



REGIOPLAN

PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT



Eindrapport

# Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie

---

Onderzoek in de context van de armoede- en schuldenproblematiek

# Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie

## EINDRAPPORT

### Auteurs

Coco Bastiaansen  
Mathilde Vandersteen  
Bob van Waveren

### Met medewerking van

Luna van Dijk  
Noor Galesloot  
Dionne Lint

Amsterdam, 18 juni 2024  
Projectnr. 23135

© 2024 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<i>S.1 Omvang en kenmerken van de afsluitingen</i> .....	5
<i>S.2 Houding van stakeholders ten aanzien van afsluitverbod</i> .....	6
<i>S.3 Verbetermogelijkheden</i> .....	6
<i>S.4 Consequenties van een afsluitverbod</i> .....	9
<i>S.5 Voorbeelden uit het buitenland: België en Frankrijk</i> .....	10
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>12</b>
1.1 <i>Aanleiding</i> .....	12
1.2 <i>Achtergrond</i> .....	12
1.3 <i>Doel en vraagstelling</i> .....	13
1.4 <i>Afsluitregelingen drinkwater en energie en schuldhulpverlening</i> .....	14
1.5 <i>Schuldhulpverlening: vroegsignalering</i> .....	17
1.6 <i>Onderzoeksverantwoording</i> .....	18
<b>2 Inzicht in de situatie</b> .....	<b>21</b>
2.1 <i>Afsluitingen</i> .....	21
2.2 <i>Zicht op aanwezigheid kinderen in huishoudens</i> .....	24
2.3 <i>Definiëren van huishoudens met kinderen</i> .....	24
<b>3 Verbetermogelijkheden</b> .....	<b>27</b>
3.1 <i>Opvattingen van actoren over het afsluitverbod</i> .....	27
3.2 <i>Verbetermogelijkheden</i> .....	28
3.3 <i>Bedrijfsmatige en financiële consequenties</i> .....	31
3.4 <i>Drinkwaterfonds</i> .....	32
<b>4 Voorbeelden uit het buitenland: België en Frankrijk</b> .....	<b>35</b>
4.1 <i>België</i> .....	35
4.2 <i>Frankrijk</i> .....	38
4.3 <i>Overwegingen voor Nederland</i> .....	40
<b>Bijlage1 Afsluitregelingen</b> .....	<b>42</b>

# Samenvatting

---

# Samenvatting

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Regioplan gevraagd onderzoek te doen naar de omvang van de problematiek rond afsluitingen van drinkwater en energie en de mogelijke instrumenten en/of maatregelen die dit kunnen helpen voorkomen. Het onderzoek gaat specifiek over huishoudens met kinderen.

In het Tweede Kamerdebat over Armoede en Schulden van 5 juli 2023 heeft minister Schouten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) toegezegd om samen met EZK en IenW te onderzoeken of en wat nodig is om kinderen beter te beschermen tegen de afsluiting van drinkwater. Een dag later werd de motie-Kat aangenomen, die de regering verzoekt om in gesprek te treden met drinkwaterbedrijven en gemeenten om te kijken hoe men kan voorkomen dat huishoudens in Nederland worden afgesloten van drinkwater vanwege betalingsproblemen en daarbij de mogelijkheid van het oprichten van een drinkwaterfonds mee te nemen.<sup>1</sup> Hoewel de eerdergenoemde toezegging van minister Schouten en de motie-Kat specifiek betrekking hebben op drinkwater, lijkt het het ministerie van SZW verstandig om drinkwater en energie samen te bezien, aangezien beide sectoren vergelijkbare vraagstukken rondom kwetsbare groepen kennen en daarom ook best practices kunnen delen.

Voor het onderzoek zijn (groeps-)gesprekken gevoerd met de betrokken actoren en zijn kwantitatieve gegevens verzameld bij het CBS, brancheorganisaties en individuele bedrijven. Daarnaast heeft een bureaustudie plaatsgevonden, waaronder een internationale verkenning. Het veldwerk voor het onderzoek is uitgevoerd tussen december 2023 en maart 2024.

## S.1 Omvang en kenmerken van de afsluitingen

Een van de problemen waar huishoudens met een laag inkomen tegenaan kunnen lopen is dat ze hun rekeningen niet meer kunnen betalen, met als risico dat ze van drinkwater en energie worden afgesloten. Het CBS raamt het aantal huishoudens dat in 2022 ten minste één jaar rondkomt van een inkomen tot de lage-inkomensgrens op 335.100. Zeker voor minderjarige kinderen kan het afsluiten van drinkwater en energie grote negatieve gevolgen hebben op sociaal gebied<sup>2</sup> en voor hun gezondheid.<sup>3</sup>

### Drinkwater

Om vast te stellen hoeveel huishoudens de afgelopen jaren zijn afgesloten van drinkwater, zijn cijfers opgevraagd bij de tien drinkwaterbedrijven die in Nederland actief zijn. Van hen hebben er negen gereageerd op het verzoek. De negen responderende drinkwaterbedrijven rapporteren in totaal 1.194 afsluitingen in het jaar 2023. Dat is 0,015 procent van de 7,9 miljoen administratieve aansluitingen die de negen bedrijven verzorgen. Op basis van dit percentage kan het aantal afsluitingen van het niet responderende drinkwaterbedrijf worden bijgeschat. Daarmee kan het totaal worden geraamd op 1.300 afsluitingen in 2023. Onder deze cijfers vallen zowel zakelijke afnemers als huishoudens.

Afsluitingen kunnen ook een andere reden hebben dan wanbetaling. Hoewel cijfers daarover ontbreken, ontstaat uit de interviews het beeld dat alles bij elkaar genomen het overgrote deel van de afsluitingen voortkomt uit wanbetaling.

### Energie

Volgens opgave van Netbeheer Nederland kent Nederland ongeveer 7,5 miljoen gasaansluitingen en 8 miljoen elektriciteitsaansluitingen voor kleinverbruikers. Het eindeleveringssignaal betekent dat de energieleverancier het contract met de klant opzegt over de levering van energie. Dat gebeurde in 2023 voor gas in 0,36 procent en voor elektriciteit in 0,37 procent van het totaal aantal aansluitingen. Daarna neemt de netbeheerder de energielevering over. De netbeheerder stuurt de klant enkele malen een brief met de mededeling dat er geen leverancier bekend is en dat er een nieuw contract moet worden afgesloten. Als daar niet op gereageerd wordt, dan volgt na verloop van tijd de daadwerkelijke, fysieke afsluiting. De netbeheerder is volgens de marktprocessen, zoals die in sectorverband zijn vastgelegd, verplicht om binnen 10 dagen een eerste poging te doen om de aansluiting af te sluiten. Dat gebeurde in 2023 voor gas in 0,017 procent en voor elektriciteit in 0,016 procent van het totaal aantal aansluitingen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 702.

<sup>2</sup> [NOS-artikel](#) van Kinderombudsman en VN-rapporteur, 28 februari 2023.

<sup>3</sup> Van Maurik, R., Mulder, P., & Verstraten, P. (2023). *Gezondheidskosten en energiearmoede: Een empirische analyse voor Nederland*. TNO.

---

Energie Nederland zegt dat wanbetaling de grootste reden vormt voor contractbeëindiging bij energieleveranciers, naar schatting meer dan 95 procent van de gevallen. Voor daadwerkelijke fysieke energieafsluitingen door de netbeheerders is niet te achterhalen wat daar de redenen voor zijn.

## S.2 Houding van stakeholders ten aanzien van afsluitverbod

Een volledig afsluitverbod voor huishoudens met kinderen kent voor- en tegenstanders onder de geïnterviewde actoren. Wat alle respondenten gemeen hebben is dat zij het belang benadrukken van het maken van een goede afweging tussen de mate van aanpassingen van wet- en regeling en het daarmee te bereiken doel. Daarbij betrekken zij de aard en omvang van de problematiek.

Tegenstanders van het volledig afsluitverbod noemen als eerste argument dat afsluiting van drinkwater of energie een 'noodsignaal' met zich meebrengt. De dreiging van afsluiting kan huishoudens op twee manieren helpen: voor huishoudens kan het een allerlaatste prikkel zijn om toch te betalen of hulp te zoeken, voor gemeenten is het een urgent signaal dat er sprake is van ernstige schuldenproblematiek waarmee zij kunnen handelen om afsluiting te voorkomen.

Drinkwaterbedrijven en energieleveranciers hebben een inspanningsverplichting om contact te zoeken met wanbetalers, wanneer een rekening niet wordt betaald en er geen gehoor is gegeven aan de aanmaningen. De drinkwaterbedrijven hebben aangegeven dat wanneer de klant het drinkwater (dat relatief goedkoop is ten opzichte van andere vaste lasten als energie en huur) niet meer betaalt, er mogelijk een grotere schuldenproblematiek aanwezig is binnen dat huishouden. Met een verbod op afsluiten wordt dat probleem niet opgelost. De drinkwaterbedrijven en energieleveranciers menen dat zij een zorgvuldig sociaal incassobeleid voeren en dat de sectoren passende afsluitregelingen kennen. Ook verschillende gemeenten sluiten zich hierbij aan. Zij menen dat een afsluitverbod deze huishoudens niet per definitie minder kwetsbaar maakt: het fungeert als een ultimatum remedium om deze huishoudens toch hulp te kunnen bieden, wanneer het huishouden uit eigen beweging geen hulp zoekt bij een schuldhulpverlenende instantie.

De andere reden om afsluiting niet te willen verbieden bij kwetsbare huishoudens zijn de potentiële gevolgen voor het [betaalgedrag van huishoudens](#). Nagenoeg alle respondenten noemen dat zij voorzien dat wanneer er bekend wordt dat er bij huishoudens met kinderen per definitie niet meer afgesloten kan worden dit invloed gaat hebben op de betalingsmoraal. Er wordt door partijen verschillende casuïstiek aangehaald waaruit zou blijken dat een afsluitverbod een grote invloed heeft op betalingsgedrag. Uit onderzoek is bekend dat in Frankrijk het aantal wanbetalingen is verdrievoudigd in het eerste jaar na het introduceren van een afsluitverbod.

Een deel van de geïnterviewde partijen concluderen juist het tegenovergestelde. Zij stellen dat wanneer een huishouden, zeker wanneer er kinderen aanwezig zijn, dusdanige betalingsproblemen kent dat de drinkwaterrekening niet meer betaald wordt, dit huishouden [per definitie als kwetsbaar](#) moet worden aangemerkt. Het niet betalen van de vaste lasten en het niet-gebruik van (schuld-)hulpverlening duidt op ernstige problematiek en in die situatie moeten zij juist worden beschermd tegen afsluiting. Deze partijen noemen de eerdergenoemde beperkte aantallen afsluitingen als argument om een afsluitverbod in te voeren: door de beperkte omvang kan dit [geen grote consequenties](#) hebben voor de drinkwaterbedrijven en energieleveranciers, zo redeneren zij.

## S.3 Verbetermogelijkheden

In de gesprekken zijn de nodige suggesties gedaan voor het verbeteren van de bescherming tegen afsluiting. Het gaat daarbij zowel om aansluiting bij lopende beleidsprogramma's en maatregelen, zoals de aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden, de vroegsignalering in het kader van de Wgs en de afsluitregelingen voor drinkwater en energie, als om aanpassingen aan wet- en regelgeving.

### Rekening houden met aanwezigheid van kinderen bij prioriteren vroegsignalen

Gemeenten ontvangen grote aantallen vroegsignalen. Sommige van de geïnterviewde gemeenten vertellen dat zij bij het prioriteren van signalen rekening houden met de eventuele aanwezigheid van kinderen in het huishouden; andere vertellen dat (nog) niet te doen. De gemeenten hebben toegang tot de BRP en kunnen daardoor de samenstelling van het huishouden inzien. Dit zou in het prioriteringsproces van alle gemeenten ingevoerd kunnen worden.

### Bewindvoering

In de gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten en schuldhulpverleners wordt de suggestie gedaan dat gemeenten vaker gebruik kunnen maken van het instrument schuldbewind, dat is bedoeld om mensen te beschermen

---

tegen (verdere) financiële problemen en te werken aan het oplossen van schulden. Als mensen door problematische schulden of verkwisting in een financieel uitzichtloze situatie terecht zijn gekomen, kunnen zij de kantonrechter verzoeken hen onder bewind te stellen. Een dergelijk verzoek kan – onder voorwaarden - ook worden gedaan door het college van burgemeester en wethouders; de instemming van de schuldenaar is daarbij niet per sé noodzakelijk. Dit kan mogelijkheden bieden om huishoudens die niet ingaan op hulpaanbod van gemeenten alsnog te bereiken.

### Een werkbare ondergrens voor de vroegsignalen

Gemeenten en schuldhulpverleners geven aan dat er momenteel grote aantallen vroegsignalen bij hen binnenkomen, 'rijp en groen' door elkaar. Om de grote hoeveelheid aan signalen te beheersen, prioriteren en 'matchen' gemeenten deze signalen. Onder matchen verstaan gemeenten dat zij signalen van verschillende vastelastenpartners bij één huishouden combineren om zo het huishouden in één keer te kunnen benaderen. Hierbij worden ook eerdere signalen uit de afgelopen zes maanden meegenomen.

Gemeenten vinden het wenselijk om een werkbare ondergrens te definiëren voor het versturen van de vroegsignalen vanuit de drinkwatersector en energieleveranciers. Deze ondergrens kan ofwel een minimaal bedrag aan openstaande vorderingen zijn, ofwel een minimaal aantal maanden aan openstaande betalingen alvorens gesignaleerd wordt richting de gemeente. Deze ondergrens moet zo worden gedefinieerd dat de gemeente een signaal krijgt wanneer er sprake is van urgentie, maar dat de gemeente dan nog wel voldoende ruimte en tijd heeft om escalatie te voorkomen.

### Vaststaande momenten waarop vroegsignalen worden verzonden

Gemeenten vinden het wenselijk om afspraken te maken over het moment waarop signalen door drinkwaterbedrijven en energieleveranciers worden verzonden, omdat deze nu variëren van zeer vroeg tot zeer laat in het sociaal-incassoproces. Dat beperkt de bruikbaarheid van de signalen, omdat het lastig is om de urgentie van de situatie in te schatten. Voor medewerkers van gemeenten is onduidelijk in hoeverre de drinkwaterbedrijven hebben getracht de openstaande vordering te incasseren voordat het vroegsignaal wordt verzonden. Voor hen is het wenselijk om eisen te stellen aan het sociale incassoproces voor wat betreft de momenten waarop zij signalen richting de gemeenten sturen.

Respondenten vermoeden dat de drinkwatersector op dit punt kan leren van de energiesector, alwaar het afsluitproces de afgelopen jaren verder is doorontwikkeld. De verschillende processtappen die in de afsluitregeling energie worden gehanteerd kunnen ook zinvol zijn in het afsluitproces bij drinkwaterbedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan meerdere verplichte herinneringen die verstuurd moeten worden bij betalingsachterstanden, of een vast aantal openstaande termijnbedragen alvorens gegevens met de gemeente gedeeld worden.

### Versturen van afsluitsignalen door drinkwaterbedrijven

Drinkwaterbedrijven zijn wettelijk niet verplicht om signalen richting gemeenten te sturen wanneer zij voornemens zijn tot afsluiting over te gaan. Sommige gemeenten ontvangen deze signalen wel, andere niet. Meerdere gemeenten spraken de behoefte uit om het 'afsluitsignaal' ook bij drinkwater te ontvangen; zij willen dit graag tot een vaste stap in het proces maken. Hier zou de afsluitregeling drinkwater zich kunnen spiegelen aan de afsluitregeling energie; in deze afsluitregeling is vastgelegd dat energieleveranciers signaleren bij beëindiging van het contract. Zo'n verplichting bestaat (nog) niet in de afsluitregeling voor drinkwater.

### Netbeheerders opnemen in vroegsignalering

De energieleveranciers zijn opgenomen in het proces van vroegsignalering; zij versturen volgens de afsluitregeling volgens een vast proces vroegsignalen richting gemeenten en versturen vervolgens ook een afsluitsignaal. Dit afsluitsignaal leidt echter niet tot feitelijke afsluiting bij huishoudens, maar is slechts het signaleren van de ontbinding van het contract tussen leverancier en klant. De netbeheerder levert nadat het contract beëindigd is de energie in plaats van een leverancier en probeert de klant te bewegen een nieuwe leverancier te zoeken. Pas wanneer dat niet lukt volgt feitelijke afsluiting door de netbeheerder; uit de interviews blijkt dat dat proces soms maanden kan duren.

De netbeheerders zijn geen partij in het Landelijk Convenant Vroegsignalering en zijn niet bevoegd om feitelijke afsluiting te communiceren met de gemeente. Dit betekent dat na het afsluitsignaal vanuit de energieleverancier de actuele situatie voor de gemeente niet inzichtelijk is, en zij niet weet wanneer een huishouden daadwerkelijk wordt afgesloten van energie. Het toevoegen van netbeheerders in het signaleringsproces bij feitelijke afsluiting draagt bij aan inzicht in de situatie, en kan de gemeenten helpen bij prioritering van de signalen. De gemeenten zijn dan op de hoogte van een fysieke afsluiting, en kunnen daar dan gericht actie op ondernemen.

---

Opgemerkt moet worden dat mogelijkheid tot het opnemen van netbeheerders in de vroegsignalering al eerder is besproken, namelijk bij de herziening van de afsluitregeling energie in 2023. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft hier toen tegen geadviseerd.

### Optimaliseren afsluitregeling drinkwater naar voorbeeld van afsluitregeling energie

Zoals hiervoor al kort beschreven doen respondenten de suggestie om de afsluitregeling drinkwater te optimaliseren naar voorbeeld van de afsluitregeling energie. De afsluitregeling van de drinkwatersector is minder recent en minder ver uitgewerkt dan die van de energiesector. De afsluitregeling drinkwater kent minder processtappen en verantwoordelijkheden met betrekking tot sociaal incasso voordat tot afsluiting wordt overgegaan. Daarbij bevat de afsluitregeling van de drinkwatersector niet een vast moment voor het versturen van het afsluitsignaal. Drinkwater is even belangrijk als energie, en daarom valt te overwegen om de afsluitregeling voor drinkwater te modelleren naar die voor energie.

### Nadere invulling van het kwetsbaarheids criterium

Nadere invulling van het kwetsbaarheids criterium kan worden geregeld op sectorniveau door aanpassing van de afsluitingsregelingen. In de huidige afsluitregelingen voor drinkwater en energie kunnen personen worden uitgezonderd van afsluiting als gevolg van wanbetaling wanneer ze vallen onder de definitie van kwetsbare consument. Een kwetsbare consument wordt nu gedefinieerd als *kleinverbruiker voor wie de beëindiging van de levering van drinkwater zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker*. Om ervoor te zorgen dat huishoudens met kinderen niet meer worden afgesloten zou het mogelijk zijn om kinderen onder te brengen onder definitie van kwetsbare consument. Wanneer ervoor wordt gekozen om kinderen onder de definitie van kwetsbare consument te scharen, moeten de afsluitregelingen wel op punten worden aangepast.

Een dergelijke aanpassing van de afsluitingsregelingen biedt mogelijk een wettelijke grondslag die het mogelijk kan maken om drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en netbeheerders toegang te bieden tot informatie over de aanwezigheid van kinderen in een huishouden, op basis van de BRP.

Er zijn meerdere alternatieven. Een daarvan is dat drinkwaterbedrijven kunnen besluiten om niet meer af te sluiten. Daarbij moet wel worden stilgestaan bij hoe drinkwaterbedrijven zowel financieel als in de uitvoering ondersteund kunnen worden. Uiteindelijk ontvangt het drinkwaterbedrijf alleen maar inkomsten vanuit de vastgestelde tarieven van (zakelijke) klanten conform de Drinkwaterwet. Als de wanbetaling doorgroeit kan dit betekenen dat dit doorberekend moet worden in de tarieven, waardoor andere welwillende consumenten hiervan de gevolgen ervaren. Een van de geïnterviewde drinkwaterbedrijven meldde dat zij, wanneer zij tijdens een huisbezoek (signalen) opvangen dat er kinderen wonen, per definitie niet tot afsluiting overgaan.

### Beschikbaarheid van informatie over aanwezigheid van kinderen in huishouden

Een probleem daarbij is dat uit de interviews met de meeste van deze organisaties is gebleken dat zij menen dat zij geen mogelijkheden hebben om systematisch informatie over de aanwezigheid van kinderen in een huishouden te verzamelen voor dit doel; de AVG zou dit niet toestaan. Een enkel drinkwaterbedrijf geeft aan dat het in zijn gemeente wel kan, maar gebruikt deze mogelijkheid niet. In de gesprekken werd voorgesteld dat er mogelijkheden bestaan voor het terugkoppelen van dergelijke informatie aan deze bedrijven, mits deze passen binnen de verstrekingsgronden van art.6 AVG. Om verstrekking van dergelijke gegevens aan een vastelastenpartner mogelijk te maken, moet de desbetreffende gemeente deze ontvangende partij in een gemeentelijke verordening aanmerken als 'derde met gewichtig maatschappelijk belang' (artikel 3.9 Wet basisregistratie personen). Geconstateerd kan worden dat het voor de betrokken instanties (drinkwaterbedrijven, energieleveranciers, gemeenten) kennelijk onduidelijk is of er mogelijkheden zijn om inzicht te krijgen in de aanwezigheid van kinderen in een huishouden en zo ja, welke dat zijn.

Een andere optie kan zijn om gemeenten toe te staan om meer informatie terug te koppelen naar drinkwaterbedrijven en energieleveranciers naar aanleiding van de ontvangen vroegsignalen. Momenteel kunnen gemeenten alleen informatie aan hen terugkoppelen over wat er met het signaal wordt gedaan, wanneer de schuldenaar schuldhelpverlening heeft geaccepteerd. Drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en netbeheerders kunnen deze informatie dan betrekken bij hun overwegingen over contractbeëindiging en/of afsluiting. Het vraagstuk op welke wijze drinkwaterbedrijven via gemeenten inzicht zouden krijgen in de gegevens in het BRP is ingewikkeld. Voor de uitvoerbaarheid van alle verbetermogelijkheden is het essentieel dit vraagstuk verder te verkennen en daarbij in gesprek te gaan met de Autoriteit Persoonsgegevens.



## Drinkwaterfonds

Een van de mogelijkheden om huishoudens (met kinderen) beter te beschermen tegen afsluitingen van drinkwater is het oprichten van een drinkwaterfonds. Een drinkwaterfonds zou kunnen worden ingericht om drinkwaterbedrijven te compenseren indien wordt besloten om huishoudens (met kinderen) helemaal niet meer af te sluiten. Een dergelijk fonds moet worden ingepast in het bestaande hulpverleningsaanbod (afsluitregeling, schuldhulpverlening) en bezien moet worden of en hoe een dergelijk fonds de werking van de andere instrumenten beïnvloedt. Ook spelen er vragen over de voorwaarden waaraan een aanvraag van een drinkwaterbedrijf zou moeten voldoen. Kan een drinkwaterbedrijf een aanvraag indienen voor ieder wanbetalend huishouden met kinderen? Zijn er aanvullende afspraken nodig met betrekking tot het sociaal incasso van drinkwaterbedrijven voordat ze een aanvraag kunnen doen? Daarnaast speelt de vraag wat het effect is op de betalingsmoraal, wanneer algemeen bekend wordt dat huishoudens met kinderen niet meer kunnen worden afgesloten vanwege wanbetaling van de drinkwaterrekening.

Op basis van het aantal afsluitingen (1.300 in 2023) en een geschat gemiddelde schuldbedrag van € 1.000,- per afgesloten huishouden ramen wij het schadebedrag op € 1,3 miljoen. De operationele kosten kunnen worden geschat op 10 procent van dit bedrag (€ 130.000,-) en de opstartkosten op een soortgelijk bedrag (€ 130.000,-). Alles bij elkaar bedragen de kosten dan ruim 1,5 miljoen in de eerste jaren en daarna wat minder. Daarmee is de omvang van het drinkwaterfonds relatief klein; aanzienlijk kleiner dan bijvoorbeeld het noodfonds energie, dat in 2023 een bedrag heeft uitgekeerd van € 43,7 miljoen.

Het uitgangspunt moet zijn om het fonds zo efficiënt en eenvoudig als mogelijk vorm te geven. Dan ligt het voor de hand om een constructie te kiezen waarin de tien drinkwaterbedrijven jaarlijks hun claims indienen bij het fonds om een tegemoetkoming te ontvangen voor het niet afsluiten van een huishouden met een betalingsachterstand. Door het fonds binnen de sector te organiseren kan goed gebruikt gemaakt worden van de daar aanwezige kennis en ervaring.

Voor de financiering van een drinkwaterfonds dienen zich een paar mogelijkheden aan. De kosten kunnen worden betaald uit de algemene middelen en komen dan voor rekening van de belastingbetaler. Alternatief kunnen de kosten worden gedragen door de drinkwatersector. Deze laatste optie – de kosten omslaan over alle aansluitingen – spoort het beste met de bovengenoemde uitgangspunten voor het fonds: eenvoud, lage uitvoeringskosten en dicht bij de sector. De keuze voor deze optie zal waarschijnlijk leiden tot een prijsverhoging voor het drinkwater. Als deze kosten worden omgeslagen over de 8,7 miljoen aansluitingen (2023) dan zouden de kosten voor een te compenseren bedrag van € 1,5 miljoen uitkomen op een jaarlijkse verhoging van de prijs per aansluiting € 0,18 in de aanloopjaren en € 0,165 in de jaren nadien.

## 5.4 Consequenties van een afsluitverbod

In het geval dat wordt overgegaan tot een afsluitverbod voor huishoudens met kinderen zijn er enkele zaken waar naar de mening van de drinkwater- en energiebedrijven rekening mee gehouden moet worden. Zij menen dat er voor hen binnen de huidige wet- en regelgeving geen systematische mogelijkheid bestaat om erachter te komen of er kinderen aanwezig zijn in het huishouden. Informatie over gezinssamenstelling zoals beschikbaar in het BRP mag volgens hen op grond van de AVG door hen niet ingezien worden en mag door de gemeente alleen verschaft worden wanneer het gezin ingaat op het hulpverleningsaanbod. Zoals hiervoor beschreven is deze opvatting omstrede. Geconstateerd kan worden dat het voor de betrokken instanties (drinkwaterbedrijven, energieleveranciers, gemeenten) kennelijk onduidelijk is of er mogelijkheden zijn om inzicht te krijgen in de aanwezigheid van kinderen in een huishouden en zo ja, welke dat zijn.

Een afsluitverbod voor huishoudens met kinderen heeft consequenties voor de drinkwaterbedrijven en energieleveranciers. Ze zullen hun interne werkprocessen met betrekking tot afsluiting en sociaal incasso moeten herzien. Ook denken de respondenten dat een afsluitverbod consequenties zal hebben voor het betalingsgedrag van hun cliënten: ze verwachten dat huishoudens minder de noodzaak zullen voelen om de energie- of drinkwaterrekening te betalen en deze daardoor sneller niet betalen. Mochten er minder huishoudens de energie- of drinkwaterrekening gaan betalen, dan zullen de energieleveranciers en drinkwaterbedrijven te maken krijgen met verliezen. Deze zullen waarschijnlijk worden doorbelast aan de andere huishoudens, waardoor de prijzen voor drinkwater en energie voor andere huishoudens omhooggaan. Het risico hiervan is dat vervolgens meer mensen moeite krijgen met het betalen van de vaste lasten waardoor het aantal betalingsachterstanden nog verder oploopt. Denkbaar is dat drinkwaterbedrijven en energieleveranciers door de overheid worden gecompenseerd voor hun verliezen.

## S.5 Voorbeelden uit het buitenland: België en Frankrijk

In **België** verschilt de situatie tussen de drie gewesten (Vlaanderen, Brussel, Wallonië) Sinds 2015 bestaat er in **Vlaanderen** voor een kwetsbare groep de status van 'beschermde klant' voor zowel drinkwater als energie. Klanten met deze status kunnen van meerdere typen ondersteuning gebruik maken, daarnaast maakt een deel van de beschermde klanten aanspraak op een sociaal tarief voor drinkwater. Het Brussels gewest kent ook een sociale tegemoetkoming voor drinkwaterrekeningen voor kwetsbare huishoudens. Wallonië en Brussel hebben daarnaast een Sociaal Waterfonds opgericht, deze wordt door de consumenten gefinancierd door een bijdrage per verbruikte m<sup>3</sup>. Afsluiten van drinkwater als gevolg van wanbetaling in Vlaanderen kan alleen na besluit van een Lokale Adviescommissie (LAC), sinds 2020 is de mogelijkheid ingevoerd om debietbegrenzers te plaatsen, om zo afsluiting te voorkomen. In **Brussel** is er recentelijk een verbod op afsluiting ingevoerd, effecten hiervan zijn nog niet bekend. In **Wallonië** volgt eventuele afsluiting via een rechterlijk besluit.

Voor energie is er ook de status van beschermde klant, waarbij sommigen ook recht hebben op een sociaal tarief. Er zijn ook twee ondersteuningsfondsen voor energie, deze worden gefinancierd door federale heffingen op elke verbruikt kWh elektriciteit of gas, door accijnzen op producten, en subsidies. Na een vaste procedure kunnen huishoudens worden afgesloten van energie. Een klant wordt dan automatisch klant bij een sociaal netbeheerder, waar alleen met een prepaid-kaart kan worden betaald. Is het krediet op de kaart op, kan er nog gebruik gemaakt worden van minimale levering (het noodkrediet). Tijdens deze periode kan er, wanneer er niet door de klant wordt gereageerd op de leverancier, een verzoek tot afsluiting worden ingediend.

In **Frankrijk** is de distributie en de prijs van drinkwater per gemeente geregeld, waardoor de ondersteuningsmaatregelen en (de opbouw van) sociale tarieven zeer verschillen. Op departementsniveau is er een Woningsolidariteitsfonds georganiseerd, dat biedt families toegang tot onderdak, en gaat ook over energie, drinkwater, telecom en internet. Ook kunnen hieruit leningen en toelages worden verstrekt. Er is in Frankrijk een afsluitverbod, maar huishoudens zijn niet beschermd tegen incassoprocedures bij wanbetaling. Het afsluitverbod heeft als gevolg dat het aantal onbetaalde rekeningen stijgt, en hiermee ook de kosten voor de drinkwaterbedrijven. Dit lijkt nog niet te hebben geleid tot een stijging in de drinkwater-tarieven, wel wordt er minder ondersteuning aangevraagd bij het Woningsolidariteitsfonds.

Voor energie is er naast het Woningsolidariteitsfonds de mogelijkheid tot het ontvangen van een energiecheque om de energierekening te betalen. De hoogte van de energiecheque wordt gebaseerd op de samenstelling van het huishouden. Wanneer kwetsbare consumenten de rekening niet betalen wordt overgegaan op beperkte stroomvoorziening voordat volledig afgesloten mag worden. Bij niet kwetsbare consumenten hoeft er niet eerst begrensd geleverd te worden voordat er wordt afgesloten. Voor alle consumenten geldt dat er in de wintermaanden niet wordt afgesloten.

Op grond van deze voorbeelden uit België en Frankrijk kan voor het **Nederlandse beleid** worden overwogen om mogelijkheden en wenselijkheden te onderzoeken voor een 'sociale prijsopbouw', voor nadere ondersteuning aan kwetsbare huishoudens en voor beperking van drinkwater- en energielevering in plaats van volledige afsluiting. De mogelijkheid van een sociaal tarief is door het ministerie van EZK tijdens de energiecrisis onderzocht als optie om op korte termijn verlichting te brengen op de energierekening. Hoewel een 'sociaal tarief' zeker een meerwaarde heeft om specifieke huishoudens ondersteuning te bieden, zitten aan dit instrument ook enkele uitdagingen met betrekking tot de uitvoering. Een uitgebreide uiteenzetting van de voor- en nadelen is opgenomen in de Kamerbrief van 16 mei 2024.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Jetten, R. (2024, 16 mei). Regels over energiemarkten en energiesystemen (Kamerbrief).

# 1. Inleiding

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In 2022 waren 636.000 mensen in Nederland onderdeel van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens, zo stelt het CBS.<sup>5</sup> Het CBS raamt het aantal huishoudens dat in 2022 ten minste één jaar rondkomt van een inkomen tot de lage-inkomensgrens op 335.100. Uit soortgelijke cijfers over 2021 bleek dat een kwart daarvan een huishouden met één of meer minderjarig(e) kind(eren) betrof.<sup>6</sup> Een van de problemen waar huishoudens met een laag inkomen tegenaan kunnen lopen is dat ze hun rekeningen niet meer kunnen betalen, met als risico dat ze van drinkwater en energie worden afgesloten. Zeker voor minderjarige kinderen kan het afsluiten van drinkwater en energie grote negatieve gevolgen hebben op sociaal gebied<sup>7</sup> en voor hun gezondheid.<sup>8</sup>

In het debat over Armoede en Schulden van 5 juli 2023 heeft minister Schouten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) toegezegd om samen met EZK en IenW te onderzoeken of en wat nodig is om kinderen beter te beschermen tegen de afsluiting van drinkwater. Een dag later werd de motie-Kat aangenomen, die de regering verzoekt om in gesprek te treden met drinkwaterbedrijven en gemeenten om te kijken hoe men kan voorkomen dat huishoudens in Nederland worden afgesloten van drinkwater vanwege betalingsproblemen en daarbij de mogelijkheid van het oprichten van een drinkwaterfonds mee te nemen.<sup>9</sup>

## 1.2 Achtergrond

De drinkwatersector en de energiesector kennen zogenaamde afsluitregelingen.<sup>10</sup> Deze afsluitregelingen beperken de bedrijven in die zin dat erin wordt omschreven onder welke voorwaarden kleinverbruikers van respectievelijk drinkwater en energie, dat wil zeggen van elektriciteit en gas, mogen worden afgesloten. Op grond van deze afsluitregelingen kunnen personen worden uitgezonderd van de afsluiting van drinkwater en energie wanneer zij als een 'kwetsbare consument' gekwalificeerd worden, dat wil zeggen wanneer het afsluiten zou leiden tot ernstige gezondheidsrisico's voor hen of hun huisgenoten. Kinderen – of andere categorieën van mensen – worden niet als kwetsbare groep aangemerkt. In december 2020 verzochten Kamerleden Bromet en Renkema van GroenLinks de regering om kinderen aan te merken als kwetsbare groep.<sup>11</sup> In 2022 hebben Defence for Children en het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten de afsluitregeling aangevochten. In eerste aanleg oordeelde de rechtbank dat drinkwaterafsluiting in geval van huishouden met kinderen in zijn algemeenheid niet in strijd is met kinderrechtenverdragen.<sup>12</sup> Op 19 maart 2024 is door het gerechtshof Den Haag in hoger beroep bepaald dat de Nederlandse Staat en twee drinkwaterbedrijven onrechtmatig handelen door niet al het redelijkerwijs mogelijke te doen om te voorkomen dat minderjarige kinderen in een situatie terechtkomen waarin zij niet voldoende toegang hebben tot drinkwater.<sup>13</sup>

De eerdergenoemde toezegging van minister Schouten en de motie-Kat hebben specifiek betrekking op drinkwater. Het lijkt het ministerie van SZW echter verstandig om drinkwater en energie samen te bezien, aangezien beide sectoren vergelijkbare vraagstukken rondom kwetsbare groepen kennen en daarom ook best practices kunnen delen. Huishoudens met een hoge energierekening en een laag (midden)inkomen konden voor de periode oktober 2022 t/m maart 2023 hulp ontvangen bij de energierekening via het Tijdelijk Noodfonds Energie<sup>14</sup>, een initiatief dat destijds werd aangedragen door SchuldenlabNL, de Nederlandse Schuldhulprouwe en diverse energieleveranciers. Een van de mogelijke oplossingen die daarom is aangedragen binnen de motie-Kat is om een soortgelijk fonds op te richten voor mensen die problemen hebben met het betalen van de drinkwaterrekening, een zogeheten drinkwaterfonds.

<sup>5</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83843NED/table?searchKeywords=armoederisico>.

<sup>6</sup> [Artikel](#) van CBS, 2 december 2022.

<sup>7</sup> [NOS-artikel](#) van Kinderombudsman en VN-rapporteur, 28 februari 2023.

<sup>8</sup> Van Maurik, R., Mulder, P., & Verstraten, P. (2023). *Gezondheidskosten en energiearmoede: Een empirische analyse voor Nederland*. TNO.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 702.

<sup>10</sup> Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (laatst gewijzigd 1 juli 2018); Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (laatst gewijzigd 1 april 2023).

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2020/21 35 570 XII, nr. 70.

<sup>12</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:3043>.

<sup>13</sup> ECLI:NL:GHDHA:2024:363.

<sup>14</sup> <https://www.noodfondsenenergie.nl/about>

Momenteel is het onbekend bij energieleveranciers en drinkwaterbedrijven welke afnemers huishoudens met kinderen zijn. Ook weten energieleveranciers (en mogelijk drinkwaterbedrijven) niet hoeveel huishoudens worden afgesloten vanwege betalingsproblemen. Deze informatie is echter essentieel wanneer men denkt aan mogelijke maatregelen om te voorkomen dat huishoudens met kinderen vanwege betalingsproblemen worden afgesloten van drinkwater en energie. Daarnaast is er onvoldoende zicht op de mogelijke alternatieven voor het afsluiten van drinkwater en energie.

Om deze reden heeft het ministerie van SZW aan Regioplan gevraagd een onderzoek te doen naar de omvang van de problematiek en de mogelijke instrumenten en/of maatregelen die kunnen voorkomen dat huishoudens met kinderen worden afgesloten van drinkwater en energie. Het ministerie van SZW werkt daarin nauw samen met de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het ministerie van EZK is namelijk eigenaar van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling. Het ministerie van IenW is eigenaar van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater.

Het onderzoek is uitgevoerd tussen december 2023 en maart 2024. De dataverzameling voor het onderzoek is afgesloten voordat de eerder aangehaalde uitspraak van het gerechtshof Den Haag is gepubliceerd.

## 1.3 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om instrumenten en/of maatregelen te vinden waarmee kan worden voorkomen dat huishoudens met kinderen worden afgesloten van drinkwater en energie. Dat is tevens de hoofdvraag van het onderzoek.

De vragenset bestaat uit vier delen: het eerste deel (A) gaat in op de aard en de omvang van de problematiek, het tweede deel (B) richt zich op de mogelijkheden die er zijn voor verbeteringen binnen de bestaande wet- en regelgeving. Het derde deel (C) draait om mogelijkheden die kunnen ontstaan door aanpassing van wet- en regelgeving en de consequenties daarvan (juridisch, bedrijfsmatig en financieel). Het vierde deel (D) verkent de contouren van een eventueel op te richten drinkwaterfonds.

### A. Inzicht in de situatie

1. Aantallen afsluitingen:
  - a. Hoeveel huishoudens (met kinderen) zijn er de afgelopen jaren afgesloten van drinkwater en energie vanwege wanbetaling?
  - b. Kan er onderscheid worden gemaakt of mensen door betalingsproblemen worden afgesloten of dat er externe factoren (zoals verhuizing naar het buitenland) meespelen?
  - c. Om welke schuldbedragen gaat het?
2. Hoe kunnen energieleveranciers en drinkwaterbedrijven erachter komen of er kinderen wonen in de huishoudens die worden afgesloten en welke privacywetgeving speelt hierbij een rol?
3. Hoe kunnen huishoudens met kinderen het best worden gedefinieerd?
  - a. Wanneer worden kinderen gezien als thuiswonend (scheiding, uithuisplaatsing e.d.), tot welke leeftijd?
  - b. Hoeveel huishoudens met kinderen zijn er in Nederland?

### B. Inzicht in de mogelijke interventies (beleidsmatig/organisatorisch)

1. Zijn er binnen de aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden nog aanvullende of specifiekere mogelijkheden om te voorkomen dat huishoudens (met kinderen) worden afgesloten van drinkwater en energie?<sup>15</sup>
2. Zijn er binnen de huidige uitvoering van vroegsignalering conform de Wgs mogelijkheden om te voorkomen dat huishoudens (met kinderen) worden afgesloten van drinkwater en energie?
3. Zijn er binnen de huidige uitvoering van de afsluitregelingen voor drinkwater en energie mogelijkheden om te voorkomen dat huishoudens (met kinderen) worden afgesloten van drinkwater en energie?
4. Zijn er drinkwaterbedrijven die momenteel niet afsluiten? Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken? En wat zou het betekenen als alle drinkwaterbedrijven het beleid van deze drinkwaterbedrijven zouden overnemen?
5. Welke alternatieven zijn er voor afsluiten binnen bestaande wet- en regelgeving?
6. Zijn er Europese landen die voorkomen dat huishoudens met kinderen worden afgesloten van drinkwater en energie en hoe geven ze dit vorm? Zijn hierbij best practices te vinden die ook in Nederland kunnen worden geïmplementeerd?
7. Wat zijn de voor- en nadelen van deze alternatieven?
8. Hoe kunnen 'drinkwater' en 'energie' van elkaar leren?

<sup>15</sup> Denk bijvoorbeeld aan het in samenspraak met de energieleveranciers en drinkwaterbedrijven nog extra interventies doen op het gebied van een betalingsregeling/sociaal incasso bij huishoudens met kinderen.

### C. Juridische mogelijkheden en consequenties; bedrijfsmatige en financiële consequenties

1. Welke juridische mogelijkheden biedt de Afsluitregeling om kinderen/huishoudens uit te zonderen van afsluiting van drinkwater en energie?
2. Wat zijn de (juridische) consequenties van deze mogelijkheden (bijvoorbeeld precedentwerking)?
3. Wat zijn de consequenties van deze mogelijkheden voor de prikkel om te betalen?
4. Zijn er andere wettelijke regelingen die aangepast kunnen worden om huishoudens met kinderen te beschermen tegen het risico van afsluiting van drinkwater en energie?
5. Welke bedrijfsmatige en financiële consequenties voor drinkwaterbedrijven, netbeheerders en energieleveranciers spelen op bij de verschillende mogelijkheden wanneer afsluiting van drinkwater en energie in huishoudens met kinderen wordt voorkomen?
6. Welke bedrijfsmatige en financiële consequenties voor drinkwaterbedrijven, netbeheerders en energieleveranciers spelen op bij de verschillende mogelijkheden om huishoudens met kinderen beter te beschermen tegen afsluiting?
7. Welk effect zal er opspelen bij andere vastelastenpartners zoals woningcorporaties wanneer afsluiting van drinkwater en energie wordt voorkomen/kinderen beter worden beschermd en welke rol is voor andere vastelastenpartners wenselijk om hierin te pakken?

### D. Drinkwaterfonds

1. Is de oprichting van een drinkwaterfonds een mogelijke manier om te voorkomen dat huishoudens met kinderen worden afgesloten van drinkwater?
2. Wat kost een drinkwaterfonds?
3. Hoeveel geld zou er in dat fonds moeten?
4. Hoe en door wie kan dit fonds worden gefinancierd?
5. Zijn er goede voorbeelden van een drinkwaterfonds te vinden in het buitenland?

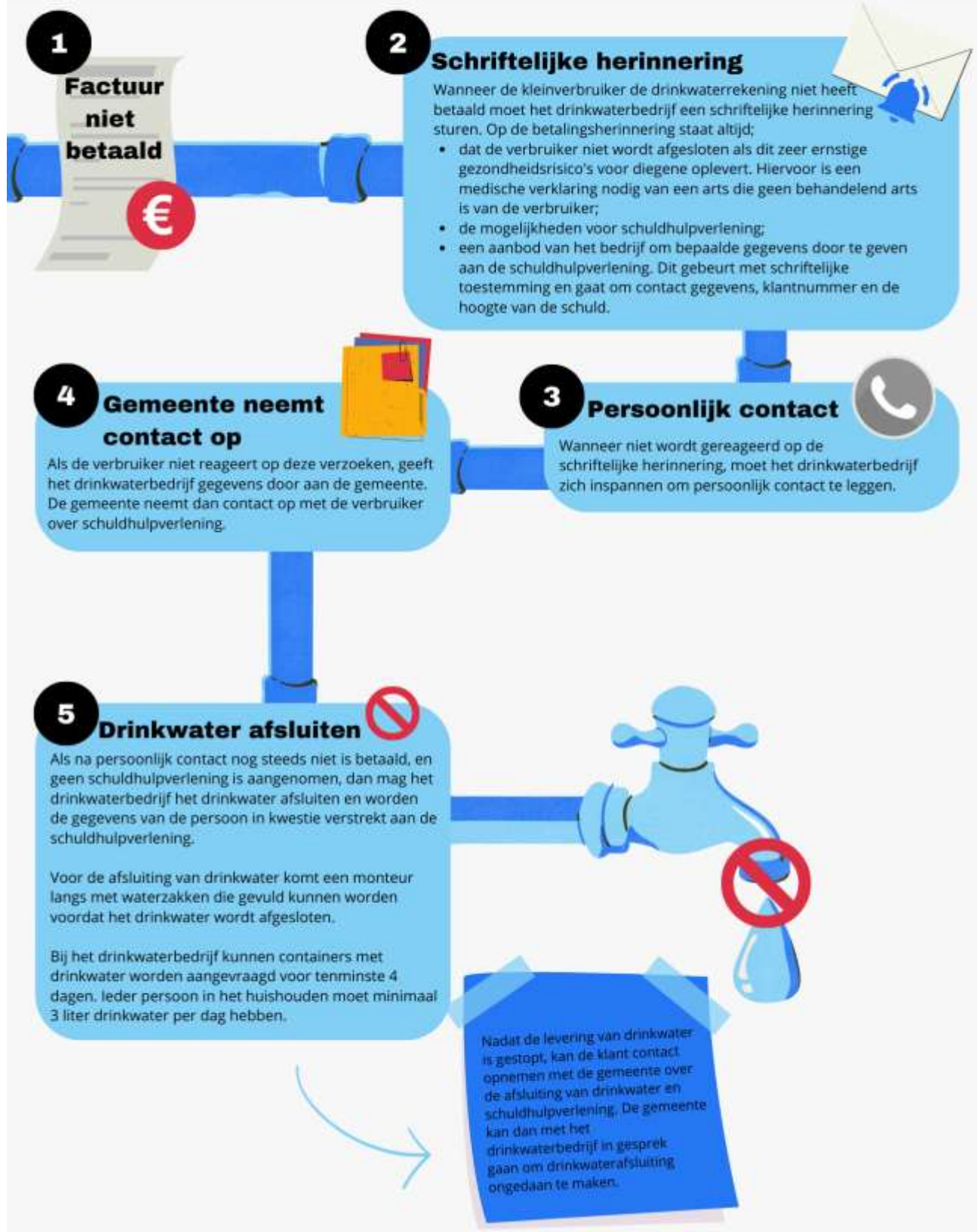
## 1.4 Afsluitregelingen drinkwater en energie en schuldhulpverlening

De belangrijkste bepalingen van de afsluitregelingen zijn opgenomen in bijlage 1. Hieronder presenteren we de manier waarop de afsluitregelingen werken in samenvattende illustraties.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Door Regioplan gemaakt. Bronnen drinkwater: [Mag mijn drinkwaterbedrijf de levering van water afsluiten als ik niet betaal? | Rijksoverheid.nl; wetten.nl - Regeling - Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater - BWBR0031481 \(overheid.nl\)](#).  
Bronnen energie: [Mag mijn energieleverancier mij van energie afsluiten als ik niet betaal? | Rijksoverheid.nl; wetten.nl - Regeling - Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas - BWBR0030164 \(overheid.nl\)](#).



# Afsluiting van drinkwater



# Afsluiting van energie



1

## Factuur niet betaald



2

## Betalingsherinnering

Wanneer de kleinverbruiker de rekening van gas, energie en warmtenet niet heeft betaald stuurt de leverancier minimaal 3 herinneringen en geeft per herinnering minimaal 14 dagen de tijd om te reageren (nakomingstermijn).

- De leverancier wijst in deze herinneringen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening en biedt aan de gegevens met de gemeente te delen om schuldhulpverlening in gang te zetten.



4

## Gemeente neemt contact op

Als de verbruiker niet reageert op deze verzoeken, geeft de leverancier gegevens door aan de gemeente. De gemeente neemt dan contact op met de verbruiker over schuldhulpverlening.

De leverancier is verplicht om gegevens te delen met de gemeente als;

- er ten minste 2 termijnbedragen niet zijn voldaan, er ten minste twee schriftelijke herinneringen zijn verstuurd, en er geen betalingsregeling is overeengekomen;
- de betalingsachterstand aanzienlijk is gestegen;
- de leverancier van plan is het contract te beëindigen.

3

## Contact betalingsregeling

Tijdens het sturen van de betalingsherinneringen neemt de leverancier op verschillende manieren contact op met de verbruiker om een betalingsregeling af te spreken. De kleinverbruiker hoeft dan niet de achterstand in 1 keer te betalen als diegene dat niet kunt.

5

## Energie afsluiten

Het afsluiten van gas, energie en het warmtenet gebeurt respectievelijk niet, tenzij;

- De verbruiker niet reageert op betalingsherinneringen en pogingen van de leverancier om een betalingsregeling met de verbruiker af te spreken;
- De verbruiker geen gebruik wil maken van schuldhulpverlening, de schuldhulpverleningsafspraken niet nakomt, of de schuldhulpverlening afloopt.

Andere redenen voor afsluiting zijn wanneer:

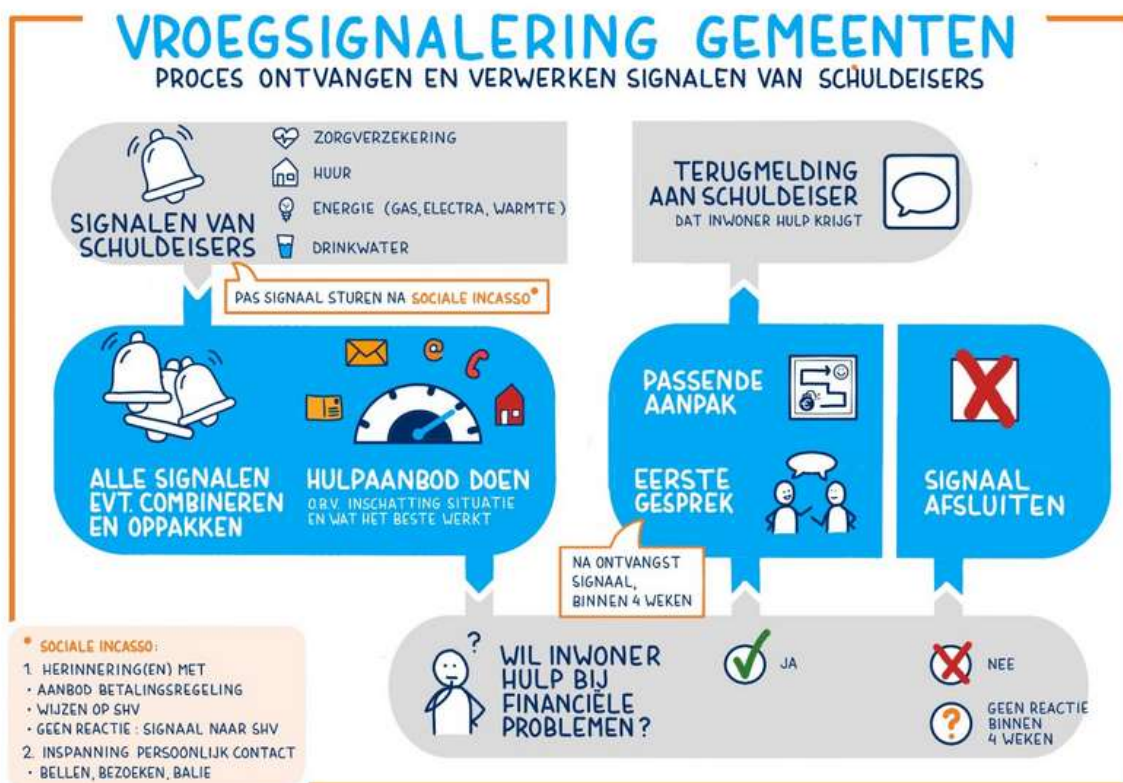
- De kleinverbruiker hier specifiek om verzoekt;
- Er sprake is van fraude of misbruik;
- De onveiligheid van de installatie beëindiging van het transport noodzakelijk maakt;
- Er bij de netbeheerder geen leverancier bekend is (alleen gas en energie).



## 1.5 Schuldhulpverlening: vroegsignalering

Sinds 1 januari 2021 is de wetswijziging op de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) van kracht waarmee vroegsignalering van schulden op basis van signalen door derden een wettelijk taak voor gemeenten is geworden. Op basis van signalen van vier zogenoemde vastelastpartners (zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningverhuurders en drinkwaterbedrijven) nemen gemeenten contact op met bewoners met betaalachterstanden. Gemeenten hebben de wettelijke taak om inwoners te benaderen als zij betalingsachterstanden hebben op vaste lasten. Met dit contact en het daaropvolgende hulpaanbod proberen gemeenten te voorkomen dat inwoners problematische schulden krijgen. Voordat de vastelastpartners de gemeenten een dergelijk vroegsignaal sturen, moeten zij eerst hun eigen sociale incassoprocedure doorlopen. Dit betekent, dat schuldeisers van vaste lasten de betalingsachterstanden pas melden aan de gemeente wanneer zij:<sup>17</sup>

- ten minste éénmaal een schriftelijke betalingsherinnering hebben gestuurd;
- zich hebben ingespannen om persoonlijk in contact te treden om te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen;
- de inwoner gewezen hebben op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening;
- de inwoner aangeboden hebben gegevens door te geven aan de gemeente.



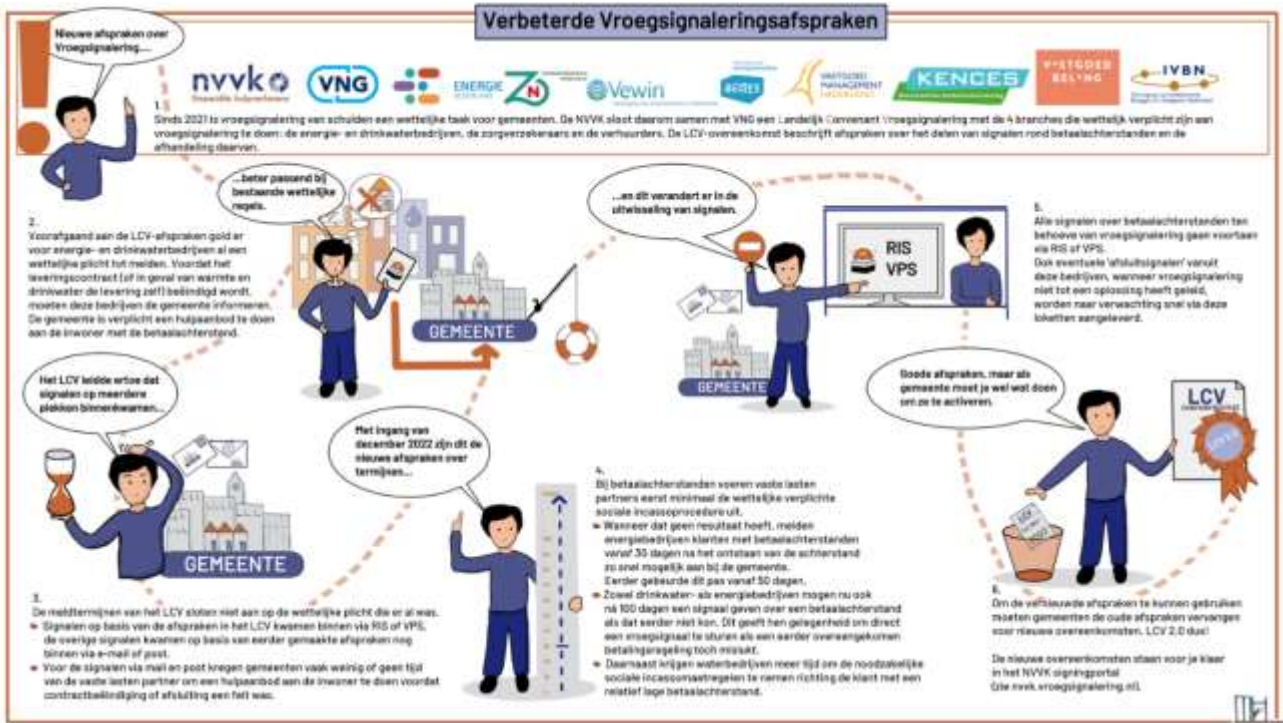
Bron: [VNG](#)

Voor optimalisering van de samenwerking hebben gemeenten en vastelastpartners het Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV) afgesloten.<sup>18</sup> Het convenant en de bijbehorende modelovereenkomst regelt uniforme afspraken tussen gemeenten en schuldeisers van vaste lasten, zoals bijvoorbeeld de termijnen waarna de achterstanden worden gemeld, het opvolgen van signalen en wanneer de incasso tijdelijk stopgezet wordt. Het uitgangspunt hierbij is dat alle schuldeisers van vaste lasten gelijkwaardig worden behandeld. De gemeente bepaalt wel zelf de wijze waarop zij de verschillende signalen opvolgt. Het convenant is ondertekend door VNG, NVVK, Aedes, Energie Nederland, VEWIN, Zorgverzekeraars Nederland, IVBN, Stichting Kences en Vastgoed Belang.

<sup>17</sup> VNG, 2024. Leidraad vroegsignalering.

<sup>18</sup> [Landelijk Convenant Vroegsignalering](#).

De afspraken over vroegsignalering zoals vastgelegd in de modelovereenkomst zijn eind 2022 aangepast. In de onderstaande infographic zijn deze weergegeven.



Bron: [NVVK](https://www.nvvk.nl)

Onderzoek van de Nationale ombudsman (2024) laat zien dat er in de vroegsignalering nog veel verbeterd kan en moet worden.<sup>19</sup> Hij constateert dat de inzet van gemeenten onderling sterk verschilt. De ene gemeente stuurt alleen een brief, terwijl een andere gemeente in een vergelijkbare situatie iemand aanschrijft, belt én op huisbezoek gaat. Het kabinet heeft vroegsignalering door gemeenten verplicht gesteld, maar er zijn geen richtlijnen meegegeven waar deze aanpak aan moet voldoen. Het verschil in aanpak heeft ook te maken met het budget en de mankracht die de gemeente beschikbaar stelt.

Ook blijkt het gemeenten maar in beperkte mate te lukken om burgers daadwerkelijk te bereiken met de vroegsignalering. De ombudsman beveelt gemeenten aan om hun communicatie beter aan te laten sluiten bij de leefwereld van de burger en zo de kans op het krijgen van contact te vergroten.

Ook is nog te weinig bekend over de beste manier om de vroegsignalering in te richten. De ombudsman roept de minister van SZW op om samen met gemeenten en vastelastenpartners minimumvereisten voor de aanpak van vroegsignalering af te spreken.

## 1.6 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is in drie fases uitgevoerd.

### Fase 1 Verkenning.

In deze fase zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- bureaustudie en verkennende gesprekken met belangrijke partijen, zoals Vewin, Energie Nederland, Netbeheer Nederland en Defence for Children. Het doel van deze onderzoeksactiviteit was om tot een beter begrip van de materie te komen en om de beschikbaarheid van cijfers te verduidelijken;
- internationale dataverzameling: op basis van de bureaustudie zijn landen geïdentificeerd die mogelijk interessante voorbeelden kunnen opleveren voor Nederland. Daaruit zijn in overleg met de opdrachtgever twee landen geselecteerd, namelijk België en Frankrijk. Van beide landen is een casus uitgewerkt.

<sup>19</sup> Nationale ombudsman, 28 februari 2024. Hoe eerder, hoe beter. Vroegsignalering van schulden door gemeenten.

---

De eerste bevindingen zijn gerapporteerd in een tussentijdse notitie. In overleg met opdrachtgever zijn accenten voor het verdere onderzoek gezet.

### Fase 2: Verdieping

In deze fase zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- een groepsinterview met drinkwaterbedrijven en Vewin;
- interviews met Energie Nederland, Netbeheer Nederland en drie energieleveranciers;
- een groepsinterview met Divosa, VNG, NVVK, Kinderombudsman en grote gemeente. Om praktische redenen zijn individuele interviews gevoerd met een middelgrote en een grote gemeente;
- interviews met de betrokken ministeries;
- interviews met experts: Martijn Schut (expert op terrein van armoede en schuldenbeleid), Anna Custers (lector armoede-interventies, HvA), Arre Zuurmond (regeringscommissaris informatiehuishouding van de overheid en voormalig ombudsman van de Metropool Amsterdam);
- interview met Aedes, de koepel van woningcorporaties.

In fase 3 heeft de verdere analyse en rapportage plaatsgevonden.

## 2. Inzicht in de situatie

---

## 2 Inzicht in de situatie

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen die voornamelijk betrekking hebben op **de aard en omvang** van de problematiek (vragenblok A):

### Paragraaf 2.1

1. Aantallen afsluitingen:
  - a. Hoeveel huishoudens (met kinderen) zijn er de afgelopen jaren afgesloten van drinkwater en energie vanwege wanbetaling?
  - b. Kan er onderscheid worden gemaakt of mensen door betalingsproblemen worden afgesloten of dat er externe factoren (zoals verhuizing naar het buitenland) meespelen?
  - c. Om welke schuldbedragen gaat het?

### Paragraaf 2.2

2. Hoe kunnen energieleveranciers en drinkwaterbedrijven erachter komen of er kinderen wonen in de huishoudens die worden afgesloten en welke privacywetgeving speelt hierbij een rol?

### Paragraaf 2.3

3. Hoe kunnen huishoudens met kinderen het best worden gedefinieerd?
  - a. Wanneer worden kinderen gezien als thuiswonend (scheiding, uithuisplaatsing e.d.), tot welke leeftijd?
  - b. Hoeveel huishoudens met kinderen zijn er in Nederland?

Deze vragen zijn beantwoord met behulp van documentstudie en met gegevens die drinkwaterbedrijven en energieleveranciers en hun brancheorganisaties Vewin, Energie Nederland en Netbeheer Nederland hebben aangeleverd.

## 2.1 Afsluitingen

### 2.1.1 Aantallen afsluitingen

#### Drinkwater

Om vast te stellen hoeveel huishoudens (met kinderen) de afgelopen jaren vanwege wanbetaling zijn afgesloten van drinkwater, zijn cijfers opgevraagd bij de tien drinkwaterbedrijven die in Nederland actief zijn. Van hen hebben er negen gereageerd op het verzoek. Deze negen verzorgen 92 procent van de aansluitingen (7,9 miljoen van de 8,6 miljoen).<sup>20</sup> De drinkwaterbedrijven bedienen zowel particuliere als zakelijke afnemers. Getalsmatig vormt het aantal aansluitingen van de zakelijke afnemers een kleine minderheid van (3%) ten opzichte van de particuliere huishoudens (97%).<sup>21</sup>

De negen responderende drinkwaterbedrijven rapporteren in totaal 1.194 afsluitingen in het jaar 2023. Dat is 0,015 procent van de 7,9 miljoen administratieve aansluitingen die de negen bedrijven verzorgen. Op basis van dit percentage kan het aantal afsluitingen van het niet-responderende drinkwaterbedrijf worden bijgeschat. Daarmee kan het totaal worden geraamd op 1.300 afsluitingen in 2023. Deze raming omvat zowel huishoudens als zakelijke klanten. Niet bekend is of huishoudens ten opzichte van zakelijke klanten vaker of juist minder vaak worden afgesloten.

Het aantal afsluitingen kan ook worden gerelateerd aan het aantal huishoudens dat het financieel krap heeft. Het CBS raamt het aantal huishoudens dat in 2022 ten minste één jaar rondkomt van een inkomen tot de lage-inkomensgrens op 335.100.<sup>22</sup>

Cijfers over afsluitingen in eerdere jaren zijn van te weinig drinkwaterbedrijven ontvangen om er over te kunnen rapporteren. In de interviews is aangegeven dat in de (corona-)jaren 2020 en 2021 minder huishoudens werden afgesloten van drinkwater dan daarvoor en daarna.

<sup>20</sup> Vewin, <https://drinkwaterdashboard.inciifers.nl/dashboard/dashboard/v--basisstatistieken-en-context>.

<sup>21</sup> Vewin, Drinkwaterstatistieken 2022, p.55.

<sup>22</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table?searchKeywords=armoederisico>.

## Energie

Volgens opgave van Netbeheer Nederland kent Nederland ongeveer 7,5 miljoen gasaansluitingen en acht miljoen elektriciteitsaansluitingen (kleinverbruikers). Het eindeleveringssignaal betekent dat het elektriciteitsbedrijf het contract met de klant over levering van energie opzegt. Dat gebeurde in 2023 voor gas in 0,36 procent en voor elektriciteit in 0,37 procent van het totaal aantal aansluitingen. Daarna neemt de netbeheerder de energielevering over. De netbeheerder stuurt de klant enkele malen een brief met de mededeling dat er geen leverancier bekend is en dat er een nieuw contract moet worden afgesloten. Als daar niet op gereageerd wordt, dan volgt na verloop van tijd de daadwerkelijke, fysieke afsluiting. De netbeheerder is volgens de marktprocessen, zoals die in sectorverband zijn vastgelegd, verplicht om binnen 10 dagen een eerste poging te doen om de aansluiting af te sluiten. Dat gebeurde in 2023 voor gas in 0,017 procent en voor elektriciteit in 0,016 procent van het totaal aantal aansluitingen (tabel 2.1).

Tabel 2.1 Elektriciteit en gas, aansluitingen, eindeleveringssignalen en afsluitingen kleinverbruikers 2023 (aantal huishoudens)

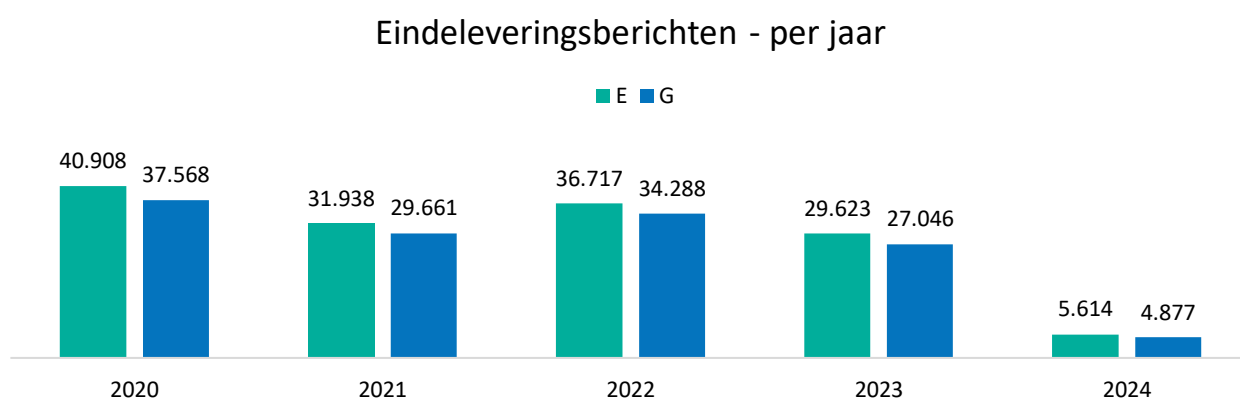
	Aansluitingen	Eindeleveringssignalen		Afsluitingen	
		abs.	perc.	abs.	perc.
Gas	7.500.000	27.048	0,36%	1.269	0,017%
Elektriciteit	8.000.000	29.622	0,37%	1.263	0,016%

Bron: Dashboard energie en inflatiesituatie (Elv en afsluitingen); opgave Netbeheer Nederland (aansluitingen)

Het aantal afsluitingen kan ook worden gerelateerd aan het aantal huishoudens dat het financieel krap heeft. Het CBS raamt het aantal huishoudens dat in 2022 ten minste één jaar rondkomt van een inkomen tot de lage-inkomensgrens op 335.100.<sup>23</sup>

De laatste vier jaar ontwikkelt het aantal eindeleveringsberichten zich in een golfachtig dalend patroon en sluit in 2023 op het laagste niveau van deze periode (figuur 2.1). Het aantal afsluitingen is sinds 2021 fors gedaald (figuur 2.2).

Figuur 2.1 Aantal eindeleveringsberichten elektra (e) en gas (g) 2020 – 2024 (stand per 15 februari 2024)<sup>24</sup>

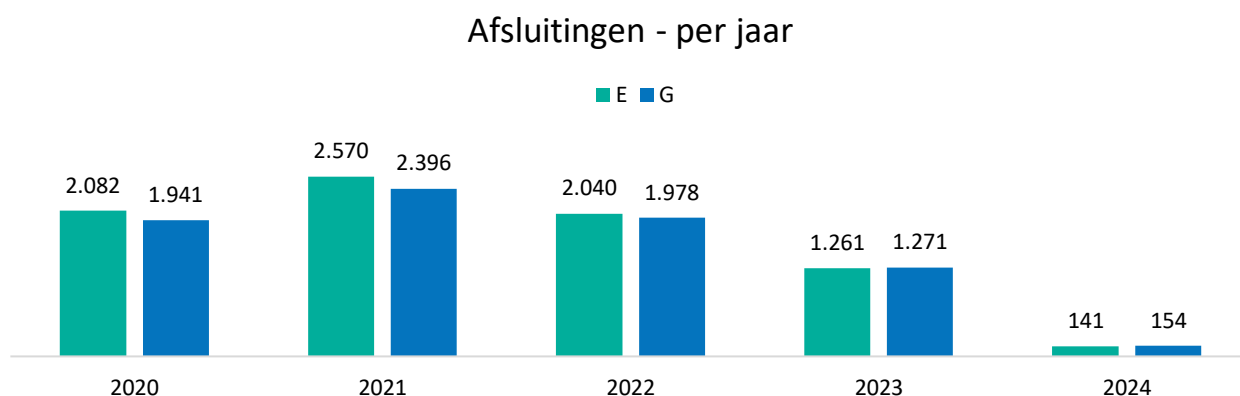


Bron: Netbeheer Nederland

<sup>23</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table?searchKeywords=armoederisico>.

<sup>24</sup> De cijfers wijken als gevolg van afronding een fractie af van de cijfers die gerapporteerd zijn in het Dashboard Energie- en inflatiesituatie.

Figuur 2.2 Aantal afsluitingen energie 2020 – 2024 (stand per 15 februari 2024) <sup>25</sup>



Bron: Netbeheer Nederland

## 2.1.2 Redenen voor afsluiting

Om inzicht te krijgen in de redenen voor afsluiting van drinkwater en energie, is zowel aan de drinkwaterbedrijven als aan Energie Nederland gevraagd of ze kunnen onderscheiden of klanten worden afgesloten vanwege betalingsproblemen, of dat er andere factoren (zoals verhuizing naar het buitenland) een rol spelen.

### Drinkwater

De drinkwaterbedrijven geven aan dat wanbetaling de belangrijkste reden is voor het afsluiten van drinkwater.

- Een van de drinkwaterbedrijven onderscheidt de volgende redenen voor afsluitingen: wanbetaling, fraude, hennepkwekerij of leegstand. Het bedrijf geeft echter aan dat er eigenlijk alleen meldingen van wanbetaling zijn binnengekomen.
- Een ander drinkwaterbedrijf geeft aan ditzelfde onderscheid te maken. Ze kijken naar wanbetaling (rond 85 procent van de gevallen per jaar), leegstand (ongeveer 12 procent) en hennepkwekerijen/drugslabs (ongeveer 3 procent). Afsluiting kan bij hen ook voorkomen als een gebruiker niet meewerkt aan een inspectie, vooral bij bedrijfspannen, maar dit is in de afgelopen jaren niet voorgekomen.
- Bij andere drinkwaterbedrijven is wanbetaling de enige reden tot afsluiting. Daar wordt door een van de drinkwaterbedrijven aan toegevoegd dat wanneer iemand onaangekondigd naar het buitenland verhuist en de facturen onbetaald laat, dit alsnog als wanbetaling wordt gekwalificeerd.
- Een ander meldt dat als iemand verhuist zonder dit door te geven en de nieuwe bewoner zich niet aanmeldt, het drinkwater wordt afgesloten, waarbij de heraansluiting in dit geval gratis is. Sporadisch komt afsluiting wegens fraude voor, op verzoek van de politie, bijvoorbeeld in gevallen van een hennepkwekerij of drugslab.
- Een laatste drinkwaterbedrijf meldt dat afsluiting veelal gebeurt vanwege betalingsproblemen.

Al met al geven vijf van de negen responderende drinkwaterbedrijven aan dat hun opgave van het aantal afsluitingen uitsluitend wanbetalers betreft, twee geven aan dat dit 'voornamelijk' het geval is en van de andere twee responderende drinkwaterbedrijven is het onbekend.

### Energie

Energie Nederland geeft aan dat wanbetaling de grootste reden vormt voor contractbeëindiging bij energieleveranciers, naar schatting meer dan 95 procent van de gevallen. Voor daadwerkelijke fysieke energieafsluitingen is niet te achterhalen wat daar de redenen voor zijn.

## 2.1.3 Schuldbedragen

### Drinkwater

Voor inzicht in de schuldbedragen voor drinkwater hebben we gekeken naar de cijfers die zijn verstrekt door de drinkwaterbedrijven.

- Niet alle drinkwaterbedrijven hebben inzicht in gemiddelde schuldbedragen, onder andere omdat deze kunnen bestaan uit meerdere componenten waaronder drinkwaterverbruik, belastingen of gemeentelijke heffingen.

<sup>25</sup> De cijfers wijken als gevolg van afronding een fractie af van de cijfers die gerapporteerd zijn in het Dashboard Energie- en inflatiesituatie.



- De gemiddelde schuldbedragen die wel bekend zijn, lopen van € 300 tot € 600, maar hogere of lagere schuldbedragen komen ook voor.
- De minimumbedragen waarvoor afsluiting plaatsvindt verschillen erg tussen de drinkwaterbedrijven. Zo sluit de een af bij een bedrag van € 125, terwijl een ander pas afsluit bij € 300, en ook bedragen daartussenin worden genoemd. In gevallen waarbij een gerechtelijke procedure voorafgaat aan de afsluiting, worden de bedragen hoger vanwege gerechtelijke kosten. Enkele drinkwaterbedrijven benoemen expliciet dat ze pas afsluiten wanneer meerdere facturen niet zijn betaald en betalingsregelingen niet zijn nagekomen. In sommige gevallen komt het minimumbedrag voor afsluiten overeen met een betalingsachterstand van ongeveer twee jaar.

### Energie

Energie Nederland geeft aan dat bij de energieleveranciers de schuldbedragen sterk kunnen variëren en afhankelijk zijn van de specifieke situatie van de individuele klant, variërend van enkele tientjes tot meer dan duizend euro.

## 2.2 Zicht op aanwezigheid kinderen in huishoudens

De drinkwaterbedrijven en Energie Nederland geven aan dat ze geen zicht hebben op de samenstelling van de aangesloten huishoudens en dus ook niet weten of er kinderen aanwezig zijn. Zij geven aan geen toegang te hebben tot deze gegevens. De gemeente heeft wel toegang tot de Basisregistratie Personen (BRP), maar kan dit niet delen met de drinkwaterbedrijven omdat daarvoor een wettelijke basis ontbreekt. Wel komt het voor dat tijdens huisbezoeken de aanwezigheid van kinderen wordt geconstateerd. Eén van de drinkwaterbedrijven (geen afsluitingen in 2023) zegt wel over deze gegevens te kunnen beschikken omdat ze gemandateerd zijn om een beperkte versie van het BRP te raadplegen van de gemeente. Ze gebruiken deze gegevens echter niet in hun proces; ze willen daadwerkelijk in een woning vaststellen dat er kinderen aanwezig zijn.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat er wellicht mogelijkheden zijn voor drinkwaterbedrijven om gebruik kunnen maken van het BRP, namelijk op de volgende manieren.

- De Wet BRP gaat over de verstrekking van BRP-gegevens aan de eigen gemeentelijke afdeling die zich bezighoudt met de betalingsachterstanden etc. (stap 1). Deze afdeling kan informatie daaruit (bijvoorbeeld dat betrokkene is overleden) vervolgens (stap 2) zelf uitwisselen met een vastelastpartner. Of dit laatste (stap 2) mag, dient getoetst te worden aan de AVG: de uitwisseling moet passen binnen een van de verwerkingsgrondslagen van [Artikel 6 EU algemene verordening gegevensbescherming \(EU-AVG\)](#). [Privacy/Privazy according to plan. \(privacy-regulation.eu\)](#).
- Als er wel sprake is van rechtstreekse BRP-verstrekking door bijvoorbeeld de afdeling burgerzaken aan een vastelastpartner, dan is dat alleen mogelijk als deze ontvangende partij is aangewezen in een gemeentelijke verordening als 'derde met gewichtig maatschappelijk belang' ([Artikel 3.9 Wet basisregistratie personen](#)). Dit is dus een mogelijkheid en een afweging die bij de gemeente zelf ligt (namelijk om een verordening te maken), er is daarin geen rol voor het Rijk (BZK).

## 2.3 Definiëren van huishoudens met kinderen

Het CBS gebruikt geen leeftijdsgrens voor de definitie van thuiswonende kinderen. Zij zien thuiswonende kinderen namelijk als personen die een ouder-kindrelatie hebben met één of twee ouders in het huishouden, ongeacht leeftijd of burgerlijke staat. Hieronder vallen ook adoptie- en stiefkinderen, maar pleegkinderen niet ([CBS 2023](#)). Het CBS stelde vast dat er in 2023 2,6 miljoen huishoudens in Nederland woonden met één of meer kinderen, met twee gehuwde of ongehuwde ouders of één ouder. In totaal zijn er 8,3 miljoen huishoudens in Nederland.

Bij het Sociaal en Cultureel Planbureau worden huishoudens met kinderen gedefinieerd als zijnde een huishouden waar het kind officieel staat ingeschreven, ook wanneer er sprake is van co-ouderschap ([Hoff en Hulst 2019](#)). In relatie met armoede maken zij een onderscheid tussen kinderen tot en met 12 jaar en kinderen van 13 jaar en ouder, omdat de eerste groep een bovengemiddeld risico op armoede loopt, terwijl de kans op armoede in de laatste groep flink afneemt en het percentage op het landelijke gemiddelde ligt.

Defence for Children definieert alle huishoudens met thuiswonende kinderen tot en met 18 jaar als huishouden met kinderen.<sup>26</sup> Wanneer de ouders gescheiden zijn, maken de kinderen onderdeel uit van beide gezinnen en worden beide huishoudens gezien als een huishouden met kind(eren).

<sup>26</sup> Defence for Children, 2016. Kinderbeschermingsbeleid.



---

Fondsen hanteren ook leeftijdsgrenzen in hun hulp voor kansarme gezinnen met kinderen. Deze verschillen echter per fonds. Zo biedt [Kinderhulp](#) financiële ondersteuning aan kinderen en jongeren tussen de 0 en 21 jaar die in armoede opgroeien; [Jeugdfonds en Sport en Cultuur](#) biedt kansen voor kinderen van 0 tot 18 jaar om te sporten en cultuuractiviteiten te ondernemen; Stichting [Leergeld](#) biedt hulp aan kinderen van 4 tot 18 jaar op het gebied van onderwijs, sport, cultuur en welzijn; en [Stichting Jarige Job](#) geeft verjaardagsboxen aan kinderen van 4 tot en met 18 jaar.

# 3. Verbetermogelijkheden

---

## 3 Verbetermogelijkheden

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op [de mogelijkheden voor verbeteringen](#) (vragenblokken B, C en D). Het gaat daarbij zowel om aansluiting bij lopende beleidsprogramma's en maatregelen, zoals de aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden, de vroegsignalering in het kader van de Wgs en de afsluitregelingen voor drinkwater en energie, als om aanpassingen aan wet- en regelgeving. Voordat we daartoe overgaan presenteren we eerst de opvattingen van de betrokken actoren over de wenselijkheid van een afsluitverbod.

### 3.1 Opvattingen van actoren over het afsluitverbod

#### Argumenten tegen een afsluitverbod

Mede op grond van de aantallen van afsluitingen die in het vorige hoofdstuk uiteen zijn gezet, rijst voor een deel van de actoren de vraag tot hoever het wenselijk is om wet- en regelgeving aan te passen om de huishoudens met ernstige betaalachterstanden te ondersteunen. Het is van belang een goede afweging te maken in welke mate aanpassingen in wet- en regeling in proportie zijn met het aantal huishoudens dat hierbij gebaat is. Een volledig afsluitverbod voor huishoudens met kinderen roept, mede om deze reden dan ook weerstand op bij meerdere van de geïnterviewde actoren. De eerste reden om geen afsluitverbod te overwegen is het 'noodsignaal' dat afsluiting van drinkwater of energie met zich meebrengt. Meerdere partijen noemen dat de dreiging van afsluiting huishoudens op twee manieren kan helpen; voor zowel het huishouden zelf als de externe partijen dient het afsluitsignaal als laatste middel. Voor huishoudens kan het een allerlaatste prikkel zijn om toch te betalen of hulp te zoeken. Voor gemeenten is het een teken dat er sprake is van ernstige schuldenproblematiek, en zij kunnen dan extra middelen inzetten om afsluiting te voorkomen. Deze twee redenen om de afsluitmogelijkheid te willen behouden illustreren hoe urgent de schuldenproblematiek is, wanneer het tot afsluiting komt. Vanuit meerdere hoeken wordt benoemd dat wanneer huishoudens stoppen met het betalen van hun vaste lasten, dat er dan sprake is van serieuze betaalachterstanden.

Vanuit deze redenering zijn de drinkwaterbedrijven van mening dat [de uiteindelijke oplossing voor de omgang met wanbetalers niet bij hen](#) ligt. Wanneer de klant het drinkwater (dat relatief goedkoop is ten opzichte van andere vaste lasten als energie en huur) niet meer betaalt, speelt een schuldenproblematiek. Met een verbod op afsluiten van drinkwater los je dat probleem niet op. De drinkwaterbedrijven wijzen erop dat zij een zorgvuldig sociaal incassobeleid voeren en dat de sector een passende afsluitregeling kent indien dit toch nodig is. De energiebedrijven kijken hier nagenoeg hetzelfde tegenaan. De energiesector kent echter hogere prijzen waardoor het vaker voorkomt dat mensen hun energie niet kunnen betalen. Energieleveranciers zijn desalniettemin van mening dat met het sociaal incassobeleid dat zij voeren er voldoende inspanning wordt geleverd om hulp te bieden, en dat wanneer huishoudens hier niet op ingaan energieleveranciers de mogelijkheid moeten behouden om tot einde levering over te gaan.

Ook verschillende (vertegenwoordigers van) gemeenten sluiten zich hierbij aan, een afsluitverbod maakt deze huishoudens niet per definitie minder kwetsbaar. Het afsluiten is een stok achter de deur om bij deze huishoudens toch hulp te kunnen bieden.

De andere reden om afsluiting niet te willen verbieden bij kwetsbare huishoudens zijn de potentiële gevolgen voor het [betaalgedrag van huishoudens](#). Nagenoeg alle respondenten noemen dat zij voorzien dat wanneer er bekend wordt dat er bij huishoudens met kinderen per definitie niet meer afgesloten kan worden dit invloed gaat hebben op de betalingsmoraal. Er wordt door partijen verschillende casuïstiek aangehaald waaruit zou blijken dat een afsluitverbod een grote invloed heeft op betalingsgedrag. Bronnen zoals Nederlandse onderzoeksresultaten die dit kunnen bevestigen hebben wij niet gevonden. Wel weten we dat in Frankrijk het aantal wanbetalingen is verdrievoudigd in het eerste jaar na het introduceren van een afsluitverbod.<sup>27</sup>

#### Argumenten vóór een afsluitverbod

Aan de andere kant zijn er ook partijen die we in het kader van dit onderzoek gesproken hebben, die vanuit de constatering dat er sprake is van serieuze problematiek, juist het tegenovergestelde concluderen. Wanneer er in een huishouden dusdanige betalingsproblemen zijn, en zeker wanneer er kinderen aanwezig zijn, moet dit huishouden per definitie als kwetsbaar worden aangemerkt. Het niet betalen van de vaste lasten, en nog geen gebruikmaken van schuldhulpverlening duidt op ernstigere problematiek en deze huishoudens juist zouden moeten worden beschermd tegen afsluiting. Deze partijen noemen ook de eerdergenoemde lage aantallen afsluitingen als argument om een afsluitverbod in te voeren; het gaat relatief om dusdanig weinig afsluitingen dat dit geen heel grote consequenties zou hebben.

<sup>27</sup> Plat, B.; Lambry, A.; Donadieu de Lavit, P.; Touanne, D. (2019). Public Water and Wastewater Services in France; EurEau: Bruxelles, Belgium, (p. 74).

## 3.2 Verbetermogelijkheden

In de gesprekken zijn de nodige suggesties gedaan voor verbetering. Het gaat daarbij zowel om aansluiting bij lopende beleidsprogramma's en maatregelen, zoals de aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden, de vroegsignalering in het kader van de Wgs en de afsluitregelingen voor drinkwater en energie, als om aanpassingen aan wet- en regelgeving.

### 3.2.1 Mogelijkheden voor verbetering binnen de aanpak van gemeenten

In de interviews worden verschillende suggesties gedaan om het prioriteren van de signalen te verbeteren om afsluiting te voorkomen.

#### Rekening houden met aanwezigheid van kinderen

Enkele gemeenten benoemen dat zij bij het prioriteren van signalen rekening houden met de eventuele aanwezigheid van kinderen in het huishouden; andere vertellen dat (nog) niet te doen. De gemeenten hebben, in tegenstelling tot de drinkwaterbedrijven en energieleveranciers, toegang tot de BRP en kunnen daardoor de samenstelling van het huishouden inzien. Er wordt in een enkele gemeente ook gebruikgemaakt van systemen voor vroegsignalering waar gegevens over huishoudsamenstelling direct geleverd worden, dat hoeft dan niet eerst nog worden opgezocht in het BRP. Op die manier kunnen ze deze variabele (gemakkelijker) laten meewegen in het prioriteringsproces, waarbij ze huishoudens met kinderen meer aandacht krijgen. Dit zou in het prioriteringsproces van alle gemeenten ingevoerd kunnen worden.

#### Bewindvoering

Daarnaast werd in de interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en schuldhulpverleners de suggestie gedaan dat gemeenten vaker gebruik kunnen maken van het instrument schuldbewind. Het is bedoeld om mensen te beschermen tegen (verdere) financiële problemen en te werken aan het oplossen van schulden. Als mensen door problematische schulden of verkwisting in een financieel uitzichtloze situatie terecht zijn gekomen, kunnen zij de kantonrechter verzoeken hen onder bewind te stellen. Een dergelijk verzoek kan – onder voorwaarden – ook worden gedaan door het college van burgemeester en wethouders; de instemming van de schuldenaar is daarbij niet per sé noodzakelijk.<sup>28</sup> Dit kan mogelijkheden bieden om huishoudens die niet ingaan op hulpaanbod van gemeenten alsnog te bereiken.

Bij een schuldbewind wordt de verantwoordelijkheid over geld en goederen door de bewindvoerder overgenomen van de cliënt. De bewindvoerder zorgt ervoor dat, als er voldoende geld is, de vaste lasten worden betaald. De cliënt krijgt wekelijks geld voor de boodschappen en als het mogelijk is, wordt een potje voor toekomstige uitgaven opgebouwd. Daarnaast onderneemt de bewindvoerder actie wanneer het inkomen niet op orde is, wordt de jaarlijkse belastingaangifte verzorgd en wordt er, indien er schulden zijn, hulp aangevraagd bij de gemeente.

### 3.2.2 Mogelijkheden voor verbetering binnen de huidige afsluitregelingen

Voor het terugdringen van de hoeveelheid signalen die de gemeente ontvangt worden in de interviews met gemeenten ook een aantal mogelijke aanpassingen voor drinkwaterbedrijven en energieleveranciers benoemd die gemeente kunnen helpen bij het ondernemen van actie in de richting van de burger. Deze worden hieronder beschreven. De verbetermogelijkheden binnen de huidige afsluitregelingen van drinkwater en energie hebben met name betrekking op het versturen van de vroegsignalen en afsluitsignalen.

#### Een werkbare ondergrens voor de vroegsignalen

Om huishoudens met kinderen beter te beschermen, is het van belang dat gemeenten goed overweg kunnen met de signalen die bij hen binnenkomen. Het is hiervoor belangrijk dat gemeenten niet te veel signalen ontvangen, en alleen signalen ontvangen wanneer situaties urgent, maar nog niet geëscaleerd zijn. Op deze manier kunnen gemeenten een goede inschatting maken van de situatie, en de juiste hulp bieden.

Gemeenten en schuldhulpverleners geven aan dat er momenteel (zeer) grote aantallen vroegsignalen bij hen binnenkomen, 'rijp en groen' door elkaar. Dat is voor hen een probleem omdat zij geen capaciteit hebben om al deze signalen direct op te pakken. Om de grote hoeveelheid aan signalen te beheersen prioriteren en 'matchen' gemeenten deze signa-

<sup>28</sup> Sinds 2014 is wettelijk geregeld (art.1: 432 lid 2 BW) dat het college vanwege verkwisting of het hebben van problematische schulden [een verzoek tot beschermingsbewind](#) kan indienen. Zie ook de [Memorie van Toelichting](#) (p.30-31) en de uitspraak van het [Hof Arnhem-Leeuwarden 17 september 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:7687](#).

len. Onder matches verstaan gemeenten dat zij signalen van verschillende vastelastenpartners bij één huishouden combineren om zo het huishouden in één keer te kunnen benaderen. Hierbij worden ook eerdere signalen uit de afgelopen zes maanden meegenomen.

Gemeenten vinden het wenselijk om een werkbare ondergrens te definiëren voor het versturen van de vroegsignalen vanuit de drinkwatersector en energieleveranciers richting gemeenten. Gemeenten noemen dat zij soms al na een maand vroegsignalen ontvangen over vrij lage bedragen; de drinkwaterrekening is immers erg laag. Een minimale ondergrens kan helpen bij het verminderen van het aantal signalen, met als gevolg dat het signaal dat binnenkomt ook daadwerkelijk actie behoeft. Deze ondergrens kan ofwel een minimaal bedrag aan openstaande vorderingen zijn, ofwel een minimaal aantal maanden aan openstaande betalingen alvorens gesignaleerd wordt richting de gemeente. Deze ondergrens moet zo worden gedefinieerd dat de gemeente een signaal krijgt wanneer er sprake is van urgentie, maar dat de gemeente dan nog wel voldoende ruimte en tijd heeft om escalatie te voorkomen.

#### Vaststaande momenten waarop signalen worden verzonden

Daarnaast vinden gemeenten het wenselijk om afspraken te maken over het moment waarop signalen door drinkwaterbedrijven en energieleveranciers worden verzonden. De momenten waarop de signalen geleverd worden, variëren nu van zeer vroeg tot zeer laat in het sociaal-incassoproces en dat beperkt de bruikbaarheid van de signalen, waardoor het voor gemeenten lastig is om de urgentie van de situatie in te schatten. Sommige medewerkers van gemeenten vragen zich af in hoeverre de drinkwaterbedrijven hebben getracht de openstaande vordering te incasseren, met andere woorden: het is voor gemeenten niet duidelijk in welke mate het sociaal-incassoproces is doorlopen alvorens een signaal richting de gemeente wordt gestuurd. Enkele respondenten noemen dan ook dat het wenselijk zou kunnen zijn om eisen te stellen aan het sociale incassoproces van drinkwaterbedrijven en de momenten waarop zij signalen richting de gemeenten sturen. We voorzien hierbij dat er geleerd kan worden van hoe het afsluitproces bij energie de afgelopen jaren is geoptimaliseerd. De verschillende processtappen die in de afsluitregeling energie worden gehanteerd kunnen ook zinvol zijn in het afsluitproces bij drinkwaterbedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan meerdere verplichte herinneringen die verstuurd moeten worden bij betalingsachterstanden, of een vast aantal openstaande termijnbedragen alvorens gegevens met de gemeente gedeeld worden.

#### Versturen van afsluitsignalen door drinkwaterbedrijven

Drinkwaterbedrijven signaleren niet (systematisch) richting gemeenten wanneer zij tot afsluiting overgaan. Sommige gemeenten ontvangen deze signalen wel, andere niet. Meerdere gemeenten spraken de behoefte uit om het 'afsluitsignaal' ook bij drinkwater te ontvangen; zij willen dit graag tot een vaste stap in het proces maken. Hier zou de afsluitregeling drinkwater zich kunnen spiegelen aan de afsluitregeling energie; in deze afsluitregeling is vastgelegd dat energieleveranciers signaleren bij beëindiging van het contract. Zo'n verplichting bestaat (nog) niet in de afsluitregeling voor drinkwater.

#### Netbeheerders opnemen in vroegsignalering

De energieleveranciers zijn opgenomen in het proces van vroegsignalering; zij versturen volgens de afsluitregeling volgens een vast proces vroegsignalen richting gemeenten, en versturen vervolgens ook een afsluitsignaal. Dit afsluitsignaal leidt echter niet tot feitelijke afsluiting bij huishoudens, maar is slechts het signaleren van de ontbinding van het contract tussen leverancier en klant. De netbeheerder levert nadat het contract beëindigd is de energie in plaats van een leverancier en probeert de klant te bewegen een nieuwe leverancier te zoeken. Pas wanneer dat niet lukt volgt feitelijke afsluiting door de netbeheerder; uit de interviews blijkt dat dat proces soms maanden kan duren. De netbeheerders, geen partij in het Landelijk Convenant Vroegsignalering, zijn niet bevoegd om feitelijke afsluiting te communiceren met de gemeente. Dit betekent dat na het afsluitsignaal vanuit de energieleverancier de actuele situatie voor de gemeente niet inzichtelijk is, en zij niet weet wanneer een huishouden daadwerkelijk wordt afgesloten van energie. Het toevoegen van netbeheerders in het signaleringsproces bij feitelijke afsluiting draagt bij aan inzicht in de situatie, en kan de gemeenten helpen bij prioritering van de signalen. De gemeenten zijn dan op de hoogte van een fysieke afsluiting, en kunnen daar dan gericht actie op ondernemen. Zeker in het geval van huishoudens met kinderen is het om deze kinderen te beschermen van belang dat gemeenten van de actuele situatie op de hoogte zijn, en passende hulp kunnen bieden. Juist hier is grote winst te behalen, menen gemeenten en energiebedrijven. Gemeenten verdwalen momenteel in de grote hoeveelheid vroegsignalen, terwijl de signalen van netbeheerders per definitie urgent zijn. Een wettelijke basis voor het signaal kan wellicht worden gevonden in de Wgs (art.4 lid 2 over crisissignalen).

Hierbij moet worden opgemerkt dat mogelijkheid tot het opnemen van netbeheerders in de vroegsignalering al eerder als optie is besproken, bij de herziening van de afsluitregeling energie in 2023; de Autoriteit Persoonsgegevens heeft hier

toen tegen geadviseerd. De regeling kent momenteel nog geen grondslag om een afsluitsignaal van netbeheerders toe te voegen; het extra signaal zou niet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoen.<sup>29</sup>

### Optimaliseren afsluitregeling drinkwater naar voorbeeld van afsluitregeling energie

Zoals hiervoor al kort beschreven doet een deel van de respondenten de suggestie om de afsluitregeling drinkwater te optimaliseren naar voorbeeld van de afsluitregeling energie. De afsluitregeling van de drinkwatersector is ouder en is minder ver uitgewerkt dan die van de energiesector. De afsluitregeling drinkwater kent minder processtappen en verantwoordelijkheden met betrekking tot sociaal incasso voordat tot afsluiting wordt overgegaan. In de regeling afsluitbeleid voor energie zijn twee mogelijkheden opgenomen tot het uitwisselen van signalen van energieleverancier naar gemeente ten behoeve van schuldhulpverlening. Zo wordt er een vroegsignaal gestuurd na twee gemiste termijnbedragen of wanneer de betalingsachterstand aanmerkelijk hoger is geworden en is er een eindeleveringssignaal op het moment dat de leverancier overgaat tot ontbinding van het contract. De gemeente krijgt na dit laatste signaal nog vier weken de tijd om tot een hulpaanbod te komen alvorens de leverancier het contract opzegt en de netbeheerder tot afsluiting over dient te gaan. Daarentegen bevat de afsluitregeling van de drinkwatersector geen verplichting voor het versturen van het eindeleveringssignaal. Drinkwater is even belangrijk als energie, en daarom valt te overwegen om de afsluitregeling voor drinkwater te modelleren naar die voor energie.

### Nadere invulling van het kwetsbaarheids criterium

Om huishoudens met kinderen beter te beschermen tegen afsluiting kan nadere invulling van het kwetsbaarheids criterium worden geregeld op sectorniveau, door aanpassing van de afsluitingsregelingen. In de huidige afsluitregelingen voor drinkwater en energie kunnen personen uitgezonderd van afsluiting als gevolg van wanbetaling wanneer zij vallen onder de definitie van kwetsbare consument. Een kwetsbare consument wordt nu gedefinieerd als *kleinverbruiker voor wie de beëindiging van de levering van drinkwater zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker*. Om ervoor te zorgen dat huishoudens met kinderen niet meer worden afgesloten zou het mogelijk zijn om kinderen onder te brengen onder definitie van kwetsbare consument. Een dergelijke aanpassing van de afsluitingsregelingen biedt mogelijk een wettelijke grondslag die het mogelijk kan maken om drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en netbeheerders toegang te bieden tot informatie over de aanwezigheid van kinderen in een huishouden, op basis van de BRP. Wanneer ervoor wordt gekozen om kinderen onder de definitie van kwetsbare consument te scharen, moeten mogelijk de afsluitregelingen wel op andere punten worden aangepast. Zo wordt nu aan kwetsbare consumenten gevraagd om een verklaring van een behandelend arts te laten zien om aan te tonen dat afsluiting van water zou leiden tot gezondheidsrisico's. Een probleem daarbij is dat uit de interviews met de meeste van deze organisaties is gebleken dat zij menen dat zij geen mogelijkheden hebben om systematisch informatie over de aanwezigheid van kinderen in een huishouden te verzamelen voor dit doel. Een enkel drinkwaterbedrijf geeft aan dat het in zijn gemeente wel kan, maar gebruikt deze mogelijkheid niet. Potentieel bestaan er mogelijkheden voor het beschikbaar stellen van dergelijke informatie aan deze bedrijven, mits deze passen binnen de verwerkingsgrondslagen van art. 6 AVG. Om verstrekking van dergelijke gegevens aan een vastelastenpartner mogelijk te maken moet de desbetreffende gemeente deze ontvangende partij in een gemeentelijke verordening aanmerken als 'derde met gewichtig maatschappelijk belang' (artikel 3.9 Wet basisregistratie personen). Geconstateerd kan worden dat het voor de betrokken instanties (drinkwaterbedrijven, energieleveranciers, gemeenten) kennelijk onduidelijk is of er mogelijkheden zijn om inzicht te krijgen in de aanwezigheid van kinderen in een huishouden en zo ja, welke dat zijn.

Tijdens de gesprekken kwam ook ter sprake dat drinkwaterbedrijven en energieleveranciers ook in de gelegenheid zijn om, los van elkaar, te besluiten dat ze niet meer afsluiten (drinkwaterbedrijven of netbeheerders) of geen contracten meer beëindigen (energieleveranciers) als zij weten dat er kinderen in het huishouden aanwezig zijn. Zo vertelde een van de drinkwaterbedrijven dat zij, wanneer zij tijdens een huisbezoek signalen opvangen dat er kinderen wonen, per definitie niet tot afsluiting overgaan. Daaruit valt af te leiden dat de drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en netbeheerders dit voor zichzelf, dat wil zeggen voor hun eigen uitvoeringspraktijk, kunnen beslissen. Het probleem dat organisaties zeggen te hebben in het ophalen van informatie over de aanwezigheid van kinderen kan bijvoorbeeld verholpen worden door drinkwaterbedrijven en energieleveranciers en/of netbeheerders als 'derde met gewichtig maatschappelijk belang' aan te laten merken bij gemeenten.

Daarbij moet wel worden stilgestaan bij hoe drinkwaterbedrijven zowel financieel als in de uitvoering ondersteund kunnen worden. Uiteindelijk ontvangt het drinkwaterbedrijf alleen maar inkomsten vanuit de vastgestelde tarieven van (zakelijke) klanten conform de Drinkwaterwet. Als de wanbetaling doorgroeit kan dit betekenen dat dit doorberekend moet worden in de tarieven, waardoor andere welwillende consumenten hiervan de gevolgen ervaren.

<sup>29</sup> Consultatieverslag 22 maart 2023 – Wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling

### Beschikbaarheid van informatie over aanwezigheid van kinderen in huishouden

Een andere optie kan zijn om gemeenten toe te staan om meer informatie terug te koppelen naar drinkwaterbedrijven en energieleveranciers naar aanleiding van de ontvangen vroegsignalen. Momenteel kunnen gemeenten alleen informatie aan hen terugkoppelen wanneer de schuldenaar schuldhulpverlening heeft geaccepteerd. Drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en netbeheerders kunnen deze informatie dan betrekken bij hun overwegingen over contractbeëindiging en/of afsluiting.

## 3.3 Bedrijfsmatige en financiële consequenties

Op het moment dat de afsluitregeling zal worden aangepast en een eventueel afsluitverbod van kracht wordt, zullen de drinkwaterbedrijven en de energieleveranciers hun interne werkprocessen met betrekking tot afsluiting en sociale incasso moeten herzien, en dit kost tijd en geld.

Zoals beschreven bij de overwegingen met betrekking tot een afsluitverbod, is een andere mogelijke consequentie van een afsluitverbod voor huishoudens met kinderen een effect op het betalingsgedrag. Door meerdere partijen wordt gesproken over een verwachte daling in de betalingsmoraal. De betalingsprikkel valt weg waardoor meer mensen de urgentie om te betalen minder voelen en eerder besluiten niet meer te betalen. De drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en netbeheerders zullen dan te maken krijgen met verliezen omdat zij wel drinkwater of energie blijven leveren, maar minder inkomsten ontvangen van hun klanten. Een manier om deze kosten te compenseren zal door waarschijnlijk de prijs van drinkwater en energie en de daarbij behorende servicekosten omhooggaan, een stijging die bij andere klanten zal moeten worden opgevangen door het solidariteitsprincipe. Het risico hiervan is dat mogelijk meer mensen vervolgens moeite krijgen met het betalen van de vaste lasten waardoor het aantal betalingsachterstanden nog verder oploopt. Daarnaast noemen drinkwaterbedrijven hierbij ook dat de wettelijke plicht om te voldoen aan de openbare drinkwatervoorziening met daarbij behorende kostendekkende, transparante en niet-discriminerende tarieven in het nauw komt. Hierbij zien we echter uit onderzoek in Frankrijk, zoals eerder aangehaald, dat het aantal wanbetalingen is verdrievoudigd. Een alternatief is dat de drinkwaterbedrijven en energieleveranciers door de overheid worden gecompenseerd voor hun verliezen.<sup>30</sup>

Wanneer een afsluitverbod voor specifiek huishoudens met kinderen van kracht wordt, zullen de drinkwaterbedrijven en energieleveranciers een element aan de sociale incassoprocedure toe moeten voegen waarin achterhaald wordt of er kinderen aanwezig zijn in het huishouden. Zoals eerder aangegeven bestaan er mogelijkheden voor het beschikbaar stellen van dergelijke informatie door gemeenten aan drinkwaterbedrijven en energieleveranciers. Dit blijkt echter nog onvoldoende duidelijk te zijn bij de betrokken instanties. Er kan ook gedacht worden aan andere manieren om de aanwezigheid van kinderen in het huishouden te achterhalen. De mogelijkheden en eventuele bedrijfsmatige en financiële consequenties lichten we hieronder verder toe.

- Drinkwaterbedrijven en energieleveranciers kunnen bij achterstallige betaling en dreigende afsluiting langs de deur gaan, waarbij er specifiek gekeken en gevraagd wordt of er kinderen in het huishouden aanwezig zijn.
- Er kan door de drinkwaterbedrijven en energieleveranciers gekeken worden naar het totale verbruik en op basis van richtlijnen voor het verbruik per persoon kan een inschatting gemaakt worden van het aantal leden in een huishouden.

Beide manieren zijn echter niet waterdicht en geven geen 100% bevestiging van de aanwezigheid van kinderen. De bedrijfsmatige en financiële consequentie die hierbij komen kijken is dat er extra mankracht ingezet moet worden voor het achterhalen van de aanwezigheid van kinderen in een huishouden. Deze extra inzet zal leiden tot extra kosten voor drinkwaterbedrijven en energieleveranciers.

Vanuit de woningcorporaties worden er weinig gevolgen verwacht bij een afsluitverbod in de energie- en drinkwatersector. Wellicht dat het zorgt voor een verschuiving van de betalingsprioriteit ten gunste van de huurbetaling.

<sup>30</sup> Plat, B., Lambry, A.; Donadieu de Lavit, P.; Touanne, D. (2019), p.74.

## 3.4 Drinkwaterfonds

### 3.4.1 Opvattingen van stakeholders over een drinkwaterfonds

In het kader van het inventariseren van alternatieven voor een afsluitverbod is de respondenten ook gevraagd naar hun ideeën met betrekking tot een mogelijk drinkwaterfonds. Het overgrote deel van de respondenten gaf aan niet enthousiast te zijn over een drinkwaterfonds. Een eerste reden hiervoor is dat de financiële businesscase lastig te onderbouwen is. Zoals eerder benoemd zijn de schulden bij drinkwater in vergelijking met andere vaste lasten relatief laag. Het openstaande bedrag dat met een fonds gecompenseerd zou moeten worden is zo minimaal dat het opzetten van het fonds en het laten draaien van de uitvoeringsinstantie meer kost dan dat dit oplevert.

Een tweede punt dat gemeenten en drinkwaterbedrijven aanhalen met betrekking tot financiering van een potentieel drinkwaterfonds, is de vraag bij wie de verantwoordelijkheid hiervoor komt te liggen. Zij geven aan dat zij verwachten dat die kosten (indirect) bij andere klanten terecht zullen komen. Wanneer drinkwaterbedrijven verantwoordelijk zullen worden voor de financiering van het fonds zullen de kosten hiervoor worden doorbelast in verhoogde drinkwaterprijzen. De ervaringen uit het buitenland (verder uitgewerkt in hoofdstuk 4) leren dat die kosten beperkt zijn.

Het eventueel op te richten drinkwaterfonds laat zich lastig vergelijken met het huidige Noodfonds Energie. Het uitgangspunt van het Noodfonds Energie is dat dit tijdelijk is bedoeld voor mensen met een laag inkomen (ofwel een bruto-inkomen van maximaal 200 procent van het sociaal minimum, ofwel een energienota die hoger is dan 8 tot 10% van het bruto-inkomen) ter tegemoetkoming bij de enorme stijging van de energieprijzen. De prijzen van drinkwater zijn echter niet op een vergelijkbare manier gestegen.

Een drinkwaterfonds zou een structureel vangnet zijn, in plaats van een tijdelijk middel om huishoudens te ondersteunen zoals het Noodfonds Energie. En met name dat is waarom partijen zoals drinkwaterbedrijven en gemeenten twijfelen aan de doelmatigheid van zo'n drinkwaterfonds. Dit fonds zou huishoudens met schuldproblematiek helpen hun drinkwaterschuld te betalen, maar dit draagt niet bij aan het oplossen van de onderliggende problemen waar een huishouden mee te maken heeft. Zoals al eerder genoemd zal een huishouden met een drinkwaterschuld hoogstwaarschijnlijk ook op andere gebieden schulden hebben opgebouwd. De problematiek die daaraan ten grondslag ligt wordt met een drinkwaterfonds niet opgelost, en partijen stellen dus terecht de vraag of een drinkwaterfonds de juiste oplossing is om kinderen in een kwetsbare positie te beschermen.

Mocht er een drinkwaterfonds komen, dan is de suggestie die tijdens de interviews werd geopperd om dit fonds beschikbaar te stellen voor de drinkwaterbedrijven in plaats van voor de individuele huishoudens. De drinkwaterbedrijven zouden dan bijvoorbeeld de schuld kunnen kwijtschelden, waarna zij bij het fonds hun eventuele verliezen kunnen verhalen, zonder tussenkomst van de huishoudens, waardoor deze kwetsbare huishoudens niet belast zijn met nog meer administratieve taken.

### 3.4.2 De contouren van een drinkwaterfonds

Bij het oprichten van een drinkwaterfonds zijn er enkele belangrijke thema's die aandacht behoeven en waar bepaalde afwegingen moeten worden gemaakt. Op basis van deskresearch en enkele gesprekken met deskundigen geven we hieronder een aanzet voor de contouren van een drinkwaterfonds. De gemaakte keuzes in deze paragraaf zijn geheel voor rekening van de onderzoekers.

#### Context

Vooropgesteld: als een drinkwaterfonds wordt opgericht, dan zal dit moeten worden ingepast in het bestaande hulpverleningsaanbod (afsluitregeling, schuldhulpverlening). Bezien moet worden of en hoe de introductie van een dergelijk fonds de werking van de andere instrumenten beïnvloedt.<sup>31</sup>

#### Omvang van het fonds

Er zijn ons geen empirische gegevens bekend over de gemiddelde schuld van huishoudens die afgesloten worden van drinkwater. Om te bepalen om welk bedrag het gaat dat jaarlijks door het drinkwaterfonds gecompenseerd zou moeten worden, zijn we uitgegaan van een geraamde gemiddelde schuld van € 1.000,-. In 2023 was er sprake van 1.300 afsluitin-

<sup>31</sup> Zo was het Tijdelijk Noodfonds Energie in 2023 een maatregel om huishoudens te beschermen tegen de stijgende energieprijzen in die gezien moet worden in combinatie met andere maatregelen die genomen werden, zoals het prijsplafond en de energietoeslag.



---

gen (zie par. 2.1.1). Het bedrag dat door het drinkwaterfonds per jaar gecompenseerd zou moeten worden ter voorkoming van afsluiting ligt dan op € 1,3 miljoen. Ter vergelijking: het noodfonds energie heeft in 2023 een aanzienlijk groter bedrag uitgekeerd, namelijk € 43,7 miljoen.

#### Vorm

De operationele kosten moeten in balans zijn met het bedrag dat het fonds gaat beheren om de drinkwaterbedrijven schadeloos te stellen. In het geval van een drinkwaterfonds gaat het in 2023 om een geraamd schuldbedrag van € 1,3 miljoen. Een veel gebruikte vuistregel zegt dat de uitvoeringskosten niet meer dan 10 procent van het uit te keren bedrag moeten bedragen. Dat levert als richtlijn voor de uitvoeringskosten een bedrag op van € 130.000,-. Voor de opstartkosten gelden soortgelijke percentages en bedragen als richtlijn, maar dan uitsluitend voor de eerste periode (1 à 2 jaar), dus additioneel nog € 130.000,-.

Wanneer het uitgangspunt is om het fonds zo efficiënt en eenvoudig als mogelijk vorm te geven dan ligt het voor de hand om een constructie te kiezen waarin de tien drinkwaterbedrijven jaarlijks hun claims indienen bij het fonds. De drinkwaterbedrijven doen een aanvraag bij het drinkwaterfonds om een tegemoetkoming te ontvangen voor het niet afsluiten van een huishouden met een betalingsachterstand.<sup>32</sup> Door het fonds binnen de sector te organiseren kan goed gebruikgemaakt worden van de daar aanwezige kennis en ervaring.

Om een aanvraag van een drinkwaterbedrijf te behandelen moeten er enkele essentiële processtappen worden doorlopen. Voor het drinkwaterfonds zijn dit: verwerken van de aanvragen, beoordelen en uitkeren. De kwaliteit van het proces kan worden geborgd door periodiek audits uit te voeren. Dit zal door een extern bedrijf moeten worden uitgevoerd.

#### Andere overwegingen

Ook spelen er vragen over de voorwaarden waaraan een aanvraag van een drinkwaterbedrijf zou moeten voldoen. Kan een drinkwaterbedrijf een aanvraag indienen voor ieder wanbetalend huishouden met kinderen? Zijn er aanvullende afspraken nodig met betrekking tot het sociaal incasso van drinkwaterbedrijven voordat ze een aanvraag kunnen doen? Daarnaast speelt de vraag wat het effect is op de betalingsmoraal, wanneer algemeen bekend wordt dat huishoudens met kinderen niet meer kunnen worden afgesloten vanwege wanbetaling van de drinkwaterrekening.

#### Kosten en financiering

Voor de financiering van een drinkwaterfonds dienen zich een paar mogelijkheden aan. De kosten kunnen worden betaald uit de algemene middelen en komen dan voor rekening van de belastingbetaler. Alternatief kunnen de kosten worden gedragen door de drinkwatersector. De kosten zullen dan waarschijnlijk worden omgeslagen over alle drinkwateraansluitingen. De tweede optie – de kosten omslaan over alle aansluitingen – spoort het beste met de bovengenoemde uitgangspunten voor het fonds: eenvoud, lage uitvoeringskosten en dicht bij de sector.

De keuze voor deze optie zal waarschijnlijk leiden tot een prijsverhoging voor het drinkwater. Als deze kosten worden omgeslagen over de 8,7 miljoen aansluitingen (2023) dan zouden de kosten voor een te compenseren bedrag van € 1,3 miljoen uitkomen op een jaarlijkse verhoging van de prijs van € 0,15 per aansluiting per jaar. De uitvoeringskosten voor het fonds zijn hierboven geraamd op € 260.000 in de aanloopjaren, daarna afnemend tot € 130.000,- jaarlijks. Als deze bedragen op dezelfde wijze worden omgeslagen levert dat een prijsverhoging van € 0,03 in de aanloopjaren, en nadien € 0,015,-. Cumulatief bedragen de prijsverhogingen per aansluiting € 0,18 in de aanloopjaren, en nadien € 0,165.

---

<sup>32</sup> Dit wijkt af van de werking van het Tijdelijk Noodfonds Energie. Daar zijn het de huishoudens die een aanvraag kunnen indienen om een tegemoetkoming te ontvangen, mits zij aan de voorwaarden voldoen. Door het fonds binnen de sector te organiseren kan goed gebruik gemaakt worden van de daar aanwezige kennis en ervaring. Bovendien betekent dit dat minder beroep wordt gedaan op het denkvermogen van huishoudens.



# 4. Voorbeelden uit het buitenland

---

## 4 Voorbeelden uit het buitenland: België en Frankrijk

### 4.1 België

#### 4.1.1 Drinkwater

In België is de levering van drinkwater op gewestelijk niveau geregeld, de wet- en regelgeving verschilt dus tussen Vlaanderen, Brussel en Wallonië.

De drinkwaterrekening in Vlaanderen bestaat uit een vast deel en een variabel deel. Het vaste deel bestaat uit €100, met een vermindering van €20,- voor elk gezinslid (tot 5 personen), en een variabel deel op basis van verbruik, waarbij er ook nog onderscheid wordt gemaakt tussen het basisverbruik, en een tarief voor het verbruik daarboven.<sup>33</sup>

Sinds 2015 bestaat er in Vlaanderen voor een kwetsbare groep de status van 'beschermd klant' voor zowel drinkwater als energie.<sup>34</sup> Beschermden klanten zijn mensen die bepaalde uitkeringen ontvangen; een groot deel van die doelgroep zijn ouderen, en arbeidsongeschikten.<sup>35</sup> Huishoudens met kinderen zijn niet per definitie een beschermd klant. De status van beschermd klant betekent dat mensen voor drinkwater recht hebben op een gratis meting van de drinkwaterstand; een maandelijkse factuur (in plaats van per kwartaal); een afbetalingsplan wanneer de rekening niet meer betaald kan worden<sup>36</sup> en een gratis drinkwaterscan, om te onderzoeken waar en hoe drinkwater bespaard kan worden.<sup>37</sup> Daarnaast mogen drinkwaterbedrijven geen kosten in rekening brengen voor betalingsherinneringen en ingebrekestellingen bij het niet betalen van facturen.

Een deel van de beschermden klanten heeft ook recht op een sociaal tarief voor drinkwater, een verlaging van 80 procent op het reguliere tarief.<sup>38</sup> Niet elke beschermd klant heeft dus recht op dat sociale tarief; ter illustratie: in 2021 waren er 193.660 individuele meters bij beschermden klanten, waarvan er 165.368 klanten recht hadden op het sociale drinkwater-tarief. Klanten die in aanmerking te komen voor een sociaal tarief zijn mensen die bepaalde uitkeringen of tegemoetkomingen krijgen<sup>39</sup>, zoals het leefloon, vergelijkbaar met de bijstandsuitkering in Nederland.<sup>40</sup> Wanneer het niet mogelijk is voor huishoudens om een sociaal tarief toe te passen, terwijl zij daar wel recht op hebben, bijvoorbeeld in het geval van centrale drinkwatermeters in appartementencomplexen, kan een huishouden compensatie voor de drinkwaterrekening aanvragen, waarbij het bedrag afhangt van de samenstelling van het huishouden.<sup>41</sup>

Sinds 2022 heeft ook Brussel een sociale tegemoetkoming voor drinkwaterrekeningen voor kwetsbare huishoudens.<sup>42</sup> Een huishouden wordt hier als kwetsbaar beschouwd wanneer het huishouden ook recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming voor zorgkosten; dit zijn bijvoorbeeld huishoudens met recht op een van de uitkeringen<sup>43</sup> zoals ook hierboven toegelicht. Deze sociale tegemoetkoming bestaat uit een vast bedrag met daarbij een variabel gedeelte, afhankelijk van het aantal personen in het huishouden.<sup>44</sup>

Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben daarnaast beide een Sociaal Waterfonds opgericht. Dit drinkwaterfonds wordt gefinancierd door de consumenten zelf middels een bijdrage per verbruikte m<sup>3</sup> (in Brussel is dit €0,03 per

<sup>33</sup> <https://www.vmm.be/waterloket/de-waterfactuur/de-prijs-van-water>

<sup>34</sup> Barometer waterarmoede, 2023 (<https://media.kbs-frb.be/nl/media/11119/Barometer%20Waterarmoede%202023>)

<sup>35</sup> <https://www.vmm.be/waterloket/rechten-en-plichten/beschermd-klant>

<sup>36</sup> Visienota energiearmoedeplan ([https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1669105223/Visienote\\_aan\\_de\\_Vlaamse\\_Regering\\_armoede-plan\\_po9avb.pdf](https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1669105223/Visienote_aan_de_Vlaamse_Regering_armoede-plan_po9avb.pdf))

<sup>37</sup> O.a. <https://www.vlaanderen.be/voordelen-voor-beschermd-afnemers>; Barometer waterarmoede (2023); Baptista, I & Marlier, E. (2020), *Access to essential services for people on low incomes in Europe. An analysis of policies of 35 countries*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: Europese Commissie.

<sup>38</sup> O.a. Barometer waterarmoede (2023); Baptista, I & Marlier, E. (2020)

<sup>39</sup> Een van de leden van het huishouden moet tot een van de volgende categorieën behoren om recht te hebben op het sociaal tarief: een gepensioneerde die een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) ontvangt; een persoon die een leefloon van het OCMW ontvangt; een persoon met een beperking die een inkomensvervangende tegemoetkoming of integratietegemoetkoming ontvangt van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid; een oudere persoon die van de Zorgkas een zorgbudget voor ouderen met een zorgnoed ontvangt (<https://www.vlaanderen.be/sociaal-tarief-voor-water>)

<sup>40</sup> <https://economie.fgov.be/nl/themes/energie/energieprijzen/sociaal-tarief-voor-energie/heeft-u-recht-op-het-sociaal>

<sup>41</sup> Barometer waterarmoede (2023)

<sup>42</sup> Ordonnantie tot wijziging van sommige bepalingen van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid en de ordonnantie van 8 september 1994 tot regeling van de drinkwatervoorziening via het waterleidingnet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om sociale maatregelen op te nemen ([https://etaamb.openjustice.be/nl/beschikking-van-24-december-2021\\_n2021043644.html](https://etaamb.openjustice.be/nl/beschikking-van-24-december-2021_n2021043644.html))

<sup>43</sup> <https://www.riziv.fgov.be/nl/thema-s/verzorging-kosten-en-terugbetaling/financieel-toegankelijkheid/de-verhoogde-tegemoetkoming>

<sup>44</sup> Een sociale tegemoetkoming voor water in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ([https://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/brochure\\_sociale\\_interventie\\_water\\_nl.pdf?1483/0a55d8939e355c9790e84980ac7f0af5ec403312](https://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/brochure_sociale_interventie_water_nl.pdf?1483/0a55d8939e355c9790e84980ac7f0af5ec403312))

m<sup>3</sup>; in Wallonië wordt de heffing geïndexeerd op basis van de consumptieprijsindex<sup>45</sup>). Deze fondsen worden enerzijds gebruikt om financiële steun te bieden aan huishoudens die dit nodig hebben, maar de fondsen worden ook gebruikt om de apparatuur te vervangen of drinkwatersystemen te verbeteren.<sup>46</sup> In Wallonië kregen in 2021 en 2022 ongeveer 10.000 huishoudens via een Open Centrum voor Maatschappelijk Werk (OCMW) de mogelijkheid om vanuit het Sociaal Waterfonds de drinkwaterrekening te betalen.<sup>47</sup>

### Schulden, afbetalingsregelingen en afsluitingen

Als er in Vlaanderen sprake is van wanbetaling voor drinkwater, heeft het drinkwaterbedrijf twee mogelijkheden. Het kan een terugvorderingsprocedure via de rechter opstarten, of het vraagt advies aan de Lokale Adviescommissie (LAC) van de desbetreffende gemeente, voor het plaatsen van een debietbegrenzer of afsluiting. De LAC bestaat uit mensen van het OCMW, de drinkwaterleverancier en eventueel de schuldbemiddelaar van de consument. Het OCMW onderzoekt eerst de situatie van de consument en kijkt met de consument naar mogelijke oplossingen. Als het probleem niet opgelost kan worden, bespreekt de LAC het dossier in de vergadering, waarvoor de consument ook wordt uitgenodigd, om een beslissing te nemen over de afsluiting<sup>48</sup> of plaatsing van de debietbegrenzer. De LAC kan de consument ook een afbetalingsplan opleggen dat gevolgd moeten worden om zo afsluiting te voorkomen.<sup>49</sup> Het is van belang om hierbij te benadrukken dat er een groot verschil kan zitten tussen de verschillende LAC's, en of zij de focus meer leggen op het beschermen van huishoudens, of sneller richting afsluiting sturen.<sup>50</sup> Of er specifiek rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van kinderen is niet duidelijk. Wel moet de LAC toelichten waarom zij eventueel adviseren om af te sluiten.<sup>51</sup> In 2022 zijn er in totaal 14.330 dossiers doorgestuurd naar de LAC; 1.097 dossiers hadden betrekking op een aanvraag tot afsluiting als gevolg van wanbetaling. Uiteindelijk hebben er 127 afsluitingen als gevolg van wanbetaling na advies van de LAC plaatsgevonden; dit zijn geen afsluitingen als gevolg van wanbetaling bij leegstaande, of tweede huizen. Afsluitingen kunnen in die situaties namelijk zonder advies van de LAC plaatsvinden, in 2022 waren dat er 447.<sup>52</sup>

In Brussel is ongeveer twee derde van de drinkwatermeters collectief; er is dus weinig bekend over betalingsachterstanden bij de drinkwaterrekening, omdat dit via de verhuurder verloopt. In de gevallen waar een huishouden wel zelf direct het drinkwater betaalt, ontvangen zij drie keer per jaar een voorschotfactuur, gebaseerd op eerder drinkwaterverbruik, Tussendoor zijn er regularisatiefacturen die het verwachte gebruik verrekenen met het daadwerkelijke gebruik. Afbetalingsplannen kunnen alleen worden toegekend voor die regularisatiefacturen, en niet voor voorschotfacturen. Met de nieuwe wetgeving uit 2022 is volledig afsluiten van drinkwater verboden in Brussel.<sup>53</sup> Cijfers en evaluaties over wat hier de effecten van zijn voor het aantal schulden, de hoogte van deze schulden en de gevolgen voor het drinkwaterbedrijf, zijn nog niet bekend.

In Wallonië volgen de drinkwaterleveranciers een gestandaardiseerde incassoprocedure om onbetaalde rekeningen terug te vorderen, op verzoek van de consument kan er ook een afbetalingsplan aangeboden worden.<sup>54</sup> Eventuele afsluiting volgt via rechterlijk besluit, waarbij genoemd moet worden dat veel rechters afsluiting afwijzen omdat zij dit zien als een inbreuk op mensenrechten.<sup>55</sup>

### Debietbegrenzers

Bij wanbetaling bestaat er voor drinkwaterleveranciers onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid tot het installeren van een debietbegrenzer. Dit wordt gezien als een goed alternatief voor volledige afsluiting, omdat dit het dagelijkse verbruik flink vermindert. In Wallonië is dit systeem in 2015 ingevoerd, en is het tijdelijk verboden geweest tijdens de coronapandemie. Sinds 2019 zijn er strengere voorwaarden om zo'n debietbegrenzer te plaatsen; de schuld moet dan meer dan €1.000,- bedragen. Vanaf 2020 kunnen huishoudens ook een aanvraag doen om zo'n debietbegrenzer weer te verwijderen, maar dit kan alleen wanneer de volledige schuld is afbetaald.<sup>56</sup>

<sup>45</sup> Barometer waterarmoede (2023)

<sup>46</sup> O.a. Barometer waterarmoede (2023); Aqua Publica Europea (2016). *Water Affordability: Public Operators' Views and Approaches on Tackling Water Poverty*, Aqua Publica Europea: Brussels, Belgium; Leflaive, X. and M. Hjort (2020), "Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation", *OECD Environment Working Papers*, No. 166, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/afede7d6-en>.

<sup>47</sup> Barometer waterarmoede (2023)

<sup>48</sup> <https://www.vlaanderen.be/problemen-met-het-betalen-van-de-waterfactuur>

<sup>49</sup> Barometer waterarmoede (2023)

<sup>50</sup> Baptista, I & Marlier, E. (2020)

<sup>51</sup> Statistieken toepassing algemeen waterverkoopreglement (2022) (<https://www.vmm.be/publicaties/statistieken-toepassing-algemeen-waterverkoopreglement-2022>)

<sup>52</sup> Statistieken toepassing algemeen waterverkoopreglement (2022); <https://www.vmm.be/water/drinkwater/waterarmoede>

<sup>53</sup> Barometer waterarmoede (2023)

<sup>54</sup> Barometer waterarmoede (2023)

<sup>55</sup> O.a. Baptista, I & Marlier, E. (2020); Aqua Publica Europea (2016)

<sup>56</sup> Barometer waterarmoede (2023)

In Vlaanderen is juist sinds 2020 de mogelijkheid tot het installeren van debietbegrenzers ingevoerd, om zo afsluiting te voorkomen.<sup>57</sup> Het is sinds deze verandering niet meer mogelijk om een huishouden direct af te sluiten voordat de procedure met betrekking tot het plaatsen van een debietbegrenzer wordt doorlopen. Dit gaat via een besluit van de LAC. Met de invoering van deze nieuwe richtlijnen is er een flinke stijging zichtbaar in het aantal begrenzings dat is uitgevoerd (70 in 2020, 777 in 2021 en 1.237 in 2022).<sup>58</sup> Het aantal afsluitingen als gevolg van wanbetaling is dan ook afgenomen (van 1.036 in 2019 naar 127 in 2022).<sup>59</sup> Het is lastig om te zeggen dat dit volledig aan de verplichte begrenzings ligt; de afsluitprocedure is namelijk ook aangescherpt. Sinds 2020 moet de LAC twee keer bij elkaar komen alvorens een huishouden afgesloten kan worden wegens wanbetaling.<sup>60</sup>

## 4.1.2 Energie

De status van 'beschermde klant' zoals hierboven toegelicht voor drinkwater, is er ook voor energie. Die status van beschermde klant betekent dat zij voor energie recht hebben op zaken als een gratis energiescan, korting bij de aankoop van energiezuinig witgoed of een premie voor het isoleren van private huurwoningen.<sup>61</sup> Daarnaast mogen energieleveranciers geen kosten in rekening brengen voor betalingsherinneringen en ingebrekestellingen bij het niet betalen van facturen.

Kwetsbare groepen kunnen sinds 2014 ook voor energie (gas, elektriciteit en warmte) aanspraak maken op een sociaal tarief<sup>62</sup>, net zoals bij drinkwater. Dit sociaal tarief geldt ongeacht leverancier of netbeheerder identiek door het hele land. In 2020 zijn de richtlijnen voor dit fonds herzien. Zo wordt het tarief sindsdien vier keer per jaar door de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) opnieuw berekend<sup>63</sup> (in plaats van elk half jaar), en is de definitie van een 'beschermde klant' verder uitgebreid. Zo zijn ook degenen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in zorgkosten meegenomen in de doelgroep voor het sociaal tarief.<sup>64</sup>

Daarnaast kent België twee ondersteuningsfondsen: ten eerste het Gas- en Elektriciteitsfonds, in 2002 opgericht; via de OCMW's wordt dit fonds gebruikt om te voorzien in begeleiding en financiële ondersteuning voor de meest behoeftigen, zoals budgetbegeleiding, schulden afbetalen of preventief energiebeleid voeren.<sup>65</sup> Dit fonds wordt bekostigd door een federale heffing op elke verbruikt kWh elektriciteit of gas. Ten tweede kent België het Sociaal Verwarmingsfonds, dit is een steunfonds voor huishoudens die hun woning verwarmen met stookolie, propaangas of paraffine.<sup>66</sup> Het fonds is opgericht door vertegenwoordigers van de sector, en wordt gefinancierd door accijnzen op alle petroleumproducten die worden gebruikt voor de verwarming van Belgische organisaties en met federale subsidies. Het besteden van deze middelen van dit fonds gaat ook via de OCMW's waar mensen steun kunnen aanvragen. Huishoudens die verwarmen met stookolie, propaangas of paraffine, hebben geen recht op het eerdergenoemde sociaal tarief.<sup>67</sup>

In België kunnen huishoudens na een vaste procedure worden afgesloten van energie door de leverancier. De strekking van de procedures is in alle drie de gewesten ongeveer gelijk. Wanneer een klant betalingsherinneringen ontvangt, kan deze een betalingsplan opstellen met de leverancier, het OCMW of een schuldhulpverlener. Gebeurt dit niet, dan stuurt de energieleverancier een ingebrekestelling. Wanneer daar door de klant niet op wordt gereageerd, kan de leverancier het contract opzeggen. De klant moet dan op zoek naar een nieuwe leverancier; doet de klant dat niet, dan wordt de klant automatisch klant bij een sociaal netbeheerder (zoals Fluvius in Vlaanderen, of Sibelga in Brussel).<sup>68</sup> Deze treedt op als sociale leverancier tot aan het moment dat de consument weer een contract heeft bij een reguliere leverancier, om ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk huishoudens van energie afgesloten moeten worden. Met de sociale leverancier hoeft de klant geen contract af te sluiten, de levering verloopt automatisch. Bij de sociale leverancier kan een klant vervolgens alleen met een prepaidkaart betalen; het installeren van de meter gebeurt gratis door de leverancier; verder betaalt de klant de tarieven aan de netbeheerder<sup>69</sup> (deze zijn vaak hoger dan in de markt). De klant kan een bedrag naar

<sup>57</sup> Baptista, I & Marlier, E. (2020)

<sup>58</sup> Statistieken toepassing algemeen waterverkoopreglement (2022)

<sup>59</sup> <https://www.vmm.be/water/drinkwater/waterarmoede>

<sup>60</sup> Statistieken toepassing algemeen waterverkoopreglement (2022)

<sup>61</sup> Visienota energiearmoedeplan ([https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1669105223/Visienote\\_aan\\_de\\_Vlaamse\\_Regering\\_armoedeplan\\_po9avb.pdf](https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1669105223/Visienote_aan_de_Vlaamse_Regering_armoedeplan_po9avb.pdf))

<sup>62</sup> Barometer Energiearmoede (2023) (<https://media.kbs-frb.be/nl/media/10491/Barometer%20Energiearmoede%202023%20DEF>)

<sup>63</sup> <https://economie.fgov.be/nl/themas/energie/energieprijzen/sociaal-tarief-voor-energie>

<sup>64</sup> <https://economie.fgov.be/nl/themas/energie/energieprijzen/sociaal-tarief-voor-energie>

<sup>65</sup> <https://www.mi-is.be/nl/energiefondsen>

<sup>66</sup> <https://www.verwarmingsfondsen.be/>

<sup>67</sup> Barometer Energiearmoede (2023)

<sup>68</sup> <https://lokaal-bestuurl.fluvius.be/nl/energiearmoede-bestrijden?app-refresh=1707836942063>.

<sup>69</sup> <https://prepaid.fluvius.be/veelgestelde-vragen#faq-26>

zijn keuze en mogelijkheden opladen op de kaart, die hem dan toelaat om dat bedrag aan energie te verbruiken via zijn digitale meter. Is het krediet opgebruikt, dan wordt er automatisch overschakelt op een minimale levering (het noodkrediet)<sup>70</sup>, dit moet wel later alsnog betaald worden door de klant, de eerstvolgende keer dat de prepaidkaart weer wordt opgeladen. De netbeheerder neemt in de periode van minimale levering nogmaals contact op met de klant; wordt daar niet op gereageerd, dan dient de netbeheerder een verzoek tot afsluiting in bij de LAC (in Vlaanderen) het Commission Locale pour l'Energie (CLE, Wallonië), of de Vredesrechter (Hoofdstedelijk Gewest Brussel).<sup>71</sup> Als de consument het plaatsen van een digitale meter weigert, kan deze ook afgesloten worden van energie.<sup>72</sup>

In het geval van gas betaalt de klant eerst het tarief aan de sociale leverancier; wordt er dan nog niet betaald, dan wordt er bij een schuld lager dan 500 euro een prepaid budgetmeter geplaatst, vergelijkbaar met die voor elektriciteit. Bij een schuld hoger dan 500 euro wordt het dossier doorgestuurd naar de LAC of CLE, voor een besluit met betrekking tot afsluiting. In de winter geldt in alle drie de gewesten een afsluitverbod voor gas en elektriciteit.<sup>73</sup>

## 4.2 Frankrijk

### 4.2.1 Drinkwater

In Frankrijk is de distributie en de prijs van drinkwater per gemeente geregeld<sup>74</sup>, met als gevolg dat er verschil zit tussen hoe er omgegaan wordt met mogelijkheden om ondersteuning te bieden aan huishoudens die moeite hebben met het betalen van hun rekeningen, en met hoe een zo hoog mogelijke drinkwaterrekening voorkomen kan worden. Iets minder dan tien procent van de gemeenten in Frankrijk heeft bijvoorbeeld de oude lineaire drinkwaterprijzen (prijs per gebruikte m<sup>3</sup>) aangepast naar een progressief systeem, waarbij de prijs per m<sup>3</sup> afhankelijk is van het totale verbruik.<sup>75</sup> Op deze manier worden huishoudens met meer leden (waaronder dus huishoudens met kinderen) niet extra belast door hun verhoogde verbruik.

In Frankrijk is er een Woningsolidariteitsfonds. Het Woningsolidariteitsfonds biedt families toegang tot onderdak met daarbij energie, drinkwater, telecom en internet. Daarnaast kunnen er vanuit het Woningsolidariteitsfonds leningen of toelages worden verstrekt. Het fonds is op departementsniveau georganiseerd en het verschilt per departement aan welke voorwaarden een huishouden moet voldoen om hiervoor in aanmerking te komen.<sup>76</sup> Het Woningsolidariteitsfonds helpt onder andere met het betalen van drinkwaterrekeningen. Ongeveer 77 procent van het budget van dit fonds komt van de departementen, 23 procent komt van de vrijwillige bijdragen van onder andere drinkwaterbedrijven (gemiddeld 0,5% van hun winst) en gemeenten.<sup>77</sup> De vereniging van de drinkwatersector (Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau, FP2E), geeft aan het beleid verder te socialiseren, onder andere door de bijdrage aan het Woningsolidariteitsfonds te vergroten, sociale tarieven te promoten en door de rekeningen te betalen voor kwetsbare huishoudens. Het doel van de FP2E is om de prijs van drinkwater en waterzuivering op een maximum van drie procent van het inkomen te houden.<sup>78</sup>

In het geval van een niet betaalde drinkwaterrekening na de eerste betalingstermijn (14 dagen) wordt er een eerste brief gestuurd, met een tweede betalingstermijn van nogmaals vijftien dagen. Wordt er binnen deze periode ook niet betaald, dan volgt er nog een brief waarin wordt vermeld dat het huishouden aanspraak kan maken op het Woningsolidariteitsfonds. Als het huishouden na twee maanden geen positieve reactie van dit fonds heeft ontvangen, moet de volledige factuur worden betaald. Als er niet wordt betaald, wordt er een incassoprocedure gestart.<sup>79</sup> In het geval dat een huishouden de drinkwaterrekening niet kan betalen, en er geen hulp geboden kan worden, zijn deze huishoudens niet beschermd tegen incassoprocedures, ondanks het afsluitverbod (zie hieronder).

### Afsluitverbod

<sup>70</sup> Baptista, I & Marlier, E. (2020)

<sup>71</sup> Barometer Energiearmoede (2023)

<sup>72</sup> <https://www.vlaanderen.be/wat-als-u-uw-factuur-voor-elektriciteit-en-aardgas-niet-betaalt>.

<sup>73</sup> Barometer Energiearmoede (2023); <https://energie.wallonie.be/fr/en-cas-de-difficulte-de-paiement-des-factures-d-energie.html?IDC=8610&IDD=11629>

<sup>74</sup> WAREG (2017), *Affordability in European water systems*; Leflaive, X. and M. Hjort (2020)

<sup>75</sup> Baptista, I & Marlier, E. (2020)

<sup>76</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1334?lang=en>

<sup>77</sup> Leflaive, X. and M. Hjort (2020)

<sup>78</sup> Marques, R.C.; Simões, P.; Machete, I.; Fagundes, T. Water Disconnection and Vital Flow Policies: International Practices in Medium- and High-Income Countries. *Water* 2023, 15, 935. <https://doi.org/10.3390/w15050935>; Plat, B.; Lambry, A.; Donadieu de Lavit, P.; Touanne, D. (2019).

<sup>79</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F20055>

In Frankrijk is in 2006 de Waterwet ingevoerd die stelt dat het iedereen toegang moet hebben tot drinkwater onder financieel toegankelijke voorwaarden.<sup>80</sup> Hieruit voortvloeiend is in Wet nr. 2013-312 (Loi de Brottes) van 15 april 2013 het verbod op afsluiting vastgelegd, ook in het geval van onbetaalde rekeningen.<sup>81</sup> Dit verbod op het afsluiten van huishoudens van drinkwater geldt het hele jaar door. Naast het verbod op afsluiten is het in Frankrijk ook verboden om debietbegrenzers te plaatsen.<sup>82</sup> In 2015 heeft drinkwaterbedrijf Saur tevergeefs geprobeerd deze wet aan te vechten bij de Franse Grondwettelijke Raad. Saur argumenteerde dat de wet in strijd was met het beginsel van gelijke lastenverdeling voor de publieke sector, aangezien drinkwaterbedrijven de extra kosten van wanbetaling door sommige gebruikers zouden moeten verdelen over alle gebruikers. De Grondwettelijke Raad verwierp dit bezwaar. Het verbod op afsluiting verandert namelijk niets aan het recht van het drinkwaterbedrijf om betaling te eisen van niet-betalende klanten.

Als gevolg van dit verbod is het aantal onbetaalde rekeningen gestegen. Waar er in 2013 nog 0,9 procent van alle rekeningen niet werd betaald, was dit in 2017 1,9 procent. Dit heeft als consequentie dat de kosten voor de drinkwaterbedrijven met betrekking tot klantrelaties en vorderen van betalingsachterstanden verder oplopen.<sup>83</sup> De verwachting is dat dit uiteindelijk zal doorwerken in de prijzen voor drinkwater, al lijkt dit in de praktijk nog niet tot onredelijk hoge tarieven voor 'gewone' gebruikers te hebben geleid.<sup>84</sup> Daarnaast blijkt dat er minder aanspraak wordt gemaakt op hulp om de drinkwaterrekening te betalen, de aanvragen bij het Woningen-solidariteitsfonds zijn tussen 2013 en 2017 afgenomen met 18.000, met als gevolg een daling in schuldkijschelding in deze periode van bijna € 455.000.<sup>85</sup>

Met de Loi de Brottes uit 2013 kregen de lokale autoriteiten ook de mogelijkheid om tot 2018 te experimenteren met sociale tarieven, door bijvoorbeeld rekening te houden met de samenstelling van het huishouden, het inkomen en de sociale tegemoetkomingen die een huishouden ontvangt. Zo heeft Parijs meegedaan met dit 'experiment', door de basiswatervoorziening volgens de richtlijnen van de WHO gratis aan te bieden. Het aanbieden van een gratis hoeveelheid drinkwater, was tot 2018 verboden, maar kan dus onder dit experiment wel.<sup>86</sup> De huishoudens die hiervoor in aanmerking komen zijn degenen die wel in aanmerking komen voor sociaal welzijns-ondersteuning, maar niet in aanmerking komen voor het Woningen-solidariteitsfonds.<sup>87</sup> Daarnaast zijn er in Parijs 'waterambassadeurs' die belast zijn met het identificeren van huishoudens waar er moeite is met het betalen van de drinkwaterrekening, om hen vervolgens te helpen met hoe zij drinkwater kunnen besparen.<sup>88</sup> Een ander voorbeeld ter ondersteuning is te vinden in *Ile-de-France* waar een tegemoetkoming op de drinkwaterregeling wordt geboden.<sup>89</sup>

## 4.2.2 Energie

Voor energie is in Frankrijk in 2022 een nieuwe wet ingevoerd om kwetsbare huishoudens te beschermen die de energierekening niet meer kunnen betalen (Fin des coupures d'électricité). De kwetsbare huishoudens zijn consumenten die gebruikmaken van het eerdergenoemde Woningen-solidariteitsfonds of een energiecheque ontvangen. Daarnaast kunnen er vanuit het Woningen-solidariteitsfonds leningen of toelages worden verstrekt. Het fonds is op departementsniveau georganiseerd en het verschilt per departement aan welke voorwaarden een huishouden moet voldoen om hiervoor in aanmerking te komen.<sup>90</sup>

De energiecheque is in 2018 ingevoerd, als vervanging van sociale tarieven met als doel huishoudens in energiearmoede beter te bereiken, ongeacht hun energieverbruik.<sup>91</sup> De toekenning van deze cheque wordt gebaseerd op de samenstelling van het huishouden en het inkomen (RFR). De samenstelling van het huishouden wordt berekend met consumptie-eenheden (CU), waarbij de eerste persoon in het huishouden geldt voor 1 CU, de tweede voor 0,5 CU en de daaropvolgende personen elk voor 0,3 CU. Ligt het RFR per CU, onder de € 11.000, dan maakt een huishouden aanspraak op een

<sup>80</sup> Leflaive, X. and M. Hjort (2020)

<sup>81</sup> Baptista, I & Marlier, E. (2020)

<sup>82</sup> Aqua Publica Europea (2016)

<sup>83</sup> Plat, B., Lambry, A.; Donadieu de Lavit, P.; Touanne, D. (2019), p.74.

<sup>84</sup> Dagvaarding ex artikel 3 :305 BW, p.45-46 (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Dagvaarding-collectieve-vordering-de-Staat-Dunea-en-PWN.pdf>)

<sup>85</sup> Plat, B.; Lambry, A.; Donadieu de Lavit, P.; Touanne, D. (2019).

<sup>86</sup> WAREG (2017)

<sup>87</sup> Aqua Publica Europea (2016)

<sup>88</sup> Leflaive, X. and M. Hjort (2020); Aqua Publica Europea (2016)

<sup>89</sup> Leflaive, X. and M. Hjort (2020)

<sup>90</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1334?lang=en>

<sup>91</sup> Eurofound (2022), *Access to essential services for people on low incomes: Energy, public transport and digital communications*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.



---

energiecheque.<sup>92</sup> Bij eenzelfde inkomen heeft een huishouden met kinderen dan eerder recht op ondersteuning middels een energiecheque dan een huishouden dat bestaat uit één of twee personen.

Wanneer de kwetsbare consument de rekeningen niet betaalt, wordt de stroomafsluiting vervangen door een beperkte hoeveelheid stroomvoorziening (1 kVA) voor een periode van zestig dagen, voordat er mag worden afgesloten. De consument moet in deze periode nog steeds de rekeningen betalen; de rekening wordt gezien de verminderde stroomvoorziening echter minder hoog. Pas na deze zestig dagen van beperkte stroomvoorziening kan de energieleverancier overgaan tot beëindiging van het contract. Dit mag echter pas nadat de leverancier twee keer contact heeft opgenomen met het huishouden (eenmaal schriftelijk, en eenmaal mondeling) om een overeenkomst te bereiken over afbetaling. Wanneer hierop niet wordt gereageerd, of als er geen akkoord wordt bereikt, mag de energieleverancier afsluiten, mits de klant hiervan minimaal twintig dagen van tevoren per mail op de hoogte is gesteld. Huishoudens kunnen ook verdere hulp ontvangen om afsluiting te voorkomen, zoals geen begrenzing van energielevering tijdens de winter.<sup>93</sup> Ontvangt een huishouden geen ondersteuning dan kan een energieleverancier na drie betalingstermijnen kiezen voor afsluiting of begrenzing. Het is dan niet verplicht om eerst twee maanden begrensd energie te leveren. Voor alle consumenten geldt dat het van 1 november t/m 31 maart is verboden om gas en elektriciteit af te sluiten.

### 4.3 Overwegingen voor Nederland

Vanuit de Belgische en Franse situatie zoals die hierboven zijn beschreven vallen er een aantal interventies te overwegen die ook in Nederland ingezet kunnen worden om huishoudens met kinderen beter te beschermen tegen afsluiting. Een eerste overweging valt te maken ten aanzien van de prijzen van drinkwater en energie. Een mogelijkheid zou zijn om de tariefopbouw voor drinkwater en/of energie aan te passen. Dit kan bijvoorbeeld door het meenemen van het aantal leden van het huishouden (zoals het gebruik van consumptie-eenheden voor energie in Frankrijk of de korting per gezinslid voor drinkwater in België). Ook kunnen de tarieven aangepast worden naar een relatief systeem, waarbij de prijs per eenheid afhangt van het totale verbruik van een huishouden (zoals bij drinkwater in Frankrijk). De mogelijkheid van een sociaal tarief is door het ministerie van EZK tijdens de energiecrisis onderzocht als optie om op korte termijn verlichting te brengen op de energierekening. Hoewel een 'sociaal tarief' zeker een meerwaarde heeft om specifieke huishoudens ondersteuning te bieden, zitten aan dit instrument ook enkele uitdagingen met betrekking tot de uitvoering. Een uitgebreide uiteenzetting van de voor- en nadelen is opgenomen in de Kamerbrief van 16 mei 2024.<sup>94</sup>

Een tweede overweging heeft te maken met ondersteuning voor huishoudens die problemen hebben met het betalen van hun drinkwater- of energierekeningen. In zowel Frankrijk als België bestaan er specifieke ondersteuningsmaatregelen die indien nodig ingezet kunnen worden om huishoudens specifiek te helpen bij het betalen van hun energie- of drinkwaterregelingen. Een voorbeeld hiervan zijn de energiecheques in Frankrijk. Ook hebben beide landen fondsen waaruit geput kan worden om ondersteuning te bieden. Uit de interviews in dit onderzoek kwam naar voren dat een drinkwaterfonds niet als ideale oplossing wordt gezien, omdat dit de onderliggende schuldenproblematiek niet aanpakt. Wellicht valt een fonds toch te overwegen om zo huishoudens te helpen met de schuldenproblemen. Vervolgens kan er dan hulp geboden worden bij de onderliggende problematiek.

Tot slot blijken er mogelijkheden te zijn waarbij een huishouden in het geval van wanbetaling niet volledig worden afgesloten van drinkwater en/of energie, maar waar een huishouden wel wordt beperkt in het gebruik. In Frankrijk gebeurt dit door beperkte stroomvoorziening alvorens mag worden afgesloten, en in Vlaanderen worden in het geval van drinkwater debietbegrenzers, en bij energie prepaidmeters (met als laatste oplossing een nooddredend) geplaatst. Dit zijn verschillende methoden om huishoudens niet volledig af te sluiten, maar deze interventies kunnen wellicht wel hetzelfde 'noodsignaal' of dezelfde betaalprikkel met zich meebrengen als afsluiting.

---

<sup>92</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33667>

<sup>93</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A16433>

<sup>94</sup> Jetten, R. (2024, 16 mei). Regels over energiemarkten en energiesystemen (Kamerbrief).



# Bijlagen



# Bijlage1 Afsluitregelingen

## Belangrijkste bepalingen uit de Afsluitregeling drinkwater (2018)

### Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *kwetsbare consument*: kleinverbruiker voor wie de beëindiging van de levering van drinkwater zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker;
- b. *schuldhulpverlening*: toepassing van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, bedoeld in titel III van de Faillissementswet of ondersteuning van natuurlijke personen door een instantie als bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Wet op het consumentenkrediet bij het vinden van een adequate oplossing voor schuldsituaties gericht op de aflossing van schulden.

### Artikel 2. Verplichte procedure

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf beëindigt de levering van drinkwater aan een kleinverbruiker wegens wanbetaling niet voordat de in de artikelen 3 en 4 beschreven procedure is gevolgd.

### Artikel 3. Schriftelijke herinnering

1. Indien een kleinverbruiker niet binnen de gestelde termijn voldoet aan een eerste vordering tot betaling door de eigenaar van een drinkwaterbedrijf, zendt die eigenaar ten minste eenmaal een schriftelijke herinnering daaromtrent aan die kleinverbruiker.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf:
  - a. wijst de kleinverbruiker bij die herinnering op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening,
  - b. biedt bij de schriftelijke herinnering aan om met schriftelijke toestemming van de kleinverbruiker diens contactgegevens, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening te verstrekken, tenzij de kleinverbruiker geen natuurlijk persoon is, en
  - c. vermeldt bij de schriftelijke herinnering dat de kleinverbruiker niet wordt afgesloten indien hij een medische verklaring als bedoeld in artikel 6, onderdeel d, overlegt, onverlet de omstandigheden genoemd in de onderdelen a tot en met c van dat artikel.

### Artikel 4. Inspanning tot persoonlijk contact

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf spant zich in om in persoonlijk contact te treden met de kleinverbruiker teneinde deze te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen, en om uitsluitel te krijgen over het al of niet geven van toestemming als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel b.

### Artikel 5. Verstrekken gegevens

Indien een kleinverbruiker niet heeft gereageerd op het in artikel 3, tweede lid, onderdeel b, bedoelde aanbod verstrekt het drinkwaterbedrijf de contactgegevens van de kleinverbruiker, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening, tenzij de kleinverbruiker geen natuurlijk persoon is.

### Artikel 5a. Mogelijkheid verzoek bewaarmiddelen voor drinkwater bij afsluiting

1. Een kleinverbruiker aan wie de levering van drinkwater wordt beëindigd kan de eigenaar van een drinkwaterbedrijf verzoeken om één of meer bewaarmiddelen voor drinkwater met voldoende capaciteit om in de eerste levensbehoeften van de kleinverbruiker en diens huisgenoten te kunnen voorzien.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf vermeldt de mogelijkheid tot het doen van een verzoek als bedoeld in het eerste lid bij de aankondiging dat hij de levering van drinkwater zal beëindigen.
3. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf levert de bewaarmiddelen uiterlijk op het moment direct voorafgaand aan de beëindiging van de levering van drinkwater en stelt de kleinverbruiker, indien op dat moment aanwezig, in de gelegenheid de bewaarmiddelen te vullen met drinkwater.
4. Dit artikel is niet van toepassing indien de kleinverbruiker om de beëindiging van de levering van drinkwater heeft verzocht.

### Artikel 6. Beëindiging levering aan kwetsbare consument

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf beëindigt de levering van drinkwater aan een kwetsbare consument niet, tenzij:

- a. de kwetsbare consument daarom verzoekt,
- b. er sprake is van fraude of misbruik door de kwetsbare consument,
- c. de onveiligheid van de installatie beëindiging van de levering noodzakelijk maakt, of
- d. er sprake is van wanbetaling en de kwetsbare consument niet binnen een redelijke termijn een verklaring van een arts, niet zijnde de behandelend arts van de betrokkene, kan overleggen waaruit de zeer ernstige gezondheidsrisico's die ontstaan door het afsluiten van drinkwater blijken.

## Artikel 7. Hervatting levering aan kwetsbare consument

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf draagt er zorg voor dat de levering van drinkwater aan een kwetsbare consument die wegens wanbetaling is beëindigd, in ieder geval wordt hervat indien die kwetsbare consument een verklaring van een arts als bedoeld in artikel 6, onderdeel d, overlegt.

## Belangrijkste bepalingen uit de Afsluitregeling elektriciteit en gas (2023)

### § 1. Algemeen

#### Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- *kleinverbruiker*: een afnemer als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 of artikel 43, eerste lid, van de Gaswet;
- *kwetsbare consument*: een kleinverbruiker voor wie de beëindiging van het transport of de levering van elektriciteit of gas zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker;
- *schuldhulpverlening*: de toepassing van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, bedoeld in titel III van de Faillissementswet of ondersteuning van natuurlijke personen door een instantie als bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Wet op het consumentenkrediet bij het vinden van een adequate oplossing voor schuldsituaties gericht op de aflossing van schulden.

#### Artikel 1a

Een netbeheerder of vergunninghouder beëindigt het transport van elektriciteit of gas naar respectievelijk de levering van elektriciteit of gas aan een kleinverbruiker niet, tenzij:

- a. de kleinverbruiker hierom verzoekt;
- b. er sprake is van fraude of misbruik door de kleinverbruiker;
- c. de onveiligheid van de installatie beëindiging van het transport noodzakelijk maakt;
- d. op de aansluiting van de kleinverbruiker bij de netbeheerder geen vergunninghouder bekend is;
- e. door de vergunninghouder op grond van de artikelen 2, 4b of 5 de levering van elektriciteit of gas wegens wanbetaling kan worden beëindigd.

### § 2. Procedure voorafgaand aan afsluiting wegens wanbetaling

#### Artikel 2

1. Een vergunninghouder beëindigt de levering van elektriciteit of gas aan een kleinverbruiker niet wegens wanbetaling, tenzij aan de procedurele vereisten van de artikelen 3, 4Aa en 4a wordt voldaan.
2. Voor de toepassing van deze paragraaf wordt onder vordering tevens begrepen: de vordering van de netbeheerder inzake de kosten voor het transport van elektriciteit of gas.

#### Artikel 3

1. Indien een kleinverbruiker niet binnen de gestelde termijn een vordering tot betaling van een vergunninghouder voldeet, verstrekt de desbetreffende vergunninghouder de kleinverbruiker ten minste driemaal een schriftelijke herinnering met een nakomingstermijn van ten minste veertien dagen.
2. De vergunninghouder:
  - a. wijst de kleinverbruiker bij die herinnering op de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en daarover in contact te treden;
  - b. wijst de kleinverbruiker bij die herinnering op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening;
  - c. biedt bij de herinnering aan met schriftelijke toestemming van de kleinverbruiker de contactgegevens van de kleinverbruiker, diens klantnummer, en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening te verstrekken, tenzij de kleinverbruiker geen natuurlijk persoon is;
  - d. vermeldt bij de herinnering dat de levering aan de kleinverbruiker niet wordt beëindigd indien de artikelen 2, 4b of 5 van toepassing zijn.

#### Artikel 4

De vergunninghouder spant zich tot het uiterste in om, zo nodig herhaaldelijk en via diverse communicatiekanalen, in persoonlijk contact te treden met de kleinverbruiker teneinde deze te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen.

#### Artikel 4Aa

1. Onverminderd artikel 4, biedt de vergunninghouder de kleinverbruiker een redelijke en passende betalingsregeling aan. De betalingsregeling omvat in ieder geval afspraken over de betaling en de afwikkeling van de openstaande vorderingen.
2. De vergunninghouder beëindigt de levering van elektriciteit of gas aan een kleinverbruiker niet wegens wanbetaling indien een betalingsregeling wordt overeengekomen en nagekomen.

#### Artikel 4a

1. In geval van wanbetaling door een kleinverbruiker die een natuurlijk persoon is, verstrekt de vergunninghouder aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening de informatie bedoeld in het tweede lid, indien de kleinverbruiker heeft ingestemd met, of niet heeft gereageerd op, het in artikel 3, tweede lid, onderdeel c, bedoelde aanbod tot gegevensverstrekking aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening, indien:
  - a. er ten minste twee termijnbedragen niet zijn voldaan, de vergunninghouder ten minste twee schriftelijke herinneringen aan de kleinverbruiker heeft verstuurd en er geen betalingsregeling als bedoeld in artikel 4Aa, eerste lid, is overeengekomen;
  - b. de betalingsachterstand aanmerkelijk hoger is geworden;
  - c. de vergunninghouder voornemens is om de levering te beëindigen, tenminste twintig werkdagen voorafgaand aan het indienen van de eindeleveringsmelding bij de regionale netbeheerder en niet eerder dan nadat de nakomingstermijn van de derde herinnering is verstreken.
2. De vergunninghouder verstrekt aan de instantie, bedoeld in het eerste lid:
  - a. de contactgegevens van de kleinverbruiker, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld;
  - b. informatie over de ontwikkeling van de betalingsachterstand;
  - c. voor zover van toepassing het voornemen om de levering te beëindigen.

#### Artikel 4b

1. Een vergunninghouder kan de levering van elektriciteit of gas aan een kleinverbruiker die een natuurlijk persoon is niet beëindigen wegens wanbetaling indien:
  - a. de kleinverbruiker binnen een redelijke termijn, in ieder geval vier weken, na een herinnering als bedoeld in artikel 3, eerste lid, een bewijs overlegt dat hij heeft verzocht om schuldhulpverlening, totdat op dat verzoek negatief is beslist;
  - b. de vordering binnen een redelijke termijn, in ieder geval vier weken, na een herinnering als bedoeld in artikel 3, eerste lid, betrokken wordt bij een lopend traject van schuldhulpverlening aan de kleinverbruiker; of
  - c. na de verstrekking van gegevens aan een instantie ten behoeve van de schuldhulpverlening, bedoeld in artikel 4a, eerste lid, onderdelen a en b, nog geen vier weken zijn verstreken.
2. Een vergunninghouder kan de levering van elektriciteit of gas aan een kleinverbruiker die een natuurlijk persoon is niet beëindigen wegens wanbetaling, tenzij de schuldhulpverlening aan de kleinverbruiker eindigt of indien de kleinverbruiker de verplichtingen ten aanzien van de schuldhulpverlening niet nakomt.

#### Artikel 4c

1. Een vergunninghouder draagt er zorg voor dat de levering van elektriciteit of gas aan een kleinverbruiker die wegens wanbetaling is beëindigd, wordt hervat indien de kleinverbruiker een bewijs overlegt:
  - a. dat hij heeft verzocht om schuldhulpverlening, totdat op dat verzoek negatief is beslist of totdat de schuldhulpverlening eindigt;
  - b. dat de vordering wordt betrokken bij een lopend traject van schuldhulpverlening aan de kleinverbruiker.
2. Een netbeheerder draagt er zorg voor dat het transport van elektriciteit of gas naar een kleinverbruikers dat is beëindigd, wordt hervat indien een vergunninghouder op de aansluiting bekend is.

#### Artikel 4d

1. Indien de netbeheerder het transport van elektriciteit of gas aan de kleinverbruiker beëindigt, of hervat overeenkomstig artikel 4c, tweede lid, spant de netbeheerder zich in om in persoonlijk contact te treden met de kleinverbruiker teneinde deze voor het voldoen van vorderingen met een eenmalig karakter als bedoeld in artikel 95cb, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 of artikel 44b, eerste lid, van de Gaswet een redelijke en passende betalingsregeling aan te bieden.
2. De betalingsregeling omvat in ieder geval afspraken over de betaling en de afwikkeling van de openstaande vorderingen.

### § 3. Afsluiten en heraansluiten van kwetsbare consumenten

#### Artikel 5

Onverminderd de artikelen 1a en 2, beëindigt een netbeheerder of vergunninghouder het transport van elektriciteit of gas naar respectievelijk de levering van elektriciteit of gas aan een kwetsbare consument niet wegens wanbetaling indien de kwetsbare consument binnen een redelijke termijn een verklaring van een arts, die geen behandelend arts van de betrokkene is, kan overleggen om de zeer ernstige gezondheidsrisico's aan te tonen.

#### Artikel 6

Een netbeheerder of een vergunninghouder draagt er zorg voor dat het transport van elektriciteit of gas naar of de levering van elektriciteit of gas aan een kwetsbare consument die wegens wanbetaling is beëindigd, wordt hervat indien de kwetsbare consument een verklaring van een arts die geen behandelend arts van de betrokkene is overlegt om de zeer ernstige gezondheidsrisico's aan te tonen.

## **Regioplan**

Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)



**REGIOPLAN**  
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT