

Waterarmoede in Nederland: een verkenning

Nicolien van Aalderen, Stijn Brouwer, Stefanie Salmon (KWR Water)

In een verkennende studie heeft KWR waterarmoede in Nederland vanuit vijf perspectieven onderzocht, te weten een context-, een data-, een klant-, een sector- en een toekomstperspectief. Een eenduidige definitie voor waterarmoede in de Nederlandse context ontbreekt, maar hoewel het waarschijnlijk slechts een klein deel van de Nederlandse drinkwaterklanten treft, gaat het in absolute cijfers toch om tienduizenden huishoudens. Waterarmoede heeft potentieel grote impact op deze klanten. De drinkwatersector ontwikkelt momenteel verschillende initiatieven om waterarmoede (specifiek betalingsachterstanden en afsluitingen) tegen te gaan.

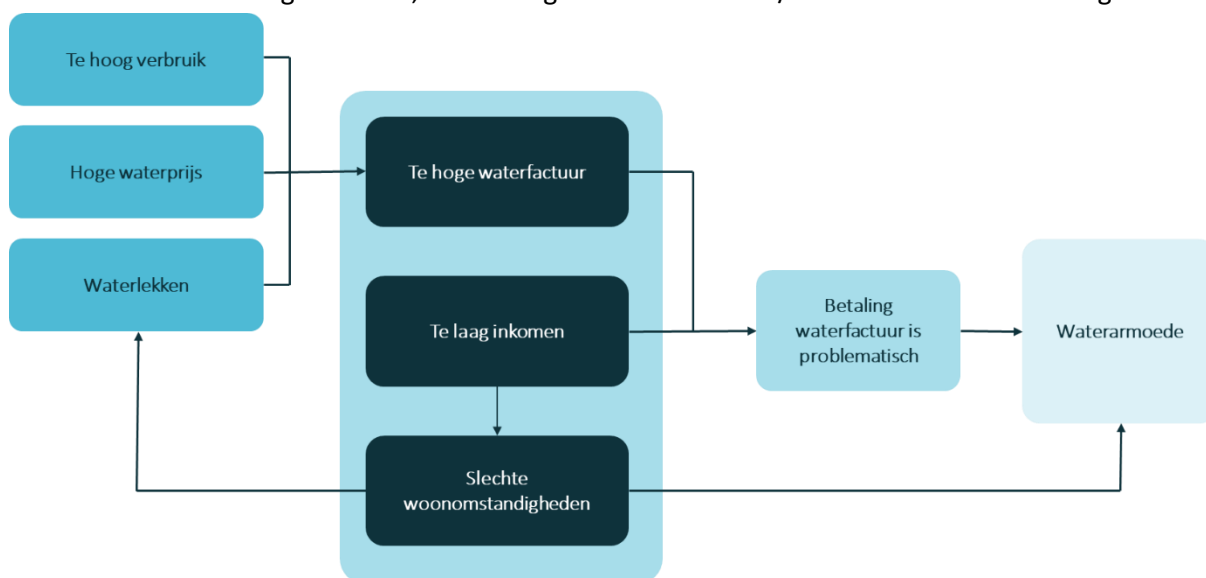
Nederland is een rijk land, gekenmerkt door de ruimschootse aanwezigheid van water. Wanneer het gaat over 'waterarmoede' is Nederland misschien dus niet het eerste land waaraan gedacht wordt. Toch betekent dit niet dat een fenomeen als waterarmoede hier niet voor kan komen. Want ondanks het feit dat alle inwoners van Nederland op grond van de Drinkwaterwet (art. 8) 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 een afsluiting van drinkwater tot gevolg; of (2) het (extreem) proberen te besparen van water in huis om de rekening zo laag mogelijk te houden. Zowel in het geval van structurele betalingsachterstanden of een afsluiting, als in het geval van verregaande besparing kan gesproken worden van waterarmoede, of waarschijnlijk op zijn minst stress rondom het gebruik van drinkwater.

Waterarmoede krijgt momenteel, anders dan bijvoorbeeld 'energiearmoede', weinig academische, beleidsmatige en politieke aandacht. Waar energiearmoede zowel in nationale als Europese context continu wordt gemonitord [1], [2], is er in de context van waterarmoede voornamelijk aandacht voor het voorkomen van betaalachterstanden en afsluitingen. Drinkwaterbedrijven ontplooiën en participeren in verschillende initiatieven op dit gebied, zoals het vroegtijdig signaleren van betalingsproblemen (vroegsignalering) of sociaal incasseren, waarbij er rekening gehouden wordt met de situatie van de schuldenaar. Denk hierbij ook aan het collectieve beleid om geen huishoudens af te sluiten tijdens de coronapandemie in verband met hygiëne (handen wassen). Wat de effecten van waterarmoede zijn op klanten, hoeveel het voorkomt en hoe hier sectorbreed naar gekeken wordt, is echter veelal onduidelijk. Als onderdeel van het verkennend onderzoek binnen het bedrijfstakonderzoek (BTO) van de Nederlandse drinkwaterbedrijven heeft KWR daarom de afgelopen maanden het fenomeen waterarmoede verkend. Dit is gedaan vanuit vijf verschillende perspectieven: een (1) contextperspectief; (2) dataperspectief; (3) klantperspectief; (4) sectorperspectief; en een (5) toekomstperspectief. Hiertoe zijn data opgevraagd bij de Nederlandse drinkwaterbedrijven, is gekeken naar de literatuur en hebben interviews plaatsgevonden met medewerkers van drinkwaterbedrijven, in zowel strategische als operationele functies. In dit artikel worden de belangrijkste inzichten uit deze verkenning besproken.

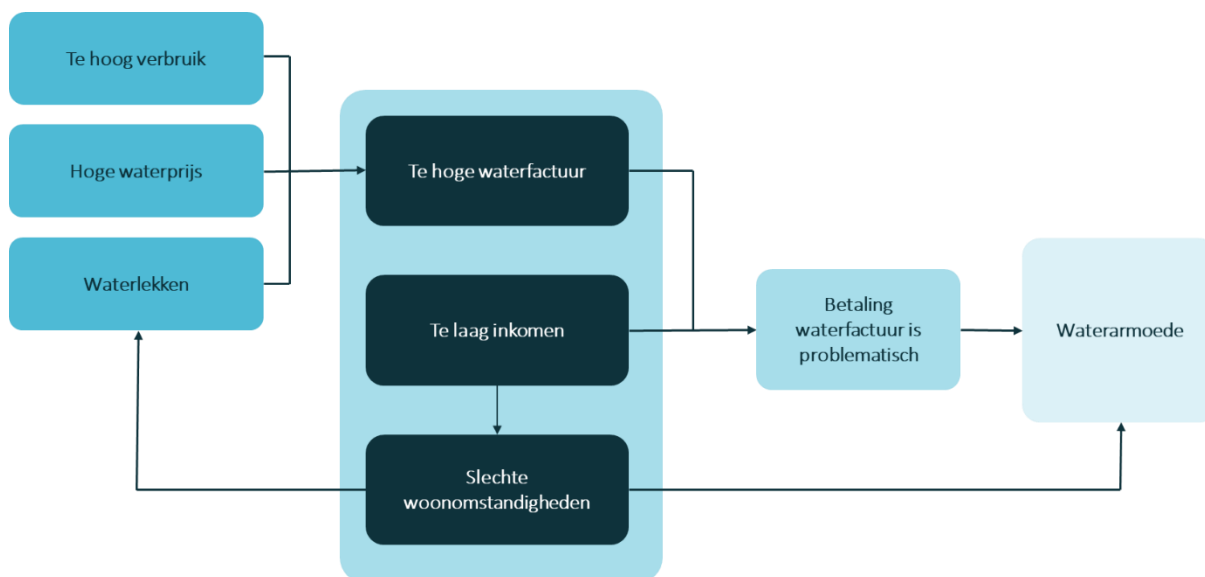
Contextperspectief - wat is waterarmoede en waardoor wordt het veroorzaakt?

Een internationaal toegepaste definitie voor waterarmoede is ‘een situatie waarin een huishouden meer dan 3% van het totaal besteedbaar inkomen kwijt is aan drinkwater- en rioolkosten’ [3]. Hoewel deze definitie, afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, concreet en meetbaar is, is deze niet direct toepasbaar op de Nederlandse situatie, aangezien hier de rioolkosten niet met de drinkwaterkosten geïntegreerd zijn. Ook blijft in deze definitie verregaand waterbesparend gedrag vanwege geldgebrek buiten beeld. Een definitie die deze gedragscomponenten wel meeneemt, maar minder gemakkelijk te meten is, is opgesteld door Van Vooren [4]. 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 [4].

Naast waterarmoede als situatie, is het nuttig om ook naar de mogelijke oorzaken te kijken. Deze kunnen zowel liggen in de socio-economische capaciteit van een huishouden, als in de beschikbaarheid en toegang tot drinkwater. Van Vooren [4] vat de hoofdoorzaken van waterarmoede samen als het hebben van een te laag inkomen, een te hoge waterfactuur en/of slechte woonomstandigheden. In



Afbeelding 1 zijn de factoren die waterarmoede kunnen veroorzaken, en in de praktijk natuurlijk vaak met elkaar samenhangen, schematisch weergegeven.



Afbeelding 1. De oorzaken van waterarmoede, schematisch weergegeven. Eigen afbeelding op basis van [4]

Te laag inkomen

Het is evident dat een te laag inkomen, ook in een rijk land als Nederland, een belangrijke oorzaak van waterarmoede kan zijn. In 2019 rapporteerde het Nederlands Instituut voor Budgetvoorlichting (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 [5]. Een laag inkomen kan ertoe leiden dat het moeilijk is de waterrekening en/of vaste lasten te voldoen. In 2018 moest zes procent van de bijna 7,4 miljoen huishoudens rondkomen van een inkomen op of onder de armoedegrens. Onder alleenstaanden en eenoudergezinnen is dit percentage hoger. Van deze huishoudens leefde in 2018 respectievelijk twaalf en zestien procent op of onder de armoedegrens [6].

Te hoge waterrekening

Naast een te laag inkomen wordt een te hoge waterrekening gezien als een van de sleuteloorzaken van waterarmoede. Hoewel de kosten voor water in Nederland een relatief kleine uitgave zijn (0,8% van het minimuminkomen op de armoedegrens; eigen berekening op basis van SCP-budget armoedegrens), blijkt dit voor lang niet alle huishoudens gemakkelijk op te brengen. Dit blijkt niet alleen uit voorgaand BTO-onderzoek [9], maar vooral uit het feit dat alle drinkwaterbedrijven kampen met openstaande facturen. Relevant in deze is dat de precieze prijs van drinkwater verschilt tussen de drinkwaterbedrijven en hoger kan zijn in zogeheten precariogebieden (waar de gemeente extra belasting heft voor het gebruik van de grond voor bijvoorbeeld de waterleiding). Ter illustratie: de gemiddelde kosten voor water zijn €9 per maand voor een eenpersoonshuishouden (incl. vastrecht en variabel tarief). Dit kan echter oplopen tot gemiddeld €16,46 per maand wanneer dit eenpersoonshuishouden ‘de pech heeft’ te wonen in een precariogebied (eigen berekening op basis van Vewin [7]).

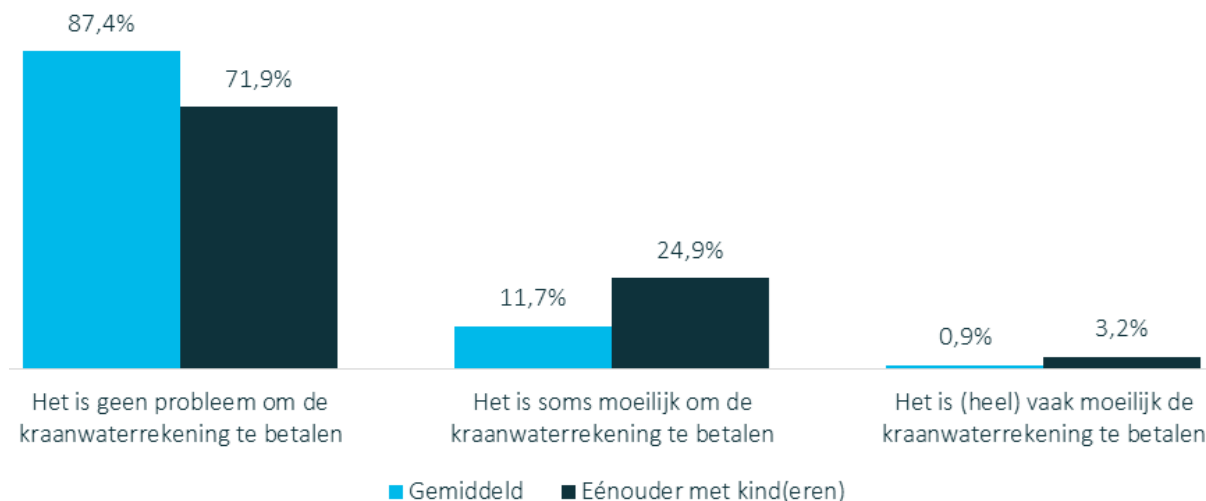
Slechte woonomstandigheden

Om waterarmoede te voorkomen is het belangrijk dat een woning beschikt over goede sanitaire voorzieningen, zoals een douche/bad, wastafel(s) en een toilet. Deze moeten, evenals de

binnenhuisleidingen, in een goede staat zijn om waterlekken, met een hoge(re) waterrekening tot gevolg, te voorkomen. Kleine huishoudelijke lekkages lijken soms onbeduidend, maar hier kan veel water weglekken. Een lekkende kraan die bijvoorbeeld 10 druppels per minuut lekt, verliest jaarlijks bijna 2.000 liter water. Bij een constant lek (enkele druppels per seconde), kan dit oplopen tot 35.000 liter per jaar. Een lekkende spoelbak in het toilet kan zelfs tot 25 liter per uur verbruiken. Dit komt neer op gemiddeld 170 euro per jaar (gebaseerd op een gemiddeld variabel tarief van € 0,78 per m³ [8]). De kwaliteit van woningen hangt, ondanks de relatief grote voorraad sociale woningen, ook in Nederland sterk samen met het inkomen van de bewoners [6].

Dataperspectief – hoeveel komt waterarmoede voor?

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 in kaart te brengen. Een mogelijkheid is te kijken naar het aantal betalingsachterstanden en afsluitingen. Uit voorgaand representatief BTO-onderzoek blijkt dat 12 procent van de drinkwaterklanten, meer dan 900.000 huishoudens, aangeeft dat voor hen het betalen van de drinkwaterrekening soms moeilijk is. Voor ongeveer 1 procent (of 77.000 huishoudens) is dit zelfs heel vaak moeilijk [9]. Per definitie gaan achter gemiddelden altijd subgroepen en individuen schuil. In Nederland is er één subgroep die er uitspringt wanneer het gaat om betalingsproblematiek met betrekking tot rekeningen van nutsbedrijven: eenoudergezinnen met afhankelijke kinderen [1]. Dit is de groep klanten die het meest kwetsbaar lijkt te zijn voor waterarmoede. Dat beeld wordt bevestigd door de data over het betalen van de drinkwaterrekening. Van de eenouderhuishoudens geeft maar liefst 25 procent aan soms moeite te hebben met het betalen van de kraanwaterrekening en 3 procent (heel) vaak [9].



Afbeelding 2. Moeite met betalen kraanwaterrekening voor eenouderhuishoudens [9]

Dit kan resulteren in een betalingsachterstand. Op basis van data van vijf van de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven, die samen circa 55 procent van het totaal aantal huishoudelijke klanten bedienen, blijkt dat per 100.000 huishoudens in 2019 ongeveer 1.000 incassobezoeken plaatsvonden, waarvan een klein deel afsluitbezoeken. In totaal werden er door deze vijf bedrijven in 2019 circa 1.700 huishoudens daadwerkelijk afgesloten van water. Dit zijn per jaar iets minder dan 40 per 100.000 huishoudens. Vaak gaat het hierbij om een kortdurende afsluiting, die wordt opgeheven wanneer er

betaald wordt of er een betalingsregeling wordt getroffen. Waterarmoede treft in Nederland dus maar een kleine groep mensen, maar heeft voor hen vaak grote gevolgen.

Klantperspectief – wat is de invloed van schaarste op denken en doen?

Omdat er nog maar weinig onderzoek gedaan is naar de effecten van waterarmoede op de ervaringen en het gedrag van klanten, is in deze verkenning gekeken naar de ervaringen en kennis met betrekking tot energiearmoede en naar de literatuur over schaarste en armoede in bredere zin. Daarnaast zijn er twee incasseerders bij twee drinkwaterbedrijven geïnterviewd over hun ervaringen met klanten die problemen hebben met het betalen van de waterrekening.

Schaarste en de gevolgen voor het brein

Uit de literatuur blijkt dat armoede over het algemeen veel gerelateerde problemen kent. Voorbeelden hiervan zijn chronische stress en ziekten als diabetes mellitus type 2, overgewicht, psychosociale problemen en opvoedproblematiek [10]. Deze problemen kunnen niet enkel verklaard worden door psychosociale variabelen als de leefomgeving of sociaaleconomische status, maar ook door factoren van psychologische aard, namelijk de impact van schaarste op het brein. Door schaarste focust het brein op het gene 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 boodschappen te doen, maar dit heeft ook nadelen. Zo zorgt schaarste ervoor dat mensen minder oog hebben voor (financiële) zaken op de lange termijn [10].

Impact van waterarmoede op het watergebruik

De geïnterviewde incasseerders zien geen directe aanwijzingen dat armoedeproblematiek zich vertaalt naar aangepast gedrag van klanten, bijvoorbeeld door minder water te gebruiken. Hiervoor zouden er ook weinig triggers zijn in de prijsopbouw van water, aangezien de kosten vaak voor een aanzienlijk deel bestaan uit vastrecht. Wel zijn er aanwijzingen dat mensen die in armoede leven juist meer water gebruiken. Dit kan samenhangen met de eerder genoemde gebreken in huizen en het weglekken van water [6] of met het feit dat mensen in armoede bovengemiddeld vaak thuis zijn [2].

Sectorperspectief – wat is het beleid om met waterarmoede om te kunnen gaan?

Om een beeld te krijgen hoe drinkwaterbedrijven omgaan met waterarmoede hebben in deze verkenning vijf interviews plaatsgevonden met medewerkers van drinkwaterbedrijven Dunea en WML. Hierbij is gesproken met zowel medewerkers in een strategische managementfunctie, als operationele medewerkers betrokken bij de incasso of als monteur. Tijdens deze interviews is onder meer gesproken over de wijze waarop verschillende drinkwaterbedrijven beleidsmatig met waterarmoede omgaan en wat zij doen om te voorkomen dat klanten als gevolg van financiële problemen moeten worden afgesloten.

Filosofie afsluitingen: sociaal-maatschappelijke functie

Hoewel drinkwaterprofessionals zich als geen ander bewust zijn van het belang van kraanwater, wordt het afsluiten van water als een middel met een sociaal-maatschappelijke functie gezien. Hoewel de drinkwaterrekening vaak een relatief kleine schuld is, kan deze de schuldhulpverlening wel attenderen op een probleemsituatie. Deze houding sluit aan bij de recent gewijzigde wet Schuldhulpverlening

(2021). Hierin wordt de signalerende functie van potentiële schuldeisers van vaste lasten (waaronder drinkwater) wettelijk geborgd. Drinkwaterbedrijven kunnen hierdoor persoonlijke informatie van klanten aan de gemeente doorgeven wanneer er een problematische betalingsachterstand ontstaat. Zo krijgen gemeenten bewoners met betalingsproblemen vroegtijdig in beeld en kunnen ze schuldhulpverlening bieden.

Echter benadrukken de geïnterviewden van beide bedrijven dat er in het geval van afsluitingen altijd ruimte is voor coulance en nuance bij het afdwingen van een afsluiting. Er wordt volgens hen gewerkt vanuit de menselijke maat, waarbij er onder andere gekeken wordt naar de omstandigheden 'achter de voordeur'. Zo geven de geïnterviewden van Dunea aan dat er bij gezinnen met kinderen vrijwel nooit wordt afgesloten. Of er kinderen wonen weet Dunea pas wanneer de buitendienst voor de incasso langs de deur gaat. Ook wordt er, uit een gezondheidsoverweging, geen water afgesloten tijdens hittegolven en hele warme weken.

Toekomstperspectief – welke ontwikkelingen zijn van invloed op de oorzaken van waterarmoede?

Wanneer de problematiek rondom waterarmoede beschouwd wordt met oog op de toekomst zijn er tal van ontwikkelingen te zien die hier mogelijk van invloed op zijn. De effecten van de coronapandemie kunnen van grote invloed zijn op het hebben van 'een te laag inkomen'. Want hoewel de economie zich momenteel snel lijkt te herstellen is het nog onduidelijk wat de langeretermijneffecten zullen zijn van meer dan een jaar aan coronamaatregelen en het stopzetten van de noodpakketten. En dan met name wanneer het gaat om de eerder beschreven risicogroepen die kwetsbaarder lijken te zijn voor armoede.

Waterafsluitingen, die vanuit hygiëne- en volksgezondheidsoverwegingen waren opgeschort tijdens de afgelopen coronaperiode, worden nu weer opgestart. Mogelijk zijn schulden van klanten hierdoor het afgelopen anderhalf jaar opgelopen. Uit de interviews voor het sectorperspectief is naar voren gekomen dat drinkwaterbedrijven zich zorgen maken over het vooruitschuiven van deze problemen. Kijkend naar de oorzaak 'een te hoge factuur' is de uitrol van slimme meters een interessante ontwikkeling. Deze kunnen lekverliezen eenvoudig detecteren. 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. Uit onderzoek blijkt dat de toepassing van slimme meters, waarmee verschillende drinkwaterbedrijven experimenteren het waterverbruik, en daarmee de waterfactuur, kunnen verlagen [11]. Als meer slimme meters worden geïnstalleerd, kan het zinvol zijn hierbij te kijken welke huishoudens het meeste baat hebben bij een lagere drinkwaterfactuur.

Dit geldt ook voor de toepassing van nieuwe sanitatie, wat samenhangt met de derde oorzaak van waterarmoede, 'slechte woonomstandigheden'. Met nieuwe sanitatie wordt gedoeld op sanitaire technieken die het laagwaardig gebruik van water in huis tegengaan, zoals aangegeven in de beleidsnota Drinkwater 2021-2026 [12]. Voorbeelden hiervan zijn vacuümtoiletten die veel minder water gebruiken dan traditionele spoeltoiletten, en waterbesparende douchekoppen. Net als bij de uitrol van slimme meters is het in de context van waterarmoede relevant de vraag te stellen: voor wie zal deze technologie de komende jaren voornamelijk beschikbaar worden gesteld? Zal hierbij worden ingezet op de zogenaamde *early-adopters*, oftewel bewoners die vanuit eigen motivatie willen overstappen, of wordt er juist gekozen voor bewoners die het meeste baat hebben bij een lagere waterrekening?

Conclusie

Op basis van deze eerste verkenning kan gesteld worden dat waterarmoede niet alleen een probleem is in landen die te kampen hebben met watertekorten of economische malaise, maar ook in Nederland. Het gaat op basis van inschattingen weliswaar om een procentueel kleine groep klanten. Maar voor die klanten die het treft heeft het potentieel grote impact op hun leefomstandigheden en welzijn. Voor een goed beeld en een betrouwbare nationale monitoring is het van belang dat er een breed gedragen en meetbare definitie wordt ontwikkeld. Daarnaast is het interessant om nader onderzoek te doen naar de impact van waterarmoede en schaarste op de houding en het gedrag van de klant. Op basis hiervan kunnen methoden en interventies worden ontwikkeld en geoptimaliseerd die helpen waterarmoede te voorkomen of te verminderen.

Referenties

1. EU Energy Poverty Observatory (2020). *Primary indicators*. Indicators & Data; <https://www.energypoverty.eu/indicators-data>.
2. Straver, K., et al. (2017). *Rapportage Energiearmoede: effectieve interventies om energie efficiëntie te vergroten en energiearmoede te verlagen*.
3. Water Services Regulation Authority (2012). *Affordable for all - How can we help those who struggle to pay their water bills?*, in *Focus Reports*. Ofwat, Birmingham
4. Vooren, D. van (2019). *Water voor iedereen! Situatieschets van waterarmoede in België - 2019*. Koning Boudewijnstichting: Brussel.
5. Goderis, B. et al. (2018). *De SCP-methode voor het meten van armoede*
6. Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *De sociale staat van Nederland*. SCP, Den Haag.
7. Vewin (2021). 'Brochure Tarievenoverzicht 2021', in *Tarievenoverzicht*. Vewin, Den Haag.
8. Waterbedrijf Groningen (2021). *Waterbesparingstips: lekken dichten*. <https://waterbedrijfgroningen.nl/veelgestelde-vragen/waterbesparingstips-lekken-dichten/>.
9. Brouwer, S., Sjerps, R. (2018). *Klantperspectieven*, in *BTO*. KWR, Nieuwegein.
10. Mullainathan, S., Shafir, E. (2013). 'Decision making and policy in contexts of poverty', in *The behavioral foundations of public policy*. Princeton University Press. p. 281-298.
11. 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(11), 6440.
12. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2021) *Beleidsnota Drinkwater 2021-2026*. Ministerie van IenW, Den Haag. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/23/bijlage-beleidsnota-drinkwater-2021-2026>.