



datum 11-03-2008  
volgnr. Advies 2007-2008/2

## Advies

### **Kinderen en energiearmoede**

De Commissie Energiearmoede van het Vlaams Parlement buigt zich momenteel over de problematiek van energiearmoede. Daartoe organiseert zij hoorzittingen waar ondermeer de beschermingsmaatregelen bij niet-betaling van energiefacturen aan bod komen.

Het Kinderrechtencommissariaat wil in dit advies aandacht vragen voor de positie van de kinderen in gezinnen die met energieschulden te maken hebben.

Kinderrechtencommissariaat

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel.: 02-552 98 00

fax: 02-552 98 01

[kinderrechten@vlaamsparlement.be](mailto:kinderrechten@vlaamsparlement.be)

[www.kinderrechten.be](http://www.kinderrechten.be)

# 1 Situering

Sinds de liberalisering of de vrijmaking zijn belangrijke actoren op de energiemarkt geen overheidsdiensten meer maar private ondernemingen. Voor de private actoren op de energiemarkt gelden er wel wettelijk vastgelegde openbare dienstverplichtingen zoals het recht op aansluiting op het net, het recht op minimumlevering en het recht op bescherming bij het niet betalen van facturen. Voor deze openbare dienstverplichtingen is de Vlaamse overheid bevoegd.

Niemand zal betwisten dat in het dagelijks leven een minimumhoeveelheid aan energie voor persoonlijk en huishoudelijk gebruik een noodzaak is. Ook voor de overheid is dit een vaststaand feit dat in decreet wordt erkend.<sup>1</sup> Iedereen heeft in principe recht op een minimale en ononderbroken levering van water, gas en elektriciteit voor huishoudelijk gebruik. Ook al is dit recht op minimumlevering dus decretaal vastgelegd, in de praktijk stellen we vast dat het enkel voor elektriciteit geconcretiseerd is. Voor gas, water of stookolie bestaat momenteel geen systeem van een 'noodlevering'.

Het blijft vandaag een feit dat een gezin omwille van betalingsachterstand van nutsvoorzieningen kan worden afgesloten. Afsluiting kan uiteraard niet zomaar.<sup>2</sup> Bij een betalingsachterstand zal een huishoudelijke klant door de private leverancier worden opgezegd of 'gedropt' en vervolgens bij de distributienetbeheerder terecht komen, die als sociale leverancier optreedt. Als de betalingsachterstand bij de distributienetbeheerder verder oploopt, volgt meestal de plaatsing van een budgetmeter. Een budgetmeter werkt via een voorafbetalingssysteem. De klant zal via betaling in een oplaadpunt zijn kaart voor de budgetmeter moeten opladen om vervolgens thuis, naargelang het budget op de kaart, energie te kunnen afnemen.

Als het krediet voor de budgetmeter is opgebruikt en de klant niet opnieuw oplaadt, wordt er op het systeem van stroombegrenzing overgeschakeld. De noodlevering is beperkt (vandaag 10 ampère) maar moet wel door de klant betaald worden. Als de schuld van het energieverbruik bij de distributienetbeheerder verder blijft oplopen, kan in een aantal situaties en steeds pas na voorafgaande instemming van de Lokale Adviescommissie, tot afsluiting van de energietoevoer worden beslist.

# 2 Ombudsmeldingen

Het Kinderrechtencommissariaat ontving reeds sporadisch klachten over de afsluiting van elektriciteit.

---

<sup>1</sup> Decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van water, gas en elektriciteit. Gewijzigd door het decreet van 25 mei 2007 tot wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water, wat betreft elektriciteit en gas, van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, wat betreft de openbaredienstverplichtingen, en van het decreet van 6 juli 2001 houdende de organisatie van de gasmarkt, wat betreft de openbaredienstverplichtingen, B.S. 10 juli 2007.

<sup>2</sup> Het besluit met betrekking tot de openbare dienstverplichtingen legt het reglementair kader vast voor de werkwijze door de leverancier en netbeheerder bij wanbetaling door elektriciteitsklanten. Besluit van de Vlaamse Regering van 31 januari 2003 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 31 januari 2003 met betrekking tot de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteitsmarkt, B.S. 21 maart 2003; Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2003 met betrekking tot de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte aardgasmarkt, B.S. 11 augustus 2003.

De Vlaamse Ombudsdienst ontvangt gelijkaardige klachten. Deze klachten komen van financieel zwakke gezinnen met energieschulden waarin ook kinderen opgroeien en waar ernstige vragen rijzen over de materiële leefsituatie voor de kinderen.<sup>3</sup>

Als Kinderrechtencommissariaat willen we in het bijzonder oog hebben voor de situatie van de kinderen. Als een gezin zonder energietoevoer moet zien te overleven, betekent dat ook voor de kinderen een aantasting van hun recht op een menswaardig bestaan.

Bij het uitwerken van beschermingsmaatregelen bij een betalingsachterstand van energiefacturen vragen wij extra aandacht voor de positie van de kinderen. Beslissen om energie af te sluiten is één zaak. Maar we moeten beseffen dat kinderen hierdoor in een problematische opvoedingssituatie kunnen terecht komen, met alle gevolgen op het vlak van gezondheid en ontwikkeling vandien.

### **3 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind**

#### **3.1. Kinderrechten als mensenrechten**

Het Kinderrechtencommissariaat waakt over de naleving van verdragsrechtelijk vastgelegde kinderrechten. Hoe kijken we vanuit mensenrechten en kinderrechten naar het recht op een menswaardig bestaan? Bestaat er voor kinderen zoiets als een recht op energie?

Op internationaal vlak zijn mensenrechten verbijzonderd voor vrouwen, kinderen, migrerende werknemers en personen met een functioneringsprobleem ('handicap'). Kinderrechten zijn dus fundamenteel als mensenrechten te beschouwen. Verbijzondering van de mensenrechten naar bijvoorbeeld kinderen, als specifieke groep, wordt aangewezen geacht omwille van de bijzondere kwetsbaarheid van de betreffende groep. Mensenrechten worden voor kinderen dus niet onbeperkt uitgebreid maar eerder gepreciseerd en verbijzonderd. Kinderrechten erkennen als mensenrechten betekent dat de autonomie van kinderen ten volle wordt erkend. Ook in een gezinscontext worden kinderen erkend als autonome dragers van rechten. Door kinderrechten als mensenrechten te beschouwen, schrijven ze zich ook in de interpretatie in die aan algemene mensenrechten gegeven wordt. Wat geldt voor algemene mensenrechten, geldt ook voor kinderrechten.<sup>4</sup>

#### **3.2. Recht op een behoorlijke levensstandaard**

Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) waarborgt een aantal sociaaleconomische grondrechten van minderjarigen zoals het recht op de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard, het recht op sociale zekerheid, het recht

---

<sup>3</sup> Het project 'Energie en Armoede' eist een (grond)recht op energie dat afdwingbaar is voor iedereen in onze samenleving. Iedereen zou over een gratis en leefbaar minimumpakket aan energie moeten kunnen beschikken. De samenstelling en de noden van het gezin bepalen het minimumpakket. Tegelijk ijvert men een verbod op volledige afsluiting van energievoorzieningen. Dit project werkt zowel met betaalde krachten als met vrijwilligers, hoofdzakelijk mensen in armoede die de problemen van binnenuit kennen. Het project ontvangt talrijke klachten van gezinnen die te maken hebben met betalingsachterstand en afsluiting. Zie [www.energieenarmoede.net](http://www.energieenarmoede.net).

<sup>4</sup> W. VANDENHOLE, *Kinderrechten als mensenrechten: een multidisciplinaire verkenning*, Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2007, 29.

op een behoorlijke levensstandaard en het recht op sociale zekerheid. Die waarborgen stemmen grotendeels overeen met de waarborgen in het Internationaal Verdrag over Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) maar in het IVRK worden ze specifiek naar kinderen toe geformuleerd.

Dit IVESCR garandeert het recht op een behoorlijke levensstandaard met inbegrip van voldoende voeding, kleding en huisvesting. Het bevat geen expliciete verwijzing naar energie. Het Comité dat op de naleving van het Verdrag toezicht houdt, maakte echter reeds duidelijk dat energie een essentieel onderdeel van een 'behoorlijke huisvesting' is.<sup>5</sup>

Het recht op leven, overleven en ontwikkeling is één van de vier algemene beginselen die het IVRK beheerst. De bijdrage van de algemene mensenrechten, economische, sociale en culturele rechten in het bijzonder, is te situeren in de grondige analyse van de verschillende dimensies ervan zoals ondermeer het recht op gezondheid, onderwijs, een behoorlijke levensstandaard, met inbegrip van voeding, water, kleding en huisvesting. Al deze rechten zijn fundamenteel voor de ontwikkeling en het overleven van minderjarigen.

Wat betreft het recht van kinderen op een behoorlijke levensstandaard komt de primaire verantwoordelijkheid van de ouders en de subsidiaire en ondersteunende rol van de overheid in het IVRK expliciet naar voren in de artikelen 5, 18 en 27. Artikel 27 van het IVRK stelt dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor een passende levensstandaard voor hun kind. Maar als ouders om financiële of andere redenen problemen hebben met hun primaire verantwoordelijkheid moet de overheid maatregelen nemen om hen te helpen. (art. 27, lid 3 IVRK). Dit kan concreet betekenen dat de overheid materiële bijstand moet verlenen met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.<sup>6</sup>

Zowel het IVRK als het IVESCR reiken voor het Kinderrechtencommissariaat aanknopingspunten aan om de overheid te wijzen op haar beschermingsplicht ten aanzien van kinderen in een gezin dat met energieschulden kampt.

## **4 Aanbevelingen Maatschappelijke Beleidsnota Energiearmoede**

Reeds in het najaar 2005 besteedde het Vlaams Parlement bijzondere aandacht aan de problematiek van de energiearmoede. Er kwam een Commissie ad hoc rond energiearmoede die na hoorzittingen en parlementair debat haar werkzaamheden met een Maatschappelijke Beleidsnota afrondde.

Deze beleidsnota inventariseert de knelpunten en de problemen op de huidige energiemarkt en formuleert tal van beleidsaanbevelingen.

---

<sup>5</sup> W. VANDENHOLE, "Over het grondrecht op toereikende energie: over wat het is en wat het zou kunnen zijn" in P. JADOUL en B. HUBEAU, *Naar een grondrecht op energie?*, Brugge, Die Keure, 2006, 14.

<sup>6</sup> J. DOEK, "Het recht van het kind om opgevoed te worden: who cares about what?" in H. VAN CROMBRUGGE, W. VANDENHOLE, J. WILLEMS, *Gedeelde pedagogische verantwoordelijkheid? De opvoedingsbelofte in het licht van de rechten van de mens en de rechten van het kind*, Brussel, Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen en Vlaams centrum voor het welzijn van kinderen en gezinnen, 2007, 35.

Het cruciale uitgangspunt voor deze aanbevelingen in de Beleidsnota is dat er voldoende sociale maatregelen moeten komen om het recht op een leefbaar minimum aan energie te verzekeren.<sup>7</sup>

In dit advies richten wij onze aandacht op de twee concrete beschermingsmaatregelen voor gezinnen met betalingsmoeilijkheden die in de Beleidsnota zijn opgenomen.

1. Wat betreft de stroombegrenzing of het systeem van noodstroom: er werd voorgesteld om de minimale hoeveelheid (toen nog 6 ampère) stroom niet enkel te verhogen maar deze minimumhoeveelheid eveneens te laten variëren naargelang het aantal gezinsleden, de grootte van de woning en de verwarmingsbron.<sup>8</sup>

2. Wat afsluiting betreft, was er geen eenduidig voorstel. Afsluiting moest voor sommigen onmogelijk worden. Anderen vroegen dat de periode waarin kan worden afgesloten voldoende ruim zou worden bepaald en voor zowel elektriciteit, gas en water gelijkgesteld zou worden. Bovendien werd gevraagd dat de afsluitingsgrond 'klaarblijkelijke onwil' in de wet zou worden vervangen door een duidelijke omschrijving van de gevallen waarin men mag afsluiten. Rond de Lokale Adviescommissie werd ondermeer gevraagd om de kwaliteit van hun werking te verbeteren. Hierbij werd ook op het belang van een goed sociaal onderzoek gewezen.<sup>9</sup>

In het huidige zittingsjaar is de Commissie Energiearmoede opnieuw samengekomen.<sup>10</sup> Tijdens de werkzaamheden van de huidige Commissie wordt ingegaan op de vraag hoever we intussen staan. Wat is er op het vlak van het recht op een leefbaar minimum aan energielevering al wel en wat nog niet gerealiseerd?

Op een aantal vlakken blijkt er ter bescherming van het recht op energietoevoer vooruitgang geboekt:

- de hoeveelheid noodstroom werd naar 10 ampère opgetrokken en de periode waarin tijdens de winter niet mag worden afgesloten werd eenvormig gemaakt en verlengd. Wie voor de winterperiode werd afgesloten, blijft wel afgesloten<sup>11</sup>;
- de formulering van de afsluitingsgrond 'klaarblijkelijke onwil' werd vervangen door een reeks criteria die ondubbelzinnig kunnen worden toegepast. Bedoeling is dat afsluiten enkel in uitzonderlijk situaties kan en nooit enkel om reden van armoede.

---

<sup>7</sup> Maatschappelijke Beleidsnota Energiearmoede, *Parl. St.* VI.Parl. 2005-2006, nr.668/1. Op basis van deze werkzaamheden in de Commissie werden er vervolgens Moties van Aanbeveling ingediend.

<sup>8</sup> Maatschappelijke Beleidsnota Energiearmoede, 13.

<sup>9</sup> Maatschappelijke Beleidsnota Energiearmoede, 14.

<sup>10</sup> Hoorzitting over de werking van de Lokale Adviescommissies, *Parl. St.* VI.Parl. 2007-2008, nr. 1573/1 en Gedachtewisseling over de uitvoering van de motie van aanbeveling naar aanleiding van de maatschappelijke beleidsnota Energiearmoede, *Parl. St.* VI.Parl. 2007-2008, nr. 1584/1.

<sup>11</sup> Zonder beslissing van de Lokale Adviescommissie kan afsluiten in geval van: fraude, onveiligheid, leegstand en bij weigering van ondertekening van een leveringscontract als de afnemer geen wanbetaler is. Mits toelating van de Lokale Adviescommissie kan worden afgesloten: bij weigering van het sluiten van een afbetalingsplan, bij weigering plaatsing/aanpassing budgetmeter of stroombegrenzer, bij weigering sluiten leveringsovereenkomst na opzeg om andere redenen dan wanbetaling en op voorwaarde dat een leverancier bereid gevonden wordt, bij weigering leveringsovereenkomst na gedurende 6 maanden zonder schuld door de netbeheerder beleverd te zijn. Vanuit de praktijk vernemen we dat het voorlopig nog wel wachten is op de uitvoeringsbesluiten voor deze vastgelegde criteria.

## 5 Advies van het Kinderrechtencommissariaat

Voor de bescherming van het recht op een menswaardig bestaan van kinderen vraagt het Kinderrechtencommissariaat:

— In de procedure bij betalingsachterstand is voorzien dat de Lokale Adviescommissie advies geeft na een contradictoir onderzoek, dat antwoord geeft op de vraag of de huishoudelijke afnemer niet in een situatie verkeert waardoor afsluiting onverantwoord zou zijn. **Wij vragen dat er expliciet aandacht gaat naar de positie van de kinderen in dit voorafgaand onderzoek.** Zo vragen we concreet dat de minimale inhoud en kwaliteitseisen van dit voorafgaand sociaal onderzoek wettelijk worden vastgelegd en dat het onderzoek naar de concrete gevolgen van de afsluiting op de leefsituatie van de kinderen hier deel van uitmaakt. Op dit ogenblik is in enkele wettelijke vastgelegde gevallen (zie voetnoot 10) nog afsluiting mogelijk zonder tussenkomst van de Lokale Adviescommissie. Omwille van onze bijzondere aandacht voor de positie van kinderen vragen wij een tussenkomst van de Lokale Adviescommissie en een voorafgaand sociaal onderzoek bij elke afsluitingsbeslissing.

— Ook al is er geen strikte verhouding tussen het aantal gezinsleden en het verbruik, vanuit onze aandacht voor het recht van kinderen als deel van het gezin vragen wij dat **bij een noodlevering de hoeveelheid energie aan de gezinsgrootte wordt aangepast.** Kinderen maken deel uit van het gezin. Door de gezinsgrootte in aanmerking te nemen voor de bepaling van de hoeveelheid bij het recht op noodlevering, wordt aan kinderen als autonome dragers van rechten in het gezin een plaats gegeven. Deze gezinsmodulering werd reeds in de Maatschappelijke Beleidsnota Energiearmoede voorgesteld maar tot op heden nog niet in de wet gerealiseerd.

— Tenslotte stellen we vast dat er vandaag enkel voor elektriciteit een beschermingssysteem met noodlevering voorzien is. Ook op het vlak van gas, stookolie en water zou ook een systeem van noodlevering moeten worden uitgewerkt.