



ombudsman
rotterdam
rijnmond

DE SLAGBOMEN VAN URGENTIE EN ZELFREDZAAMHEID

Een spiegel voor Rotterdam: wat het Europees Comité
voor Sociale Rechten ons leert over woningnood

www.orr.nl

april 2025

Inleiding

Als Ombudsman Rotterdam-Rijnmond (ORR) hebben we in onze jaarverslagen van 2023 en 2024 aandacht gevraagd voor de manier waarop **schaarste** in Rotterdam wordt verdeeld, vooral als het gaat om huisvesting. Op allerlei overlegtafels, binnen en buiten de gemeenteraad, spreken we ons uit. Maar we zoeken ook naar verbinding om tot oplossingen te komen.

In dit paper delen we een reflectie vanuit het perspectief van ORR op een uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) over de wooncrisis in België (19 maart 2024), en wat die uitspraak betekent voor de situatie in Rotterdam. Hoewel België ander beleid voert, raakt deze uitspraak ook de kern van wat lokale overheden hier moeten doen: zorgen voor de naleving van fundamentele sociale rechten, zoals het recht op wonen.

De uitspraak van het ECSR komt niet uit de lucht vallen. In Rotterdam zien we dagelijks hoe woningnood, dakloosheid en kwetsbare huishoudens elkaar raken. Daarom is deze Europese uitspraak voor ons geen ver-van-ons-bed-show, maar een spiegel. Het bevestigt waar wij ons al langer zorgen over maken: hoe gaan we in de stad om met schaarste en urgentie? En wie krijgt wanneer hulp? Dat thema noemen we bij ORR ook wel de **‘triage der schrijnendheid’**.

Als ombudsman kijken we met de **‘ombudsbril’**: zien we rechtvaardigheid, menselijke maat, redelijkheid? In dit paper leggen we de link tussen de Europese uitspraak en de Rotterdamse praktijk. We bieden reflectie én denken mee over mogelijke vervolgstappen voor bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders.



“We gebruiken urgentie en zelfredzaamheid als sluisdeuren, toegangspoorten of slagbomen om te bepalen wie recht heeft op hulp. Maar in werkelijkheid zijn het mechanismen die helpen om het tekort aan woningen en ondersteuning bestuurlijk beheersbaar te houden. Daarmee verleggen we de verantwoordelijkheid van de overheid naar de inwoner: als je geen woning krijgt, ligt het aan jouw onvoldoende schrijnendheid of te grote redzaamheid. Maar in werkelijkheid faalt het systeem en staan mensenrechten onder druk.”

Ombudsvrouw Marianne van den Anker

Samenvatting van de ECSR-uitspraak

In de Europese zaak tegen België oordeelde het ECSR dat België, en dan met name het Vlaamse Gewest, structureel tekortschiet in het waarborgen van het recht op adequate huisvesting.

Volgens het ECSR zijn er te weinig betaalbare woningen, is het beleid tegen dakloosheid ontoereikend, en zijn kwetsbare groepen vaak buitengesloten. Ook biedt het urgentiebeleid onvoldoende bescherming aan kinderen en gezinnen. Het ECSR baseerde zijn oordeel op schendingen van meerdere **artikelen uit het Herziene Europees Sociaal Handvest**.

Hoewel de uitspraak van het ECSR niet juridisch bindend is zoals een rechterlijke uitspraak, heeft deze wel een gezaghebbend en richtinggevend karakter. De interpretaties van het ECSR over de naleving van het Herziene Europees Sociaal Handvest gelden als normstellend voor alle ondertekenende staten, waaronder Nederland.

De uitspraak oefent daarmee **morele en politieke druk** uit op overheden om hun beleid in lijn te brengen met internationale mensenrechtenverplichtingen. Daarnaast is de uitspraak bruikbaar als toetsingskader voor beleidsontwikkeling, parlementaire controle en bestuursverantwoordelijkheid.

Artikel 16:

bescherming van het gezin

Artikel 17:

*bescherming van
kinderen en jongeren*

Artikel 30:

*bescherming tegen
armoede en sociale uitsluiting*

Artikel E:

non-discriminatie

Als ORR zetten wij het gesprek over schaarste, dat we al langer voeren, nu krachtig voort. Gesteund door deze ECSR-uitspraak én de VN-resolutie van 17 december 2024. Die resolutie erkent expliciet de belangrijke rol van Ombudsman-instellingen bij het bewaken van mensenrechten, het versterken van goed bestuur en het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger. Precies die rol vervult ORR op lokaal niveau.

Vertaling naar de *Rotterdamse context*

De Rotterdamse woningmarkt kent vergelijkbare knelpunten:

- Structurele woningnood en lange wachttijden.
- Toenemende dakloosheid, ook onder jongeren en gezinnen.
- Beperkte toegang tot opvang of woonruimte voor ongedocumenteerden, arbeidsmigranten en mensen zonder inschrijving.
- Urgentieprocedures die functioneren als noodkleppen, maar die morele en juridische dilemma's met zich meebrengen.

Rotterdamse inwoners die bij ORR aankloppen, beschrijven vaak hoe zij tussen wal en schip vallen. Ze voldoen *nét* niet aan de gestelde criteria, worden van het kastje naar de muur gestuurd, of raken verstrikt in bureaucratische procedures die geen rekening houden met hun kwetsbare situatie. Casussen variëren van jongeren en studenten tot mensen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld of verstrikt raken in (vecht)scheidingen. We zien ook dat steeds meer dakloze gezinnen met kinderen zich tot ons wenden.

Binnen de lokale Rotterdamse context geldt 'alleen maar dakloos zijn is geen reden voor hulp'. Er moet *méér* aan de hand zijn. Maar hoe zelfredzaam ben je nog als je geen dak boven je hoofd hebt? Veel mensen worden zelfredzaam verklaard, maar zijn ze dat wel echt? Pas als de bodem van de put van het levenspad in zicht is, gloort er hulp aan de horizon. Met hoge kosten voor de maatschappij en vele levenstranen verder.



De regering draagt uit dat het onaanvaardbaar is dat huis-uitzettingen ertoe leiden dat kinderen dakloos worden en dat hulp geboden moet worden voor het vinden van duurzame huisvesting. In december 2024 is er een motie aangenomen dat fatsoenlijke herhuisvesting verplicht is in situaties waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn. Kinderombudsman Rotterdam-Rijnmond komt binnenkort met een kinderrechtenpamflet, om duidelijk te maken welke kinderrechtelijke normen in dergelijke gevallen gelden.

Reflectie door de ombudsbril

Met de ombudsbril als toetsingsinstrument beoordelen we of het handelen van de overheid:

- in lijn is met de behoorlijkheidsnormen, de internationale en Europese mensen- en kinderrechtenverdragen, de Venice Principles en het handvest overheid-burger
- integraal is: ziet het de gehele mens?
- respectvol en afgestemd is: houdt het rekening met draagkracht en context?
- rechtvaardig is: maakt het gebruik van de ruimte binnen de wet om onnodig leed te voorkomen?
- mensbeeldgedreven is: is het gebaseerd op vertrouwen of wantrouwen?

De uitspraak van het ECSR zegt niet alleen iets over de naleving van het recht op adequate huisvesting, maar benadrukt ook dat overheden actief beleid moeten voeren dat recht doet aan alle inwoners. Ze mogen zich niet beperken tot het corrigeren van de grootste misstanden.



De 'triage der schrijnendheid' *als bestuurlijk symptoom*

In Rotterdam is de praktijk van urgentieaanvragen, wat ORR de triage der schrijnendheid noemt, een noodzakelijk maar pijnlijk proces.

Urgenties zijn inmiddels gedevalueerd. Het instrument is bedoeld voor uitzonderlijke situaties, maar de werkelijkheid laat zien dat veel meer mensen, gegeven hun omstandigheden, in aanmerking zouden moeten komen.

En zelfs als iemand een urgentie toegekend krijgt, is het lang niet zeker dat er snel woonruimte volgt. Het is wachten geblazen, omdat er te veel mensen zijn die urgentie hebben.

Professionals, ambtenaren en de speciaal hiervoor ingerichte organisatie SUWR worden belast met een zware morele opdracht: bepalen wie het meest lijdt, en dus voorrang krijgt.

De uitspraak van het ECSR maakt één ding glashelder: triage is geen structureel antwoord op structureel falend beleid. Als een mensenrecht, zoals het recht op huisvesting, alleen via een uitzonderingsprocedure toegankelijk is, dan is het systeem uit balans.



*Hoe meer we triageren, hoe
urgenter het wordt om te
stoppen met triageren als
standaardbeleid.*

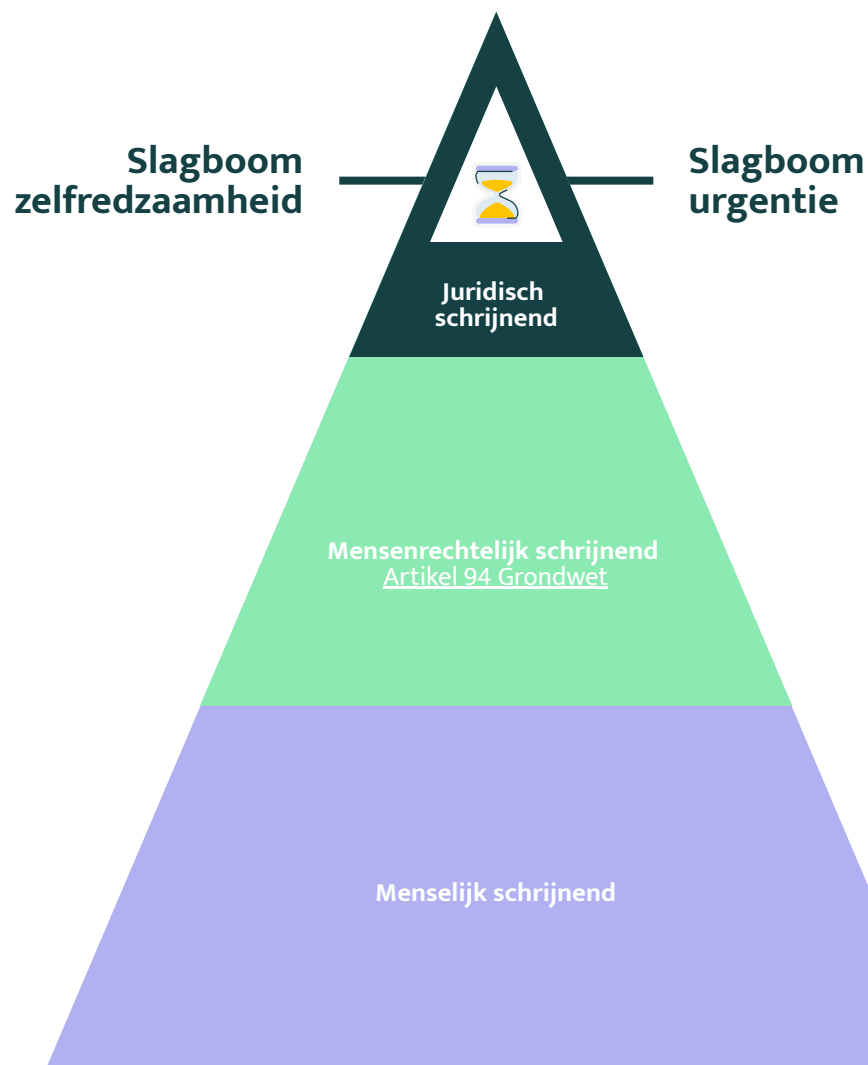
Toelichting op de *triage der schrijnendheid*

De visual laat zien hoe in de praktijk wordt omgegaan met schrijnende situaties.

De piramide bestaat uit drie lagen:

- **Menselijk schrijnend (onderste laag):** situaties die ons raken vanuit medemenselijkheid en humaniteit. Denk aan mensen zonder dak boven hun hoofd, sociale uitsluiting of psychische ontregeling door bestaansonzekerheid. Er is vaak geen wettelijke verplichting tot handelen, maar moreel voelen deze situaties onaanvaardbaar.
- **Mensenrechtelijk schrijnend (middenlaag):** situaties die volgens internationale normen, zoals het Europees Sociaal Handvest, een schending van mensenrechten vormen. Denk aan dakloze gezinnen met kinderen of migranten zonder toegang tot basisvoorzieningen. De plicht tot handelen ligt hier op het niveau van behoorlijk bestuur, mensenrechten en internationale verdragsverantwoordelijkheid. Nationale wetgeving moet buiten toepassing blijven, als deze in strijd is met internationale mensenrechtenverplichtingen.
- **Juridisch schrijnend (bovenste laag):** situaties waarin de Nederlandse wet dwingt tot handelen, bijvoorbeeld via de Wmo, jeugdbescherming of het recht op opvang. Hier geldt een directe, wettelijk vastgelegde plicht tot ondersteuning.

Boven deze piramide is het **urgentiesysteem** gepositioneerd als een soort trechter: het bepaalt wie uiteindelijk toegang krijgt tot de schaarse woonruimte. Dit systeem selecteert vooral mensen uit de bovenste lagen van de piramide, terwijl veel andere schrijnende situaties buiten beeld blijven. De piramide maakt zichtbaar hoe ons systeem prioriteert, maar ook wie uit beeld dreigt te raken.



De beoordeling van zelfredzaamheid

Naast het urgentiesysteem bestaat er binnen het sociaal domein een ander krachtig, maar eveneens problematisch mechanisme dat bepaalt of iemand toegang krijgt tot hulp: de beoordeling van zelfredzaamheid. Ook dit is in essentie een vorm van triage, maar dan op een andere grondslag.

Wie als zelfredzaam wordt beoordeeld, vaak op basis van standaardcriteria of aannames, komt niet in aanmerking voor opvang, ondersteuning of bemiddeling. De parallel met het urgentiesysteem is treffend: waar urgentie bepaalt wie voorrang krijgt op een woning, bepaalt zelfredzaamheid wie überhaupt recht heeft op hulp. Beide systemen selecteren mensen op basis van abstracte criteria, terwijl het achterliggende probleem, structurele schaarste, grotendeels buiten beeld blijft.

De beoordeling van zelfredzaamheid gebeurt zelden op basis van volledige kennis van iemands situatie, maar heeft wél verstekkende gevolgen. Het oordeel kan ertoe leiden dat iemand op straat belandt, of langdurig in onveilige of ontwrichtende omstandigheden moet blijven. Net als bij urgentie geldt: hoe strakker de criteria, hoe groter het risico dat de menselijke maat én fundamentele rechten onder druk komen te staan.



Voor bestuurders en uitvoerders is dit een gevoelig en complex vraagstuk. Niemand wil hulp onthouden aan mensen in nood, en toch worden de grenzen van het systeem bewaakt met mechanismen die in de praktijk tot uitsluiting leiden. Dit vraagt om reflectie op de logica van verdelen: sluit die nog aan bij de bedoeling van het beleid, en bij onze rechtsstatelijke en morele opdracht?

ECSR-uitspraak als handvat voor morele en bestuurlijke keuzes

Voor ORR biedt de uitspraak van het ECSR handvatten om het gesprek, dat we al langer voeren op bestuurlijk en ambtelijk niveau én met de stad, verder te verdiepen.

Er doet zich een bijzondere morele en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor wanneer bestuurders, zoals burgemeesters, wethouders, ombudspersonen of ambtenaren, persoonlijk kennis dragen van een situatie die juridisch of moreel schrijnend is. In zulke gevallen geldt niet alleen een plicht tot reflectie, maar ook een plicht tot handelen. Als duidelijk is dat een situatie niet door de beugel kan, dan kunnen we als overheid niet volstaan met stilzitten.

Dit roept een complex dilemma op: door te interveniëren in een individuele casus, bijvoorbeeld via directe doorgeleiding of prioritering, ontstaat er een ongelijke situatie. We handelen dan op basis van informatie die we via onze functie of toevallig verkrijgen, terwijl andere, mogelijk nog schrijnendere gevallen buiten beeld blijven. Ambtenaren kunnen zich daarbij terecht afvragen of zij onder druk worden gezet om van het beleid af te wijken, en of dat eerlijk is tegenover anderen in vergelijkbare nood. Toch kan deze spanning niet worden opgelost door weg te kijken.

Juist wanneer we weten dat een fundamenteel recht wordt geschonden en er een wettelijke verplichting bestaat om te handelen, kan de overheid zich niet verschuilen achter systeemgrenzen. Het is dan aan ons, als bestuurders en (be)hoeders van behoorlijk bestuur, om én de situatie te helpen oplossen, én het gesprek te voeren over de systemische onrechtvaardigheid die deze casus vertegenwoordigt.



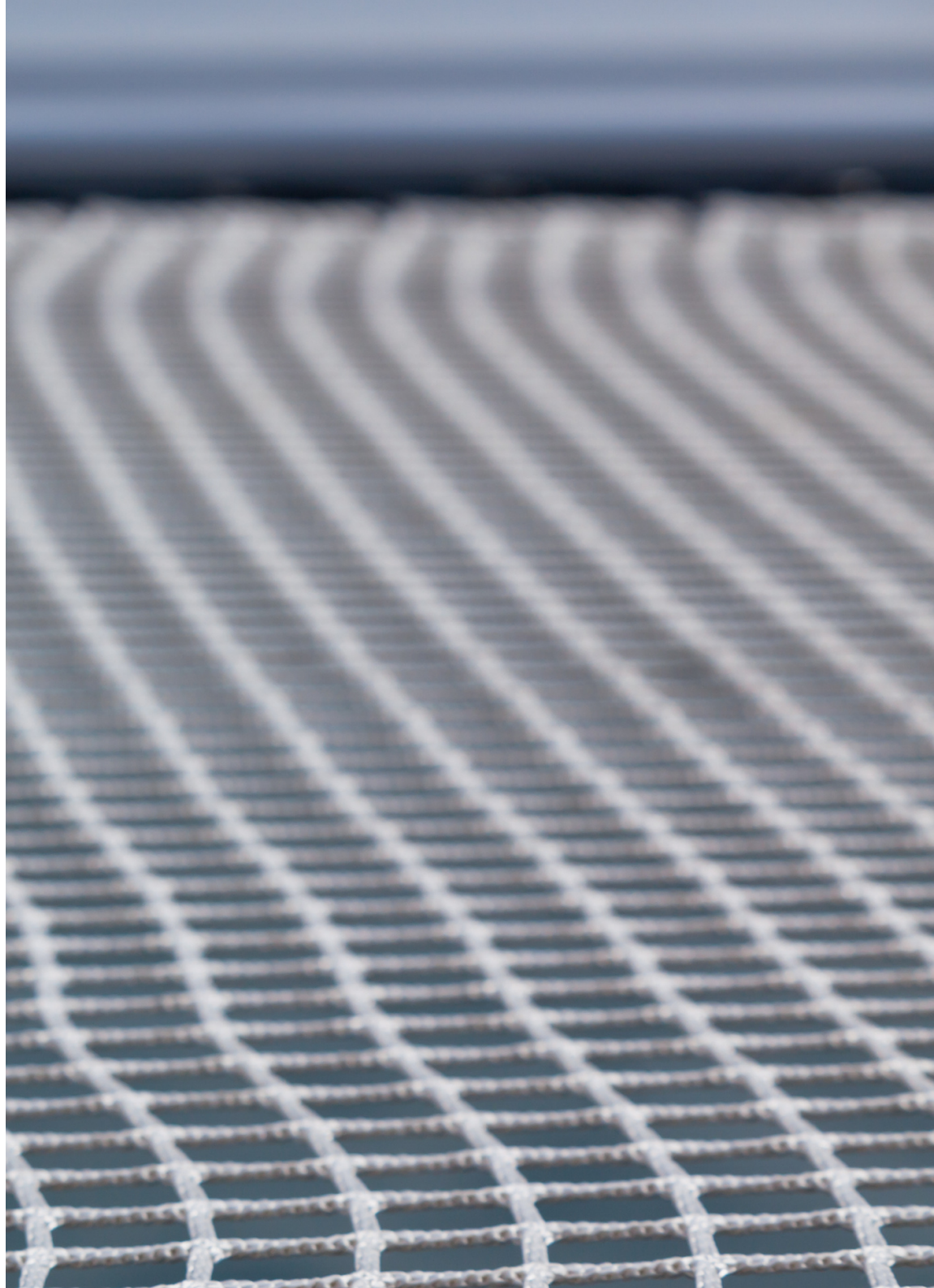


Tot slot

oproep aan bestuurders

Urgentiebeleid is in de kern bedoeld als veiligheidsnet. Maar als de triage der schrijnendheid het dominante mechanisme wordt om recht op huisvesting te realiseren, dan raakt het systeem fundamenteel uit balans. Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft dit haarscherp benoemd.

ORR roept bestuurders op om deze uitspraak te lezen als een aansporing tot structureel rechtvaardig beleid. Niet om nóg fijnmaziger te triageren, maar om triage overbodig te maken door fatsoenlijk, toegankelijk en voldoende huisvestingsaanbod. Mensenrechten zijn universeel, niet afhankelijk van urgentiecodes.





ombudsman
rotterdam
rijnmond



0800-0802 (gratis)



www.orr.nl



info@orr.nl



[orr_geeftgehoor](#)



Ombudsman Rotterdam-Rijnmond



Ombudsman Rotterdam-Rijnmond

*De slagbomen van
urgentie en zelfredzaamheid*