



Handreiking

# Winterkouderegeling (WKR)



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
	Over de totstandkoming van deze handreiking	3
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten van de WKR</b>	<b>4</b>
	2.1 Definitie	4
	2.2 Landelijke opdracht, regionale visie	4
	2.3 Doel WKR	4
	2.4 Vaststelling WKR	4
<b>3</b>	<b>Voor wie is de WKR bedoeld?</b>	<b>5</b>
	3.1 Doelgroep	5
	3.2 Alternatieve oplossingen	5
	3.3 Drang en dwang?	5
<b>4</b>	<b>Wanneer opent en sluit de opvang?</b>	<b>6</b>
	4.1 Criteria voor openstelling	6
<b>5</b>	<b>Draaiboek voor openstelling op grond van de WKR</b>	<b>7</b>
	5.1 Werkafspraken over openstelling en sluiting	7
	5.2 Hoofdpunten uit het draaiboek	8
	<b>Appendix I: Gezondheidsrisico's</b>	<b>9</b>

# 1 Inleiding

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en in het kader van het Internationale Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor het leveren van maatschappelijke opvang. Deze handreiking gaat over de bovenwettelijke extra (nacht)opvang tijdens de winterperiode. Het is belangrijk dat alle gemeenten ook deze vorm van opvang organiseren als zich bepaalde extreme weersomstandigheden voordoen. Gemeenten leggen vast op welke manier zij deze opvang organiseren. In deze handreiking heet dit de winterkouderegeling (WKR), deze loopt van 1 november tot 1 april.

**Per gemeente kan de WKR bekend staan onder een andere naam. In deze handreiking wordt uitsluitend over WKR en opvang op grond van de WKR gesproken.**

Deze handreiking beschrijft de belangrijkste elementen van een goede WKR zoals de verantwoordelijke partijen, werkafspraken, regels en voorwaarden. Het doel van deze handreiking is ambtenaren, colleges en gemeenteraden houvast te geven tijdens het opstellen van hun eigen WKR. De inhoud is gebaseerd op de ervaring die door de jaren heen is ontwikkeld in de gemeenten die over de handreiking hebben meegedacht.

Buiten de scope van deze handreiking maar zeker van belang: de WKR biedt een kans om onderzoek te doen onder de mensen die een beroep doen op onderdak. Vrijwel iedereen is in zo'n periode immers in beeld. Het is aan de afzonderlijke gemeenten om deze mogelijkheden te benutten.

## **Over de totstandkoming van deze handreiking**

1. De VNG heeft in overleg met een werkgroep van vertegenwoordigers, bestaande uit cliënten, gemeenten en de opvang, deze handreiking tot stand gebracht. Alle informatie en feedback is in december 2022 verwerkt en opgenomen in deze handreiking.
2. Deze handreiking kwam tot stand ten tijde van de corona pandemie. De handreiking betreft de reguliere opvang buiten de extra maatregelen op grond van de pandemie om.

# 2 Uitgangspunten van de WKR

Deze uitgangspunten liggen ten grondslag aan de door de gemeente opgestelde of nog op te stellen WKR.

## 2.1 Definitie

De WKR is een specifieke vorm van opvang waarbij iedere buitenslaper wordt opgevangen op het moment dat de weersomstandigheden ontoelaatbare gezondheidsrisico's kunnen opleveren (zie appendix I). De WKR fungeert als vangnet en is een aanvulling op de reguliere maatschappelijke opvang (MO). De WKR kan worden toegepast tussen 1 november en 1 april.

Belangrijk verschil met de MO: alleen rechthebbenden kunnen gebruik maken van de maatschappelijke opvang maar *iedere buitenslaper* kan gebruik maken van de WKR. Uitgangspunt is dat hiervoor *geen eigen bijdrage* wordt gevraagd om de drempel zo laag mogelijk te houden.

## 2.2 Landelijke opdracht, regionale visie

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (2015) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke opvang. Gemeenten verzorgen de aanvullende opvang van de WKR om humanitaire en gezondheidsredenen. Het gemeentelijke beleid met betrekking tot dakloosheid ligt vast in een (regionale) visie op Beschermd Wonen (BW) en Maatschappelijke Opvang (MO).

## 2.3 Doel WKR

Het doel van de WKR is iedere buitenslaper een veilig onderkomen te bieden bij weersomstandigheden die een gevaar (kunnen) vormen voor de gezondheid (zie appendix I) door het organiseren van extra opvangcapaciteit en (medische) zorg.

Ook wordt getracht dit moment aan te grijpen om rechthebbende daklozen vervolgzorg aan te bieden en niet-rechthebbende daklozen door te leiden naar het juiste loket.

Tot slot is het doel van de WKR de opvang op verantwoorde wijze te laten plaatsvinden, op grond van bepaalde basale kwaliteitseisen. De minimale vereisten staan beschreven in het draaiboek.

## 2.4 Vaststelling WKR

De kernafspraken van de WKR worden bij voorkeur bestuurlijk en/of in de beleidsregels vastgesteld.

# 3 Voor wie is de WKR bedoeld?

## 3.1 Doelgroep

De opvang op grond van de WKR is open voor **iedereen** zonder onderdak. Er gelden géén uitzonderingen op basis van status (documentatie), verleden, herkomst, geslacht en/of leeftijd.

## 3.2 Alternatieve oplossingen

Er wordt naar alternatieve oplossingen gezocht als:

- iemand minderjarig is en zorg en/of opvang nodig heeft
- het een gezin betreft
- iemand heelt, steelt, dealt of in het bezit is van wapens, in dat geval wordt de politie gebeld
- iemand extreem of agressief gedrag vertoont, zowel bij binnenkomst als tijdens het verblijf
- de betreffende buitenslaper geschorst blijkt

Op basis van bovenstaande situaties kan niemand de toegang tot opvang ontzegd worden maar zullen betrokken partijen tijdig moeten zoeken naar alternatieve mogelijkheden en oplossingen.

## 3.3 Drang en dwang?

Degenen die geen gebruik willen maken van de speciale winterkoudeopvang kunnen aangespoord en dringend verzocht worden dat wél te doen als buiten blijven gevaren oplevert (zie appendix I). Hiervoor moet een aparte procedure gestart worden. De stappen daarin verschillen per situatie en zijn afhankelijk van de (weers)omstandigheden.

1. De eerste stap is altijd dat een instantie of overheidsinstelling (bijvoorbeeld de politie) op zoek gaat naar die specifieke buitenslapers om hen actief te motiveren gebruik te maken van de opvang.
2. Zijn er na deze actieve motivatiepogingen alsnog buitenslapers dan kan overwogen worden hen slaapzakken en/of dekens beschikbaar te stellen.
3. Vaak is de volgende stap dat in de Algemene Plaatselijke Verordening een verbod op buitenslapen is opgenomen dat kan worden benut. Dat verbod kan – als de weersituatie erom vraagt – actief gehandhaafd worden waarbij de opvang als alternatief geboden wordt. Overtreding van de APV kan een reden vormen om mensen met drang van zijn slaapplek te verwijderen. Iemand dwingen naar binnen te gaan is bij dit alles wettelijk niet toegestaan.
4. In uitzonderlijke gevallen kan een beroep gedaan worden op de Wet verplichte ggz en/of Wet zorg en dwang, mits aan de voorwaarden<sup>1</sup> van die wetten wordt voldaan.

<sup>1</sup> Voor de Wvggz geldt dat er sprake moet zijn van een ernstig vermoeden dat het gedrag van een buitenslaper - als gevolg van een vermoedelijk aanwezige psychische stoornis – tot ernstig nadeel leidt. Beoordeling door een psychiater is hierbij een voorwaarde om een Crisismaatregel op te laten leggen.

# 4 Wanneer opent en sluit de opvang?

## 4.1 Criteria voor openstelling

Er zijn grofweg twee gangbare vormen van openstelling, gebaseerd op de voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid van de WKR binnen de betreffende regio of gemeente:

### 1. Op- en afschalen

De WKR is alleen actief op grond van de verwachte, verslechterende weersomstandigheden.

### 2. Permanente openstelling

De winteropvang voor alle buitenslapers geldt tijdens de gehele (of een groot gedeelte van) de winter onafhankelijk van de aard van de weersomstandigheden. Deze keus voor 'permanente' winteropvang is duidelijk een politieke keuze.

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. Deze factoren kunnen per regio aanzienlijk verschillen. Daarom zal de opvang niet overal op hetzelfde moment opengaan ook al hanteren alle gemeenten dezelfde uitgangspunten. Onderlinge coördinatie is wel gewenst omdat openstelling in de ene regio gevolgen heeft voor de andere regio's.

Het uitgangspunt is dat de WKR minimaal van kracht is wanneer de weersomstandigheden daar aanleiding voor geven. Dat betekent dat afhankelijk van de verwachte weersomstandigheden de winteropvang opent en sluit tussen 1 november en 31 maart. Gemeenten kunnen ervoor kiezen hiervan af te wijken door de winteropvang tussen 1 november en 31 maart permanent open te stellen. Belangrijk: dit kan ertoe leiden dat er extra plekken gerealiseerd moeten worden als de WKR van kracht is.

Veel gemeenten hanteren de volgende twee criteria voor openstelling:

1. de minimum gevoelstemperatuur is lager dan nul graden Celsius
2. en/of andere extreme weersomstandigheden<sup>2</sup> kunnen leiden tot ontoelaatbare gezondheidsrisico's

Er is gedurende de WKR minimaal sprake van nachtopvang. Gemeenten/regio's hebben de vrijheid hiervan af te wijken en te kiezen voor een 24-uursopenstelling.

De openstelling van de WKR is minimaal voor drie aaneengesloten nachten en sluit nooit in het weekend of op een feestdag.

2 Wanneer het KNMI waarschuwt voor extreme weersomstandigheden, die kunnen leiden tot ontoelaatbare gezondheidsrisico's. Bijvoorbeeld wanneer:

- Code Rood wordt afgegeven door het KNMI, en/of;
- Een storm een naam krijgt, en/of;
- De overheid oproept om binnen te blijven.

# 5 Draaiboek voor openstelling op grond van de WKR

Voor een efficiënt verloop van de start en beëindiging van de openstelling op grond van de WKR moet elke gemeente en/of regio in het bezit zijn van een draaiboek.

De inhoud van het draaiboek is bekend bij alle betrokken partijen. Het is aan te raden het draaiboek jaarlijks tijdig te evalueren en te herzien.

## 5.1 Werkafspraken over openstelling en sluiting

In het draaiboek zijn ten minste de volgende drie stappen uitgewerkt voor de openstelling (en sluiting) op grond van de WKR:

### 1. Besluit

Per gemeente of regio zijn er diverse partijen bij de openstelling op grond van de WKR betrokken. In het draaiboek staat wie welke verantwoordelijkheden draagt en het uiteindelijke besluit neemt. Ook afstemming met de overige centrumgemeenten is van belang. Lokale omstandigheden kunnen verschillen maar het is niet gewenst dat binnen een deel van het land een heel verschillende lijn wordt gekozen.

Het draaiboek biedt tevens duidelijkheid over de bronnen die gebruikt worden voor een accurate inschatting van de weersvoorspellingen.

### 2. Communicatie

De focuspunten van een efficiënt communicatieplan zijn:

- Bepaal in overleg met de uitvoerders hoeveel uur minimaal nodig is om de opvang gereed te maken.
- Communiceer intern en extern hoe lang de opvang minimaal open is en nogmaals wanneer de opvang weer sluit.
- Bepaal wie wat en wanneer gaat communiceren en ook waar.
- Denk aan informatie zoals locatie, openingstijden, sluiting en aanmelding maar ook aan belangrijke telefoonnummers.
- Controleer of de verspreide informatie daadwerkelijk op alle kanalen beschikbaar is en bij de buitenslapers bekend is.
- Wanneer en hoe start de procedure voor buitenslapers die niet binnen willen slapen.
- In sommige gevallen kan de pers erbij betrokken worden, ga na of dat van toegevoegde waarde is.

### 3. Uitvoering regeling

Zodra alle betrokken partijen ingelicht zijn, kunnen zij zich richten op hun verantwoordelijkheden tijdens de WKR en tot actie overgaan. In het draaiboek worden alle partijen met hun verantwoordelijkheden, inclusief contactgegevens en taken, opgenomen. Ook de contactpersonen die in geval van nood of buiten reguliere openingstijden beschikbaar zijn, zijn terug te vinden in het overzicht.



## 5.2 Hoofdpunten uit het draaiboek

In het draaiboek zijn verder de volgende onderwerpen uitgewerkt. (Het gaat hier niet om een uitputtende opsomming, maar om punten die in ieder geval in het draaiboek opgenomen zouden moeten worden.)

### Locatie

Wat is de locatie van de opvang, hoe is die te bereiken en is die locatie bekend bij de buitenslapers? In sommige gevallen zijn meerdere locaties noodzakelijk, in geval van nood bijvoorbeeld. Het kan ook om praktische redenen handig zijn een alternatieve locatie beschikbaar te hebben.

### Openingstijden

De openingstijden moeten heel duidelijk gecommuniceerd worden en zijn bij voorkeur makkelijk te onthouden. Bij flexibele openingstijden kun je direct schakelen bij snel veranderende weersomstandigheden. Het wordt sterk aangeraden tijdens het weekend en de feestdagen geen afwijkende openingstijden te hanteren.

Per gemeente of regio is het minimaal aantal geopende dagen afhankelijk van de organisatiestructuur. Het is misschien mogelijk de opvang slechts twee dagen te openen maar het advies is om de opvang minimaal drie dagen open te stellen. Dit heeft organisatorische voordelen (personeel) en ook is het dan voor veel buitenslapers aantrekkelijker er gebruik van te maken.

### Capaciteit

Leg vast voor hoeveel buitenslapers er plek (nodig) is en of er in geval van nood extra faciliteiten beschikbaar zijn. Mochten er niet genoeg bedden beschikbaar zijn voor de hoeveelheid buitenslapers die zich gemeld hebben dan moet bij iedereen bekend zijn wat de stappen zijn die vervolgens genomen moeten worden. Wordt er in dat geval een andere regio ingeschakeld? Kan er een extra locatie geopend worden? Worden er alternatieven aangeboden?

Op sommige locaties is het noodzakelijk tevens een politiebed en/of een crisisbed beschikbaar te stellen en mannen en vrouwen van elkaar te scheiden.

### Aanbod

Vermeld in het draaiboek welk aanbod de buitenslaper wordt geboden. Dit verschilt per gemeente of regio. Idealiter bestaat dat aanbod minimaal uit 'bed, bad en brood': een slaapplek, douche-mogelijkheid en een warme maaltijd.

Overige aanvullende praktische en humane suggesties zijn: stoelen, lakens, handdoek, toiletartikelen, wasmachine, droogruimte voor natte kleding, kluisje.

### Aanmeldingsprocedure

Vermeld in het draaiboek op wat voor manier de aanmelding geschiedt: anoniem of op naam, met of zonder registratie (worden gegevens gedeeld?), aanmelden voor een bepaald tijdstip of vrije doorloop.

In sommige gemeenten is er geen aanmeldingsprocedure en kan de buitenslaper terecht onder vermelding van zijn naam zonder registratie en documentatie. Om inzicht te krijgen in hoe vaak en door wie de opvang gebruik wordt, kan ook een procedure gehanteerd worden waarbij alle gegevens van de buitenslaper worden geregistreerd. Het voordeel hiervan is dat er tevens mogelijkheden zijn aanvullende hulporganisaties in te schakelen wanneer nodig.

### Huisregels

Elke opvang heeft huisregels (in meerdere talen beschikbaar). Leg vast wie tijdens de openingstijden van de opvang verantwoordelijk is voor de communicatie van de huisregels en hoe die worden gecommuniceerd (ophangen, overhandigen op papier, ondertekenen). Leg vast wie ingeschakeld moet worden als die huisregels niet worden gerespecteerd. In de WKR moet duidelijk aangegeven worden wat de afspraken zijn in een dergelijke situatie. Er kan met de omliggende regio's overlegd worden maar beperk tijdelijke overplaatsingen naar andere regio's en schakel altijd de betrokken hulporganisatie(s) in.



# Appendix I:

## Gezondheidsrisico's

Langdurige blootstelling aan lage temperaturen in combinatie met wind, sneeuw of ijzel kan letsel door kou veroorzaken, voor onderkoeling zorgen en gezondheidsbedreigend zijn. Buitenslapers zijn extra kwetsbaar doordat ze over het algemeen reeds met gezondheidsproblemen kampen.

Mogelijk is tevens hun inschattingsvermogen door gebruik van drugs en/of alcohol niet reëel.

Hierdoor lopen ze meer risico om ongemerkt onderkoeld te raken ook bij temperaturen net boven nul.

De meest voorkomende gezondheidsrisico's zijn:

### 1 Onderkoeling

Bij onderkoeling, of hypothermie, heeft het lichaam een kerntemperatuur van 32 graden Celsius of lager.

Bij de responsieve fase heeft het lichaam een temperatuur tussen de 32 en 35 graden Celsius. We spreken dan over lichte onderkoeling wat zich uit in vermoeidheid, vertraagde reacties, verwardheid, hallucinatie, agressiviteit en slechte coördinatie. Met name deze effecten zijn niet altijd duidelijk aanwezig en kunnen gemakkelijk aangenomen worden voor effecten van alcoholintoxicatie.

In de vertragingfase daalt de lichaamstemperatuur tot 30 graden Celsius. De buitenslaper kan dan afwezig, apathisch en gedesoriënteerd overkomen. Het gaat vaak gepaard met hallucinaties, verstoorte visie en gehoor.

Belangrijke factoren die altijd van invloed zijn op het optreden van onderkoeling:

- de algemene basisconditie van de betrokkene gebruik van verdovende middelen zoals alcohol en drugs
- verslechterde weersomstandigheden door vorst, wind of regen
- isolatie, bijvoorbeeld de hoeveelheid kleding en beschutting

### 2 Bevriezing en letsel door kou

Bevriezing kan optreden wanneer delen van de huid en eventueel onderliggende weefsels bevroren raken ten gevolge van (langdurige) blootstelling aan temperaturen onder het vriespunt. Perifere lichaamsdelen zoals handen, voeten, neus en oren lopen het meeste risico. De bevroren huid is hard, bleek, koud en gevoelloos. Bij vocht, harde wind, knellende schoenen of kleding kan koudeletsel al plaatsvinden bij een temperatuur van rond het vriespunt.

### 3 Cardiovasculaire gevolgen

Om warmteverlies zoveel mogelijk te beperken, reageert het lichaam op extreme kou met perifere vaatvernauwing, hierdoor stijgt de bloeddruk. De bloeddrukstijging zorgt voor een toegenomen cardiale belasting. Vooral in combinatie met reeds bestaande gezondheidsproblemen kunnen hierdoor hartproblemen ontstaan of verergeren zoals pijn op de borst, hartfalen of een hartinfarct.

### 4 Respiratoire gevolgen

Bij blootstelling aan koude lucht kan het lichaam afkoelen door warmteverlies via uitademing. Het inademen van koude lucht kan tevens leiden tot bronchospasmen en een toename van ontstekingscellen. Afkoeling van de bovenste luchtwegen kan een verhoogde gevoeligheid voor (lokale) infecties met zich meebrengen.

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

april 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)