



Bedrijfstakonderzoek
BTO 2021.040 | 1 oktober 2021

Waterarmoede in Nederland: een verkenning

Bedrijfstakonderzoek

KWR

Bridging Science to Practice

Rapport

Waterarmoede in Nederland: een verkenning

BTO 2021.040 | 1 oktober 2021

Dit onderzoek is onderdeel van het collectieve Bedrijfstakonderzoek van KWR, de waterbedrijven en Vewin.

Opdrachtnummer

402045-232

Projectmanager

Jos Frijns

Opdrachtgever

BTO - Thematisch onderzoek - Klant

Auteur(s)

van Aalderen, N. MSc; Dr. Brouwer, S.; Dr. Salmon, S.J.

Kwaliteitsborger(s)

Jos Frijns MSc. (gedelegeerd door Prof.Dr. Christos Makropoulos)

Verzonden naar

Dit rapport is verspreid onder BTO-participanten.

Een jaar na publicatie is het openbaar.

Keywords

waterarmoede

Jaar van publicatie
2021

Meer informatie

Nicolien van Aalderen
T 0611402746
E nicolien.van.aalderen@kwrwater.nl

PO Box 1072
3430 BB Nieuwegein
The Netherlands

T +31 (0)30 60 69 511
F +31 (0)30 60 61 165
E info@kwrwater.nl
I www.kwrwater.nl



1 oktober 2021 ©

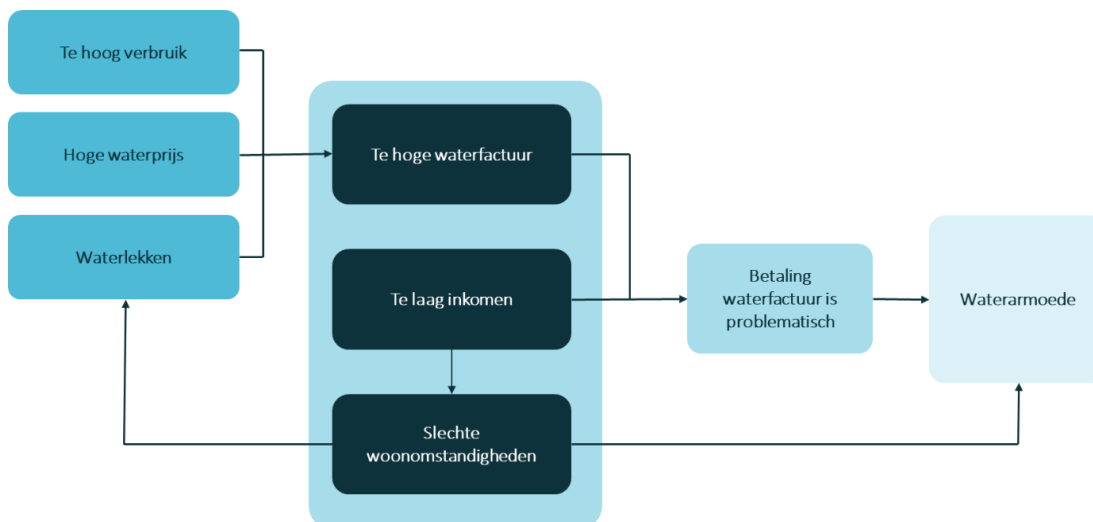
Alle rechten voorbehouden aan KWR. Niets uit deze uitgave mag - zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van KWR - worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier.

Managementsamenvatting

Waterarmoede in Nederland treft procentueel kleine groep, maar heeft potentieel grote impact

Auteur(s): Nicolien van Aalderen, MSc, dr. Stijn Brouwer, dr. Stefanie Salmon

Een verkennende studie naar het begrip ‘waterarmoede’ heeft op grond van vijf perspectieven – context-, data-, klant-, sector- en toekomstperspectief – in beeld gebracht wat dit voor de Nederlandse situatie inhoudt. De term waterarmoede wordt gebruikt om een situatie te beschrijven waarin drinkwaterklanten de waterrekening niet kunnen betalen, of hun waterverbruik (vergaand) aanpassen om dit te kunnen doen. Ondanks dat een eenduidige, meetbare definitie voor waterarmoede in ons land ontbreekt, kan worden gesteld dat hoewel het slechts om een procentueel klein deel van de drinkwaterklanten gaat, dit toch een grote impact kan hebben. Mensen die te maken hebben met schaarste kunnen minder goed omgaan met (financiële) consequenties van handelen op de lange termijn. Momenteel ontwikkelen drinkwaterbedrijven verschillende initiatieven om waterarmoede tegen te gaan, met name wat betreft betalingsachterstanden en afsluitingen.



Schematische weergave van de oorzaken van waterarmoede (afgeleid van Van Vooren (2019)).

Belang: sectorbreed inzicht in waterarmoede

Drinkwaterbedrijven zijn wettelijk verplicht om zoveel mogelijk te voorkomen dat het water van huishoudelijke klanten als gevolg van betalingsachterstanden wordt afgesloten. Zij ontplooiën en participeren hiervoor in verschillende initiatieven. Betalingsachterstanden en afsluitingen kunnen worden gezien als de gevolgen van een breder fenomeen, namelijk waterarmoede. Over wat de oorzaken, impact en omvang van waterarmoede zijn, bestaat in de watersector nog weinig inzicht. Er is meer kennis nodig om het probleem te kunnen aanpakken. Met een verkenning van het fenomeen en de belangrijkste

kennisvragen die hiermee gepaard gaan, biedt dit onderzoek hiertoe een eerste aanzet.

Aanpak: verkenning vanuit vijf perspectieven

Vanuit vijf verschillende perspectieven is een verkenning uitgevoerd van wat waterarmoede inhoudt. Deze perspectieven zijn: (1) contextperspectief; (2) data-perspectief; (3) klantperspectief; (4) sectorperspectief; en (5) toekomstperspectief. Hiertoe zijn data opgevraagd bij de Nederlandse drinkwaterbedrijven, is een literatuurstudie uitgevoerd, en hebben interviews plaatsgevonden met medewerkers van twee drinkwaterbedrijven, in zowel strategische als operationele functies.

Resultaten: waterarmoede treft een kleine groep, maar heeft potentieel een grote impact

In de kern gaat het bij waterarmoede om een situatie waarin iemand geen toegang heeft tot voldoende water of tot water van een goede kwaliteit dat voldoet aan zijn of haar basisbehoeften. Momenteel hebben we, in tegenstelling tot energiearmoede, in Nederland nog geen meetbare en breed gedragen definitie van waterarmoede. Daarom wordt het probleem niet landelijk gemonitord.

Een manier om toch zicht te krijgen op de situatie van waterarmoede in Nederland is betalingsachterstanden onder de loep te nemen. Uit analyse van data uit eerdere BTO-onderzoek blijkt dat ongeveer 1% van de klanten (ca. 77.000 huishoudens) vaak moeite heeft met het betalen van de rekening. Voor eenouderhuishoudens ligt dit hoger: ca. 3%. Daarnaast bieden ook data van drinkwaterbedrijven zelf inzicht in waterarmoede: uit incasso- en afsluitcijfers van vijf drinkwaterbedrijven blijkt dat in 2019 per 100.000 huishoudens ongeveer 40 afsluitingen plaatsvonden.

Wat de impact van deze afsluitingen, en van waterarmoede in algemene zin, is op de klanten is onderzocht aan de hand van een literatuurstudie. Waterarmoede kan worden gezien als een vorm van schaarste waarbij zowel een tekort aan geld, als aan water kan ontstaan. Dergelijke schaarste kan veel schaamte veroorzaken en daarnaast grote impact hebben op het brein (hoe mensen erover denken en ermee omgaan). De stress die dit veroorzaakt zorgt ervoor dat mensen geen oog hebben voor (financiële) consequenties op lange termijn.

Daarnaast is aan de hand van interviews met buitendienstmedewerkers van twee drinkwaterbedrijven verkend in hoeverre dit type schaarste het gedrag van klanten beïnvloedt. Incasseerders en monteurs zien bijvoorbeeld niet dat deze klanten minder water gaan gebruiken. Vanwege het relatief hoge vastrecht ondervindt men hiervoor ook weinig stimulans. Wel zijn er aanwijzingen dat mensen die in armoede leven soms juist meer water verbruiken. Dit kan samenhangen met gebreken in huizen en het

weglekken van water, of met het feit dat deze mensen bovengemiddeld vaak thuis zijn.

Uit de interviews komt ook naar voren dat drinkwaterbedrijven met verschillende initiatieven waterarmoede tegengaan. Bijvoorbeeld door sociaal te incasseren, of het begrijpelijk maken van de factuur voor laaggeletterden. Daarnaast benoemen de drinkwaterbedrijven wat volgens hun de sociaal maatschappelijke functie van een afsluiting kan zijn. Hiermee maken zij de schuldhulpverlening attent op een probleemsituatie, ondanks de vaak relatief kleine schuld die hierdoor ontstaat. Huishoudens met financiële problemen kunnen hierdoor vroegtijdig worden geholpen.

Tot slot zijn drie trends geïdentificeerd die de ontwikkeling van waterarmoede mogelijk zullen beïnvloeden: effecten van de coronapandemie op de economische ontwikkelingen en armoede; de toepassing van slimme meters die inzicht geven in het watergebruik wat mogelijk aanzet tot waterbesparing; en de toepassing van nieuwe sanitatie waarmee water – ook voor huishoudens in waterarmoede – bespaard zou kunnen worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verwachte besparingen, en dus de verlichtende impact op waterarmoede, met deze genoemde technieken minimaal zullen zijn.

Toepassing: verkenning toont aanknopingspunten voor vervolgonderzoek

In deze verkenning is de complexiteit van het fenomeen waterarmoede in Nederland aangetoond. Voor een goede monitoring hiervan is het belangrijk dat er een breed gedragen definitie komt. Daarnaast blijkt nog weinig bekend te zijn over de impact van waterarmoede op klanten en hun watergebruik. De inzichten omtrent de impact van schaarste op het gedrag en de denkwijze van mensen bieden mogelijk aanknopingspunten voor een verdere optimalisatie van de drinkwaterfacturatiemethodes.

Het Rapport

Dit onderzoek is beschreven in het rapport *Waterarmoede in Nederland* (BTO-2021.040).

Inhoud

Rapport	2
<i>Managementsamenvatting</i>	3
Inhoud	6
1 Introductie	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel	8
1.3 Methode	9
1.3.1 <i>Platform Klant en Markt</i>	9
1.3.2 <i>Interviews klanten met betalingsachterstand</i>	9
1.3.3 <i>Interviews sector</i>	10
2 Contextperspectief	11
2.1 Wat is waterarmoede?	11
2.1.1 <i>Waterarmoede versus waterschaarste</i>	11
2.1.2 <i>Nederlandse context</i>	12
2.2 In kaart brengen waterarmoede	12
2.3 Oorzaken waterarmoede in Nederland	14
2.3.1 <i>Waterarmoede door een te laag inkomen</i>	14
2.3.2 <i>Waterarmoede door te hoge waterfactuur</i>	18
2.3.3 <i>Waterarmoede door slechte woonomstandigheden</i>	20
3 Dataperspectief	22
3.1 Betalingsachterstanden	22
3.2 Incassotraject en afsluitingen	25
3.2.1 <i>Incasso en afsluitingen</i>	25
4 Klantperspectief	28
4.1 Klanten en waterarmoede	28
4.2 Klantgedrag	29
4.2.1 <i>Armoede en de gevolgen voor het brein</i>	29
4.2.2 <i>Watergebruik drinkwaterklanten</i>	30
5 Sectorperspectief	32
5.1 Waterarmoede als thema	32
5.1.1 <i>Waterafsluitingen</i>	32
5.1.2 <i>Afsluitingen en corona</i>	36
5.2 De aanpak van waterarmoede	36

6	Toekomstperspectief	39
6.1	Effecten coronacrisis op armoede	39
6.2	Slimme meters	40
6.3	Opkomst nieuwe sanitatie	40
	Conclusie	41
	Referenties	43
	Bijlage I	45
	Dankwoord	46

1 Introductie

1.1 Aanleiding

Wanneer het gaat over waterarmoede problematiek is Nederland misschien niet het eerste land waar aan gedacht wordt. Als relatief rijk land, gekenmerkt door de ruimschootse aanwezigheid van water lijkt drinkwater voor alle inwoners ruim voorhanden. En in de regel is dat ook zo. Er is in Nederland voldoende water om alle inwoners te kunnen voorzien van water en de Nederlandse drinkwaterbedrijven hebben hierin zelfs een leveringsplicht (Drinkwaterwet art. 8). Toch betekent dit niet dat een fenomeen als waterarmoede niet voor *kan* komen in Nederland. Waterarmoede heeft niet enkel te maken met de beschikbaarheid van water, maar ook met de mate waarin huishoudens zichzelf hier toegang toe kunnen verschaffen. Ondanks het feit dat alle bewoners recht hebben op de levering van water, kan een situatie waarin een huishouden niet in staat is de waterrekening te voldoen in theorie leiden tot twee situaties: (1) betalingsachterstanden, met in het uiterste geval afsluiting van drinkwater tot gevolg; of (2) het (in extreme) proberen te besparen van water in huis om de rekening zo laag mogelijk te houden. Zowel in het geval van een afsluiting, als in het geval van vergaande besparing kan gesproken worden van waterarmoede, of ten minste stress rondom het gebruik van drinkwater.

Anders dan 'energiearmoede', wat de afgelopen jaren steeds meer academische, beleidsmatige en politieke aandacht heeft gekregen en zowel in nationaal als Europese context continu wordt gemonitord (Straver et al., 2017, Straver et al., 2020, van Middelkoop et al., 2018, EPOV, 2020) is er vooralsnog veel minder aandacht voor waterarmoede. Dit wil geenszins zeggen dat er niet veel aandacht is voor het voorkomen van betaalachterstanden en afsluitingen. Drinkwaterbedrijven ontplooiën en participeren in verschillende initiatieven op dit gebied, zoals sociaal incasseren en vroegsignalering. Denk hierbij ook aan het collectieve beleid om geen huishoudens af te sluiten tijdens de coronapandemie i.v.m. hygiëne (handen wassen). Wat de effecten van waterarmoede echter zijn op klanten, hoeveel het voorkomt en hoe hier sector breed naar gekeken wordt is echter niet eerder verkent.

1.2 Doel

In voorliggende studie wordt de waterarmoede problematiek in Nederland verkent aan de hand van vijf perspectieven:

- *Contextperspectief*: nadere verkenning van het begrip waterarmoede, wat de belangrijkste oorzaken van waterarmoede in Nederland zijn en hoe waterarmoede zich verhoudt tot reguliere- en in het bijzonder energiearmoede.
- *Dataperspectief*: inventarisatie hoeveel en welk type klanten te maken hebben met waterarmoede. Hierbij gaat het zowel om het aantal klanten dat de factuur niet kan betalen, als om het werkelijk aantal afsluitingen.
- *Klantperspectief*: verkenning wat het voor klanten zelf betekent om in een situatie van waterarmoede te verkeren. Hierbij gaat het niet alleen om mensen die hun factuur niet meer kunnen betalen of zelfs van watertoevoer worden afgesloten, maar ook over klanten die wellicht hun gedrag aanpassen op een manier dat de rekening betaalbaar blijft. Daarnaast wordt de impact van schaarste op gedrag besproken en hoe hier mee omgegaan kan worden.

- *Sectorperspectief*: inventarisatie hoe de verschillende drinkwaterbedrijven beleidsmatig omgaan met waterarmoede en wat zij doen om het afsluiten van water als gevolg van financiële problemen te voorkomen. Doel is hierbij ook te kijken naar het perspectief van de professionals die contact hebben met de betrokken klanten.
- *Toekomstperspectief*: verkenning naar de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van warmtearmoede. Hierbij is er specifiek gekeken naar ontwikkelingen gerelateerd aan waterarmoede, zijnde de ontwikkeling van armoede, de toepassing van slimme meters en de implementatie van waterbesparende sanitatie.

1.3 Methode

In deze verkenning zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Het contextperspectief is verkend aan de hand van de beschikbare grijze en witte literatuur rondom waterschaarste, waterarmoede en energiearmoede. Voor de verkenning van het dataperspectief zijn Europese (EU SILC), Nederlandse (Nibud) en BTO data (BTO 2018 Klantperspectieven) geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Daarnaast is er ten behoeve van dit perspectief een vraag uitgezet in de online omgeving van het Platform Klant en Markt (zie paragraaf 1.3.1). Om meer inzicht te krijgen in het klantperspectief is er een literatuurstudie uitgevoerd en is er getracht om 3-5 interviews uit te voeren met klanten van WML met een betaalachterstand (zie paragraaf 1.3.2). Daarnaast zijn er in het kader van het klant- en sectorperspectief een vijftal verkennende interviews uitgevoerd met in totaal acht medewerkers van twee drinkwaterbedrijven, WML en Dunea (zie paragraaf 1.3.3). Tot slot is het toekomstperspectief verkend aan de hand van grijze literatuur.

1.3.1 Platform Klant en Markt

Om data over de incassoprocedure op te kunnen halen bij de drinkwaterbedrijven is er een vraag uitgezet in de online omgeving van het Platform Klant en Markt. Dit platform bestaat uit klantmanagers van alle Nederlandse waterbedrijven en twee Belgische drinkwaterbedrijven (de Watergroep en Pidpa). In het Platform Klant & Markt wisselen de waterbedrijven kennis uit over de dienstverlening aan klanten. Ze informeren elkaar over ieders werkwijze en ervaringen. KWR faciliteert de kennisuitwisseling in het platform. Op de vraag uitgezet over de incassoprocedure en het aantal incassobezoeken en afsluitingen de afgelopen jaren hebben 5 drinkwaterbedrijven gereageerd.

1.3.2 Interviews klanten met betalingsachterstand

Een aantal drinkwaterklanten van WML met een betalingsachterstand zijn middels een brief uitgenodigd deel te nemen aan telefonische interviews van ca. 30 minuten. Hier werd een vergoeding tegenover gesteld. De brieven zijn tijdens de huisbezoeken door een incasseerder van WML persoonlijk aan zestig klanten overhandigd. Het onderwerp van deze interviews is omschreven als de communicatie rondom de waterrekening (zie bijlage I). De uitnodigingen zijn verspreid in drie batches van twintig brieven. Wanneer er niet op de eerste batch gereageerd werd, zijn er nog eens twintig brieven verspreid, en hierna nog eens. In de laatste batch is ook de beloning voor deelname aan de interviews vergroot (een VVV-bon van €50,- i.p.v. €35,-). De brieven werden meegegeven bij een eerste of tweede huisbezoek, waarbij klanten herinnerd worden aan het betalen van de waterrekening. In een aanvullend gesprek met de incasseerder gaf zij aan dat klanten tijdens deze bezoeken doorgaans niet emotioneel reageren op het verzoek om de waterrekening alsnog te betalen. *‘Mensen hebben meestal wel vragen over hoe het bedrag is opgebouwd, maar zijn niet geïrriteerd of iets dergelijks’*, aldus de incasseerder. Daarnaast leken klanten wel open te staan voor het onderzoek. De incasseerder lichtte het onderzoek kort toe tijdens het huisbezoek, en ze gaf aan dat klanten vaak tegen haar zeiden: *‘Leuk, ik ga contact opnemen’*. Desondanks is er maar één aanmelding ontvangen, waarbij na reactie van de onderzoeker voor het inplannen van een datum (zowel via sms als telefonisch) er geen reactie meer is ontvangen van de klant. Hierdoor hebben er geen interviews met klanten plaatsgevonden.

De incasseerder gaf verder aan dat klanten tijdens de huisbezoeken geen opmerkingen hadden over de brief, en ook niet over het onderwerp van de interviews. Mogelijk reageerden klanten kort en positief op het verzoek om deel te nemen aan het interview om 'er vanaf te zijn', aldus de incasseerder.

1.3.3 Interviews sector

Om meer grip te krijgen op het klant- en sectorperspectief wat betreft waterarmoede problematiek zijn er vijf verkennende interviews georganiseerd met medewerkers van twee drinkwaterbedrijven: WML en Dunea. Deze interviews waren zowel met medewerkers in een meer strategische management functie, als met medewerkers betrokken bij de operationele zijde van het klantcontact. In onderstaande tabel is een overzicht van de interviews opgenomen.

Geïnterviewde	Datum
Afdelingshoofd Klantenservice WML	29-4-2021, via MS Teams
Manager Klant Contact Centrum Dunea	7-5-2021, via MS Teams
Incassomedewerkers WML – <i>dubbelinterview met 2 personen</i>	10-5-2021, via MS Teams
Monteurs WML – <i>dubbelinterview met 2 personen</i>	18-5-2021, via MS Teams
Medewerkers binnendienst en buitendienst Dunea – <i>dubbelinterview met 2 personen</i>	17-5-2021, via MS Teams

Tabel 1 Overzicht geïnterviewde voor verkenning waterarmoede.

De interviews betroffen semigestructureerd interviews met ruimte voor de onderzoekers om door te vragen over interessante onderwerpen. Ieder interview is opgenomen en daarna uitgewerkt in een verslag. Deze verslagen zijn gedeeld met de geïnterviewden ter goedkeuring, alvorens verwerkt te worden in voorliggend rapport. Alle interviews duurden ca. een uur.

2 Contextperspectief

In dit hoofdstuk wordt het begrip waterarmoede verkent. Wat is waterarmoede en wat zijn de belangrijkste oorzaken van dit fenomeen? Daarnaast wordt onderzocht hoe waterarmoede zich verhoudt tot reguliere- en in het bijzonder energiearmoede. Anders dan waterarmoede staat energiearmoede in Nederland al wel langer op de kaart, en zijn er ook meerdere studies gedaan naar de achtergronden en oplossingsrichtingen. Tot slot wordt ter illustratie van dit contextperspectief waar relevant ook een vergelijking met het buitenland gemaakt (België en het Verenigd Koninkrijk).

2.1 Wat is waterarmoede?

2.1.1 Waterarmoede versus waterschaarste

In de literatuur over waterarmoede wordt geen eenduidige definitie voor het begrip gehanteerd. Het begrip lijkt sterk gerelateerd te zijn aan het vaker gebruikte ‘waterschaarste’, waarbij waterarmoede hiervan een gevolg lijkt te zijn. Tot eind jaren '90 van de vorige eeuw werd met waterschaarste voornamelijk een fysiek drinkwater tekort aangeduid. Tegenwoordig staat deze vorm bekend als ‘first-order’ waterschaarste, ofwel een schaarste van de natuurlijke hulpbron water. De afgelopen decennia is dit begrip echter uitgebreid met ook een ‘second-order’ waterschaarste, waarbij het gaat om het hebben van onvoldoende sociale hulpbronnen om je aan te kunnen passen aan het eerst genoemde tekort (Ohlsson and Turton, 1999). Het meenemen van *adaptive capacity* (of: aanpassingsvermogen) om te kunnen omgaan met waterschaarste of om jezelf toegang te kunnen verschaffen tot water maakt het mogelijk waterschaarste breder te onderzoeken dan enkel op basis van de fysieke beschikbaarheid (Ohlsson and Turton, 1999).

Als gevolg van deze verbreding van het begrip waterschaarste met maatschappelijke componenten (de second-order waterschaarste), is ook het begrip waterarmoede verder verbreed. Er zijn verschillende auteurs die zich richten op het opstellen van een indexering van waterarmoede. Een bekende indexering van waterarmoede is bijvoorbeeld de *social water poverty index* opgesteld door Jemmali and Sullivan (2014). Zij proberen waterarmoede meetbaar te maken door inzicht te krijgen in de volgende componenten:

- de **beschikbaarheid** van voldoende bronnen om de bevolking te kunnen voorzien;
- de **toegang** die de bevolking heeft tot schoon drinkwater en sanitatie;
- de **capaciteit** om zowel drinkwater te kunnen betalen (inkomen per capita), als de capaciteit in termen van educatie, ongelijkheid in inkomen (gini-coëfficiënt¹);
- het **gebruik** van drinkwater in liters per dag voor verschillende doeleinden (zowel huishoudelijk als agrarisch en industrieel);
- en de **milieukwaliteiten** waaronder de waterkwaliteit en de druk op waterbeschikbaarheid (waterstress).

De bovenstaande waterarmoede-index bevat componenten gerelateerd aan zowel first-order vormen van waterschaarste (beschikbaarheid en milieukwaliteiten – voldoende water van goede kwaliteit) als second-order

¹ De Gini-coëfficiënt, ook wel Gini-index, is een statistische maatstaf van de ongelijkheid in een verdeling. De Gini-coëfficiënt wordt met name gebruikt als economische maatstaf om de ongelijkheid in inkomen of vermogen aan te geven, maar wordt ook gebruikt om andere vormen van ongelijkmatige verspreiding te meten.

vormen van waterschaarste (toegang, capaciteit en gebruik – socio-economische en politieke beschikbaarheid van water).

Deze brede blik op waterarmoede sluit aan bij internationaal geformuleerde definities van het begrip. Zo beschrijven Feitelson and Chenoweth (2002) waterarmoede bijvoorbeeld als een situatie waarin een natie of regio niet altijd de kosten van duurzaam schoon water voor alle ingezetenen kan betalen. Hier is het subject van de waterarmoede dus de natie of regio, en betreft waterarmoede het voorzien in voldoende water (first-order) en het betalen hiervan (second-order).

2.1.2 Nederlandse context

Wanneer we ons richten op een Nederlandse context lijken, gezien de constante beschikbaarheid van voldoende kraanwater van een goede kwaliteit, niet alle componenten van waterarmoede zoals genoemd door Jemmali and Sullivan (2014) relevant. De aanwezigheid van voldoende, kwaliteitsvol water betekent echter niet dat er op individueel niveau geen waterarmoede kan bestaan. Een definitie van waterarmoede die bij deze individuele omschrijving past is die zoals gebruikt door Van Vooren (2019). Hij beschrijft waterarmoede als “een situatie waarbij iemand geen toegang heeft tot voldoende water of tot kwaliteitsvol water dat voldoet aan zijn of haar basisnoden: voeding en hygiëne van het lichaam en de woning” (p.3). Dit omvat niet alleen het risico om afgesloten te worden van drinkwater, maar ook situaties waarbij men zo zuinig met kraanwater omspringt dat men niet of met de allergrootste moeite kan voorzien in deze elementaire behoeften (Van Vooren, 2019). Hierbij gaat het dus om de vraag in hoeverre alle individuele huishoudens in Nederland de *capaciteit* hebben om voldoende kraanwater tot hun beschikking te hebben voor huishoudelijk gebruik.

Binnen deze definitie is het individuele huishouden het subject van de waterarmoede. Het huishoudelijk watergebruik wordt hierin beschreven als het kunnen voldoen aan de basisnoden rondom voeding en hygiëne van lichaam en woning. Meer specifiek kan dit worden beschreven als het gebruik van kraanwater als 1) drinkwater; en als 2) huishoudelijk water. Drinkwater is de minst elastische watervraag en zelfs een mensenrecht. Afhankelijk van factoren als weersomstandigheden en activiteiten hebben mensen 1 tot 5 liter drinkwater per dag nodig. Huishoudelijk watergebruik betreft het water dat gebruikt wordt voor andere centrale aspecten van dagelijks gebruik zoals om te koken, te wassen (persoonlijke hygiëne), schoonmaken of de was te doen (Molle and Mollinga, 2003). Drinkwater kan daarnaast gebruikt worden voor religieuze doeleinden; voor recreatieve doeleinden (bijv. badje in de tuin); of voor natuur- of omgevingsdoeleinden (bijv. gebruik van drinkwater om de tuin te sproeien). Deze laatst genoemde vormen van gebruik vallen echter niet onder de basisbehoefte wanneer het gaat om huishoudelijk watergebruik.

2.2 In kaart brengen waterarmoede

In de literatuur worden verschillende methoden gebruikt om waterarmoede in kaart te brengen. Internationaal wordt bijvoorbeeld de *social water poverty index* door Jemmali and Sullivan (2014) gebruikt, waarbij de componenten beschikbaarheid, toegang, capaciteit, het gebruik van drinkwater in liters per dag, en de milieukwaliteiten (zie paragraaf 2.1.1) meetbaar worden gemaakt. Zoals eerder gesteld zijn echter niet alle componenten even relevant voor de West-Europese of Nederlandse context waarin waterschaarste (beperkte levering van water vanuit het drinkwaterbedrijf of beperkte beschikbaarheid) geen of weinig rol van betekenis speelt. In de context van het Verenigd Koninkrijk wordt waterarmoede door de Britse waterregulator Ofwat beschreven als een situatie waarin huishoudens meer dan 3% van het totaal besteedbaar inkomen kwijt zijn aan drinkwater- en rioolkosten (Ofwat, 2012). Ondanks dat deze ‘waterrato’ de betaalbaarheid van water integreert, blijft in deze methodiek vergaand waterbesparend gedrag door gebrek aan financiële draagkracht buiten beeld. Bij het in kaart brengen van

energiearmoede wordt om die reden een inkomen-kosten rato door het PBL gecombineerd met het zogenaamde betalingsrisico (zie Box 1).

Anders dan waar het gaat over energiearmoede – nader uitgewerkt in Box 1 - wordt waterarmoede in Nederland momenteel niet landelijk bijgehouden. Ook is er voor ons land geen grenswaarde vastgelegd voor de waterratio of het betalingsrisico. Dit vraagt om aanvullend onderzoek en institutionele afstemming. Het overnemen van de Engelse standaard van 3% ligt hierbij niet voor de hand, al was het maar omdat in dit percentage ook rioolkosten zijn opgenomen die in Nederland aan verschillende instanties betaald worden (drinkwaterbedrijf, waterschap en gemeente).

Box 1 – Het meten van energiearmoede

Energiearmoede

Een vorm van armoede die overeenkomsten vertoont met waterarmoede, maar die anders dan waterarmoede reeds enige jaren op academische, politieke en maatschappelijke aandacht mag rekenen, is energiearmoede. Er wordt van energiearmoede gesproken wanneer een huishouden onvoldoende toegang heeft tot energievoorzieningen in huis (Straver et al., 2020). Ook bij energiearmoede geldt dat het niet enkel gaat om het kunnen betalen van de energierekening, maar ook om het zo zuinig met energie omgaan dat het van invloed is op gezondheid en welzijn. Mensen die leven met energiearmoede kunnen zich geen of onvoldoende toegang verschaffen tot verwarming, verlichting en koken. Daarnaast kampt deze groep vaker met gezondheidsklachten (zowel lichamelijk als geestelijk) vanwege het wonen in een slecht geïsoleerde en/of geventileerde woning (Straver et al., 2020).

Energiearmoede wordt ook wel besproken als onderdeel van een ‘viciuze cirkel van problemen’ waarbij het gelinkt wordt aan algemene armoede, werkloosheid, hoge energiekosten, slechte gezondheid, sociale isolatie en slechte woonkwaliteit (Straver et al., 2020).

Metten energiearmoede

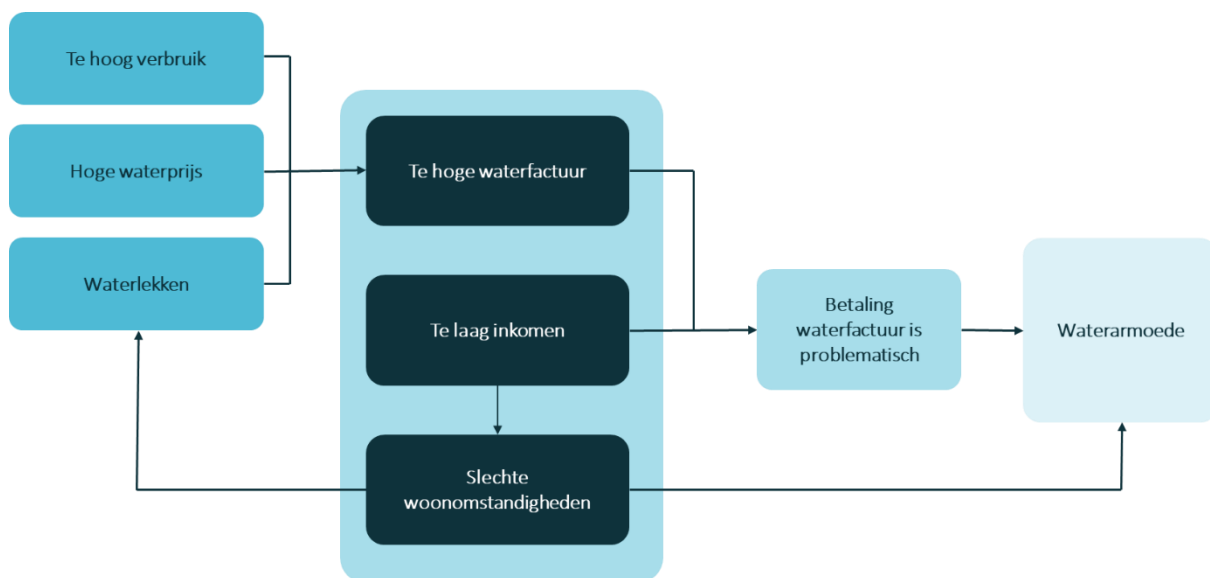
Vanwege zowel de sterke inhoudelijke overeenkomst en de methodische “voorsprong” is het interessant te kijken naar de verschillende manieren hoe energiearmoede in kaart wordt gebracht. Het bestaan van energiearmoede wordt gemeten aan de hand van verschillende indicatoren. De meest gebruikte indicator is de zogenaamde energieratio, oftewel het aandeel van de energiekosten in het totaal besteedbaar inkomen van een huishouden. Hierbij wordt uitgegaan van energiearmoede wanneer dit 10% of meer betreft. Echter hoeft een hoge energieratio niet altijd te betekenen dat er ook sprake is van algemene armoede: een hoger inkomen kan ook leiden tot een hogere energiebehoefte (of energie-intensieve leefstijl). Een aanvullende methode om energiearmoede vast te stellen die daarom vaak wordt gebruikt is het betalingsrisico. Er is sprake van een dergelijk risico als een huishouden na betaling van woon- en energiekosten onvoldoende budget overhoudt voor levensonderhoud (van Middelkoop et al., 2018, Straver et al., 2020). Middels een combinatie van deze indicatoren schat ook het Planbureau voor de Leefomgeving de energiearmoede in Nederland in (van Middelkoop et al., 2018).

Een indicator die naast het betalingsrisico ook wel wordt gebruikt is de betalingsachterstand voor de energierekening (Straver et al., 2020). Hierbij is de assumptie dat het hebben van een betalingsachterstand een signaal is voor energiearmoede. Uit onderzoek door het Nibud blijkt dat in 2018 de energierekening, na het betalen van de zorgverzekering, het vaakst blijft liggen (Schonewille and Crijnen, 2019).

Toch geldt ook voor energiearmoede dat het niet altijd goed in kaart te brengen is, ook niet met deze veelheid aan indicatoren. Zoals eerder genoemd wordt onder energiearmoede ook het vergaand besparen van energie geschaard, ofwel ‘onderconsumeren’. Hieronder vallen huishoudens die bijvoorbeeld ook in hartje winter bewust de verwarming niet aanzetten om energie te besparen. Deze vorm van energiearmoede wordt ook wel verborgen energiearmoede genoemd, en is derhalve moeilijk terug te vinden in de statistiek (Straver et al., 2020). Het EU Energy Poverty Observatory, die op Europese schaal energiearmoede monitoren, hanteren deze ‘verborgen’ aspecten door ‘een laag absoluut energieverbruik’ als indicator op te nemen, evenals ‘het onvermogen om het huis voldoende warm te houden’. Deze aspecten, samen met de energieratio en de betalingsachterstanden op energierekeningen, vormen voor hen de centrale indicatoren voor energiearmoede (EPOV, 2020).

2.3 Oorzaken waterarmoede in Nederland

Waterarmoede kan meerdere oorzaken hebben. Zoals eerder gesteld kunnen deze zowel liggen in de socio-economische capaciteit van een huishouden, als in de beschikbaarheid en toegang die een huishouden tot drinkwater heeft. Van Vooren (2019) vat de hoofdoorzaken van waterarmoede samen als het hebben van een te laag inkomen; een te hoge waterfactuur; en het hebben van slechte woonomstandigheden. In Figuur 1 zijn de factoren die bijdragen aan waterarmoede schematisch weergegeven. De drie genoemde hoofdoorzaken zullen in de hierop volgende paragrafen voor de Nederlandse context worden besproken.



Figuur 1 De oorzaken van waterarmoede, schematisch weergegeven. Eigen afbeelding op basis van Van Vooren (2019).

2.3.1 Waterarmoede door een te laag inkomen

Het is evident dat een te laag inkomen een zeer belangrijke oorzaak kan zijn voor waterarmoede. Ook in een rijk land als Nederland. In 2019 rapporteerde het Nibud dat Nederlandse huishoudens gemiddeld meer dan de helft van hun inkomen kwijt zijn aan de vaste lasten, inclusief water. Hierbij geldt hoe lager het inkomen, hoe hoger het aandeel dat gemiddeld op gaat aan de vaste lasten (Goderis et al., 2018). Een laag inkomen kan er toe leiden dat het moeilijk is de waterfactuur en/of vaste lasten te voldoen. In 2018 moest 6% van de bijna 7,4 miljoen huishoudens rondkomen van een inkomen op of onder de armoedegrens. Onder alleenstaande en eenoudergezinnen is dit percentage nog veel hoger, van deze huishoudens leefde in 2018 respectievelijk 12% en 16% op of onder de armoedegrens (SCP, 2018).

Om armoede te kunnen beschrijven gebruikt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de volgende definitie: *Mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden* (Goderis et al., 2018). Net als bij waterarmoede geldt hierbij ook dat hoe armoede er uitziet, plaatst en tijd afhankelijk is. Als gevolg hiervan kunnen vergelijkingen tussen landen of jaren/decennia dan ook niet zomaar gemaakt worden. Om de Nederlandse armoedegrens vast te stellen worden referentiebudgetten gebruikt. Wanneer het inkomen gelijk is aan of lager is dan deze referentiebudgetten wordt een huishouden geclassificeerd als arm. In de onderstaande Box 2 zijn deze budgetten verder toegelicht (waarbij het niet-veel-maar-toereikend (nvt)-budget als grenswaarde voor de armoede grens geldt).

Box 2: Inkomensvoorbeeld basisbehoefte

Onderstaand overzicht is opgesteld door het SCP ter beschrijving van de armoedegrens. In dit overzicht is een basisbehoeftebudget opgenomen voor een eenpersoonshuishouden. Dit budget bevat de minimale uitgave aan basale zaken zoals voedsel, kleding, wonen en andere vaste lasten. Tevens is er een overzicht van een *niet-veel-maar-toereikend (nvmt) budget* opgenomen dat ook minimale kosten voor ontspanning en sociale participatie meeneemt. Dit inkomensvoorbeeld geeft het *basis-* en *nvmt-budget* weer voor het besteedbaar inkomen. Dit is het inkomen na aftrek van belastingen en onontkoombare uitgaven zoals niet vergoede ziektekosten (Goderis et al., 2018).

Basisbehoefte budget

	€
Huur*	443
Gas*	60
Elektriciteit*	20
Water*	9
Telefoon, televisie en internet*	54
Verzekeringen*	45
Contributies en abonnementen	2
Vervoer	14
Kleding en schoenen	56
Inventaris	74
Onderhoud huis en tuin	24
Voeding	201
Was- en schoonmaakartikelen	6
Persoonlijke verzorging	21
Diversen	10
<i>Totaal minimaal noodzakelijke kosten</i>	<i>1039</i>
Niet-veel-maar-toereikend budget	
Contributies en abonnementen	18,5
Bezoek ontvangen	19,5
Op bezoek gaan	5,5
Vervoer	13,5
Vakantie/uitgaan	39
<i>Totaal inclusief sociale participatie en ontspanning</i>	<i>1135</i>

*Vaste lasten

Uit het inkomensvoorbeeld uit Box 2 (in dit specifieke geval eenpersoonshuishoudens) blijkt dat huishoudens die leven op of onder de armoedegrens een aanzienlijk deel van hun inkomen kwijt zijn aan vaste lasten (€631). Voor de huishoudens die leven van een basisbudget (onder de armoedegrens) of een nvmt-budget (armoedegrens) geldt dat

zij meer dan de helft van hun totaalinkomen kwijt zijn aan vaste lasten, dit is respectievelijk 61% en 56% van het totale inkomen. De kosten voor drinkwater zijn hier een relatief klein onderdeel van, maar kunnen door verschillende oorzaken van dit gemiddelde afwijken. Dit is verder toegelicht in paragraaf 2.3.2.

Inkomens tekort

Zoals gesteld leeft in 2018 6% van de Nederlandse huishoudens op of onder de armoedegrens, waarbij voor eenpersoonshuishoudens dus de grens geldt van €1135 per maand. Om inzicht te krijgen in hoeveel deze huishoudens te kort komen om aan het nvmt-budget te voldoen stelt het SCP een doorsnee tekort per huishouden op. Hierbij wordt een berekening gemaakt hoeveel een arm huishouden (op of onder de armoedegrens) jaarlijks te kort komt. Ten tijden van dit onderzoek zijn de cijfers voor 2018 nog niet gepubliceerd maar wel voor de voorgaande jaren. Hieruit blijkt dat een gemiddeld arm huishouden ca. €250 euro per maand te kort komt om te kunnen voorzien aan de basisbehoefte (nvmt-budget) (SCP, 2019a).

Armoede in Nederland

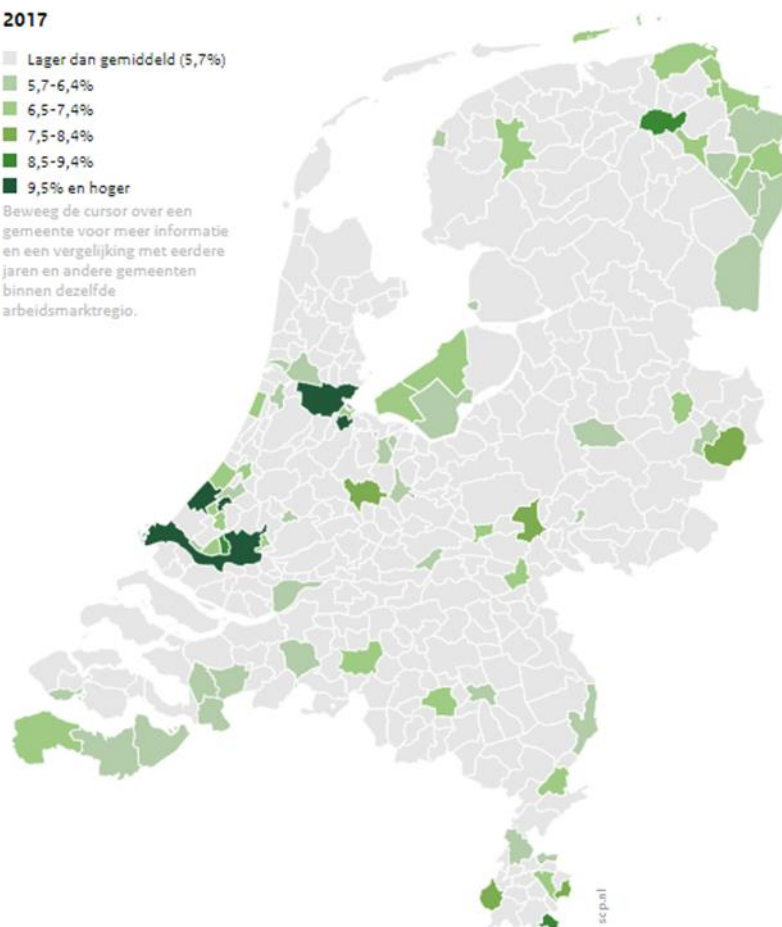
Wanneer we de spreiding van armoede in Nederland bekijken (Figuur 2) vallen een aantal dingen op. Armoede (d.w.z. het voorkomen van huishoudens op of onder de armoedegrens) komt percentueel vaker voor in (grote) steden en grensgebieden. In Figuur 2 is zichtbaar dat het percentage huishoudens dat op of onder de armoedegrens leeft hoger dan gemiddeld is in steden als Rotterdam; Amsterdam; Den Haag; Schiedam; Groningen; Enschede; Maastricht en Arnhem. Daarnaast vallen ook grensgebieden in Noord-Oost Groningen, Limburg en Zuid Zeeland op omdat zij percentueel meer huishoudens op of onder de armoedegrens huisvesten, evenals de Flevopolder.

Totaal

2017

- Lager dan gemiddeld (5,7%)
- 5,7-6,4%
- 6,5-7,4%
- 7,5-8,4%
- 8,5-9,4%
- 9,5% en hoger

Beweeg de cursor over een gemeente voor meer informatie en een vergelijking met eerdere jaren en andere gemeenten binnen dezelfde arbeidsmarktregio.



Top 10 armste gemeenten 2017

● Rotterdam	10,9%
● Amsterdam	10,5%
● 's-Gravenhage	10,3%
● Vaals	9,4%
● Schiedam	8,9%
● Groningen	8,6%
● Enschede	8,2%
● Maastricht	8,2%
● Arnhem	8,1%
● Kerkrade	7,7%

a Figuur 1 toont per gemeente het percentage en het aantal personen in huishoudens met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend criterium.

Bron: CBS (Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek '11-'17), SCP-bewerking

Figuur 2 Armoede per gemeente in procenten (SCP, 2019b)

Armoede ≠ waterarmoede

Inzicht in algemene armoede is, zoals gesteld, van waarde om een beeld te krijgen van waterarmoede. Het is echter per definitie niet hetzelfde. Zo kan het voorkomen dat huishoudens op of onder de armoedegrens niet perse te maken hebben met waterarmoede. Ingewikkelder is dat het omgekeerde ook geldt. Het hebben van een inkomen boven de armoedegrens betekent niet dat er geen waterarmoede kan bestaan. Door omstandigheden kan het toch lastig zijn de waterrekening te voldoen of kunnen huishoudens zich toch gedwongen voelen zo zuinig met water om te springen dat zij feitelijk niet in al hun behoeften kunnen voorzien. Dit kan ook wel verborgen waterarmoede worden genoemd. Hierbij gaat het om structurele omstandigheden en niet om eenmalige gebeurtenissen.

2.3.2 Waterarmoede door te hoge waterfactuur

Naast het hebben van een te laag inkomen wordt een te hoge waterfactuur gezien als een van de sleuteloorzaken van waterarmoede. Hoewel de kosten voor water binnen het totaalplaatje zoals geschetst in Box 1 relatief beperkt zijn, weten we uit voorgaand BTO-onderzoek dat 12% van de drinkwaterklanten, wat neerkomt op meer dan 900.000 huishoudens, aangeeft dat voor hen het betalen van de drinkwaterrekening soms moeilijk is. Voor 1% van de drinkwaterklanten (of ca. 77.000 huishoudens) is dit zelfs (heel) vaak moeilijk (Brouwer & Sjerps, 2018).

Hoe hoog de waterfactuur is hangt af van het watergebruik, maar kan daarnaast ook aanzienlijk verschillen per gemeente, afhankelijk van het drinkwaterbedrijf en de verdeling tussen vastrecht en variabel tarief. Zo blijkt uit het overzicht door Vewin (2021) dat de kosten voor het vastrecht minimaal €42,00 per jaar en maximaal €87,25 zijn. Deze kunnen daarnaast nog hoger uitvallen wanneer je in een tariefgebied woont waar een precariotarief wordt gerekend. Een precarioheffing is een belasting voor waterleidingen die door gemeentegrond lopen. Dit is een kostprijsverhogende factor. In totaal geldt er in Nederland in 65 gebieden een precariotarief, welke een minimum verhoging van €0,96 op het vastrecht per jaar kunnen betekenen (Delft) tot een maximum van €72,80 per jaar (Kaag en Braasem).

Gegeven deze variatie blijkt de gemiddelde uitgave van €9,00 per maand aan water zoals opgenomen in het basisbehoefte budget van het SCP (zie Box 1) accuraat. In Tabel 2 is te zien dat de maand prijs gemiddeld tussen de €6,49 en €11,19 per maand ligt voor een eenpersoonshuishouden. Voor deze berekening is hierbij uitgegaan van een gemiddeld gebruik van 46 m³ per jaar voor een eenpersoonshuishouden (Nibud, 2021 op basis van Vewin, 2019). Opvallend is hierbij wel dat voor bewoners in een precariogebied de prijs per maand veel hoger kan uitvallen. In Tabel 2 zijn per drinkwaterbedrijf steeds de tariefgebieden met de hoogste precariotarieven opgenomen. Uit de rekenvoorbeelden in deze tabel blijkt dat de maandprijs voor een eenpersoonshuishouden in precariogebieden een stuk hoger kan uitvallen, met een maximum van €16,46 per maand in Kaag en Braasem.

	2021							
	Algemeen tarief				Precario: maximum tarief			
Waterbedrijf	Vastrecht €/jaar	Variabel tarief €/m ³	Totaal per jaar voor 46 m ³ (incl. 9% btw)	Prijs per maand	(Max.) extra bedrag precario €/jaar	Totaal per jaar voor 46 m ³ (incl. 9% btw)	Prijs per maand	Tariefgebied
WBG	€ 52,15	€ 0,67	€ 90,29	€ 7,52	€ 24,04	€ 116,49	€ 9,71	Oldambt
WMD	€ 69,98	€ 0,63	€ 107,87	€ 8,99				
Vitens	€ 42,00	€ 0,64	€ 77,87	€ 6,49	€ 24,79	€ 104,89	€ 8,74	Wageningen
PWN	€ 53,93	€ 1,22	€ 119,95	€ 10,00	€ 29,22	€ 151,80	€ 12,65	Beverwijk
Waternet	€ 76,42	€ 0,83	€ 124,91	€ 10,41				
Dunea	€ 60,36	€ 1,00	€ 115,93	€ 9,66	€ 58,90	€ 180,13	€ 15,01	Noordwijk
Oasen	€ 75,00	€ 0,73	€ 118,15	€ 9,85	€ 72,80	€ 197,50	€ 16,46	Kaag en Braasem
Evides	€ 70,72	€ 0,86	€ 120,16	€ 10,01	€ 28,13	€ 150,82	€ 12,57	Dordrecht
Brabant Water	€ 69,84	€ 0,46	€ 99,19	€ 8,27				
WML	€ 87,25	€ 0,78	€ 134,31	€ 11,19				

Tabel 2 Bron: tarieven vastrecht, variabel tarief en maximale precario tarief 2021 op basis van Vewin (2021). Berekening eenpersoonshuishouden door de auteurs van dit rapport.

In de samenstelling van deze tarieven valt op dat juist voor kleingebruikers het vastrecht hoog uitvalt. Voor bijvoorbeeld een eenpersoonshuishouden is dit relatief hoog wanneer vergeleken met een groter gezin (die het vastrecht door meer gebruikers kunnen delen). Een belangrijke verklaring voor het berekenen van vastrecht per aansluiting en niet per persoon, is de informatie die drinkwaterbedrijven tot hun beschikking hebben over huishoudgrote. Vanwege privacy redenen hebben zij geen inzicht in het aantal mensen of bijvoorbeeld het aantal kinderen dat woonachtig is op een adres. Als gevolg hiervan zijn kleinere huishoudens zoals eenpersoonshuishoudens relatief duurder uit in de waterrekening.

Box 3 – Tariefopbouw Vlaanderen

De watertarieven zijn niet overal hetzelfde opgebouwd. Terwijl je in Nederland de factuur voor drinkwater betaald wordt aan het drinkwaterbedrijf en je via gemeentelijke en waterschapsbelasting betaald voor de afvoer en verwerking van afvalwater en riool, zit dit in veel landen bij het watertarief in berekend. Ook kan de prijsopbouw anders zijn, zo maken drinkwaterbedrijven in Vlaanderen gebruik van een gestaffeld tarief. De Watergroep maakt bijvoorbeeld gebruik van een basistarief en een comforttarief. Het basis tarief geldt voor 30 m³ per wooneenheid plus 30 m³ per lid van het huishouden per jaar. Wanneer je meer gebruikt valt dit gebruik onder het comforttarief dat hoger is dan het basistarief. Op basis van gegevens uit het Rijksregister bepaalt De Watergroep het aantal bewoners van een wooneenheid voor een bepaald jaar (De Watergroep, 2021b).

Factureren water

Water wordt voor huishoudens in de regel gefactureerd op basis van een voorschot. Dit voorschot wordt bepaald op basis van het gebruik van de afgelopen jaren. Aan het einde van het kalenderjaar wordt er een afrekening gemaakt waarbij de betaalde kosten verrekend worden met het werkelijk gebruik. Er zijn een aantal situaties waarbij de kosten op een andere manier berekend worden:

- **Woningen zonder eigen watermeter:** Veruit de meeste woningen in Nederland hebben een eigen watermeter, maar niet allemaal. Zo hadden nog ca. 100.000 huishoudens in het voorzieningsgebied van Waternet in 2016 geen eigen watermeter. Deze huishoudens betalen daarom niet voor hun gebruik, maar een bedrag op basis van de grootte van hun woning of kenmerken hiervan (ook wel eenheden genoemd door Waternet). Hierbij telt het aantal kamers, de grootte van de tuin en de aanwezigheid van een ligbad (Waternet, 2021).
- **Gas, water, licht inclusief:** Wanneer huishoudens in een huurhuis wonen zit gas, water en elektriciteit soms inbegrepen in de huur. Bij een inclusief huur bedrag betaalt de huurder een vast bedrag per maand aan de verhuurder en die betaalt daarmee vaste lasten zoals water. Wanneer een huurder verhuist wordt vaak een afrekening gemaakt en wordt het werkelijk gebruik verrekend met het betaalde voorschot. Uiteindelijk betalen ook huurders dus voor het gebruik van deze diensten, maar door de collectieve verrekening kan het wel zijn dat mogelijke besparingen op gas, water of elektriciteit minder makkelijk te herleiden zijn (en dus minder voelbaar zijn voor huishoudens).

Box 4 – Watermeters Engeland

Zoals eerder gesteld wordt in Engeland het percentage bewoners dat te maken heeft met waterarmoede berekend aan de hand van het percentage van de huishoudens dat meer dan 3% van het inkomen aan water en riolering kwijt is (Ofwat, 2012). Hierbij wordt er dus minder rekening gehouden met indicatoren als een betalingsrisico (zie paragraaf 2.2) of

waterbesparend gedrag om kosten te besparen. Dat er met de laatst genoemde indicator geen rekening gehouden wordt kan verklaard worden doordat een meerderheid van de bewoners geen eigen watermeter heeft en dus een algemeen bedrag betaald. Water besparen levert in zo een situatie geen financieel voordeel op.

De afgelopen decennia zijn de prijzen van drinkwater sneller gestegen dan de gemiddelde inkomens in Engeland en Wales. Als gevolg hiervan is het percentage van de huishoudens dat meer dan 3% van het inkomen aan water en riolering besteed de afgelopen jaren toegenomen. Zo gaven in 2009-2010 23,6% van de huishoudens in Engeland en Wales meer dan 3% van hun inkomen uit aan water en riolering. Bradshaw and Huby (2013) stellen dat er in Engeland en Wales een drietal factoren samenhangen met het type huishouden dat een grotere kans maakt op waterarmoede:

- **Type huishouden:** Waterarmoede verschilt sterk tussen verschillende typen huishoudens. Voornamelijk onder eenpersoonshuishoudens en alleenstaande ouders komt waterarmoede veel vaker voor dan onder koppels of twee-ouder gezinnen (Bradshaw and Huby, 2013).
- **Toeslagen en uitkering:** Wanneer een huishouden afhankelijk is van toeslagen of een uitkering om rond te komen is de kans dat de bewoner waterarmoede ervaart groter dan bij bewoners die hier niet van afhankelijk zijn (Bradshaw and Huby, 2013).
- **Watermeters:** 36% van de huishoudens in Engeland hebben een eigen watermeter. Opvallend is dat waterarmoede minder voorkomt bij bewoners met een eigen watermeter. Dit wordt deels verklaard doordat de bewoners met een eigen meter over het algemeen ook een significant lagere waterrekening hebben dan de bewoners zonder eigen watermeter. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat het hebben van een watermeter over het algemeen een keuze is. Bewoners voor wie dit gunstig zal uitpakken qua kosten, zijn mogelijk eerder geneigd een watermeter te laten installeren. Daarnaast zijn bewoners met een eigen watermeter mogelijk bewuster van hun watergebruik en meer geneigd water te besparen om zo kosten te besparen (Bradshaw and Huby, 2013).

2.3.3 Waterarmoede door slechte woonomstandigheden

Naast een te laag inkomen en een te hoge waterfactuur kunnen ook slechte woonomstandigheden samenhangen met waterarmoede. Om waterarmoede te voorkomen is het belangrijk dat een woning goede sanitaire voorzieningen (douche, bad, wastafels, toilet) heeft en een huishouden hier toegang toe heeft. Daarnaast is het van belang dat deze in een goede staat zijn om waterlekken, met een hoge(re) waterrekening tot gevolg te voorkomen.

Waterlekken

Kleine huishoudelijke lekkages lijken soms onbeduidend, maar hier kan veel water mee weglekken. Een lekkende kraan die bijvoorbeeld 10 druppels per minuut lekt, verliest jaarlijks bijna 2000 liter water. Wanneer het een constant lek is (enkele druppels per seconde), kan dit oplopen tot 35.000 liter per jaar. Een lekkende spoelbak in een toilet (het toilet blijft doorlopen) kan zelfs tot 25 liter per uur verbruiken. Dit staat gelijk aan ca. 220.000 liter per jaar (Waterbedrijf Groningen, 2021).

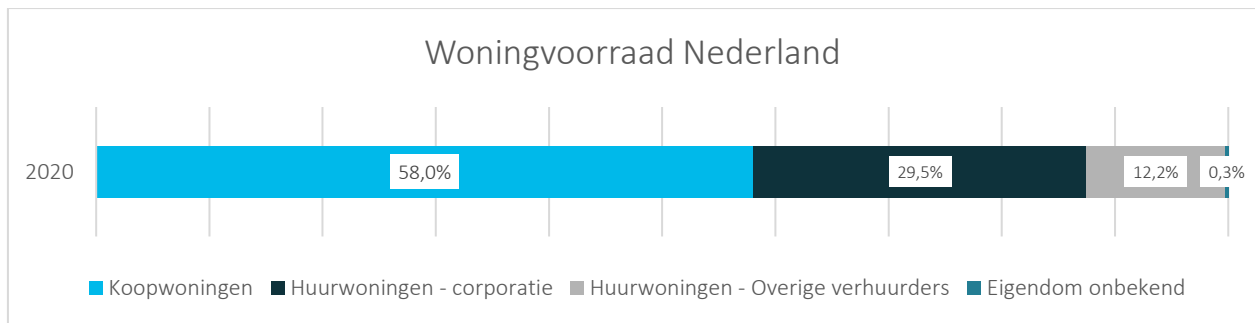
Kwaliteit sanitaire voorzieningen

Over de verbetering van de kwaliteit van woningen stelt het SCP dat deze de afgelopen tien jaar gestaag zijn verbeterd. Hierbij kijken zij naar kenmerken als de woninggrootte, het bouwjaar, het onderhoud en de kwaliteit van de woonbuurt. Problemen rondom sanitatie en/of lekken vallen hierbij onder onderhoud (Wennekers et al., 2018). Opvallend hierbij is dat koopwoningen over het algemeen een hogere kwaliteit hebben dan huurwoningen. Daarnaast worden koopwoningen vooral bewoont door huishoudens met een middeninkomen of hoog inkomen. Bewoners met een lager inkomen² wonen vaker in een huurhuis en relatief ook vaker in corporatiewoningen (Wennekers et al., 2018). Van de corporatiewoningen is het merendeel een sociale huurwoning. Hiervoor gelden maximale

² Hiermee werd in deze studie bedoeld op de 20% van het totaal aantal huishoudens met een laag inkomen.

inkomensgrenzen. Het aandeel bewoners met een laag inkomen dat in een sociale huurwoning woont is tussen 2012-2015 toegenomen met meer dan 20%. Daarnaast speelt hierbij de problematiek van het tekort aan sociale woningen. Huishoudens met lage inkomens die zijn aangewezen op een sociale huurwoning hebben te maken met wachtlijsten van vaak meerdere jaren.

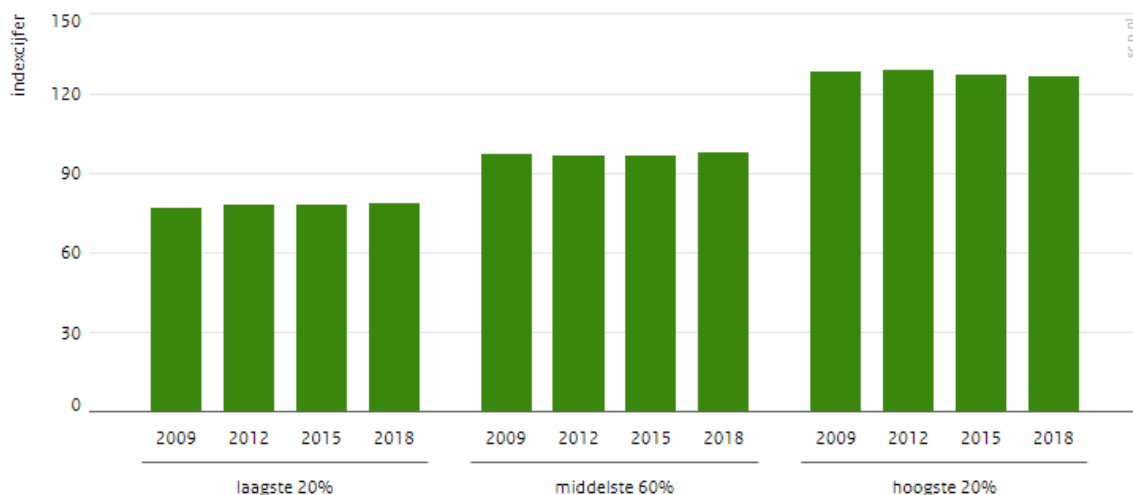
In Nederland waren in 2020 41,7% van alle bewoonde woningen huurwoningen. Hiervan werd 70,7% aangeboden door een woningcorporatie (29,5% van de totale woningvoorraad, zie Figuur 3).



Figuur 3 Woningvoorraad bewoonde woningen Nederland in 2020 (CBS, 2020).

Woonomstandigheden hangen samen met inkomen

Uit cijfers van het SCP (2018) blijkt dat de kwaliteit van woningen sterk samenhangt met het inkomen van de bewoners. In de onderstaande Figuur 4 is de kwaliteit van de woning weergegeven afgezet tegen een indexcijfer. Woningen met de gemiddelde kwaliteit scoren een 100 en woningen die daar onder of boven zitten scoren lager of hoger. Woonkwaliteit is hier geïndexeerd op basis van woninggrootte, het bouwjaar, de onderhoudsconditie en de kwaliteit van de woonbuurt. Ondanks dat dit dus breder is dan enkel onderhoudsconditie van sanitair, toont onderstaande figuur wel het verband tussen kwaliteit van de woning en armoede aan.



Bron: VROM/BZK (WoON'18)

Figuur 4 Woonkwaliteit is afhankelijk van inkomensklassen. Op de x-as de verschillende inkomensgroepen in Nederland als percentage van het geheel. Figuur op basis van 2018. (SCP, 2018)

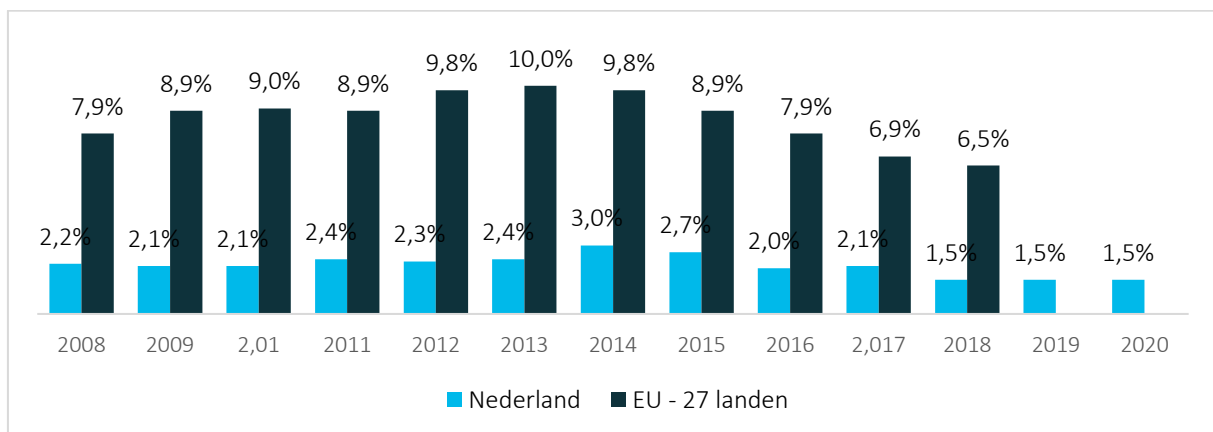
3 Dataperspectief

In dit hoofdstuk staan de data die inzicht geven in het fenomeen waterarmoede centraal. Hierbij gaat het niet alleen om het verkennen van data met betrekking tot betalingsachterstanden, maar ook om het in kaart brengen van een van de extreemste gevolgen van waterarmoede in Nederland: drinkwaterafsluitingen.

3.1 Betalingsachterstanden

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 kan het hebben van een betalingsachterstand een signaal zijn voor het voorkomen van energie- en/of waterarmoede. Betalingsachterstanden voor drinkwater worden mede gemonitord door het Energy Poverty Observatory (EPOV). Het EPOV (2020) hanteert vier indicatoren voor het in kaart brengen van energiearmoede (Box 1 – Energiearmoede). Drie van deze indicatoren richten zich uitsluitend op energie, maar één van die vier indicatoren is breder en gaat ook over drinkwater. Dit betreft het percentage huishoudens dat aangeeft een betalingsachterstand te hebben op de rekening van een of meerdere nutsbedrijven, gebaseerd op de vraag: *'In the last twelve months, has the household been in arrears, i.e. has been unable to pay on time due to financial difficulties for utility bills (heating, electricity, gas, water, etc.) for the main dwelling?'* (EPOV 2020). De data die het EPOV verzamelt over deze indicator bieden vanwege deze brede scope ook enig inzicht in de Nederlandse situatie wanneer het gaat over het niet kunnen betalen van de drinkwaterrekening.

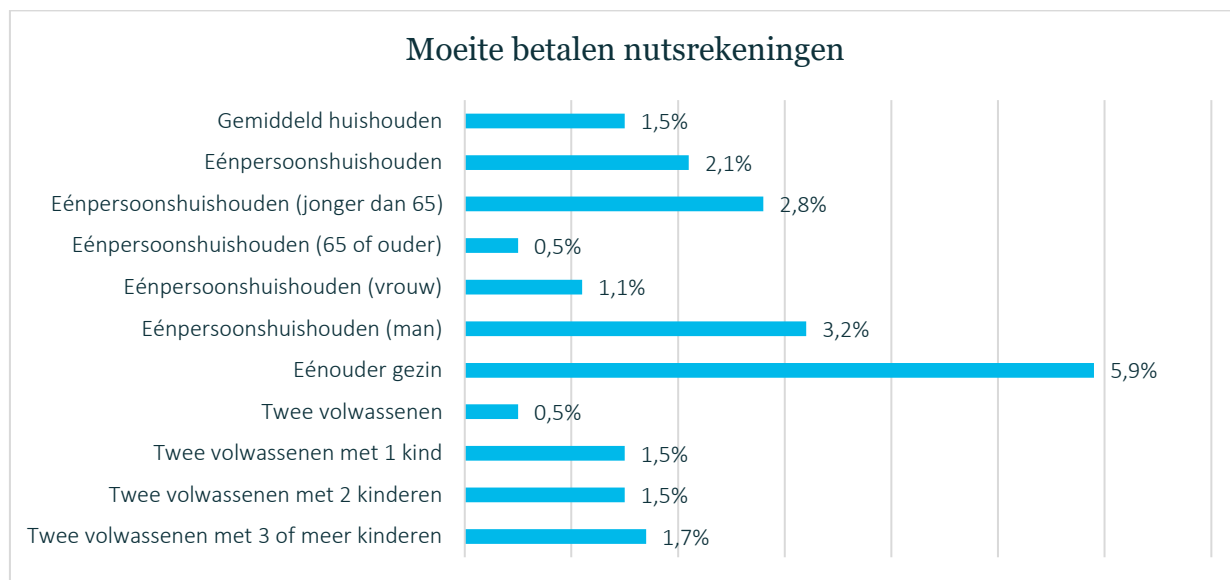
Wanneer we kijken naar Figuur 5 met data afkomstig uit het EU SILC-onderzoek³ dat gebruikt wordt door het EPOV dan zien we dat vanuit een Europees perspectief Nederland uitzonderlijk laag scoort. De afgelopen drie jaren was slechts 1,5% van de Nederlandse huishoudens niet in staat de rekening te voldoen van een of meerdere nutsbedrijven, waaronder aan het drinkwaterbedrijf, terwijl het Europese gemiddelde in bijvoorbeeld 2018 6,5% was. In datzelfde jaar – het laatste jaar waarvoor op dit moment de data beschikbaar zijn van alle EU landen - was het aandeel huishoudens met een betalingsprobleem in Nederland zelfs het laagst van alle EU-landen.



Figuur 5: Percentage huishoudens niet in staat tot het betalen van een of meerdere nutsrekeningen. Figuur op basis van EU SILC-onderzoek.

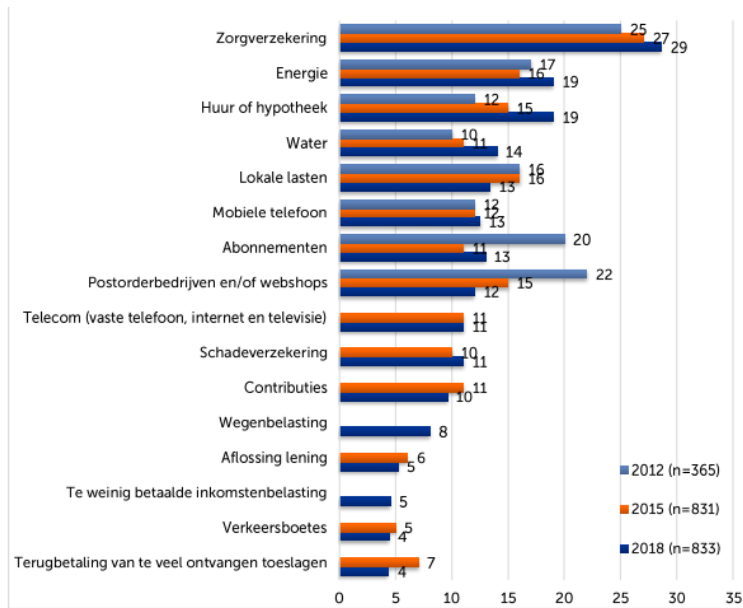
³ EU SILC staat voor European Union Statistics on Income and Living Conditions en is een enquête-onderzoek dat jaarlijks in alle landen van de EU wordt gehouden door EUROSTAT.

Per definitie gaan achter gemiddelden altijd subgroepen en individuen schuil. Figuur 6 laat zien dat er in Nederland één subgroep duidelijk uitspringt wanneer het gaat om betalingsproblematiek van rekeningen van nutsbedrijven: eenoudergezinnen met afhankelijke kinderen. In 2021 bestaan bijna 600.000 huishoudens in Nederland uit eenoudergezinnen (CBS, 2021). Daarnaast vallen in Figuur 6 eenpersoonshuishoudens bestaande uit een man op, evenals eenpersoonshuishoudens bestaande uit een persoon jonger dan 65 jaar. Deze subgroepen hebben relatief vaker moeite met het betalen van nutsrekeningen.



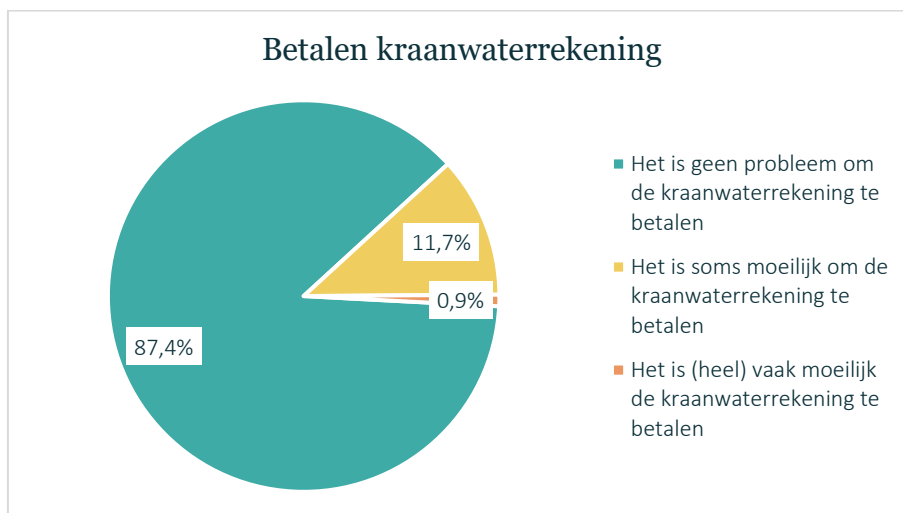
Figuur 6: Percentage huishoudens – uitgesplitst per subgroep - niet in staat tot het betalen van een of meerdere nutsrekeningen. Cijfers voor Nederland in 2019. Huishoudens met kinderen betreft afhankelijke kinderen. Figuur op basis van EU SILC-onderzoek.

Omdat de EPOV-data niet zijn uitgesplitst voor betalingsproblemen voor de verschillende nutsbedrijven is het interessant deze de spiegelen met de data die het Nibud verzamelt aangaande het betalen van nutsrekeningen. Uit onderzoek door het Nibud blijkt dat 32% van de Nederlanders in 2018 wel eens een rekening te laat betaalde. In onderstaande Figuur 7 is weergegeven welke rekeningen er te laat worden betaald. Hieruit blijkt dat de waterrekening op de vierde plek komt als het gaat om het te laat betalen van een rekening. Tussen 2012 en 2018 is het percentage mensen dat hun waterrekening wel eens niet betaalde gestegen van 10% tot 14% (van de mensen die wel eens een rekening te laat betalen) (Schonewille and Crijnen, 2019).



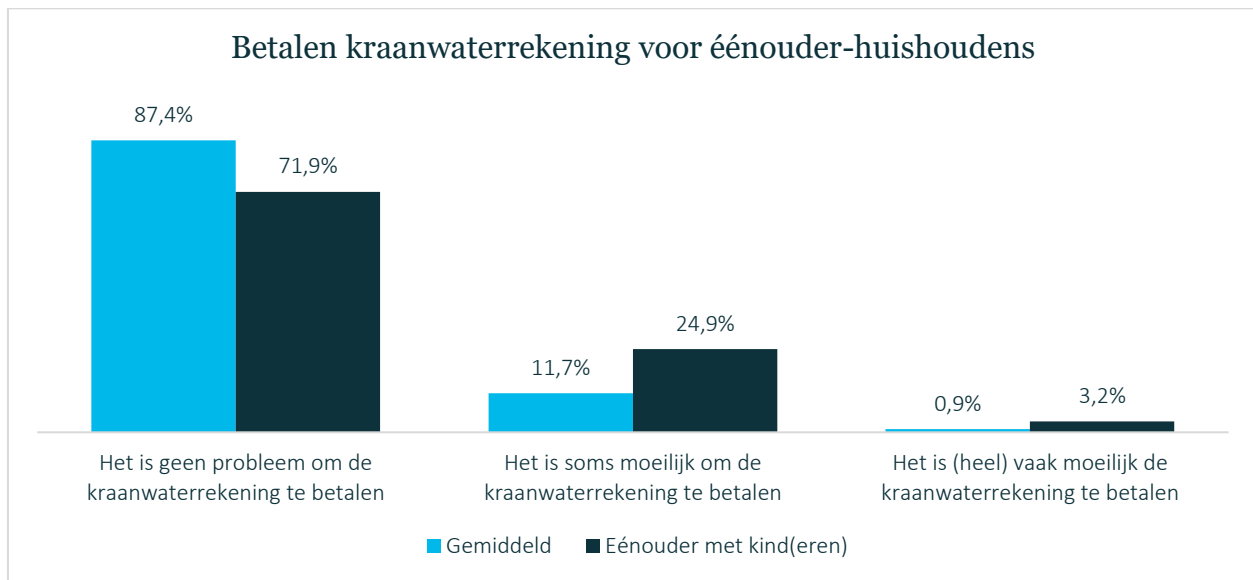
Figuur 7 Rekeningen te laat betaald. Respondenten konden meerdere antwoorden geven. Figuur overgenomen uit Schonewille and Crijnen (2019).

Verder kunnen we de bovenstaande inzichten vergelijken met het 2018 Klantperspectieven onderzoek (representatieve steekproef, n=3183), waarin er wel specifiek gekeken is naar het betalen van de waterrekening (Brouwer and Sjerps, 2018). Een van de vragen uit deze studie betrof de vraag: “Hoe moeilijk of hoe gemakkelijk is het voor uw huishouden om de kraanwaterrekening te betalen?” Figuur 8 laat zien dat 0,9% van de huishoudens het (heel)vaak moeilijk heeft om de kraanwaterrekening te betalen. Voor nog eens 11,7% van de Nederlandse huishoudens is dit soms moeilijk.



Figuur 8: De moeilijkheid van het betalen van de kraanwaterrekening. Figuur op basis van Klantperspectieven onderzoek. (Brouwer and Sjerps, 2018).

Ook in de 2018 Klantperspectief data valt op de maken dat eenoudergezinnen met kind(eren) het bovengemiddeld zwaar hebben om de kraanwaterrekening te voldoen: 3,2% van hen geeft aan dat dit (heel)vaak moeilijk is, en daarnaast een kwart (24,9%) geeft aan dat dit soms moeilijk is (zie Figuur 9).



Figuur 9: De moeilijkheid van het betalen van de kraanwaterrekening voor eenouder gezinnen en huishoudens gemiddeld. Figuur op basis van Klantperspectieven onderzoek (Brouwer and Sjerps, 2018).

Betalingsregelingen

Een andere indicator voor moeite met het betalen van de waterfactuur is het aantal betalingsregelingen dat getroffen wordt. Op basis van de cijfers van twee drinkwaterbedrijven (WML en Dunea, 13,4% van de Nederlandse huishoudens) blijkt dat er per 100.000 klanten in 2020 ongeveer 24 betalingsregelingen per week getroffen werden⁴. Hierbij moet wel gesteld worden dat, ondanks dat het afsluiten van een betalingsregeling een indicator kan zijn voor waterarmoede, dit ook kan samenhangen met andere factoren zoals het gemak/ de moeite die het kost dit te regelen, het moment van incasseren en de termijn waarop geïncasseerd wordt.

3.2 Incassotraject en afsluitingen

Hoewel Nederlandse drinkwaterbedrijven aangeven altijd terughoudend te zijn met afsluitingen, en het aantal afsluitingen absoluut dalende is, komen als gevolg van betalingsachterstanden toch nog jaarlijks duizenden huishoudens zonder water te zitten (Tweede Kamer, 2017). Voordat het zover komt en een klant wordt afgesloten doorlopen zij eerst het incassotraject van hun drinkwaterbedrijf. Als onderdeel van de voorliggende studie is middels een rondvraag binnen de groep 'Platform Klant en Markt' data omtrent het incassotraject en afsluitingen opgehaald bij de drinkwaterbedrijven. Deze data biedt geen compleet overzicht, maar met vijf van de tien bedrijven die samen ca. 55% van het totaal aantal klanten bedienen wel een beeld van de data⁵.

3.2.1 Incasso en afsluitingen

Hoewel het incassotraject er bij alle drinkwaterbedrijven anders uitziet, kan gesteld worden dat dit traject in de afgelopen jaren aan verschillende veranderingen onderhevig is geweest, waarbij het voornaamste is, dat voor veel

⁴ Hierbij is het gemiddeld aantal betalingsregelingen per week afgezet tegen het aantal huishoudens dat beide drinkwaterbedrijven voorzien. Hierbij waren bij Dunea cijfers voorhanden van januari – september 2020 en bij WML voor september – december 2020. Voor beide drinkwaterbedrijven was het gemiddeld aantal betalingsregelingen dat getroffen is per 100.000 huishoudens 24 per week. De gemiddelde bedragen verschillen wel bij de bedrijven: Voor WML is het gemiddelde bedrag waarvoor een betalingsregeling getroffen wordt over de genoemde periode 235 euro en voor Dunea 110 euro.

⁵ Oasen, WBG, WML, PWN en Vitens bedienen respectievelijk 4,4%, 3,7%, 6,3%, 9,1% en 31,3% van de Nederlandse klanten (benchmark cijfers 2020).

drinkwaterbedrijven de focus is komen te liggen op het sociaal incasseren (hierover meer in paragraaf 5.1.1). Dit heeft geleid tot een vermindering van het aantal afsluitingen. Uit een rondvraag onder drinkwaterbedrijven blijkt dat bij bijna alle drinkwaterbedrijven het aantal afsluitingen is gedaald tussen 2016 en 2019⁶. Ook is voor de bedrijven bij wie de cijfers hierover beschikbaar waren (WML en Vitens) het aantal incassobezoeken in deze periode flink gedaald. Bij de incassobezoeken zijn ook de afsluitbezoeken meegerekend. Afsluitbezoeken leiden niet altijd tot een afsluiting omdat klanten vaak de mogelijkheid krijgen alsnog te betalen (zie hoofdstuk 5 – Sectorperspectief).

Drinkwaterbedrijf	Incassobezoeken per jaar** <i>Vinden over het algemeen plaats na minimaal twee herinneringen.</i>	Afsluitingen per jaar	Correctie voor aandeel: per 77.883 huishoudens (1% van alle huishoudens in NL) <i>Meest recente data (2019 of gemiddeld)</i>
Oasen	Ca. 480 incassobezoeken in 2019, waarvan 40 afsluitbezoeken.	2016: ca. 400-500 afsluitingen 2019: ca. 150 afsluitingen	109 incassobezoeken (2019) 34 afsluitingen (2019)
WBG	Gemiddeld ca. 4200 incassobezoeken per jaar, waarvan ca. 200 afsluitbezoeken	2017: ca. 150 afsluitingen 2019: minder dan 100	Ca. 1135 incassobezoeken (gemiddeld) Minder dan 27 afsluitingen (2019)
WML	2017: 16.500 incassobezoeken 2019: 12.000 incassobezoeken, aantal inclusief afsluitbezoeken	2016: 512 afsluitingen 2019: 191 afsluitingen	1904 incassobezoeken (2019) 30 afsluitingen (2019)
PWN	Gemiddeld ca. 1000 incassobezoeken per jaar, waarvan ca. 300 afsluitbezoeken	2017***: 362 afsluitingen 2019: 129 afsluitingen	110 incassobezoeken (gemiddeld) 14 afsluitingen (2019)
Vitens	2016: 56.496 incassobezoeken 2019: 22.509 incassobezoeken, waarvan 2927 afsluitbezoeken	2016: 973 afsluitingen 2019: 1124 afsluitingen (waarvan 397 gerechtelijke afsluitingen)	719 incassobezoeken (2019) 36 afsluitingen (2019)

Tabel 3 Inventarisatie incassocontact en afsluitingen, cijfers opgehaald in de BTO Kring Platform Klant en Markt. *Op basis van de benchmark cijfers 2020. ** Aantal incassobezoeken is inclusief het afsluitbezoek. ***In 2016 heeft PWN alleen gerechtelijk afgesloten.

In de bovenstaande Tabel 3 is in de laatste kolom ook het aantal incassobezoeken en afsluitingen weergegeven, gecorrigeerd voor het aantal klanten dat drinkwaterbedrijven hebben. Dit geeft inzicht in de verschillen tussen de drinkwaterbedrijven. Opvallend is dat het aantal afsluitingen voor de verschillende drinkwaterbedrijven ongeveer gelijk lijkt te liggen, rond de 30 afsluitingen per 77.883 huishoudens (1% van de huishouden in Nederland). Het aantal incassobezoeken (incl. afsluitbezoeken) verschilt echter veel meer tussen de drinkwaterbedrijven. Zo geeft PWN aan ca. 110 incassobezoeken per 77.883 huishoudens af te leggen, terwijl het aantal bezoeken bij WML en WBG veel hoger ligt, respectievelijk 1904 (in 2019) en 1135 (gemiddeld per jaar) incassobezoeken. Een aspect dat hier mogelijk aan bijdraagt is het aantal incassobezoeken dat per klant wordt afgelegd. WML legt altijd twee incassobezoeken af voor dat er (eventueel) tot afsluiting overgegaan wordt (zie hoofdstuk 5). Als andere bedrijven slechts één bezoek afleggen is dit een mogelijke verklaring voor het genoemde verschil.

⁶ Vitens lijkt hierbij een uitzondering, echter is het 2016 cijfer excl. gerechtelijke afsluitingen en het 2019 cijfer inclusief gerechtelijke afsluitingen. Hierdoor is het dus ook mogelijk dat, wanneer voor 2016 ook de gerechtelijke afsluitingen meegenomen zouden worden, ook voor hen een daling in het aantal afsluitingen zichtbaar is.

Een nuance die bij deze cijfers gemaakt moet worden is dat zij niks zeggen over de grootte van de schulden die huishoudens hebben. Het startmoment voor de incassoprocedure lijkt voor de verschillende drinkwaterbedrijven te verschillen, waardoor de totale opstaande schuldenlast mogelijk sterk verschilt tussen bedrijven.

Daarnaast zijn ook regionale verschillen niet terug te zien in bovenstaande tabel. Zoals ook reeds zichtbaar in Figuur 2 is armoede problematiek regionaal geclusterd, waarbij er meer armoede lijkt voor te komen in grensregio's en grote steden.

4 Klantperspectief

In dit hoofdstuk wordt verkend wat het voor klanten zelf betekent om in een situatie van warmtearmoede te verkeren. Hierbij gaat het om mensen die moeite hebben met het betalen van de waterrekening, de waterrekening helemaal niet kunnen betalen, of zelfs van watertoevoer worden afgesloten door het langdurig niet betalen van de waterrekening. Daarnaast wordt de impact van armoede op het brein besproken.

4.1 Klanten en waterarmoede

Om een eerste beeld te krijgen van welk type klanten te maken heeft met waterarmoede, is in deze verkenning de incasseerders en monteurs van WML en Dunea gevraagd naar hun eigen ervaring. In wat voor soort wijken vinden incassobezoeken veelal plaats, en wat voor type klanten treffen zij achter de voordeur aan?

Incasseerders en monteurs van WML geven aan dat het grootste deel van de afsluitingen en incassobezoeken plaatsvindt in, wat zij beschrijven als, **achterstandswijken**. Vaak zien ze aan de woning dat er armoede speelt. *'Je ziet het aan kleine dingen, speelgoed in de voortuin, veel rommel in huis'*, aldus een monteur/incasseerder.

Toch is er ook een groep met betalingsachterstanden bij wie een gebrek aan geld minder lijkt te spelen. De incasseerders van WML schatten dit in op ongeveer 15% van de gevallen. Dit zijn in hun ervaring tevens de klanten die de meeste ophef maken over de aanmaningskosten. Een incasseerder geeft aan: *'Deze klanten bellen dan boos op naar de klantenservice om zich te beklagen over de kosten, terwijl ze het best lijken te kunnen betalen'*. Deze gevallen zijn deels klanten die eerder een **conflict met het drinkwaterbedrijf** hebben gehad. *'Zij willen dan niet betalen en laten het op een afsluiting aankomen'*.

Naast deze groepen herkennen de incasseerders van WML bewoners met een **taalbarrière** als groep bij wie waterarmoede voorkomt, al worden zij vaak goed ondersteund door de gemeente in het begrijpen en betalen van nutsrekeningen.

Een vierde groep die de incasseerders van WML herkennen zijn **klanten onder bewindsvoering**. Wanneer een drinkwaterklant onder financiële bewindsvoering staat zouden de incasseerders eigenlijk niet langs hoeven komen omdat de bewindvoerder de financiële zaken op orde houdt voor deze klanten. Wanneer een bewindvoerder de zaken niet goed regelt kan er echter alsnog een betalingsachterstand ontstaan. Bij deze klanten is het moeilijk uitleggen dat zij zelf hun bewindspersoon hierover moeten contacteren. Een incasseerder geeft aan: *'Zij zeggen dan "je moet bij m'n bewindspersoon zijn", maar als de bewindspersoon het niet goed regelt moet je hier [als klant] zelf achteraan gaan. Dat gaan wij [als drinkwaterbedrijf] niet doen'*. De incasseerders geven verder aan dat bij de aangewezen bewindspersonen (via de rechtbank) dit vaak goed loopt, maar bij zelf gekozen bewindspersonen niet altijd. Binnen het voorzieningsgebied van WML treffen zij bewindspersonen die groepen mensen vertegenwoordigen, maar zelf de zaken niet goed op orde hebben.

Verdere 'nieuwe' groepen die momenteel opvallen voor de medewerkers van de binnen- en buitendienst van Dunea zijn de gedupeerden van de **toeslagenaffaire** en de mensen die tijdens de coronacrisis hun baan in de **horeca** zijn kwijtgeraakt. Deze mensen lijken het vaak niet gewend te zijn schulden te hebben en nemen zelf contact op met het drinkwaterbedrijf. Zij zijn vaak heel blij als er een betalingsregeling getroffen kan worden.

Tot slot geven de medewerkers van zowel Dunea als WML aan te maken te hebben met '**vaste klanten**', die vaker

terug komen bij de incasso. *'De vaste klanten [met een betalingsachterstand] die hoor je niet, die nemen geen contact op'*, aldus een incasseerder. Het drinkwaterbedrijf probeert zelf via de incassoprocedures deze klanten te benaderen voor betaling(sregelingen).

4.2 Klantgedrag

Nu we een beeld hebben van het type klanten dat waterarmoede treft is het interessant te verkennen op welke manieren waterarmoede hen (mogelijk) beïnvloedt. Armoede heeft impact op het brein en het gedrag van mensen. In de volgende alinea's wordt deze impact toegelicht en wordt besproken hoe dit terug te zien is in de praktijk.

4.2.1 Armoede en de gevolgen voor het brein

Armoede is gerelateerd aan problemen op verschillende gebieden. Zo hebben arme mensen vaker te maken met chronische stress, overgewicht, chronische ziekten als diabetes mellitus type 2 en hart- en vaatziekten, maar ook met psychosociale problemen, opvoedproblematiek, problemen met leren en lagere kans op een opleiding (Mullainathan and Shafir, 2013, Loketgezondleven.nl). Deze problemen kunnen niet enkel verklaard worden door psychosociale variabelen zoals de leefomgeving of sociaaleconomische status, maar ook door factoren van psychologische aard.

Het leven in armoede heeft namelijk gevolgen voor het brein. Armoede is een vorm van schaarste: er is een tekort aan geld. Onderzoek laat zien dat schaarste ervoor zorgt dat het brein de aandacht focust op dat waar een tekort aan is. Tijdgebrek door een deadline op het werk bijvoorbeeld, helpt de aandacht focussen op de taak die af moet. Ook bij armoede (schaarste aan geld) wordt de aandacht gefocust op het tekort. Deze focus helpt met het omgaan met geldproblemen op de korte termijn. Iemand let daardoor bijvoorbeeld heel goed op de kosten bij het boodschappen doen. Deze focus heeft echter ook nadelen: mensen hebben geen oog voor andere zaken in het huidige moment, die zij wel belangrijk vinden, maar die niet gerelateerd zijn aan het tekort aan geld, zoals gezond eten, een sociaal praatje maken of voldoende bewegen. Daarnaast zorgt schaarste ervoor dat mensen geen oog hebben voor zaken op de lange termijn, die 'buiten de tunnel van aandacht liggen', zelfs al hebben deze zaken te maken met het tekort. Op de lange termijn kan bijvoorbeeld het inkomen doorgerekend worden, om te zien of men recht heeft op toeslagen (en deze dus niet terug hoeft te betalen aan het einde van het jaar). Wanneer er sprake is van schaarste in het huidige moment (aan tijd of geld) kunnen deze lange termijn keuzes soms buiten de tunnel van aandacht vallen, en daardoor niet of minimaal overwogen worden.

De oorzaak ligt in het brein. Zoals Shah et al. (2012) aangeven in hun vernieuwende theorie over schaarste belast schaarste de 'bandbreedte' van de hersenen, oftewel de cognitieve capaciteit die iemand heeft. Deze bandbreedte hebben mensen nodig voor het uitvoeren van 'hogere cognitieve functies', zoals weloverwogen keuzes maken, emoties beheersen, aandacht opbrengen, vasthouden aan goede voornemens en verleidingen weerstaan (het uitvoeren van zelfcontrole). Waarschijnlijk is een tekort aan bandbreedte ook herkenbaar: op momenten dat je heel druk bent met je werk en schaarste aan tijd ervaart, ben je bijvoorbeeld eerder geneigd om iets makkelijk (maar minder gezonds) te eten, ben je minder geduldig naar je kinderen, of neem je de auto in plaats van de fiets.

Er is echter een belangrijk verschil tussen schaarste aan tijd doordat je het te druk hebt en schaarste aan geld: Armoede is een chronische vorm van schaarste waar niet zelf voor gekozen is, en waar je ook niet uit kunt stappen, zoals wel het geval is bij bijvoorbeeld drukte op het werk. Dit maakt deze vorm van schaarste extra belastend voor de hersenen. Door deze overbelasting van de bandbreedte hebben mensen die in armoede leven continu het gevoel 'te veel aan hun hoofd' te hebben. Uit verschillende labstudies waarbij schaarste wordt gemanipuleerd en de ene helft van de deelnemers wel, en de andere helft van de deelnemers geen schaarste ervaart, blijkt dat deelnemers die schaarste ervaren significant lager scoren op bekende intelligentietesten (Mani et al., 2013). Deze afname in IQ score is gemiddeld 13 punten, en blijkt even groot te zijn als de afname in IQ score na een nacht niet slapen, zoals gemeten

in slaaponderzoeken (Mani et al., 2013). Uit een veldstudie onder Indiase boeren uit hetzelfde artikel blijkt ook dat wanneer het inkomen weer stijgt (na de oogst periode) en zij geen schaarste meer ervaren, de bandbreedte weer toeneemt en deze boeren beter scoren op intelligentietesten en cognitieve capaciteit testen dan tijdens een periode van schaarste (voor de oogst). Het gebrek aan bandbreedte is dus geen vaststaand gegeven of persoonlijkheidskenmerk van mensen die in armoede leven.

4.2.2 Watergebruik drinkwaterklanten

In Figuur 1 is te zien dat een te hoog watergebruik een oorzaak kan zijn voor waterarmoede. Het verlagen van het watergebruik zou voor klanten dus een strategie kunnen zijn om waterarmoede te voorkomen. Echter geven zowel de geïnterviewden van Dunea als WML aan geen directe aanwijzingen te zien dat armoedeproblematiek zich vertaalt naar aangepast gedrag van klanten, bijvoorbeeld door minder water te gebruiken. Hiervoor zijn ook weinig triggers vanwege de prijsopbouw van water, of met andere woorden: met het besparen van water besparen klanten niet veel geld (vanwege de vaste lasten in het watertarief). Wel horen geïnterviewden soms over combinaties met energie. Dan gaat het voornamelijk om mensen die bijvoorbeeld niet (lang) warm douchen. Maar ook dit is niet iets dat vaak terug lijkt te komen.

Ondanks dat incasseerders niet vaak een sterke mate van waterbesparing terug zien bij klanten, zien zij geregeld juist het tegenovergestelde terug: overdadig of andere vormen van schijnbaar onnodig of onlogisch watergebruik. Hierbij kan wel de opmerking gemaakt worden dat dit hen mogelijk ook meer opvalt vanwege het doel van hun bezoek (betalingsachterstanden bespreken) en het niet te stellen is hoe vaak dit werkelijk voorkomt. Hieronder enkele voorbeelden die genoemd zijn tijdens de interviews:

- **Overmatig watergebruik:** Tijdens de interviews werd beschreven hoe sommige huishoudens juist veel water lijken te gebruiken. Dit is vooral terug te zien in zwembaden in de tuin. Een monteur/incasseerder vertelt: *‘Sommige huishoudens kunnen hun waterrekening niet betalen, maar hebben wel enorme zwembaden in de tuin.’*
- **Cultureel bepaald watergebruik:** Geïnterviewden beschrijven verschillende mensen met een migratieachtergrond die, gezien hun armoedeproblematiek en moeite met het betalen van de waterrekening, vanuit het perspectief van de geïnterviewden irrationeel gedrag vertonen. Zo beschrijft een incasseerder klanten die het water altijd koken, omdat zij dat gewend zijn vanuit hun thuisland. Dit zorgt echter voor hogere energiekosten. Daarnaast zien zij mensen die enkel flessenwater drinken, wat een duurdere optie is dan het drinken van kraanwater.
- **Smetvrees:** Een andere factor die kan bijdragen aan het hebben van een hoge waterrekening is de dwangstoring smetvrees. Incasseerders beschrijven dat klanten met deze aandoening soms een hele hoge waterrekening hebben. Hierbij is het goed te vermelden dat smetvrees een zeldzame aandoening is. Mogelijk is deze wel relatief zichtbaar voor operationele medewerkers van drinkwaterbedrijven vanwege de directe link met drinkwatergebruik
- **Vaker thuis.** Mensen die in armoede leven zijn vaker werkloos (NIBUD, 2020), en daarom waarschijnlijk vaker thuis. Hierdoor gebruiken zij mogelijk ook meer water.

De manager Klantcontactcentrum van Dunea vraagt zich af in hoeverre klanten beseffen dat ze een grootgebruiker zijn en dat zij hun kosten zouden kunnen drukken door minder water te gebruiken. Het zou interessant zijn om te zien hoe klanten die moeite hebben met het betalen van hun waterrekening omgaan met hun watergebruik en of zij weinig, of misschien juist veel water gebruiken.

Naast overmatig of (ogenschijnlijk) irrationeel watergebruik is ook de balans tussen het niet kunnen betalen van de waterrekening en schijnbaar wel geld beschikbaar hebben voor andere dure producten of diensten een aspect dat terugkomt in de interviews met de twee drinkwaterbedrijven. *'Dan kom je bij de klant en dan hebben ze wel een enorme tv aan de muur of dure meubels'*, aldus een incasseerder. Vanuit de theorie van schaarste en de gevolgen die armoede voor het brein heeft is er een mogelijke verklaring te geven voor zowel overmatig watergebruik, als het geld anders besteden. Door de focus op de korte termijn en het gebrek aan zelfcontrole zullen keuzes veelal impulsief of gedachteloos worden gemaakt. Hierdoor zijn aantrekkelijke aanbiedingen en verleidingen moeilijker te weerstaan en zullen heuristische (simpele beslisregels), zoals de heuristiek van sociale bewijskracht ('al mijn burens hebben een zwembad in de tuin') een grotere rol spelen in de keuzes die mensen maken.

Een ander aspect dat kan bijdragen aan het niet kunnen betalen van de waterrekening (Figuur 1) zijn waterlekken ten gevolge van achterstallig onderhoud. Een lekkende kraan of spoelbak kan de kosten van de waterrekening flink opdrijven. Geïnterviewden van Dunea beschrijven dat zij werken met schattingen van de meterstand wanneer mensen geen meterstand doorgeven. Wanneer er een controle plaatsvindt en het werkelijk gebruik hoger blijkt te zijn kan er een hoge naheffing komen. In een extreem voorbeeld dat zij benoemen heeft een jarenlange lekkende leiding (*'Het water spoot eruit' aldus een monteur*) geleid tot een rekening van meer dan 40.000 euro. Ook uit een rapport over waterarmoede in Vlaanderen blijkt dat er onder mensen die in armoede leven vaker gebreken zijn aan huizen, waar lange tijd niets aan gedaan wordt (Van Vooren, 2019). Volgens Van Vooren (2019) is het plausibel dat een groot deel van deze woningen ook waterlekken of ontoereikende sanitaire installaties heeft. Dit zou hoge kosten voor het watergebruik tot gevolg hebben. Daarnaast zou het (laten) repareren van een kapotte kraan kunnen worden uitgesteld (of niet eens worden overwogen) door mensen die in armoede leven, door hun korte termijn focus op het tekort aan geld.

Tot slot is de schaamte die mensen met financiële problemen over het algemeen ervaren m.b.t. hun situatie een aspect dat het oplossen van waterarmoede vermoeilijkt. Uit een uitgebreid onderzoek met 100 diepte-interviews met mensen met schuldenproblematiek blijkt dat schaamte een barrière is die veel mensen ervan weerhoudt om contact op te nemen met een hulpverleningsinstantie. Het wordt veelal gezien als een vorm van falen om hulp te zoeken bij financiële problemen (Keizer, 2016). Klanten met financiële problemen zullen hierdoor niet gauw zelf hulp zoeken, tenzij zij geen andere uitweg meer zien of zij worden gestimuleerd van buitenaf, door professionals of de sociale omgeving (Keizer, 2016).

5 Sectorperspectief

In dit hoofdstuk wordt verkend wat de wijze is waarop verschillende drinkwaterbedrijven beleidsmatig met waterarmoede omgaan, en wat zij doen om het afsluiten van water als gevolg van financiële problemen van hun klanten te voorkomen. Hierbij is expliciet ook gekeken naar het perspectief van de professionals die contact hebben met betrokken klanten.

5.1 Waterarmoede als thema

Hoewel de term waterarmoede zelf niet of nauwelijks gebruikt wordt, komt uit de interviews wel het beeld naar voren dat de problematiek die hier mee samenhangt, en betalingsachterstanden en afsluitingen in het bijzonder, wel degelijk leeft binnen de individuele bedrijven. Dit komt deels voort uit hun wettelijke verplichting het afsluiten van huishoudens⁷ zo veel mogelijk te voorkomen (Drinkwaterwet art. 9), door de recente ontwikkelingen in de wet schuldhulpverlening (zie paragraaf 5.1.1), als door een gevoelde maatschappelijke betrokkenheid bij het onderwerp. De afgelopen jaren hebben beide bij dit onderzoek betrokken bedrijven (Dunea en WML) het aantal afsluitingen flink omlaag weten te brengen. Daarnaast is de procedure aangepast om structureel meer ruimte voor betalingsregelingen in te bouwen. Hierbij ligt de focus wel zeer sterk op het gevolg van waterarmoede dat deze bedrijven aan den lijve ondervinden: het voorkomen en omgaan met opstaande rekeningen. Wat de impact is op (het watergebruik van) klanten zélf, of hoe deze vorm van armoede verder invloed heeft op het gedrag van klanten is minder goed in beeld.

5.1.1 Waterafsluitingen

Wanneer een klant de drinkwaterrekening niet kan betalen is het afsluiten van water het zwaarste middel dat drinkwaterbedrijven zelf in kunnen zetten. Voordat een afsluiting in gang wordt gezet gaat een klant echter wel enkele wettelijk vastgelegde processtappen door. Zo moet het drinkwaterbedrijf eerst een betalingsherinnering sturen en proberen om het huishouden persoonlijk te benaderen. Als hierna de rekening nog steeds niet betaald is mag het bedrijf de levering van water staken. Wanneer het drinkwater voor een huishouden is afgesloten kunnen klanten een jerrycan of container aanvragen met voldoende water voor ten minste vier dagen (12 liter). In deze 4 dagen is het de bedoeling dat het huishouden contact opneemt met de gemeente over de afsluiting van het drinkwater en schuldhulpverlening. De gemeente gaat dan met het drinkwaterbedrijf in gesprek om de drinkwaterafsluiting ongedaan te maken (Rijksoverheid, 2020).

Filosofie afsluitingen: sociaal maatschappelijke functie

Tijdens de interviews blijken de geïnterviewden van beide drinkwaterbedrijven het afsluiten van water als middel met een sociaal maatschappelijke functie te zien. Ondanks dat drinkwater vaak een relatief kleine schuld is kan het de schuldhulpverlening wel attenderen op een probleemsituatie. Deze houding sluit aan bij de recent gewijzigde wet schuldhulpverlening (Rijksoverheid, 2021). Hierin wordt de signalerende functie van potentiële schuldeisers van vaste lasten (waaronder drinkwaterbedrijven) verder wettelijk geborgd. Hierdoor is het mogelijk dat drinkwaterbedrijven persoonlijke informatie van klanten aan gemeente doorgeven wanneer er een problematische betalingsachterstand ontstaat. Dit heeft als doel bewoners met betalingsproblemen vroegtijdig bij de gemeente in beeld te krijgen en schuldhulpverlening te kunnen bieden (Vewin, 2020). Het afdelingshoofd Klantenservice WML beschrijft hoe het niet afsluiten (of een opschorting zoals het geval is tijdens corona, zie paragraaf 5.1.2) kan leiden tot *struisvogelpolitiek*.

⁷ In de drinkwaterwet omschreven als kleingebruikers: consument of andere afnemer met een aansluiting waarbij de volumestroom van de levering van water niet meer bedraagt dan vijf kubieke meter per uur. Het afsluiten van kleingebruikers moet volgens de drinkwaterwet zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarnaast moeten drinkwaterbedrijven ook preventieve maatregelen nemen (Drinkwaterwet Art. 9).

Dit omdat de bestaande betalingsverplichtingen van kracht blijven en schulden dus feitelijk doorschuiven en oplopen. Het afsluiten van de watertoevoer wordt gezien als een middel om mensen te triggeren actie te ondernemen. Ook stellen de incasseerders van WML dat volgens hen het afsluiten van water in huishoudens zin heeft omdat het deuren opent bij de gemeente en andere instanties.

Box 5 – Incassoprocedure in Vlaanderen

In Vlaanderen is een aanvullende stap toegevoegd in de incassoprocedure, namelijk het installeren van een begrenzer. Wanneer een klant de drinkwaterrekening na aanleiding van een aangetekende aanmaning nog steeds niet betaald, wordt er een lokale adviescommissie in de gemeente/stad geraadpleegd. Deze kan bepalen het betreffende huishouden te voorzien van een digitale watermeter met 'begrenzing'. Deze begrenzing zorgt er voor dat er maximaal 50 liter per uur uit de kraan komt. Dit is gelijk aan vijf emmers water per uur. Veel huishoudelijke apparaten zoals een vaatwasser of boiler werken bij deze lage watertoevoer niet. Wanneer een huishouden ook na de installatie van deze begrenzer de oude facturen niet betaald, of geen plan wilt maken om deze te betalen kan de watertoevoer alsnog volledig worden afgesloten (De Watergroep, 2021a).

De manager van het Klantcontactcentrum van Dunea stelt daarnaast dat het afsluiten van de waterleidingen wordt gedaan vanuit drie belangrijke ideeën:

- **Veiligheid:** het risico op legionella beperken bij leegstaande of ongebruikte woningen
- **Het afdwingen van betaling:** de dreiging met een afsluiting is een belangrijke stok achter de deur voor het afdwingen van betalingen. Zo heb je ook klanten die wel geld besteden aan luxe artikelen, maar niet willen betalen aan water.
- **Rechtvaardig:** het is rechtvaardig als iedereen zijn steentje bijdraagt aan de voorziening van water. Bij andere producten is het ook niet toegestaan deze te gebruiken zonder te betalen. Wanneer niet iedereen betaald zouden de kosten ook bij anderen terecht komen.

Echter benadrukken de geïnterviewden van beide bedrijven dat er in het geval van afsluitingen altijd ruimte is voor coulantie en nuance bij het afdwingen van een afsluiting. Zo zou er altijd gewerkt worden vanuit de menselijke maat waarbij er o.a. gekeken wordt naar de omstandigheden achter de voordeur. Zo geven de geïnterviewde van Dunea aan dat er bij gezinnen met kinderen vrijwel nooit wordt afgesloten. Of er kinderen op het af te sluiten adres wonen weten drinkwaterbedrijven echter pas wanneer de buitendienst voor de incasso langs de deur gaat (vanwege privacy redenen mogen drinkwaterbedrijven geen zicht hebben op het wel of niet hebben van kinderen). Ook wordt er, vanuit een gezondheidsoverweging, geen water afgesloten tijdens hittegolven en hele warme weken.

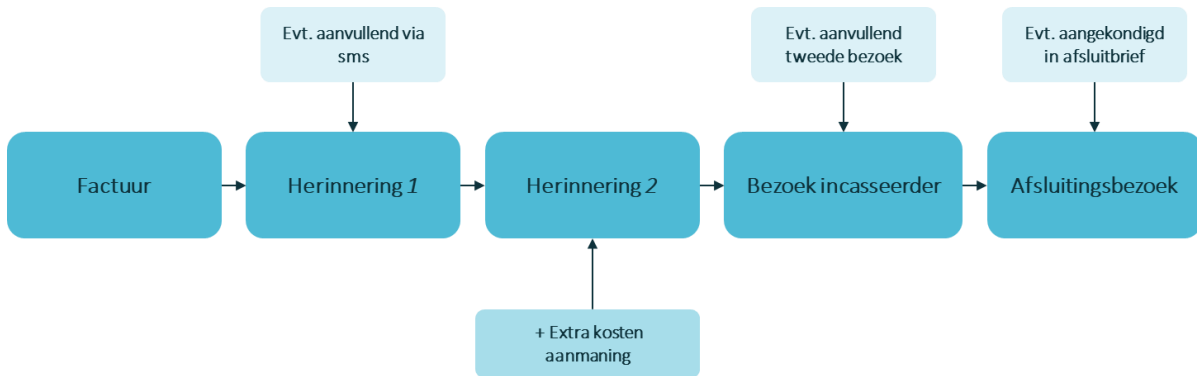
Box 6 – Reacties van klanten: Omgaan met agressie

Geïnterviewden geven aan het idee te hebben dat de reactie van klanten over de afgelopen jaren is veranderd. Voorheen hadden de binnen- en buitendienst veel meer dan nu te maken met boosheid. Zij beschrijven dat dit mogelijk een effect is van de betalingsregelingen die klanten nu geboden worden.

Wel blijkt uit de interviews dat het omgaan met agressie een uitdaging blijft voor incasseerders en monteurs van beide drinkwaterbedrijven. Binnenkort start er bij WML een pilot om te toetsen hoe het werkt als de incasseerders een overvalknop bij zich zouden hebben waarmee zij, met een druk op de knop, een geluidsopname kunnen maken van de situatie en de politie kunnen oproepen. *'Mensen worden (...) soms boos als we langskomen (...) vooral bij afsluitingen'*. In het geval van een afsluiting moeten bewoners alles betalen of ze worden afgesloten. Soms roept dit agressie op.

Incassoproces

Ondanks dat een aantal onderdelen van het incassoproces wettelijk zijn vastgelegd alvorens een afsluiting mag plaatsvinden, kan de gang van zaken in het incassoproces per drinkwaterbedrijf verschillen. In de kern bevatten alle processen de onderstaande stappen (Figuur 10), al komt hier soms een herinnering via sms bij (bijv. Vitens) of bezoekt de incasseerder de klant twee keer alvorens er een afsluitbezoek plaatsvindt (bijv. WML).



Figuur 10 Incassoprocedure. Uitsluitend bij uitblijvende medewerking klant.

De incassoprocedure wordt veelal ingericht en uitgevoerd door de drinkwaterbedrijven zelf. Deze start met het sturen van de factuur of innen van de automatische incasso en eindigt in het meest extreme geval – wanneer er niet betaald wordt of een er geen betalingsregeling wordt getroffen - met een afsluiting. Wanneer een afsluiting niet mogelijk is kan er ook een deurwaarder ingeschakeld worden. Dit is echter niet opgenomen in dit overzicht. Drinkwaterbedrijven hebben vaak zelf incasseerders in dienst die de incassobezoeken afleggen. Tijdens deze bezoeken zijn er een aantal aspecten die van belang zijn in ogenschouw te nemen. Onderstaande punten worden in algemene zin beschreven op basis van interviews met Dunea en WML. Mogelijk wijkt de individuele situatie bij andere drinkwaterbedrijven hiervan af.

- **Sociaal incasseren:** Drinkwaterbedrijven zetten zich in voor sociaal incasseren. Dat wil zeggen incasseren waarbij afsluiten bij voorkeur wordt voorkomen en er oog is voor de situatie van de klant. Het treffen van betalingsregelingen en vroegsignalering van betalingsproblemen zijn onderdeel van deze strategie. Vanuit deze filosofie is een opschorting van genoemde processtappen altijd mogelijk n.a.v. contact met de klant, gemeente en/of de schuldhulpverlener.
- **Schuldhulpverlening en vroegsignalering:** Klanten krijgen bij een incassobezoek een aanbod in contact te komen met de Schuldhulpverlening (SHV) bij de gemeente. Over het algemeen geldt dat de regelgeving m.b.t. het incasseren is geïntensiveerd. Zo is vroegsignalering opgenomen in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WSG). Wanneer drinkwaterbedrijven een convenant hebben gesloten met de individuele gemeentes in hun voorzieningsgebied kunnen zij hier aanklaarten wanneer een afsluiting dreigt. Het idee is dat gemeentes deze signalen ontvangen en vroegtijdig acteren en helpen waar nodig als zij vanuit meerdere instanties een signaal ontvangen over een specifiek huishouden.
- **Betalingsregeling:** Klanten krijgen de mogelijkheid een betalingsregeling te treffen door bijvoorbeeld in termijnen te betalen. Uit de interviews blijkt dat hier voorheen minder mogelijkheden toe werden geboden. Zo geeft de binnendienstmedewerker van Dunea aan dat klanten in meerdere termijnen

mogen afbetalen en ook maandelijks mogen betalen in plaats van alleen per kwartaal. Dit zorgt ervoor dat de bedragen kleiner, op voorspelbare momenten worden afgeschreven net zoals bijvoorbeeld de kosten van de huur of telefoonabonnement. Hierdoor zouden klanten makkelijker kunnen betalen. Deze versoepeling wat betreft betalingsregelingen is onderdeel van sociaal incasseren. Deze mogelijkheid wordt momenteel enkel geboden aan klanten met een betalingsachterstand.

- **Watervoorraad:** Bij afsluiting wordt de klant in de gelegenheid gesteld een beperkte watervoorraad aan te leggen. De monteurs van WML geven aan dat klanten in staat worden gesteld om een voorraad aan te leggen in het bad of in pannen. In de afsluitingsbrief -waarin wordt aangekondigd dat het water zal worden afgesloten- wordt klanten ook de mogelijkheid geboden flessen aan te vragen om een watervoorraad aan te leggen. De monteurs van WML geven aan dat hier echter haast nooit gebruik van wordt gemaakt.
- **Ter plekken betalen:** Incasseerders en monteurs vanuit WML en Dunea hebben beiden een pinautomaat bij zich als zij de klanten aan huis bezoeken. Hierdoor kunnen ze klanten de mogelijkheid bieden om ter plekken de openstaande rekeningen te voldoen of een aanbetaling te maken voor een betalingsregeling. Klanten wordt ook altijd tot vlak voor de afsluiting de mogelijkheid geboden alsnog te betalen. Hierdoor kan een afsluiting van het water worden voorkomen. Als klanten tot het laatste moment wachten dan worden er echter wel voorrijdkosten gerekend. Geïnterviewden van WML schatten in dat ca. 50% van de klanten bij wie zij aan de deur komen voor een afsluitingsbezoek op dat moment alsnog betalen. De monteurs geven klanten ook de kans dit nog te organiseren. *‘Soms gaan klanten een pasje halen bij familie of vrienden (..) dan sta je ook wel eens een tijd te wachten.’*
- **Branchevereniging:** Om het incassoproces verder te kunnen verbeteren is de drinkwatersector ook vertegenwoordigd als lid van de branchevereniging voor schuldhulpverlening, beschermingsbewind en sociaal bankieren, de NVVK. Als actief lid denkt o.a. WML mee hoe de schuldhulpverlening verbeterd zou kunnen worden. Vanuit de NVVK is ook meegedacht over de recente aanpassingen van de Wet gemeentelijke schuldhulp.
- **Communicatie met specifieke groepen:** Uit de interviews blijken Dunea en WML de afgelopen jaren bezig te zijn geweest met de toegankelijkheid van hun communicatie m.b.t. specifieke doelgroepen. Zo heeft WML contact gelegd met de Stichting Lezen en Schrijven, aangezien er een sterke relatie bestaat tussen laaggeletterdheid en armoede. Samen met de Stichting Lezen en Schrijven is er gekeken hoe de communicatie beter kan. Er zijn brieven aangepast, de website is verduidelijkt en hulpmiddelen zijn gevisualiseerd. Dunea heeft op haar beurt de communicatie ingericht om ook haar internationale klanten te bedienen. In het voorzieningsgebied wonen veel expats en seizoenarbeiders. Deze groepen beheersen het Nederlands vaak niet en daarom wordt alle communicatie nu ook in het Engels aangeboden.

Box 7 – Expertise incasso en afsluitingen

Tijdens het interview met de monteurs van WML blijkt het afsluitingswerk een aparte categorie te zijn in het dagelijks werk van de monteurs. Om dit beter in te kunnen passen in de activiteiten van de monteurs loopt er sinds enige tijd bij WML een pilot om een aantal monteurs vrij te maken voor speciale klussen zoals afsluitingen (maar ook met betrekking tot bijv. fraude of hennep kweek). Voorheen kon een monteur tijdens een afsluiting altijd weggeroepen worden voor een spoedklus, zoals een lekkage. Hierdoor kwam de incasseerder alleen te staan op een adres waar eigenlijk een afsluiting plaats zou vinden. Dit kan leiden tot vervelende situaties en het doorschuiven en opstapelen van afsluitingen, aldus de monteurs. Ook wisten de monteurs niets over de klant. *‘We bouwen nu [dankzij de pilot] een historie op en weten waar we op moeten letten of*

waar lastige klanten wonen'. Dit helpt volgens de monteurs bij het goed inschatten van de situaties waar ze in terecht komen. Voorheen kwamen ze aan de deur zonder de geschiedenis van een klant te kennen. 'Als je als klant iemand aan de deur krijgt die alleen een bedrag noemt en helemaal geen uitleg geeft is dat vervelend'. Geven de monteurs aan beter te weten wat er speelt bij klanten en kunnen zij ook het handelen van het waterbedrijf beter toelichten.

5.1.2 Afsluitingen en corona

Naar aanleiding van de coronacrisis is er aan het begin van de pandemie sector-breed door de Nederlandse drinkwaterbedrijven afgesproken om het afsluiten van water op te schorten. Dit om iedereen toegang te kunnen verschaffen tot sanitatie⁸. Momenteel lijken sommige bedrijven af en toe weer af te sluiten, waar anderen dit ten tijden van de interviews (zie Tabel 1) nog niet deden. Zo geeft Dunea aan af en toe een woning af te sluiten waar wel bewoning is: *'Daar zien we dan in de regel dat de afsluiting van heel korte duur is en er wel een snelle betaling of betalingsregeling volgt'*. Leegstaande woningen zijn gedurende de gehele crisis uitgesloten van het opschorten van afsluiten, ook vanwege het risico op legionella.

Uit het interview met de Manager van het Klantcontactcentrum van Dunea komt naar voren dat Dunea milder is geweest in het afsluiten van wateraansluitingen tijdens de coronacrisis. In het begin van de pandemie zagen ze geen veranderingen in het aantal betalingsachterstanden, etc. De afgelopen maanden zijn er wel meer vragen over hoger waterverbruik. Dit hoge gebruik kan verklaard worden doordat mensen meer thuis zijn. Water wordt verrekend met een voorschot en soms merk je dus pas na een tijd dat je misschien duurder uit bent. Ook komen in het klantcontactcentrum de laatste maanden meer vragen binnen over betalingsregelingen en het aanpassen van voorschotten.

5.2 De aanpak van waterarmoede

Om waterarmoede en bijbehorende problematieken zoals armoede of achterstallig onderhoud te kunnen aanpakken zijn Nederlandse drinkwaterbedrijven de afgelopen jaren verschillende initiatieven gestart (bijvoorbeeld verbreding van betalingsmogelijkheden of aanpassen van de communicatie voor laaggeletterden, zie paragraaf 5.1.1). Zoals in de voorgaande paragrafen besproken gebeurde dit voornamelijk individueel, per drinkwaterbedrijf. Daarnaast zijn er ook sector brede ontwikkelingen kenbaar (zoals sociaal incasseren) en initiatieven in samenwerking met gemeenten of andere lokale instanties (vaak middels convenanten).

Op basis van de inzichten in dit rapport kunnen er een aantal elementen worden genoemd die zouden kunnen bijdragen aan een verdere aanpak van waterarmoede. Deze elementen, zowel afgeleid uit de literatuur als de praktijk zijn samengevat in Box 8 en vormen een eerste verkenning voor een verdere optimalisatie van de klantroute.

⁸ Daarnaast is de incassoprocedure in die zin veranderd dat het incassobezoek niet meer persoonlijk gebeurt, maar dat incasseerders slechts een brief afleveren met hierin de betreffende informatie of bellen.

Box 8 – Aanpak waterarmoede

De volgende elementen, gebaseerd op inzichten uit dit rapport en aanvullend literatuuronderzoek, zouden kunnen bijdragen aan het verminderen of voorkomen van waterarmoede:

- **Korte betalingstermijnen.** Zoals in paragraaf 4.2 beschreven, is de focus van mensen die in armoede leven gericht op de korte termijn, en op het (oplossen van het) gebrek aan geld. Lange betalingstermijnen, of hoge boetes op de lange termijn zullen buiten het aandachtsgebied vallen en daarom niet effectief zijn in het stimuleren van het betalen van de waterrekening. Het is daarom van belang om de betalingstermijnen kort te houden, zodat deze binnen de tunnel van aandacht vallen.
- **Fouttolerantie.** Wanneer mensen in armoede leven dan kunnen we ervan uitgaan dat zij een keer (of meerdere keren) een rekening niet zullen betalen. Als op korte termijn al een flinke boete zou worden gegeven, dan heeft de 'fout' (het niet betalen van de rekening) te grote consequenties, waardoor mensen nog meer in de problemen komen. Een suggestie die Mullainathan and Shafir (2013) doen is om ervan uit te gaan dat mensen fouten maken. Alle mensen maken fouten, dus dan kunnen we er maar beter voor zorgen dat de gevolgen van deze fouten binnen de perken blijven, dit noemen zij 'fouttolerantie'. Het lijkt effectiever om de gevolgen van het niet betalen van een rekening beperkt te houden door de boetes laag te houden.
- **Duidelijk stappenplan.** Daarnaast lijkt het, vanwege een tekort aan mentale ruimte ten tijden van stres, van belang om heel duidelijk de stappen te communiceren die de klant kan nemen om de rekening alsnog te betalen of uitstel te krijgen, of om er in een vroeg stadium hulp bij aan te bieden (eventueel van externe hulpverleners). Bij het aanbieden van hulp is het van belang om rekening te houden met gevoelens van schaamte.
- **Sociaal tarief en waterscan.** In Vlaanderen wordt er een sociaal tarief gerekend voor bepaalde doelgroepen die moeite hebben met het betalen van de waterrekening (Van Vooren, 2019). Zij krijgen een korting van 80% op het normale tarief. Deze 'beschermden klanten' kunnen ook een gratis waterscan laten uitvoeren door het drinkwaterbedrijf waarbij er onder andere wordt gekeken naar of en waar de klant water kan besparen, waarbij uitleg wordt gegeven over de stand van de watermeter en er getest wordt op lekken (Vlaanderen.be).
- **Omgaan met schaamte bij klanten:** Zoals in paragraaf 4.2 besproken kan schaamte van invloed zijn op gedrag. Schaamte kan mogelijk ook een reden zijn waarom klanten van een drinkwaterbedrijf vaak niet zelf contact opnemen met het drinkwaterbedrijf wanneer zij de waterrekening niet kunnen betalen. Uit interviews onder klanten die moeite hebben met het betalen van de waterrekening blijkt dat klanten soms ontkennen bezoek te hebben gehad van een incasseerder, terwijl dit wel als zodanig in het systeem van het drinkwaterbedrijf geregistreerd staat (Ganpatsing, 2016). Schaamte speelt mogelijk een rol in het ontkennen van een incassobezoek wanneer hier naar gevraagd wordt door een onderzoeker. Een relevante suggestie uit ditzelfde onderzoek is om een zogenaamde 'klant-helpt-klant community' op te zetten, waarbij klanten elkaar anoniem tips en advies kunnen geven bij vragen over de waterrekening, incassoprocedures en schuldhulpverlening (Ganpatsing, 2016). Mogelijk speelt schaamte bij een dergelijke peers-groep minder een rol, dan wanneer er contact gezocht wordt door een onderzoeker of medewerker van een drinkwaterbedrijf.
- **Inzichten uit effectieve interventies bij energiearmoede:** Hoewel er, voor zover wij weten, op het gebied van waterarmoede nog geen effectieve interventies bestaan die bijdragen aan het verlagen van de waterrekening, is er meer bekend over effectieve interventies op het gebied van energiearmoede, die de energierekening kunnen verlagen. Uit een onderzoek naar de effectiviteit van interventies gericht op het verlagen van energiearmoede komen een aantal werkzame elementen naar voren (Straver et al., 2017). Eén van deze elementen is het vinden van de intrinsieke motivatie van een huishouden, en het energieadvies daaraan koppelen. Geld is altijd een belangrijke drijfveer, maar wat men met een besparing zou kunnen doen motiveert, aldus Straver et al. (2017). Alhoewel de waterrekening beduidend lager is dan de energierekening, zou de focus op de intrinsieke motivatie van wat men kan doen met het bespaarde geld, mogelijk ook interessant kunnen zijn voor het stimuleren van

waterbesparing. Als mensen bijvoorbeeld een lekkende kraan laten repareren, dan kunnen ze daar, wanneer deze kraan constant lekt, tot 35.000 liter per jaar mee besparen, wat neerkomt op €52,50 per jaar. In een persoonlijk gesprek kun je intrinsieke motivaties van mensen achterhalen. Van het geld dat zij besparen met de lekkende kraan kunnen zij bijvoorbeeld kerstcadeautjes voor de kinderen kopen. Verder worden als effectieve elementen genoemd het herhalen van informatie (met o.a. tips over energie besparen), het aanbrenge van energiebesparende producten, en het gebruik van apps die het energieverbruik laten zien.

- **Inzichten uit interventies gericht op waterarmoede in België.** In België zijn er 21 projecten geweest op het gebied van waterarmoede (in Vlaanderen, Wallonië en Brussel). Deze projecten waren gericht op (1) informatiesessies waarbij in groepsverband watergebruik wordt besproken en er tips worden gegeven over slim watergebruik (2) individuele huisbezoeken met waterscans of herstel van lekken, en (3) het bespreekbaar maken van achterliggende sociale problematiek. Een aantal projecten combineerde verschillende types van activiteiten. Een aantal geleerde lessen uit deze projecten zijn dat (1) informatie goed moet aansluiten bij de leefwereld van bewoners en zo concreet mogelijk moet zijn, (2) het creëren van een sfeer van vertrouwen en verbondenheid onder de deelnemers van belang is, (3) waterarmoede het beste geïntegreerd kan worden in een ruimere dienstverlening van huisvesting en energie (dit blijkt ook uit het onderzoek op gebied van energiearmoede van Straver et al. (2017)). Hierbij is een aandachtspunt volgens Van Vooren (2019) dat sociaal werkers vaak niet op de hoogte zijn van problematiek bij waterarmoede, en hoe te handelen. Mogelijk is dit in Nederland, met de recente aanpassingen in de wet schuldhulpverlening (zie ook paragraaf 5.1.1), verbeterd nu drinkwaterbedrijven betalingsachterstanden vroegtijdig kunnen signaleren bij gemeenten. Ten slotte (4) worden er nog een tweetal manieren genoemd om mensen te motiveren om naar de groepsessies te komen: het geven van een beloning (zoals bijvoorbeeld een bespaardouchekop) of het individueel benaderen (persoonlijk contact: telefoneren of aanbellen bij huizen).

6 Toekomstperspectief

Dit laatste hoofdstuk verkent waterarmoede vanuit een toekomstperspectief, waarbij er specifiek aandacht is voor ontwikkelingen met betrekking tot de belangrijkste oorzaken van waterarmoede (Figuur 1). Zo is er gekeken naar de effecten van de coronacrisis op armoede (m.b.t. de oorzaak: een te laag inkomen); naar de ontwikkeling van slimme meters om gebruik te verlagen (m.b.t. de oorzaak: een te hoge factuur); en naar de ontwikkeling en implementatie van nieuwe sanitatie (m.b.t. de oorzaak: slechte woonomstandigheden).

6.1 Effecten coronacrisis op armoede

Wanneer de problematiek rondom waterarmoede beschouwd wordt met oog op de toekomst zijn er een aantal ontwikkelingen die hier mogelijk van invloed op zijn. Ten eerste is het momenteel nog onduidelijk wat de effecten van meer dan een jaar aan Corona-maatregelen zullen zijn op de economie in het algemeen en op de eerder beschreven risicogroepen die kwetsbaarder lijken te zijn voor armoede in het bijzonder. Daarbij geldt ook dat drinkwaterbedrijven tijdens corona het afsluiten van huishoudelijke aansluitingen hebben uitgesteld. Ondanks dat dit nodig werd geacht vanuit volksgezondheidsoverwegingen en hygiëne, kunnen de schulden van deze klanten wel zijn opgelopen. Uit de interviews voor het sectorperspectief bleek al dat drinkwaterbedrijven zich zorgen maken over het vooruitschuiven van deze problemen.

Uit de economische analyses van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat het aantal faillissementen van bedrijven en instellingen in 2021 tot nu toe meevalt ten opzichten van 2019 en 2020. Het aantal bedrijven dat tot en met week 21 van 2021 failliet is gegaan dit jaar is zelfs de helft van het aantal in dezelfde week in 2020 (CBS, 2021). Echter is het nog niet duidelijk in hoeverre bedrijven zullen overleven wanneer de steunmaatregelen stoppen. Wel zijn er door het SCP in juli 2020 een aantal verwachtingen uitgesproken met betrekking tot werkgelegenheid en armoede. Hierin spreken zij de verwachting uit dat werkverlies voornamelijk zal optreden aan de onderkant van de arbeidsmarkt, dat wil zeggen functies die geen of een laag opleidingsniveau vereisen, en bij flexibel dienstverband. In de lente van 2020 zag het SCP de grootste inkomenseffecten als gevolg van de coronacrisis bij mensen met een flexibel dienstverband. Daarnaast steeg onder lager opgeleiden het aantal mensen met een WW-uitkering. In dit rapport waarschuwt het SCP specifiek voor toekomstig werkverlies bij mensen met een migratieachtergrond, laagopgeleiden en arbeidsgehandicapten. Deze groepen werken vaak in een tijdelijk dienstverband en in sectoren die kwetsbaar zijn voor de corona-effecten

Naast de huidige impact van corona op de maatschappij, worden er door het CPB en SCP ook lange termijn prognoses gemaakt voor armoede ontwikkeling. In het rapport 'Kansrijk armoedebeleid' dat zij in juni 2020 publiceerden stellen ze dat het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft naar verwachting zal stijgen van 5,3 % in 2020 naar 6,8% in 2035. En dit terwijl er in deze studie nog geen rekening is gehouden met de mogelijke gevolgen van de coronacrisis. Een belangrijke oorzaak voor deze groei is de verlaging van de bijstandsbudgetten die tot 2035 gepland is, hierdoor neemt volgens de onderzoekers de kans op armoede onder bijstandsgerechtigden fors toe (CPB/SCP, 2020).

Over het algemeen bezien lijkt de kans op armoede, vooral voor kwetsbare groepen, de komende jaren dus niet zomaar af te nemen. Een aantal aspecten die hier mogelijk invloed op zullen hebben zijn de economische ontwikkelingen, inrichting van bijstand en toeslagen, maar ook bijvoorbeeld ontwikkelingen in de tariefstructuren voor drinkwater.

6.2 Slimme meters

Kijken we naar de oorzaak ‘een te hoge factuur’ dan is een interessante ontwikkeling de uitrol van slimme meters. Dit zijn watermeters die de klant altijd inzicht geeft in het waterverbruik, en die bovendien op afstand kan worden uitgelezen door het drinkwaterbedrijf. Middels slimme meters kunnen lekverliezen eenvoudig worden gedetecteerd. Daarnaast kan deze technologie de huishoudelijke klant inzicht geven in het dagelijks verbruik, al dan niet in een persoonlijk overzicht met op maat gesneden waterbesparingstips. De toepassing van slimme meters, waarmee verschillende drinkwaterbedrijven experimenteren, is interessant omdat uit onderzoek blijkt dat hiermee het waterverbruik, en daarmee de waterfactuur, kan worden verlaagd (Koop et al., 2021).

Eerder BTO onderzoek laat zien dat veel Nederlanders positief staan tegenover het hebben van een slimme watermeter: 72 procent van de mensen zou een slimme watermeter (laten) installeren, mocht het drinkwaterbedrijf deze kosteloos aanbieden. Hierbij zijn naast milieuoverwegingen (34%) het vinden van lekkages (33%) en een lagere waterrekening (34%) de voornaamste argumenten zijn om in te gaan op dit aanbod (Brouwer et al., 2020). Het is niet onlogisch te veronderstellen dat bij huishoudens die kampen met armoede het enthousiasme voor een slimme watermeter zeker niet minder is. Mocht de sector in de toekomst de uitrol van slimme meters dan ook willen oppakken, dan zou het vanuit een waterarmoedeperspectief opportuun zijn om hierbij in oogschouw te nemen welke huishoudens het meeste baat hebben bij een lagere drinkwaterfactuur. Hierbij moet wel in oogschouw worden genomen dat de besparingen vaak slechts een beperkt effect zullen hebben op de waterrekeningrekening (zie prijsopbouw in paragraaf 2.3.2).

6.3 Opkomst nieuwe sanitatie

Een manier om water te besparen in huis is middels nieuwe sanitatie. Met nieuwe sanitatie wordt bedoeld op sanitaire technieken die het laagwaardig gebruik van water in huis tegengaan. Voorbeelden hiervan zijn vacuümtoiletten. Deze toiletten maken gebruik van negatieve druk om door te spoelen en gebruiken daarom veel minder water dan een traditioneel spoeltoilet. Momenteel worden dit type toiletten nog niet grootschalig gebruikt in Nederland, maar slechts toegepast in pilotprojecten. Wel sluit deze technologie aan bij een van de zes centrale doelen in de beleidsnota drinkwater 2021-2026: het tegengaan van laagwaardig drinkwatergebruik. Het is op basis hiervan te verwachten dat de toepassing van deze technieken de komende jaren zal stijgen.

In de context van waterarmoede is het – net als bij de uitrol van slimme watermeters - relevant de vraag te stellen: voor wie zal deze technologie de komende jaren voornamelijk beschikbaar worden gesteld? Om aanschafkosten te dekken en om te kunnen gaan met kinderziektes van een nieuwe technologie is het mogelijk dat er wordt ingezet op de zogenaamde *early-adapters*, ofwel de bewoners die vanuit eigen motivatie willen overstappen op deze technologie. Echter is het ook mogelijk dat er juist gekozen wordt voor bewoners die baat kunnen hebben bij een lagere waterrekening, zoals bewoners van een sociale huurwoning, waarbij de techniek in eigendom en beheer is van de woningcorporatie. In de praktijk zie je momenteel beide modellen ontstaan. Zo zijn er vacuümtoiletten toegepast in de circulaire woonwijk Schoonschip in Amsterdam, waar alle woningen (of woonboten in dit geval) en technieken eigendom zijn van de bewoners. Tevens worden er vacuümtoiletten toegepast in de woningen onderdeel van de circulaire gebiedsontwikkeling SuperLocal in Parkstad Limburg, waar sociale huurwoning met nieuwe sanitatie gerealiseerd worden. In deze laatste toepassing kan het gebruik van innovatieve en hoogwaardige sanitatie bijdragen aan waterbesparing, en -evenals bij de installatie van slimme meters- in beperkte mate aan een lagere waterrekening. Bij de installatie van nieuwe sanitatie moet daarbij ook rekening gehouden worden met het gegeven dat dit in de praktijk bij bestaande bouw waarschijnlijk onderdeel zal zijn van bredere renovatie inspanningen. Wanneer deze leiden tot hogere huurprijzen kan het ook een negatief effect hebben op armoede.

Conclusie

Op basis van deze verkenning kan gesteld worden dat waterarmoede niet alleen een probleem is in landen die te kampen hebben met watertekorten of economische malaise, maar ook speelt in Nederland. Het gaat op basis van inschattingen weliswaar om een procentueel kleine groep, maar in absolute cijfers al gauw over tienduizenden huishoudens. Daarbij heeft waterarmoede een potentieel grote impact op de huishoudens die het treft. Naast deze algemene conclusie zijn er vanuit elk van de vijf perspectieven die centraal in deze studie stonden een aantal kernconclusies te trekken:

- *Contextperspectief:* Bij waterarmoede in de Nederlandse context gaat het niet om een gebrek aan water, maar om een situatie waarbij iemand geen toegang heeft tot voldoende water. Dit omvat niet alleen het risico om afgesloten te worden van drinkwater, maar ook situaties waarbij men zo zuinig met kraanwater omspringt dat men niet of met de allergrootste moeite kan voorzien in deze elementaire behoeften. De belangrijkste hoofdoorzaken van waterarmoede hangen samen met: (i) een te laag inkomen, waarbij gerealiseerd moet worden dat in 2018 6% van de Nederlandse huishoudens op of onder de armoedegrens leefde; (ii) een te hoge waterfactuur, waarbij het van belang is te realiseren dat hoewel de kosten van drinkwater relatief laag zijn, de factuur flink hoger kan uitvallen door precariotarieven, en dat het vastrecht voor eenpersoonshuishouden, de meest kwetsbare groep voor waterarmoede, relatief hoog is; en (iii) slechte woonomstandigheden, waarbij met name lekkages voor hoge rekeningen kunnen zorgen.
- *Dataperspectief:* Omdat het in Nederland nog ontbreekt aan een duidelijke, breed gedragen definitie van waterarmoede, is het op dit moment lastig om de omvang van het probleem precies in kaart te brengen. Wel zijn er schattingen te maken, waarbij het voor een onderwerp als waterarmoede – dat relatief weinig klanten treft, maar voor hen die het treft wel heel ingrijpend kan zijn - van belang is te realiseren dat er achter gemiddelden altijd subgroepen en individuen schuil gaan. In Nederland is er één subgroep die er uitspringt wanneer het gaat om betalingsproblematiek m.b.t. rekeningen van nutsbedrijven: eenoudergezinnen met afhankelijke kinderen. Van de éénouder-huishoudens geeft maar liefst 25% aan soms moeite te hebben met het betalen van de kraanwaterrekening, 3% zelfs (heel) vaak. Bij vijf van de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven, die in totaal ca. 55% van de huishoudelijke klanten bedienen, werden in 2019 ca. 1700 huishoudens afgesloten van water. Dit zijn per jaar iets minder dan 40 per 100.000 huishoudens afgesloten van drinkwater als gevolg van het niet betalen van de drinkwaterrekening.
- *Klantperspectief:* Vervolgonderzoek is nodig om een goed beeld te krijgen van wat waterarmoede betekent voor de getroffen gezinnen. Vanuit de literatuur is echter wel duidelijk dat schaarste grote gevolgen kan hebben voor het denk- en handelingsvermogen van mensen. Door schaarste focust het brein op datgene waar een tekort aan is, in het geval van armoede: geld. Deze focus helpt mensen met het omgaan met geldproblemen op de korte termijn, door bijvoorbeeld zuinig om te gaan met geld bij het doen van boodschappen, maar heeft ook nadelen. Zo zorgt schaarste ervoor dat mensen minder oog hebben voor (financiële) zaken op de lange termijn of voor zaken in een ander domein zoals gezondheid of sociale contacten. Deze focus op geld kan in de praktijk betekenen dat mensen keuzes maken die de geldproblemen juist verergeren. Zo kan de focus op geld ervoor zorgen dat bewoners ongezonde leefstijl keuzes maken die later zorgen voor meer (ook individuele) zorgkosten, of dat zij –in de context van waterarmoede- een waterlek niet meteen (laten) repareren, terwijl dit tot een hoge waterrekening kan leiden.

- *Sectorperspectief:* Hoewel drinkwaterbedrijven niet denken vanuit het perspectief van waterarmoede, zijn zij in de praktijk wel veel bezig met elementen hiervan. Wanneer een klant de drinkwaterrekening niet kan betalen is het afsluiten van water het zwaarste middel dat drinkwaterbedrijven zelf in kunnen zetten. Uit de interviews komt naar voren dat drinkwaterbedrijven het afsluiten van water als middel met een sociaal maatschappelijke functie zien. In lijn met hun wettelijke verplichting ontplooiën drinkwaterbedrijven daarnaast diverse initiatieven om betalingsachterstanden te voorkomen, zoals sociaal incasseren en vroegsignalering.
- *Toekomstperspectief:* Hoe waterarmoede in Nederland zich in de toekomst zal ontwikkelen is afhankelijk van een veelheid aan factoren die van invloed zijn op de geïdentificeerde sleuteloorzaken van waterarmoede: een te laag inkomen, een te hoge factuur, en slechte woonomstandigheden. Hoe het inkomen van huishoudens zich zal ontwikkelen na de coronacrisis, en dan met name bij de kwetsbare huishoudens is ongewis. De kans op armoede lijkt voor kwetsbare groepen echter zeker niet kleiner te worden. Twee andere ontwikkelingen die in deze verkenning zijn meegenomen kunnen in potentie helpen waterarmoede (in enige mate) tegen te gaan. Dit betreft de uitrol van slimme meters, omdat hiermee het waterverbruik, en daarmee de waterfactuur, kan worden verlaagd, en de toepassing van nieuwe sanitatie. Ook hiermee kan water worden bespaard. Vanuit een waterarmoedeperspectief is het opportuun om bij de uitrol en implementatie van deze technieken in oogschouw te nemen welke huishoudens het meeste baat hebben bij een lagere drinkwaterfactuur.

Voor een goed beeld en een betrouwbare nationale monitoring is het van belang dat er een breed gedragen en meetbare definitie wordt ontwikkeld. Dit vraagt om aanvullend onderzoek en institutionele afstemming. Vervolgonderzoek is ook nodig om een beter beeld te krijgen van het gedrag van klanten die leven in waterarmoede. Hierbij moet in oogschouw genomen dat deze klanten lastig te bereiken blijken middels de in deze verkenning gekozen onderzoeksmethoden. Participatieve observatie en het optrekken met bijvoorbeeld armoedebuddy's van gemeenten zijn hierbij interessante paden om te verkennen.

Nader (kwalitatief) onderzoek naar de impact van waterarmoede op de houding en het gedrag van klanten kan de watersector van handvatten voorzien om de facturatie routes en het contact met deze klanten verder te optimaliseren en/of aan te passen aan specifieke kenmerken van deze klantgroep. Daarnaast kunnen inzichten over klantgedrag en –behoeften ook implementatie keuzes op strategisch en tactisch niveau voeden wanneer het gaat om de toepassing van slimme meters en nieuwe sanitatie. Inzichten rondom het fenomeen waterarmoede, en breder vanuit het klant domein, kunnen zo potentieel bijdragen aan de realisatie van een eerlijke transitie naar duurzaam watergebruik voor huishoudelijke klanten.

Referenties

- BRADSHAW, J. & HUBY, M. 2013. Water poverty in England and Wales. *Journal of poverty and social justice*, 21, 137-148.
- BROUWER, S. & SJERPS, R. 2018. Klantperspectieven. *BTO*. Nieuwegein: KWR.
- BROUWER, S., VAN AALDEREN, N. & KOOP, S. 2020. Waterbesparing door burgers: welke maatregelen zijn mogelijk en hoe overtuig je mensen? *H2O online*.
- CBS. 2020. *Voorraad woningen* [Online]. Den Haag: CBS,. Available: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/barh?ts=1618567517807&fromstatweb=true> [Accessed 16 april 2021].
- CBS. 2021. *Zijn er meer faillissementen?* [Online]. Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Available: <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/economie/hoeveel-faillissementen-zijn-er-per-week-> [Accessed 3 juni 2021].
- CBS (2021) *Huishoudens nu*. [Online] Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Available: [Huishoudens nu \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl) [Accessed 23 september 2021]
- CPB/SCP 2020. Kansrijk armoedebeleid. Den Haag: CPB (Centraal Planbureau) en SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau).
- DE WATERGROEP. 2021a. *Betalen* [Online]. Brussel: De Watergroep. Available: <https://www.dewatergroep.be/nl-be/drinkwater/betalen> [Accessed 20-7 2021].
- DE WATERGROEP. 2021b. *De waterfactuur uitgelegd* [Online]. Brussel: De Watergroep. Available: <https://www.dewatergroep.be/nl-be/drinkwater/jouw-factuur-stap-voor-stap> [Accessed 22 april 2021].
- DRINKWATERWET 2021. § 2. Taken en verplichtingen van de eigenaar van een drinkwaterbedrijf. In: RIJKSOVERHEID (ed.) *Artikel 9*. Den Haag: Rijksoverheid.
- EPOV. 2020. *Primary indicators* [Online]. Brussels: Energy Poverty Observatory (EPOV). Available: <https://www.energypoverty.eu/indicators-data> [Accessed 31-5 2021].
- FEITELSON, E. & CHENOWETH, J. 2002. Water poverty: towards a meaningful indicator. *Water policy*, 4, 263-281.
- GODERIS, B., VAN HULST, B., SCHUT, J. M. W. & RAS, M. 2018. De SCP-methode voor het meten van armoede.
- JEMMALI, H. & SULLIVAN, C. A. 2014. Multidimensional analysis of water poverty in MENA region: an empirical comparison with physical indicators. *Social Indicators Research*, 115, 253-277.
- KEIZER, M. 2016. *Afgeïst= Opgelost: Hoe verlagen we de drempel tot het zoeken van contact?* Amsterdam: Syncasso.
- KOOP, S. H. A., CLEVERS, S. H. P., BLOKKER, E. J. M. & BROUWER, S. 2021. Public Attitudes towards Digital Water Meters for Households. *Sustainability*, 13, 6440.
- LOKETGEZONDLEVEN.NL. 2021. *Feiten en cijfers over de relatie tussen armoede en gezondheid* [Online]. Bilthoven: RIVM. Available: <https://www.loketgezondleven.nl/gezondheidsthema/armoede-schulden-en-gezondheid/relatie-armoede-en-gezondheid> [Accessed 12-08 2021].
- MANI, A., MULLAINATHAN, S., SHAFIR, E. & ZHAO, J. 2013. Poverty impedes cognitive function. *science*, 341, 976-980.
- MOLLE, F. & MOLLINGA, P. 2003. Water poverty indicators: conceptual problems and policy issues. *Water policy*, 5, 529-544.
- MULLAINATHAN, S. & SHAFIR, E. 2013. Decision making and policy in contexts of poverty. *The behavioral foundations of public policy*. Princeton University Press.
- NIBUD. 2021. *Energie en Water* [Online]. Utrecht: Nibud. Available: <https://www.nibud.nl/consumenten/energie-en-water/> [Accessed 31 maart 2021].
- OFWAT 2012. *Affordable for all - How can we help those who struggle to pay their water bills?* *Focus Reports*. Birmingham: Ofwat.
- OHLSSON, L. & TURTON, A. R. 1999. The turning of a screw: Social resource scarcity as a bottle-neck in adaptation to water scarcity. *Occasional Paper Series, School of Oriental and African Studies Water Study Group, University of London*.
- RIJKSOVERHEID. 2020. *Mag mijn drinkwaterbedrijf de levering van water afsluiten als ik niet betaal?* [Online]. Den Haag: Rijksoverheid. Available: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drinkwater/vraag-en->

- [antwoord/kan-mijn-drinkwaterbedrijf-de-levering-van-water-afsluiten-als-ik-niet-betaal#:~:text=Tijdelijk%20drinkwater%20na%20afsluiting&text=leder%20persoon%20van%20uw%20huis houden,afsluiting%20van%20drinkwater%20en%20schuldhelpverlening](#). [Accessed 31 maart 2021].
- RIJKSOVERHEID. 2021. *Gemeenten: sneller signaleren van schulden* [Online]. Den Haag: Rijksoverheid. Available: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schulden/gemeenten-sneller-signaleren-van-schulden> [Accessed 20-07 2021].
- SCHONEWILLE, G. & CRIJNEN, C. 2019. Financiële problemen 2018. *Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1*. Utrecht: Nibud.
- SCP 2018. De sociale staat van Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP. 2019a. *Hoeveel komen de armen tekort?* [Online]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Available: <https://digitaal.scp.nl/armoedein kaart2019/hoeveel-komen-de-armen-tekort/> [Accessed 31 maart 2021].
- SCP. 2019b. *Waar wonen de armen in Nederland?* [Online]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Available: <https://digitaal.scp.nl/armoedein kaart2019/waar-wonen-de-armen-in-nederland/> [Accessed 31 maart 2021].
- SHAH, A. K., MULLAINATHAN, S. & SHAFIR, E. 2012. Some consequences of having too little. *Science*, 338, 682-685.
- STRAVER, K., MULDER, P., MIDDLEMISS, L., HESSELMAN, M., FEENSTRA, M. & TIRARO HERRERO, S. 2020. Energiearmoede en de energietransitie. Energiearmoede betermeten, monitoren en bestrijden. *Whitepaper*. Zeist: TNO.
- STRAVER, K., SIEBINGA, A., MASTOP, J., LIDTH, M. D., VETHMAN, P. & UYTERLINDE, M. 2017. Rapportage Energiearmoede: effectieve interventies om energie efficiëntie te vergroten en energiearmoede te verlagen.
- TWEDE KAMER 2017. Aanhangsel van de Handelingen. In: KAMER, T. (ed.). Den Haag.
- VAN MIDDELKOOP, M., VAN POLEN, S., HOLTkamp, R. & BONNERMAN, F. 2018. Meten met twee maten. Een studie naar de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- VAN VOOREN, D. 2019. Water voor iedereen! Situatieschets van waterarmoede in België - 2019. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- VEWIN 2020. Jaarverslag. Den Haag: Vewin.
- VEWIN 2021. Brochure Tarievenoverzicht 2021. *Tarievenoverzicht*. Den Haag: Vewin.
- VLAANDEREN.BE. 2021. *Waterscan* [Online]. Brussel: Vlaamse overheid. Available: <https://www.vlaanderen.be/waterscan> [Accessed 12-8 2021].
- WATERBEDRIJF GRONINGEN. 2021. *Waterbesparingstips: lekken dichten* [Online]. Groningen: WBG. Available: <https://waterbedrijfgroningen.nl/veelgestelde-vragen/waterbesparingstips-lekken-dichten/#:~:text=Een%20toilet%20dat%20blijft%20open,er%20niets%20aan%20gedaan%20wordt>. [Accessed 25 mei 2021].
- WATERNET. 2021. *Eenheden* [Online]. Amsterdam: Waternet. Available: <https://www.waternet.nl/service-en-contact/drinkwater/kosten/zonder-watermeter/eenheden/> [Accessed 10 mei 2021].
- WENNEKERS, A., BOELHOUWER, J., VAN CAMPEN, C. & BIJL, R. 2018. De sociale staat van Nederland 2018 | Hoofdlijnen.

Bijlage I

Geachte heer/mevrouw,

Onderzoeksinstituut KWR (www.kwrwater.nl) is bezig met een onderzoek onder klanten van drinkwaterbedrijf WML. Wij (KWR) zijn benieuwd naar uw ervaringen met de waterrekening. Wij merken dat steeds meer mensen moeite hebben met het betalen van de waterrekening. Zeker in deze tijd is er financiële onzekerheid voor veel mensen. Wij horen graag **uw mening**. Hoe ervaart u de communicatie over de waterrekening?

Wij houden de komende tijd interviews met vijf deelnemers. Het interview duurt ongeveer **30 minuten**. U ontvangt bij deelname een **VVV-bon van 50 euro**.

Heeft u interesse om hieraan mee te werken? Stuur dan **binnen één week** een **WhatsApp-bericht** of **sms** naar: 06-21 80 13 68. Wij maken dan met u een afspraak voor een telefonisch interview. Deelname is volledig **anoniem**.

Dus nogmaals, meldt u aan en ontvang een VVV-bon van 50 euro bij deelname aan dit interview. Wij horen graag van u.

Met vriendelijke groet,

Stefanie Salmon, onderzoeker KWR
06-21 80 13 68



Dankwoord

Wij willen onze dank uitspreken aan de geïnterviewden die hun ervaringen met waterarmoede en hun perspectief vanuit de drinkwatersector met ons gedeeld hebben, in het bijzonder aan de incasseerders die de oproep om deel te nemen aan de interviews onder hun klanten hebben verspreid.

Daarnaast willen wij ook de leden van het Platform Klant en Markt bedanken voor het delen van de data m.b.t. de incassoprocedure en afsluitingen.