De Winterkouderegeling – een mensenrechtelijke verkenning

Datum: 28 oktober 2026

Auteurs: mr. R. Beets en mr. K. Meiring (Stichting PILP)

Inhoudsopgave

Inleiding……1

I. **De menselijke waardigheid**……3

II. **Het recht op gezondheid**……4

III. **Het recht op huisvesting**……6

IV. **Het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling**……8

Aanbevelingen voor een mensenrechtelijk toereikende WKR……10

Annex: Verdragsbepalingen……11

Inleiding

Opvang is voor dakloze personen in de winter een absolute noodzaak. Langdurige blootstelling aan winterkou vormt niet alleen een bedreiging voor de gezondheid van dakloze personen, maar ondermijnt ook hun menselijke waardigheid. Opvang is bovendien niet alleen in het belang van dakloze mensen zelf, maar ook van de bredere maatschappij. Adequate winteropvang verbetert zowel de volksgezondheid als de veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte, versterkt de sociale veerkracht en stabiliteit en bespaart hoge maatschappelijke zorgkosten. Het opvangen van kwetsbare medeburgers is een fundamenteel kenmerk van een solidaire samenleving.

In Nederland is winteropvang voor dakloze mensen geregeld via de Winterkouderegeling ('WKR'). De WKR is een tijdelijke vorm van opvang die, gedurende de winter, onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden van kracht wordt (zie hieronder bij 'hoe is de WKR geregeld'). In de praktijk wordt de WKR georganiseerd door centrumgemeenten. Omdat een formele wet ontbreekt, bieden de centrumgemeenten deze vorm van opvang naar eigen zeggen aan op humanitaire en gezondheidsgronden.[1]

Hoewel het goed is dat centrumgemeenten, ondanks het ontbreken van een regeling vanuit de landelijke overheid, toch winteropvang aanbieden, is dit niet alleen een humanitaire keuze. Overheden zijn op grond van bindende mensenrechtenverdragen ook *verplicht* om in winterse omstandigheden opvang te faciliteren. In deze verkenning zetten wij de belangrijkste mensenrechtelijke kaders rondom opvang op een rij. Wij hopen dat dit centrumgemeenten aanmoedigt om hun WKR te toetsen aan mensenrechtelijke standaarden en, waar nodig, daarmee in overeenstemming te brengen. Deze verkenning bouwt voort op recent onderzoek van Dakloosheid Voorbij naar de praktijk van de WKR in Nederland.[2]

Wat is de WKR?

Gemeenten zijn op grond van de Wet maatschappelijke opvang ('Wmo') wettelijk verantwoordelijk voor maatschappelijke opvang.[3] Niet iedereen zonder woning kan echter aanspraak maken op de Wmo. Zo komen mensen die als "zelfredzaam"[4] worden gezien niet in aanmerking, net als mensen zonder "rechtmatig verblijf"[5]. Daardoor is er altijd een groep dakloze personen die tussen wal en schip valt: ongedocumenteerde mensen, EU-arbeidsmigranten die als "niet rechthebbend" worden gezien en mensen die geen binding met de regio kunnen aantonen. Ook heeft iemand soms wel recht op opvang onder de Wmo, maar is er door overbezetting niet altijd een plek beschikbaar.

"Langdurige blootstelling aan kou en vocht kan ernstige gezondheidsproblemen veroorzaken en zelfs levensbedreigend zijn."

Dakloze mensen zijn doorgaans lichamelijk en geestelijk minder gezond dan mensen met een huis.[6] Een leven op straat brengt namelijk *altijd* ernstige gezondheidsrisico's met zich mee. In de winter nemen die risico's sterk toe. Langdurige blootstelling aan kou en vocht kan ernstige gezondheidsproblemen veroorzaken en zelfs levensbedreigend zijn. Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten ('VNG') zijn onderkoeling, bevriezing, koudeletsel en hart- en ademhalingsproblemen de meest

[1] VNG, 'Handreiking Winterkouderegeling (WKR)', p. 4.
[2] Dakloosheid Voorbij, 'In de kou gelaten. De praktijk van de Winterkouderegeling in Nederland – Een verkenning', maart 2026.
[3] Wmo, artikel 1.2.1 sub c.
[4] Wmo, artikel 1.2.1 sub c.
[5] Wmo, artikel 1.2.2. lid 1.
[6] Uit uitgebreid veldonderzoek van de Universiteit van Maastricht in 2021 (onder 436 dakloze mensen die gebruik maakten van 16 verschillende opvangvoorzieningen in 7 Nederlandse steden) bleek dat 59.2% van de dakloze mensen fysieke gezondheidsproblemen ondervond. 98,6% van de onderzochte groep ervaarde psychische problemen. Zie: van Eeverdingen e.a., 'Health Patterns Reveal Interdependent Needs of Dutch Homeless Service Users' (2021), Front. Psychiatry 12:614526. Zie verder ook M. T. Slockers, *Mortality, Health Problems and Access to Care for Homeless People*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam (2021), p. 12-14, 29.

voorkomende gevaren.[7] Dit is geen theoretisch risico: de afgelopen jaren zijn er in Nederland dakloze mensen door winterse omstandigheden overleden of ernstig gewond geraakt.[8]

Bescherming tegen winterkou is daarom absoluut noodzakelijk. Vanuit die gedachte biedt de WKR een vangnet naast de reguliere maatschappelijke opvang. Volgens de VNG moet de WKR *"iedere buitenslaper een veilig onderkomen bieden bij weersomstandigheden die een gevaar (kunnen) vormen voor de gezondheid"*.[9] Kortom: de WKR moet voorkomen dat dakloze mensen doodvriezen of ernstige gezondheidsschade oplopen. De bescherming van hun gezondheid staat dus centraal. Anders dan de reguliere maatschappelijke opvang is de WKR echter niet in een formele wet vastgelegd. Het is zogeheten 'buitenwettelijk beleid': *"beleid dat de basis biedt voor besluiten waarvoor geen grondslag in een wettelijk voorschrift is opgenomen."*[10]

Hoewel de Nederlandse Staat primair verantwoordelijk is voor de naleving van internationale verdragen, kunnen ook decentrale overheden rechtstreeks op mensenrechtelijke normen worden aangesproken. De besluiten, beleidsregels en uitvoeringshandelingen van (centrum)gemeenten kunnen zelfstandig aan deze normen worden getoetst.[11] In de zaak *FEANTSA v. Netherlands* benadrukte het Europees Comité inzake Sociale Rechten ('ECSR') ook al eens dat gemeenten op eigen initiatief opvang mogen bieden aan mensen die buiten het WMO-kader vallen.[12]

Hoe is de WKR geregeld?

Er zijn op dit moment geen landelijke minimumnormen vastgelegd die invullen aan welke voorwaarden de WKR moet voldoen. De VNG heeft wel een (niet-bindende) handreiking opgesteld. Deze handreiking beschrijft een aantal elementen die onderdeel van de WKR zouden moeten zijn, waaronder toegang voor iedereen zonder uitzonderingen, de gevoelstemperatuur als maatstaf en een openingsperiode van minimaal 1 november tot 31 maart.[13]

"Veel centrumgemeenten bieden geen structurele bescherming aan dakloze mensen in de winter. Dat is niet in lijn met wat internationale verdragen van overheden vereisen op het gebied van gezondheid, huisvesting, en menselijke waardigheid."

Uit het onderzoek van Dakloosheid Voorbij blijkt dat centrumgemeenten de WKR sterk uiteenlopend invullen.[14] De grootste verschillen zitten in openingstijden, toegankelijkheid, capaciteit en kwaliteit. Op veel plaatsen hangt de activering van de opvang af van de gevoelstemperatuur: de WKR gaat open zodra een bepaalde minimumtemperatuur is bereikt, en sluit ook weer als het warmer wordt. De meeste centrumgemeenten hanteren 0°C als grens, maar sommige wachten op *meerdere* dagen onder 0°C of -3°C. Er zijn zelfs centrumgemeenten die de WKR pas bij -10°C of 'extreme kou' (met als voorbeeld -14°C) openstellen.[15] Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook dat de meeste centrumgemeenten de WKR beperken tot nachtopvang. Opvang is dus niet altijd gegarandeerd, ook niet bij strenge kou.[16] Bovendien wordt in sommige centrumgemeenten niet iedereen toegelaten, of wordt een eigen bijdrage gevraagd. En niet alle centrumgemeenten hebben voldoende bedden beschikbaar.[17]

---

[7] VNG, 'Handreiking Winterkouderegeling (WKR)', p. 9 (Appendix I).
[8] Zie onder andere: Omroep Brabant, 12 januari 2026, 'Dakloze moet twee benen missen door bevriezing'; De Gelderlander, 29 november 2023, 'Zorgen om daklozen in de kou, nadat Poolse man op straat onderkoeld raakte'; De Gelderlander, 8 januari 2024, 'Erkan (35) sterft op parkeerplaats, Arnhem wil buitenslapers naar binnen halen wegens vrieskou'.
[9] VNG, 'Handreiking Winterkouderegeling', p. 4.
[10] Centrale Raad van Beroep, 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:700, para 4.6.2.
[11] Voorbeelden van zaken waarin het handelen van decentrale overheden rechtstreeks werd getoetst aan mensenrechtenverdragen zijn Rechtbank Midden-Nederland, 30 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4036 en Rechtbank Den Haag, 29 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:7830.
[12] Decision on the Merits: European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands, Collective Complaint No. 86/2012, para. 113, 125.
[13] VNG, 'Handreiking Winterkouderegeling'. P. 5-6.
[14] Dakloosheid Voorbij, 'In de kou gelaten', p. 5-12.
[15] Ibid., p. 6-8.
[16] Ibid., p. 7.
[17] Ibid., p. 9-11.

Kortom: veel centrumgemeenten bieden geen structurele bescherming aan dakloze mensen in de winter. Dat is niet in lijn met wat internationale verdragen van overheden vereisen op het gebied van gezondheid, huisvesting, en menselijke waardigheid. Gemeenten hebben weliswaar veel vrijheid bij het inrichten van sociale voorzieningen, maar die vrijheid heeft wél een mensenrechtelijke ondergrens. Een WKR die bijvoorbeeld slechts af en toe opengaat of alleen voor een beperkte groep toegankelijk is, biedt niet de effectieve bescherming die vanuit de mensenrechten is vereist.

I. De menselijke waardigheid

De menselijke waardigheid is de basis van alle mensenrechten.[18] Dit principe staat in artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in artikel 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ('Handvest'). Wie geen toegang heeft tot opvang kan niet in waardigheid leven, en ook een inbreuk op het recht op gezondheid is een inbreuk op die waardigheid.[19] Het ECSR stelt dan ook vast dat het recht op opvang niet alleen voor kwetsbare groepen geldt: op grond van menselijke waardigheid heeft iedereen in een acute noodsituatie hier recht op.[20]

"Dakloosheid wordt internationaal beschouwd als één van de zwaarste aanslagen op iemands menselijke waardigheid."

Dakloosheid wordt internationaal beschouwd als één van de zwaarste aanslagen op iemands menselijke waardigheid.[21] De Speciale VN Rapporteur voor het recht op huisvesting omschrijft dit als volgt:

"Dakloosheid vormt een ernstige aantasting van de waardigheid, sociale inclusie en het recht op leven. Het is op het eerste gezicht een schending van het recht op huisvesting en schendt naast het recht op leven ook een aantal andere mensenrechten, waaronder het recht op non-discriminatie, gezondheid, water en sanitaire voorzieningen, persoonlijke veiligheid en het recht om gevrijwaard te blijven van wrede, vernederende en onmenselijke behandeling." [22]

Dakloze mensen voeren een dagelijkse strijd om te overleven. Winterkou maakt die overlevingsstrijd nog zwaarder en uitputtender.

De menselijke waardigheid hangt dan ook nauw samen met het recht op leven uit artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ('EVRM'). Dat recht gaat verder dan puur overleven: het omvat ook het recht om te leven in waardigheid.[23] Uit het recht op leven vloeien bovendien ook positieve verplichtingen voor de overheid voort.[24] Concreet betekent dit dat overheden maatregelen moeten treffen om het recht op leven te beschermen – inclusief *"onverwijlde toegang tot essentiële goederen, diensten en opvang"*.[25] Het ESCR heeft meermaals benadrukt dat opvang, het recht op leven en menselijke waardigheid nauw met elkaar verbonden zijn.[26]

Het recht op leven verplicht de overheid ook tot actie zodra zij weet – of behoort te weten – dat er sprake is van een reëel en dreigend levensgevaar. In de zaak *Osman tegen het Verenigd Koninkrijk* stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') bijvoorbeeld dat de overheid binnen haar bevoegdheden redelijke maatregelen moet nemen om voorzienbare risico's te voorkomen.[27] Dit pleit voor een actieve en preventieve aanpak van de winteropvang, zodat onnodige ernstige risico's worden voorkomen.

---

[18] Toelichting bij Artikel 1 van het Europees Handvest van de Grondrechten, 2007.
[19] A/HRC/43/43, para 15.
[20] FEANTSA v. The Netherlands, para. 185.
[21] A/RES/76/133, para 2; A/HRC/43/43, para 29.
[22] UN Special Rapporteur, 26 December 2019, Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, para. 30 (vertaling door auteurs).
[23] CCPR, General comment No. 36, para 3.; https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/homelessness-and-human-rights.
[24] CCPR/C/79/Add.105 (1999), para 12.
[25] CCPR, ´General Comment No. 36 (2019): The right to life (article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights', para 26.
[26] A/71/310, para 60.
[27] EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 *(Osman v. Turkije)*.

II. Het recht op gezondheid

Het recht op gezondheid staat in artikel 12 lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten ('IVESCR') en artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest ('ESH').[28] Ook artikel 22 lid 2 van de Grondwet beschermt dit recht. Het gaat daarbij om *"het recht op het genot van de hoogst bereikbare gezondheidsstandaard die een waardig leven mogelijk maakt."*[29] Het recht gaat verder dan toegang tot een arts of ziekenhuis, en omvat alle factoren die bijdragen aan een gezond leven: voeding, huisvesting en sanitaire voorzieningen – kortom, de basisomstandigheden waaronder mensen gezond kunnen leven.[30]

Dakloosheid tast de gezondheid op alle fronten aan en ondermijnt het recht op de hoogst haalbare gezondheidsnorm.[31] Zonder dak boven het hoofd heeft een mens ook nauwelijks toegang tot hygiëne, eten of medische zorg, en verslechteren bestaande aandoeningen bovendien sneller. Het ECSR oordeelde in dat kader al eens dat onderdak een minimumvereiste is, omdat een leven op straat mensen blootstelt aan "toegenomen bedreigingen voor hun gezondheid en hun lichamelijke integriteit".[32]

Blootstelling aan (ernstige) kou vormt een directe bedreiging voor zowel de fysieke als de mentale gezondheid. In de koude wintermaanden staat het recht op gezondheid van dakloze mensen dan ook extra onder druk.

Kernverplichtingen onder het recht op gezondheid

Overheden zijn verplicht om het recht op gezondheid te respecteren, te beschermen en actief te realiseren.[33] Dat betekent niet alleen dat zij dit recht niet mogen schenden, maar ook dat zij concrete stappen moeten zetten om het te waarborgen.[34] Daartoe hoort ook het zorgen voor gelijke toegang tot de basisvoorwaarden voor een gezond leven, zoals fatsoenlijke huisvesting en leefomstandigheden.[35]

Het IVESCR en het ESH gaan uit van het beginsel van 'progressieve realisatie': overheden moeten rechten stap voor stap verbeteren. Elk recht heeft echter ook een harde kern – de zogenoemde *'minimum core obligations'*: een absoluut basisniveau dat *altijd* en *onmiddellijk* moet worden gegarandeerd. Dat is geen inspanningsverplichting, maar een harde resultaatsverplichting die niet mag worden geschonden.[36] Volgens het VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten ('CESCR'), omvatten de kernverplichtingen voor het recht op gezondheid onder andere toegang tot een basisonderkomen ('*basic shelter*').[37]

---

[28] Deze verdragen zijn door Nederland geratificeerd en zijn hier dus van kracht. Sommige artikelen werken rechtstreeks door, aan andere artikelen komt grote autoriteit toe in de Nederlandse rechtspraak en moeten – net als door het EHRM – worden meegewogen worden.
[29] CESCR, 'General Comment No. 14 (2000): The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', E/C.12/2000/4, para. 1.
[30] CESCR, General Comment No. 14, para. 4.
[31] Special Rapporteur on the right to adequate housing, 'Homelessness and human rights'. Online via: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/homelessness-and-human-rights
[32] ECSR, *Defence for Children International (DCI) v. België*, klacht nr. 69/2011, beslissing ten gronde van 23 oktober 2012, §§116-118. [vertaling door auteur]. Hoewel dit oordeel specifiek betrekking heeft op dakloze minderjarige kinderen, gaan de hier geciteerde conclusies ook op voor meerderjarige dakloze personen.
[33] CESCR, General Comment No. 14, para. 33.
[34] Ibid.
[35] Ibid., para. 36.
[36] Ibid., para. 47.
[37] Ibid., para. 43.

Toegang tot basisopvang vormt dus een absolute ondergrens. Dat geldt des te meer bij weersomstandigheden die de gezondheid direct bedreigen, zoals kou. Het ESCR oordeelde in een zaak tegen Nederland dat *"[e]en veilige slaapplaats en kleding die voldoet aan de minimale vereisten om onder de heersende weersomstandigheden te kunnen overleven, noodzakelijk [zijn] voor het basisbestaan van ieder mens"*.[38] Vanuit mensenrechtelijk oogpunt kunnen centrumgemeenten dan ook niet zomaar een willekeurige temperatuurgrens hanteren voor de WKR.[39] De kernvraag is niet welke minimumtemperatuur praktisch handig is, maar of het systeem dat een centrumgemeente hanteert voldoet aan de absolute ondergrens van het recht op gezondheid. Een minimumtemperatuur mag nooit leiden tot een situatie waarin de minimale kernverplichting – opvang bij gezondheidsbedreigende kou – niet wordt nagekomen.

"De kernvraag is niet welke minimumtemperatuur praktisch handig is, maar of het systeem dat een centrumgemeente hanteert voldoet aan de absolute ondergrens van het recht op gezondheid."

Daarbij speelt mee dat de WKR bedoeld is voor een bijzonder kwetsbare groep. Het CESCR benadrukt dat de verplichtingen onder artikel 12 IVESCR extra zwaar wegen voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen.[40] Het ESCR benoemt dakloze personen als een groep die een "bijzonder hoog risico" loopt en die "voldoende beschermd" moet worden.[41]

Gezondheidsrisico's voor dakloze personen in de winter

Dakloze mensen lopen een significant hoger risico op dood door onderkoeling dan de gemiddelde bevolking.[42] Dit geldt ook bij matige kou: het risico op onderkoeling begint al bij enkele graden boven nul.[43] Hoewel dit risico stijgt bij dalende temperaturen, zijn dakloze mensen ook boven het vriespunt erg kwetsbaar.[44] Daarnaast versterken regen en vochtigheid de effecten van kou als zelfstandige risicofactoren.[45] Kortom: 3°C met regen en wind kan voor iemand op straat gevaarlijker zijn dan droge vorst van -2°C.

Bovendien kunnen andere koudeletsels, zoals loopgraafvoeten, al ver boven het vriespunt ontstaan, vooral bij langdurige blootstelling aan kou, regen en vocht. Dergelijke letsels kunnen bij onvoldoende behandeling ernstige gevolgen hebben, waaronder infecties.[46] Ook luchtweginfecties vormen een serieus risico bij een langdurig verblijf in matige kou.[47] Dakloze mensen hebben bovendien vaker onderliggende aandoeningen – zoals hart- en vaatziekten, longproblemen of diabetes – die kou extra gevaarlijk maken. Factoren als ondervoeding, slechte weerstand, alcohol- of drugsgebruik en beperkte toegang tot zorg versterken die kwetsbaarheid.[48] In de winter leveren dakloze mensen ook significant in op de duur en kwaliteit van hun slaap, met verdere schade aan hun fysieke en mentale gezondheid als gevolg.[49]

---

[38] Decision on the merits: Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands, Complaint No. 90/2013, para. 122.
[39] Uit het onderzoek van Dakloosheid Voorbij blijkt dat openingscriteria variëren van een gevoelstemperatuur van 0 tot (meerdere dagen) -3 en zelfs -10 graden.
[40] CESCR, General Comment No. 14, para. 43(a).
[41] ECSR, Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic, 2020, p. 4.
[42] R. Akhanemhe et al., 'Health impacts of cold exposure among people experiencing homelessness: A narrative systematic review', Social Science & Medicine (2025), p. 85.
[43] Het Amerikaanse centrum voor Disease Control and Prevention geeft bijvoorbeeld aan dat onderkoeling al vanaf 4,4 graden een reëel risico is wanneer dergelijke temperaturen gepaard gaan met nattigheid. Zie online via: https://www.cdc.gov/winter-weather/prevention/index.html
[44] Uit een onderzoek naar onderkoelingsincidenten onder dakloze personen in Toronto (Canada) bleek dat 21% van alle gerapporteerde gevallen plaatsvond bij een gemiddelde dagtemperatuur boven 0 °C. Zie Zhang et al., 'Cold Weather Conditions and Risk of Hypothermia Among People Experiencing Homelessness', IJERPH 16(18):3259 (2019), p. 5.
[45] Zhang et al. p. 7.
[46] K. Zafren, 'Nonfreezing Cold Injury: trench foot'
[47] E. Falagas e.a., 'Effect of meteorological variables on the incidence of respiratory tract infections', *Respiratory Medicine* 2008, 102, p. 735-736.
[48] Akhanemhe et al., p. 81.
[49] Rice et al, 'Sleep in People Experiencing Homelessness Under Different Conditions and Seasons'. bioRxiv [Preprint]. 2025.

Een algemene minimumtemperatuur is niet adequaat

Gelet op het bovenstaande biedt een WKR die opent en sluit op basis van een minimumtemperatuur rond het vriespunt (of lager) onvoldoende bescherming. Er zijn immers veel situaties denkbaar waarbij er ook boven dit minimum voor dakloze mensen serieuze gezondheidsrisico's zijn. Deze risico's gelden zowel overdag als 's nachts: ze hangen niet af van het tijdstip, maar van de weersomstandigheden en iemands gezondheid.

Relevant is ook de manier waarop het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut ('KNMI') de gevoelstemperatuur berekent. Die geeft aan bij hoeveel graden een volwassen persoon evenveel warmte verliest als bij windstil weer.[50] De gevoelstemperatuur van het KNMI houdt dus rekening met wind, maar *niet* met luchtvochtigheid of regen, terwijl juist die combinatie vaak gezondheidsschade veroorzaakt bij mensen die op straat leven.[51] De KNMI-gevoelstemperatuur is bovendien gebaseerd op een gezonde, volwassen persoon van gemiddelde lengte.[52] Dakloze mensen wijken daar vaak sterk van af: door het leven op straat hebben zij een slechtere weerstand en beschikken zij vaak niet over voldoende warme kleding. Dit geldt zeker voor oudere dakloze personen, mensen die alcohol of drugs gebruiken en mensen met onderliggende aandoeningen als astma of diabetes. Bovenstaande betekent dat de KNMI-gevoelstemperatuur geen geschikt uitgangspunt biedt om de openstelling van de WKR te bepalen. Deze maatstaf houdt immers geen rekening met alle relevante weersomstandigheden, noch met de bijzondere kwetsbaarheid van dakloze mensen – en dat is niet in lijn met de mensenrechtelijke kernverplichtingen.

Kortom: onvoldoende structurele winteropvang is een schending van de minimale kernverplichtingen onder het fundamentele recht op gezondheid. Doordat veel centrumgemeenten een zeer lage minimumtemperatuur als voorwaarde voor de WKR hanteren, zijn dakloze mensen regelmatig op de straat aangewezen in weersomstandigheden die ernstige gezondheidsschade kunnen veroorzaken. Centrumgemeenten die hun WKR 'mensenrechtenproof' willen inrichten, zouden dan ook moeten kiezen voor permanente openstelling in de wintermaanden. Daarbij is van belang dat de opvang niet wordt beperkt tot *nacht*opvang. Gelet op de gezondheidsrisico's die in de winter ook overdag kunnen ontstaan, is vanuit mensenrechtelijk perspectief dan ook 24-uurs opvang vereist.[53]

III. Het recht op huisvesting

Het recht op huisvesting is een fundamenteel mensenrecht. Het staat in artikel 22 lid 1 van de Grondwet en in artikel 31 van het ESH. In het IVESCR maakt dit recht deel uit van het bredere recht op een adequate levensstandaard (artikel 11). Daklooshеid geldt internationaal als de zwaarste schending van het recht op huisvesting.[54] Daklooshеid tast namelijk ook allerlei andere rechten aan.[55]

[50] KNMI, Gevoelstemperatuur in de winter'. Zie online via: https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/gevoelstemperatuur-in-de-winter

[51] Vergelijk op dit punt VNG, 'Handreiking Winterkouderegeling', p. 6: *"Bij op- en afschalen op grond van de weersomstandigheden is de **gevoelstemperatuur** leidend. Hierin wordt rekening gehouden met een combinatie van weersomstandigheden zoals neerslag, wind, luchtvochtigheid en temperatuur."*

[52] KNMI, Gevoelstemperatuur in de winter'. Het KNMI zegt hierover: *"Er is een aantal individuele factoren die verschillende gevoelservaringen van koude bepalen. Kwetsbaarder zijn bijvoorbeeld kinderen, oudere mensen en hart- en vaatpatiënten en gebruikers van bewustzijnsverminderende genotmiddelen en medicijnen."*

[53] Deze conclusies gelden overigens niet alleen voor winterkou, maar ook bij extreme hitte of neerslag. Onderzoek laat zien dat dakloze mensen extra hard worden geraakt door klimaatverandering. Zie bijvoorbeeld Kidd et al, 'Global Climate Implications for Homelessness: A Scoping Review', J Urban Health (2021) 98:385–393. Sommige centrumgemeenten erkennen dit en hebben al een Zomer-Hitte-Regeling ('ZHR') ingevoerd, zoals bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam: https://openresearch.amsterdam/nl/page/123054/zomer-hitte-regeling-daklozen-amsterdam

[54] UN Special Rapporteur, 26 December 2019, Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, p.7, para. 30: *"It is a prima facie violation of the right to housing".*

[55] UN Special Rapporteur, 30 December 2015, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, para. 4.

Het ESCR stelt dat de plicht om opvang te bieden rechtstreeks voortvloeit uit het recht op huisvesting.[56] Artikel 31 lid 2 ESH verplicht overheden om dakloosheid te bestrijden, en tijdelijke opvangvoorzieningen vallen daar uitdrukkelijk onder.[57] Het CESCR waarschuwt ook voor een te beperkte uitleg van het recht op huisvesting. Waar het om gaat is dat mensen ergens in veiligheid, vrede en waardigheid kunnen leven. Opvang vormt daarbinnen de absolute ondergrens: zonder opvang voldoet een overheid niet aan het minimale basisniveau van het recht op een adequate levensstandaard.[58]

"Zonder opvang voldoet een overheid niet aan het minimale basisniveau van het recht op een adequate levensstandaard."

Adequate opvangvoorzieningen

Het recht op huisvesting gaat verder dan vier muren en een dak; het recht ziet op *adequate* huisvesting.[59] Wat 'adequaat' concreet betekent hangt af van het land, het klimaat en de sociale context.[60] Het CESCR benoemt in dit kader een aantal factoren: zekerheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid en bewoonbaarheid.[61] Deze factoren gaan weliswaar primair over *huisvesting*, maar ze bieden ook bruikbare handvatten voor *opvang*. Dit geldt des te meer nu opvang onder het recht op huisvesting valt. Noodopvang is uiteraard geen volwaardige woning, maar deze normen maken wel duidelijk welke minimale bescherming de overheid bij acute dakloosheid moet bieden.

De Speciale Rapporteur van de VN stelt dat alle dakloze mensen toegang moeten hebben tot basisopvang.[62] Opvang moet dus voor iedereen toegankelijk zijn.[63] In de zaak *Feantsa tegen Nederland* stelt het ESCR verder dat opvanglocaties moeten voldoen aan gezondheids-, veiligheids- en hygiënestandaarden, en dat zij moeten beschikken over basisfaciliteiten zoals drinkwater, verwarming en licht. Ook de directe omgeving moet veilig zijn.[64] Het ECSR benadrukt daarnaast het belang van continuïteit en beveelt aan tijdelijke opvang te vervangen door 24-uursvoorzieningen.[65]

Uit de hierboven beschreven internationale normen zijn een aantal concrete minimumvereisten af te leiden waar (winter)opvang in ieder geval aan zou moeten voldoen.

Zekerheid. Dakloze mensen moeten kunnen rekenen op een zekere en stabiele toegang tot opvang.[66] In de praktijk is dat vaak ver te zoeken. Door de gehanteerde minimumtemperaturen wordt de WKR op veel plaatsen meerdere keren per winter kort geopend en weer gesloten. Die onzekerheid schrikt mensen af. Bovendien biedt de WKR in veel centrumgemeenten alleen nachtopvang – 's ochtends staan mensen weer buiten in de kou.

"Een opvang die op papier bestaat maar bij aankomst vol is, biedt geen effectieve bescherming."

Toegankelijke faciliteiten. Adequate opvang biedt de voorzieningen die mensen nodig hebben voor hun gezondheid, veiligheid en comfort, zoals schoon water en verwarming. Deze faciliteiten moeten daarnaast voor iedereen toegankelijk zijn.[67]

---

[56] CEC v. the Netherlands, para 136; zie ook FEANTSA v. the Netherlands, para. 50.
[57] FEANTSA v. the Netherlands, paras. 126, 129; zie ook Decision on the merits: Defence for Children International (DCI) v. The Netherlands, Collective Complaint No.47/2008, para 46.
[58] CESCR, General Comment, No. 3, para. 10: *"Indien een aanzienlijk aantal personen is beroofd van o.a. basisopvang faalt de staat prima facie aan haar verplichtingen."*
[59] UN Special Rapporteur on the right to housing, 'The human right to adequate housing'. Zie online via: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing
[60] CESCR, General Comment No. 4, para 8.
[61] Ibid, para 8.
[62] UN Special Rapporteur on the right to housing, 'The human right to adequate housing'
[63] Zie ten aanzien van de toegankelijkheid: FEANTSA v. the Netherlands, para 185: *"It further recalls that the right to emergency shelter and to other emergency social assistance is not limited to those belonging to vulnerable groups, but extends to all individuals in a precarious situation pursuant to their human dignity"* (onderstreping door auteurs).
[64] Ibid, para 108.
[65] Decision on the Merits: European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France, Collective Complaint No. 39/2006, para 109.
[66] Vgl. CESCR, General Comment No. 4, para 8 sub a.
[67] Vgl. CESCR, General Comment No. 4, para 8 sub b. Zie ook FEANTSA v. the Netherlands, No. 86/2012, para 185.

Uit het onderzoek van Dakloosheid Voorbij blijkt dat sommige centrumgemeenten te weinig bedden hebben – dakloze mensen worden dan geweigerd of doorverwezen naar een andere gemeente. Een opvang die op papier bestaat maar bij aankomst vol is, biedt geen effectieve bescherming.

Betaalbaarheid. Kosten voor opvang mogen de toegang tot basisvoorzieningen niet in gevaar brengen.[68] Toch vragen meerdere centrumgemeenten een eigen bijdrage van € 6,50 tot € 10,- voor de WKR. Voor veel dakloze mensen is dit niet betaalbaar. Daarmee is toegang tot basisopvang in de winter niet overal voor iedereen toegankelijk.

Bewoonbaarheid. Opvang moet bescherming bieden tegen de elementen – kou, vocht, regen, wind – en andere gevaren voor de gezondheid.[69] Het recht op huisvesting en het recht op gezondheid zijn daarin onlosmakelijk verbonden: zowel het ESCR als het CESCR hebben deze koppeling herhaaldelijk benadrukt.[70] Een WKR die alleen 's nachts opengaat bij een gevoelstemperatuur onder nul biedt in dat opzicht onvoldoende bescherming. Dit vindt ook steun in uitspraken van het ECSR over huisuitzettingen: overheden moeten voorkomen dat mensen in de winter op straat worden gezet.[71]

IV. Het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling

Artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest verbieden foltering en een onmenselijke of vernederende behandeling.[72] Deze bepalingen hebben een absoluut karakter: uitzonderingen zijn niet toegestaan. Het EHRM bekijkt per situatie of een situatie ernstig genoeg is om onder dit verbod te vallen. Daarbij kijken de Europese rechters onder meer hoe lang en hoe zwaar iemand heeft geleden, en naar diens gezondheidstoestand en kwetsbaarheid.[73] Kwetsbare groepen, zoals Roma en Sinti, of mensen met bijzondere behoeften vanwege leeftijd of gezondheid, moeten extra worden beschermd. Kwetsbaarheid werkt als een vergrootglas: hetzelfde gedrag van de overheid wordt als ernstiger beoordeeld wanneer het een kwetsbaar persoon treft.[74] Dit betekent dat de lat voor een schending van artikel 3 EVRM bij kwetsbare groepen lager ligt.

Asielzoekers worden in de internationale rechtspraak als kwetsbare groep aangemerkt.[75] Het is dan ook verklaarbaar dat het EHRM en het Europees Hof van Justitie ('HvJEU') in de context van asielzaken reeds een duidelijke ondergrens vanuit artikel 3 EVRM en artikel 4 Handvest hebben geformuleerd.[76] Zo mag iemand die volledig afhankelijk is van overheidssteun niet door nalaten van diezelfde overheid terechtkomen in een toestand van "zeer verregaande materiële deprivatie" of een situatie die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid.[77] Van materiële deprivatie is sprake als iemand niet langer kan voorzien in de meest elementaire behoeften, zoals eten, een bad nemen en beschikken over woonruimte, of als er een gevaar bestaat voor iemands fysieke of mentale gezondheid.[78] Het ECSR heeft aan dit kader nog toegevoegd dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht onvoorwaardelijk recht hebben op voedsel, water, onderdak, kleding. Deze noodhulp mag

[68] Vgl CESCR, General Comment No. 4, para 8 sub c.
[69] Vgl CESCR, General Comment No. 4, para 8 sub d. 1. Zie ook CEC v. the Netherlands, para. 122.
[70] CESCR, General Comment No. 14, para. 3; zie ook ECSR 12 mei 2017, Complaint No. 110/2014, para.139-140.
[71] FEANTSA v. France, para. 88.
[72] Dit verbod is ook vastgelegd in artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.
[73] EHRM 18 maart 2025, zaaknr. 41412/21 (*Gözütok v. Turkije*), para 30; EHRM 20 februari 2024, zaaknr. 6406/21 (*M.G. v. Litouwen*), para 94.
[74] Peroni en Timmer, 'Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law', *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, October 2013, onderdeel 4.
[75] Zie bijvoorbeeld EHRM, 21 januari 2011, zaaknr. 30696/06 (*M.S.S. v. België en Griekenland*), para 232.
[76] EHRM, 21 januari 2011 (*M.S.S. v. België en Griekenland*); HvJEU 12 september 2024 (*Changu*), C-352/23, ECLI:EU:C:2024:748; HvJEU 19 maart 2019, C-163/17 (*Jawo v. Duitsland).*
[77] HvJEU 12 september 2024 (*Changu*, para 75; HvJEU 19 maart 2019 (*Jawo v. Duitsland*), para 92; EHRM, 21 januari 2011 (*M.S.S. v. België en Griekenland*), paras 253 en 263.
[78] HvJEU 19 maart 2019 (*Jawo v. Duitsland*), para 92; HvJEU 12 september 2024 (*Changu*), para 75.

dus niet afhankelijk worden gemaakt van medewerking aan uitzetting.[79] Deze internationale lijn is inmiddels ook door Nederlandse rechters overgenomen en bevestigd.[80]

Het EHRM heeft zich nog niet uitdrukkelijk uitgesproken over dakloze mensen als kwetsbare groep.[81] Internationaal bestaat er echter brede consensus dat dakloze mensen zich in een uitermate kwetsbare positie bevinden.[82] Daklоosheid is op zichzelf een inherente toestand van kwetsbaarheid. Wanneer de overheid weigert iemand te voorzien van onderdak of de meest basale middelen om menswaardig te leven, kán dit de drempel van artikel 3 EVRM bereiken. Extreme armoede en erbarmelijke leefomstandigheden kunnen, zeker wanneer iemand volledig afhankelijk is van de overheid, een vernederende behandeling opleveren.[83]

Of artikel 3 EVRM wordt geschonden hangt dus niet enkel af van de buitentemperatuur, maar van alle omstandigheden samen: hoe lang iemand aan guur weer is blootgesteld, of het regent of vriest, en hoe kwetsbaar die persoon is. Voor iemand zonder dak, warme kleding of toegang tot sanitaire voorzieningen zijn de risico's van langdurige blootstelling aan kou heel concreet: onderkoeling, letsel, verergering van chronische ziekten en acute medische nood. Juist de combinatie van grote kwetsbaarheid, aanhoudende blootstelling aan zware weersomstandigheden en voorzienbare ernstige gevolgen kan de grens van artikel 3 EVRM overschrijden. Niet elke situatie van daklоosheid levert automatisch een schending van deze fundamentele norm op, maar dat maakt een goed beleid des te belangrijker: voorzienbare ernstige situaties moeten worden voorkomen.

“Niet elke situatie van daklоosheid levert automatisch een schending van deze fundamentele norm op, maar dat maakt een goed beleid des te belangrijker: voorzienbare ernstige situaties moeten worden voorkomen.”

Artikel 3 EVRM verplicht overheden dus om vooruit te denken en risico's te voorkomen. Gevaarlijke combinaties van wind, regen, vocht en persoonlijke kwetsbaarheid zijn niet goed te vangen in één algemene minimumtemperatuur. Centrumgemeenten doen er daarom goed aan te kiezen voor permanente opvang in de wintermaanden. Een regeling die pas ingaat als de temperatuur (meerdere dagen) rond het vriespunt ligt (en daarna weer sluit), negeert het risico op een onmenselijke behandeling. Dit risico kan namelijk ook al bij hogere temperaturen spelen.

---

[79] CEC v. the Netherlands, paras 73-74 en 117.
[80] Rechtbank Den Haag 24 april 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:9853; Rechtbank Den Haag 26 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9288.
[81] Het EHRM heeft wel reeds ongedocumenteerde dakloze mensen als kwetsbare groep aangemerkt, zie EHRM 21 januari 2011 (*M.S.S. v. België en Griekenland*).
[82] Zie bijvoorbeeld de Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness, 2021, p. 2: *‘homelessness is one of the most extreme forms of social exclusion’.* Zie ook: UN Special Rapporteur on extreme poverty and UN Special Rapporteur on the right to adequate housing, ‘Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty’, p. 3: *‘Persons experiencing homelessness and poverty are extremely vulnerable to human rights violations. Homelessness is, by itself, an affront to human dignity and a serious violation of the right to adequate housing and other human rights.’*
[83] EHRM 21 januari 2011 (*M.S.S. v. België en Griekenland*), para 254 e.v.; zie ook EHRM 2 juli 2020, no. 28820/13 (*N&H v. Frankrijk*), para 184; EHRM 18 juni 2009, no. 45603/05 (*Budina v. Rusland)* (dec. on adm.).

Aanbevelingen voor een mensenrechtelijk toereikende WKR

Centrumgemeenten zien de WKR doorgaans als een humanitaire keuze, en het is zeer aan te moedigen dat zij in deze vorm van opvang voorzien. Opvang in de winter is óók een verplichting die volgt uit internationale mensenrechtenverdragen. Wanneer dakloze mensen bij winterkou zonder bescherming worden blootgesteld aan een reëel risico op onderkoeling, ernstige gezondheidsschade of zelfs overlijden, kan een gebrek aan opvang fundamentele verdragsrechten schenden. Winteropvang is daarmee nadrukkelijk geen zaak van beleidsvrijheid, maar van het nakomen van internationale normen op het gebied van gezondheid, huisvesting, menselijkheid en waardigheid.

Uit de hiervoor genoemde normen volgt dat de WKR niet incidenteel mag zijn. Een adequate voorziening bevat in ieder geval de volgende waarborgen:

- **Permanente openstelling gedurende de winterperiode.** De opvang moet adequate bescherming bieden tegen de elementen en andere gevaren voor de gezondheid. De toegankelijkheid mag niet afhankelijk zijn van een (lage) minimumtemperatuur.
- **Toegang overdag én 's nachts** zodat personen niet overdag opnieuw aan kou, uitputting en gezondheidsrisico's worden blootgesteld.
- **Universele en onvoorwaardelijke toegang voor iedereen die bescherming nodig heeft.** Zo mag er geen (onredelijke) financiële bijdrage worden gevraagd voor toegang tot de WKR.
- **Minimale kwaliteit**: voldoende warmte, sanitaire voorzieningen, licht, drinkwater, hygiëne en een veilige omliggende omgeving.
- **Voldoende capaciteit.** Een voorziening die op papier bestaat maar bij aankomst vol is, biedt geen effectieve bescherming.

Een WKR die aan deze waarborgen voldoet, sluit aan bij de mensenrechtelijke verantwoordelijkheid van centrumgemeenten. Zij voorkomt dat een bestaande regeling in de praktijk tekortschiet, en geeft uitvoering aan de kern van de mensenrechtelijke verdragsverplichtingen: bescherming van de menselijke waardigheid, gezondheid en huisvesting van iedere dakloze persoon.

Deze mensenrechtelijke verkenning is opgesteld in opdracht van de Pauluskerk in samenwerking met Netwerk DAK.

Annex: Verdragsbepalingen

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Artikel 1: Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich jegens elkander in een geest van broederschap te gedragen.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Artikel 1: De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd

Artikel 4: Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

Artikel 11 (lid 1): De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking.

Artikel 12 (lid 1): De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid.

Europees Sociaal Handvest

Artikel 11: Een ieder heeft het recht om gebruik te maken van alle voorzieningen welke hem in staat stellen in een zo goed mogelijke gezondheid te verkeren.

Artikel 31: Een ieder heeft recht op huisvesting.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Artikel 2 (lid 1): Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. (…)

Artikel 3: Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Grondwet

Artikel 22 (lid 1): De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.

Artikel 22 (lid 2): Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.