijn gebonden (net zoals een gemeente jegens kinderen rechtstreeks gebonden is aan de verdragsbepalingen onder het IVRK en EVRM).<sup>133</sup> Ook Dunea en PWN moeten dan ook het recht van kinderen op drinkwater respecteren.
158. In de praktijk handelen Dunea en PWN echter in strijd met het IVRK en het EVRM. In strijd met artikel 3 IVRK wegen Dunea en PWN het belang van kinderen bij afsluiting van water in het geheel niet mee. Dit terwijl de opdracht in artikel 3 IVRK zich ook richt tot drinkwaterbedrijven, en het VN-Kinderrechtencomité expliciet heeft bepaald dat de partijen die verantwoordelijk zijn voor water en hygiëne, *actief* onderzoek moeten doen naar de impact van afsluiting op de gezondheid van kinderen (zie ook randnummer 66).<sup>134</sup> Waterbedrijven zouden op zijn minst genomen de moeite moeten nemen om te onderzoeken of in het huis kinderen wonen. Als vervolgens blijkt dat op een bepaald adres inderdaad kinderen wonen, dienen Dunea en PWN af te zien van de waterafsluiting.

---

132 General Comment 15 bij het IVRK (Productie 45), nr. 80.  
133 N. Jak, *Semipublieke instellingen* (diss.), 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 (*Woś/Polen*), r.o. 72-73. Gelet op de in randnummer 157 genoemde omstandigheden vallen de drinkwaterbedrijven in beide categorieën.  
134 General Comment 15 IVRK (Productie 45), nr. 48.

159. Dat Dunea en PWN geen ander beleid voor kinderen hanteren dan voor volwassenen (en huishoudens met kinderen bij wanbetaling gewoon afsluiten), betekent dat ook het zelfstandige en onvoorwaardelijke recht van kinderen op water, zoals volgt uit artikel 24 lid 2 sub c in samenhang met artikel 2 IVRK, door Dunea en PWN wordt geschonden. Deze praktijk is om de eerder beschreven redenen (zie onder meer paragraaf 5.2 en randnummer 143 en 144) eveneens in strijd met artikel 3 en 8 EVRM.
160. Ook indien geoordeeld zou worden dat kinderen zich om technische redenen niet rechtstreeks tegenover Dunea en PWN zouden kunnen beroepen op voornoemde verdragsbepalingen, dan zijn Dunea en PWN alsnog *de facto* jegens hen aan deze verdragsbepalingen gebonden.<sup>135</sup> De verdragsbepalingen werken immers ook door via open normen in het nationale rechtssysteem, en geven onder meer context aan de eisen die in het maatschappelijk verkeer kunnen worden gesteld aan het handelen van Dunea en PWN als overheidsbedrijven met een kerntaak van de overheid. Afsluiting van kinderen levert dan ook een onrechtmatige daad op wegens strijd met wat volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (art. 6:162 lid 1 BW).
161. Het voorgaande geldt *in abstracto*: het is onrechtmatig om kinderen van het water af te sluiten, ongeacht de specifieke omstandigheden van het geval. Dat neemt uiteraard niet weg dat er in een concreet geval omstandigheden kunnen zijn die bijdragen aan het oordeel dat sprake is onrechtmatig handelen, zoals bijvoorbeeld de leefomstandigheden, de gezinssituatie en de wijze waarop de afsluiting wordt verricht. Dergelijke omstandigheden kunnen echter in het kader van deze collectieve actie geen rol spelen.
162. Kortom, Dunea en PWN doen niet voldoende wanneer zij de Regeling Afsluitbeleid naleven. Het afsluiten van kinderen van water is onrechtmatig wegens strijd met het IVRK, het EVRM en de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Eisers vorderen dan ook een verklaring voor recht dat Dunea en PWN onrechtmatig handelen jegens Eisers en kinderen door kinderen van water af te sluiten en een verbod voor Dunea en PWN om voortaan kinderen af te sluiten. Ook vorderen zij een gebod om te bewerkstelligen dat kinderen die op dit moment zijn afgesloten, weer op het water worden aangesloten.

---

135 Zie in dit verband onder meer HR 9 januari 1987, NJ 1987, 928 (*Edamse bijstandsmoeder*), rov. 4.4 en Hof Den Haag 14 november 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3107, r.o. 15, waarin horizontale werking van artikel 8 EVRM wordt aangenomen.

## 11 SUBSTANTIËRINGSPLICHT

163. De verweren van Gedaagden die Eisers reeds bekend zijn, zijn in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig weerlegd. Eisers volstaan in dit hoofdstuk dan ook met een verwijzing daarnaar (zie in het bijzonder hoofdstuk 6.2, 6.3 en hoofdstukken 7 tot en met 10).

## 12 BEWIJSAANDRAAGPLICHT EN BEWIJSAANBOD

164. Ter staving van de gronden van de eis beschikken Eisers over de volgende bewijsmiddelen:

<b>Productie 1</b>	KvK-uitreksel Defence for Children, 18 mei 2020
<b>Productie 2</b>	Statuten Defence for Children, 5 april 2017
<b>Productie 3</b>	KvK-uitreksel NJCM, 18 mei 2020
<b>Productie 4</b>	Statuten NJCM, 19 december 2013
<b>Productie 5</b>	KvK-uitreksel Dunea, 9 juni 2020
<b>Productie 6</b>	Dunea, Bestuur en governance (link), 9 juni 2020
<b>Productie 7</b>	Dunea, Tarievenregeling 2020, p. 1, 2 en 20
<b>Productie 8</b>	KvK-uitreksel PWN, 9 juni 2020
<b>Productie 9</b>	PWN, Jaarverslag 2018, p. 26
<b>Productie 10</b>	De Regeling Afsluitbeleid, <i>Stcrt.</i> 2018, 26271
<b>Productie 11</b>	Brief van [Persoon A] aan de minister, 3 december 2014
<b>Productie 12</b>	Brief van Defence for Children en het NJCM aan de minister, 4 juni 2015
<b>Productie 13</b>	Brief van ministerie aan het NJCM, 22 juni 2015
<b>Productie 14</b>	Concept regeling ten behoeve van internetconsultatie mei/juni 2017
<b>Productie 15</b>	Defence for Children, reactie op internetconsultatie, 23 juni 2017
<b>Productie 16</b>	Het NJCM, reactie op internetconsultatie, 25 juni 2017
<b>Productie 17</b>	Andere reacties op de internetconsultatie die schending van het belang van kinderen en/of kinderrechten aankaarten
<b>Productie 18</b>	Wob-verzoek Defence for Children, 22 juni 2018
<b>Productie 19</b>	Brief van het ministerie van Infrastructuur en



	Waterstaat aan De Brauw, 19 september 2018, met bijlage.
<b>Productie 20</b>	Memo Afsluitregeling drinkwater en mensenrechten, 24 juni 2015
<b>Productie 21</b>	Memo Vewin, 14 december 2015
<b>Productie 22</b>	Brief van Defence for Children en het NJCM aan Dunea, 20 december 2017
<b>Productie 23</b>	Verzoekschrift Defence for Children tot het houden van een voorlopig getuigenverhoor tegen Dunea, 28 januari 2019, zonder bijlagen
<b>Productie 24</b>	Verweerschrift Dunea, 15 mei 2019, zonder bijlagen
<b>Productie 25</b>	Verklaring [Persoon B], 5 juni 2020
<b>Productie 26</b>	Dagvaarding in kort geding tegen PWN, 19 december 2019, zonder producties, redacted
<b>Productie 27</b>	Brief van Defence for Children en het NJCM aan de voorzieningenrechter, 18 december 2019, redacted
<b>Productie 28</b>	E-mails aan de voorzieningenrechter betreffende de termijnverkorting, 19 december 2019, redacted
<b>Productie 29</b>	Position Paper Vewin, Corona-virus COVID-19 en de drinkwatervoorziening, bijgewerkt op 4 juni 2020
<b>Productie 30</b>	Website PWN, Drinkwater, natuur en het coronavirus (geraadpleegd op 2 juli 2020)
<b>Productie 31</b>	Website Dunea, Maatregelen coronavirus, 13 mei 2020 (geraadpleegd op 2 juli 2020)
<b>Productie 32</b>	Brief namens Defence for Children en het NJCM aan de Staat, 22 mei 2020
<b>Productie 33</b>	Brief namens Defence for Children en het NJCM aan Dunea, 22 mei 2020
<b>Productie 34</b>	Brief namens Defence for Children en het NJCM aan PWN, 22 mei 2020
<b>Productie 35</b>	Brief namens Dunea aan Defence for Children en het NJCM, 2 juni 2020
<b>Productie 36</b>	Brief namens PWN aan Defence for Children en het NJCM, 2 juni 2020
<b>Productie 37</b>	General Comment 15 IVESCR
<b>Productie 38</b>	WHO, Domestic Water Quantity, Service Level and Health, 2003

- Productie 39** PWN, Wat is het gemiddelde drinkwaterverbruik per persoon per dag? (link), 19 juni 2020
- Productie 40** I.T. Winkler, The human right to sanitation, Penn Law: Legal Scholarship Repository (2016), p. 1338-1340
- Productie 41** General Comment 7 IVRK
- Productie 42** Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut, Kinderen in armoede in Nederland, KOM4/2013, 25 juni 2013, deel 1, hoofdstuk 1-2
- Productie 43** Nederlands Jeugdinstituut, Opgroeien en opvoeden in armoede, maart 2018, hoofdstuk 1 en 5
- Productie 44** General Comment 14 IVRK
- Productie 45** General Comment 15 IVRK
- Productie 46** J. Tobin en J. Cashmore, 'Article 18 Parental Responsibilities and State Assistance', par. I-III, in: J. Tobin, The UN Convention on the rights of the child: a commentary, Oxford: Oxford University Press 2019
- Productie 47** General Comment 19 IVRK
- Productie 48** Verslag met reactie van de internetconsultatie
- Productie 49** Beantwoording Kamervragen over het afsluiten van de waterlevering door drinkwaterbedrijven, 27 augustus 2014
- Productie 50** Cijfers omtrent de afsluitingen door Dunea, bijlage 2 bij het verweerschrift van Dunea in Productie 24
- Productie 51** EurEau, Access to water and measures in case of non-payment, 26 augustus 2016
- Productie 52** Relevante delen van de Water Industry Act 1991 (zoals gewijzigd door de Water Industry Act 1999)
- Productie 53** EurEau, Europe's water in figures, 2017 edition
- Productie 54** Grondwettelijke Raad (Conseil Constitutionnel) 29 mei 2015, 2015-470 QPC
165. Eisers willen met het vorenstaande niet geacht worden onverplicht enige bewijslast op zich te hebben genomen die niet rechtens op Eisers rust.
166. De in deze dagvaarding genoemde producties zullen op de Roldatum in het geding worden gebracht.

### 13 VOORSTEL VERDER PROCESVERLOOP I.V.M. PUBLICATIE-VEREISTEN

167. Conform artikel 1018f Rv dient van de aanwijzing van de exclusieve belangenbehartiger in beginsel aankondiging te worden gedaan in één of meer door de rechter aan te wijzen nieuwsbladen. Artikel 1018f Rv biedt de rechter echter de ruimte van dit beginsel af te wijken ("*De rechter kan gelasten dat de in dit lid bedoelde gegevens ook op andere wijze bekend worden gemaakt*") (onderstreping toegevoegd). Eisers verzoeken de rechtbank te bepalen dat, mocht het NJCM conform het verzoek van Eisers in deze procedure worden aangewezen als exclusieve belangenbehartiger, geen publicatie dient plaats te vinden in nieuwsbladen. Een dergelijke publicatie brengt immers aanzienlijke kosten met zich. Kosten die het NJCM als ideële vereniging die afhankelijk is van donaties en vrijwilligers, veel beter kan besteden. Daarbij komt dat de doelgroep van een dergelijke aankondiging, namelijk de gezinnen met kinderen waarvan het water is afgesloten of die een groter risico lopen op waterafsluiting, te kampen hebben met een veelvoud aan problemen en vanwege angst hun eigen post vaak niet eens openen. Het is dus zeer onwaarschijnlijk dat deze doelgroep een nieuwsblad zal lezen, zodat het plaatsen van de aankondiging in een nieuwsblad niet bijdraagt aan het informeren van de doelgroep en dus geen redelijk doel dient.
168. In plaats daarvan zullen Defence for Children en het NJCM zo veel mogelijk rechtbaarheid geven aan de aanwijzing van het NJCM als exclusieve belangenbehartiger via kanalen waarvan het waarschijnlijker is dat zij de doelgroep zullen bereiken: de websites van Defence for Children en het NJCM<sup>136</sup>, sociale media (Facebook, Twitter, Instagram), en in een speciale nieuwsbrief aan onder meer de volgende organisaties, die potentieel met de doelgroep in aanraking komen.<sup>137</sup> Daarnaast zullen Defence for Children en het NJCM uiteraard van deze aanwijzing mededeling doen per brief aan de bij hen bekende gedupeerde gezinnen. Hiermee wordt op de meest doelmatige wijze voldoende rechtbaarheid gegeven aan de aanwijzing van het NJCM als exclusieve belangenbehartiger.
169. Mocht de rechtbank niettegenstaande het voorgaande toch bepalen dat aankondiging in nieuwsbladen dient plaats te vinden, dan verzoeken Eisers

---

136 Eisers kunnen te zijner tijd een conceptbericht voor op de websites van Defence for Children en het NJCM in het geding brengen.

137 Divosa, Sam&, De Kinderombudsman, Jeugdfonds sport en cultuur, LINDA. Foundation, Missing Chapter Foundation, Nationaal Fonds Kinderhulp, Stichting Leergeld, Stimulansz, Het Vergeten Kind, Landelijke alliantie Kinderarmoede, Armoedefonds, Icco / Kerk in Actie, Stichting Jarige Job, Voedselbanken Nederland, Speaking Minds, Stichting Single SuperMom, Fonds bijzondere noden Amsterdam.

dat de rechtbank gebruik maakt van haar discretionaire bevoegdheid in artikel 1018f Rv, welke de rechter de mogelijkheid biedt te bepalen dat niet de exclusieve belangenbehartiger maar verweerders zorgdragen voor de vereiste publicatie, hetgeen volgens Eisers logischerwijs met zich brengt dat verweerders dan eveneens de bijbehorende publicatiekosten dienen te dragen ("*Tenzij de rechter anders bepaalt, draagt de exclusieve belangenbehartiger zorg voor de in dit lid bedoelde melding en aankondiging.*"). Zoals hierboven opgemerkt is het NJCM als vereniging volledig afhankelijk van het werk van vrijwilligers en kan van haar niet worden verwacht dat zij haar beperkte financiële middelen besteedt aan publicatie in nieuwsbladen. Dit geldt te meer nu het hier een ideële vordering betreft en het NJCM en Defence for Children geen enkel financieel belang hebben bij deze procedure.

**OP GROND WAARVAN EISERS VORDEREN:**

dat de rechtbank bij vonnis, voor zover rechtens mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

- (a) de Regeling Afsluitbeleid onverbindend verklaart, dan wel buiten toepassing verklaart voor zover de Regeling Afsluitbeleid toestaat dat de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt beëindigd op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen;
- (b) voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig handelt en heeft gehandeld jegens Eisers, 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;
- (c) de Staat beveelt om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de levering van drinkwater aan minderjarige kinderen in Nederland (i) niet meer wegens wanbetaling wordt beëindigd en (ii) wordt hervat voor zover die levering wegens wanbetaling reeds is beëindigd;
- (d) voor recht verklaart dat Dunea en PWN onrechtmatig handelen en hebben gehandeld jegens Eisers en jegens minderjarige kinderen die op een adres in Nederland wonen waarop de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt of reeds is beëindigd;
- (e) Dunea en PWN (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 wegens wanbetaling reeds is beëindigd, gebiedt de levering te hervatten;

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

Deurwaarder

De kosten van dit exploit zijn:

Deze zaak wordt behandeld door mrs. D. Horeman, J.J. Valk, M.J.H. Schipper en T.G. Abeln (De Brauw Blackstone Westbroek N.V.) en mrs. J. Klaas en M. 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 en johan.valk@debrauw.com.