

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: 5.1.2e <5.1.2e>@houtkachels.nl>

Verzonden: woensdag 8 juli 2026 14:04

Aan: 5.1.2e <5.1.2e>@houtkachels.nl>

Onderwerp: actualisatie informatiebrief gemeenten houtstook maatregelen

Geachte griffie,

Hierbij ontvangt u een actualisatie van de eerder verschenen informatiebrief over gemeentelijke houtstookmaatregelen.

Ik verzoek u deze brief met bijlage te registreren als ingekomen stuk voor de gemeenteraad en deze tevens ter kennis te brengen van het college van B&W, de portefeuillehouder, de betrokken beleidsafdeling, de Omgevingswetjuristen en handhaving/toezicht.

De brief bevat een juridische analyse van de wettelijke ruimte voor normatieve houtstookmaatregelen en is bedoeld om deze analyse vooraf kenbaar te maken bij toekomstige besluitvorming over houtstook.

Met vriendelijke groet,

5.1.2e

Driel juli 2026

Geachte raadsleden,

Hierbij ontvangt u de actualisatie van de informatiebrief gemeenten (zie bijlage) over gemeentelijke houtstookmaatregelen die in november 2025 aan een aantal Nederlandse gemeenten is verstrekt. Indien uw gemeente deze informatiebrief destijds niet heeft ontvangen, is deze als bijlage opgenomen.

Aanleiding

Aanleiding voor deze actualisatie is de publicatie van de **Blauwdruk handhaving houtstook**, opgesteld door KokxDeVoogd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Op overheid.nl wordt deze blauwdruk gepresenteerd als een document dat gemeenten **concreet handelingsperspectief** en **juridische handvatten** biedt voor de aanpak van houtstookoverlast.

Deze actualisatie behandelt niet de wenselijkheid van gemeentelijk houtstookbeleid, maar de daaraan voorafgaande essentiële juridische vraag:

Waar in het huidige wettelijke stelsel bestaat de bevoegdheid voor de normatieve houtstookmaatregelen die in de landelijke documenten worden beschreven?

Blauwdrukken, het SLA routeplan houtstook en IPLO thema houtstook beschrijven en geven geen wettelijke bevoegdheid

De landelijke documenten beschrijven routes, instrumenten en handhavingsmogelijkheden, maar beantwoorden niet waar de daarvoor benodigde wettelijke bevoegdheid, de grondslag, is te vinden.

Deze grondslagvraag is expliciet voorgelegd aan zowel de opstellers van de blauwdrukken als aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als opdrachtgever. Tot op heden is daarop geen juridisch-inhoudelijk antwoord ontvangen.

Gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor de juridische houdbaarheid van hun omgevingsplan en de daarin opgenomen regels.

De bijgevoegde actualisatie bevat een juridische analyse van de hiervoor genoemde grondslagvraag en beoogt deze expliciet onderdeel te maken van de gemeentelijke besluitvorming.

Met deze actualisatie wordt beoogd vast te leggen dat de daarin opgenomen juridische uitgangspunten vooraf kenbaar zijn gemaakt en bij toekomstige besluitvorming over houtstook behoren te worden betrokken.

Aanvulling en actualisatie op de informatiebrief gemeentelijke houtstookmaatregelen

Naar aanleiding van de nieuwe Blauwdruk handhaving houtstook, KokxDeVoogd juni 2026

1. Aanleiding

In 2025 is een informatiebrief verstrekt aan meerdere gemeenten over de juridische randvoorwaarden voor gemeentelijke houtstookmaatregelen. Indien uw gemeente deze nog niet heeft ontvangen, is deze als bijlage bij dit document toegevoegd.

In 2023 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat door KokxDeVoogd de blauwdruk *Sturen op houtstook in het omgevingsplan* laten opstellen. Het is belangrijk dat gemeenten zich realiseren dat dit geen juridische blauwdruk is, maar een beleidsnota die slechts ter ondersteuning van gemeentelijke beleidsvorming kan dienen.

Inmiddels heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de nieuwe *Blauwdruk handhaving houtstook* gepubliceerd. Ook deze blauwdruk is geschreven vanuit de wens om gemeenten handvatten te bieden voor de aanpak van houtstookoverlast. De juridische randvoorwaarden waarbinnen gemeenten überhaupt tot normstelling en handhaving kunnen komen, worden daarin slechts beperkt behandeld.

Deze actualisatie bundelt de eerdere informatiebrief en de aanvullende duiding naar aanleiding van de nieuwe blauwdruk in één integraal document.

De eerdere informatiebrief blijft onverkort van kracht; de daarin opgenomen conclusies zijn ongewijzigd.



2. Grondslagvraag: biedt de wet ruimte voor normatieve houtstookregels?

De blauwdruk *Sturen op houtstook in het omgevingsplan* en de *Blauwdruk handhaving houtstook* bieden gemeenten handvatten voor proces, organisatie, toezicht, dossiervorming en casusgerichte handhaving.

Zij bieden echter geen zelfstandige juridische grondslag voor generieke of normatieve houtstookmaatregelen.

Voor dergelijke maatregelen moet eerst worden vastgesteld of de noodzakelijke juridische randvoorwaarden kunnen worden ingevuld, waaronder:

1. rechtsgrond;
2. lokale onderbouwing;
3. kenbare en toetsbare norm;
4. objectieve beoordelingsmethode;
5. effectiviteit;
6. subsidiariteit;
7. evenredigheid;
8. handhaafbaarheid;
9. bewijsbaarheid.

De blauwdruk wijzigt deze randvoorwaarden niet.

Voor normatieve maatregelen blijken deze randvoorwaarden onder de huidige wet- en regelgeving niet te kunnen worden ingevuld. Casusgerichte maatregelen zijn wel mogelijk.



3. De grondslagvraag blijft bepalend

De blauwdruk *Sturen op houtstook in het omgevingsplan* en de *Blauwdruk handhaving houtstook* bieden gemeenten handelingsperspectieven voor beleid, toezicht en handhaving. Voor normatieve houtstookmaatregelen gaat daaraan echter een fundamentele vraag vooraf: biedt het huidige wettelijke regime gemeenten hiervoor überhaupt een toereikende wettelijke grondslag?

De bijgevoegde informatiebrief en bijlagen bevatten een juridisch onderbouwde analyse van deze grondslagvraag. Daarin wordt ingegaan op de wettelijke randvoorwaarden waaraan normatieve houtstookmaatregelen moeten voldoen, waaronder de vereisten van de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving, de Algemene wet bestuursrecht, rechtszekerheid, lokale onderbouwing, evenredigheid, handhaafbaarheid en bewijsbaarheid.

Deze grondslagvraag is vervolgens expliciet voorgelegd aan de opstellers van beide blauwdrukken. Naar aanleiding van de eerste blauwdruk is meegedeeld dat, “vanwege verschillende overwegingen”, geen juridisch-inhoudelijke reactie wordt gegeven. Naar aanleiding van de tweede blauwdruk is evenmin een inhoudelijke reactie ontvangen. Ook het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft deze grondslagvraag ten tijde van deze brief niet inhoudelijk beantwoord.

De blauwdrukken kunnen deze gemeentelijke beoordeling niet vervangen. Zij gaan niet zelfstandig in op de voorafgaande grondslagvraag of de beschreven normatieve routes onder het huidige wettelijke regime beschikbaar zijn. Gemeenten blijven daarom zelf verantwoordelijk om die vraag te beantwoorden voordat zij onderdelen uit de blauwdruk overnemen. De in deze informatiebrief opgenomen juridische analyse betreft die grondslagvraag wél en kan daarom als afwegingskader bij die gemeentelijke beoordeling worden gebruikt.

Pas wanneer die grondslag zelfstandig door de gemeente is vastgesteld, kan worden beoordeeld hoe een juridisch toegestane route zorgvuldig wordt uitgewerkt in het omgevingsplan en de daarop gebaseerde handhaving.

4. Proces is geen juridische grondslag

De blauwdruk richt zich sterk op proces, uitvoering en organisatorische borging. Deze elementen kunnen de uitvoering ondersteunen, maar kunnen geen ontbrekende of ondeugdelijke norm vervangen.

Toezicht, logging, KPI's en dossiervorming krijgen pas betekenis wanneer de onderliggende norm rechtsgeldig is.

5. Beoordeling van de routes uit de blauwdruk

Route A — preventie en beïnvloeding

Juridisch uitvoerbaar, zolang deze route niet wordt gebruikt als verkapte normstelling of handhavingsnorm.

Route B — toezicht en interventie

Casusgerichte toepassing blijft mogelijk, mits:

1. hinder objectief wordt vastgesteld;
2. de bron herleidbaar is;
3. lokale omstandigheden worden betrokken;
4. de reactie evenredig is.

Route C — reguleren en borgen

Route C heeft een ander juridisch karakter dan Routes A, B en D.

Deze route bevat normatieve elementen, zoals:

1. tijdvensters;
2. zones;
3. restricties;
4. meldplichten;
5. maatwerkvoorschriften;
6. vergunningplichten;
7. aanpassing of uitbreiding van zorgplichten.

Voor deze route moeten alle juridische randvoorwaarden vooraf worden ingevuld.

De blauwdruk onderbouwt niet dat deze randvoorwaarden bij particuliere houtstook kunnen worden ingevuld.

Route D — inregelen en intelligence

Ondersteunend van aard en biedt geen zelfstandige juridische grondslag voor handhaving.

6. Specifieke juridische aandachtspunten

6.1 Stookwijzer

De Stookwijzer is een adviesinstrument zonder normatieve status. Zij kan niet bepalen wanneer een burger in overtreding is.

6.2 Specifieke zorgplicht

De zorgplicht is een open norm voor concrete gevallen.

Het vooraf invullen van deze norm met algemene criteria, zoals tijdvensters, houtstookvrije zones of Stookwijzercodes, vormt nieuwe normstelling en moet daarom voldoen aan alle eisen van de Omgevingswet, het Bkl, de Awb, rechtszekerheid, lokale onderbouwing, evenredigheid en handhaafbaarheid.

Inmiddels zijn er meerdere uitspraken van rechtbanken die bevestigen dat de specifieke zorgplicht geen normenkader is, geen ontbrekende normen alsnog mag maken en alleen gebruikt kan worden voor casusgerichte, per geval, handhaving.

[Rb. Noord-Nederland 30 maart 2026, ECLI:NL:RBNNE:2026:1051 – specifieke zorgplicht artikel 2.11 Bal](#)

Hoewel deze uitspraak niet over houtstook gaat, is zij relevant voor de uitleg van specifieke zorgplichten. Handhaving is alleen mogelijk bij een evidente, onmiskenbare overtreding en wanneer voor de betrokkene voorzienbaar is wat de zorgplicht concreet verlangt. Dit ondersteunt de lijn dat de zorgplicht casusgericht kan worden toegepast, maar geen generiek normenkader biedt voor vooraf geldende stookverboden.

[Rb. Limburg 7 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311 – specifieke zorgplicht artikel 2.11 Bal](#)

De voorzieningenrechter oordeelt dat handhaving op een specifieke zorgplicht alleen kan bij onmiskenbaar handelen in strijd met die zorgplicht. Onderzoeken, adviezen of aanwijzingen voor mogelijke gezondheidsrisico's — zoals van RIVM of GGD — kunnen richtinggevend zijn, maar zijn op zichzelf onvoldoende om een toegelaten activiteit als overtreding van de zorgplicht aan te merken.

Relevant voor houtstook: factsheets, gezondheidsadviezen, WHO-richtlijnen of Stookwijzercodes kunnen meewegen in een concrete casus, maar vormen geen zelfstandige norm voor een vooraf geldend stookverbod.

[Rb. Rotterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816 – specifieke zorgplicht artikel 2.11 Bal](#)

Een van de eerste uitspraken over de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplicht onder de Omgevingswet. Volgens de voorzieningenrechter kan handhaving alleen wanneer het handelen of nalaten evident, dus onmiskenbaar, in strijd is met de zorgplicht. Directe handhaving is niet gerechtvaardigd als voor de betrokkene niet redelijkerwijs voorzienbaar was wat de zorgplicht in het concrete geval vereiste.

Relevant voor houtstook: ook bij concrete hinder moet de gemeente zorgvuldig en controleerbaar onderbouwen dat sprake is van een onmiskenbare zorgplichtovertreding. De zorgplicht is geen automatische norm voor stookverboden.

6.3 Bruidsschat en tijdelijk deel Omgevingswet

De bruidsschat bevat zowel van rijkswege overgehevelde regels als gemeentelijke overgangsregels die tijdelijk onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan. Zij is geen vrij te vullen ruimte voor nieuwe gemeentelijke normstelling.

Nieuwe of materieel gewijzigde regels horen in het nieuwe deel van het omgevingsplan en moeten zelfstandig voldoen aan de eisen van de Omgevingswet, het Bkl, de Awb, rechtszekerheid, lokale onderbouwing, evenredigheid en handhaafbaarheid.

De bruidsschat kan daarom niet worden gebruikt als route om na 1 januari 2024 nieuwe houtstooknormen, Stookwijzerverboden, tijdvensters of gebiedsrestricties tijdelijk te parkeren zonder volledige juridische toets.

6.4 APV-route

De APV kan worden gebruikt voor openbare orde, veiligheid of concrete leefbaarheidssituaties.

Regels die materieel sturen op rook, geur, emissies, luchtkwaliteit of gezondheid behoren tot het stelsel van de Omgevingswet en kunnen niet via de APV worden geregeld wanneer daarmee het stelsel van de Omgevingswet wordt omzeild.

Uitgebreide juridische analyse en toelichting vindt u in de bijlagen 1-3 en op www.stokenzonderoverlast.nl



7. Advies aan gemeenten

Het advies aan gemeenten is:

1. Gebruik de blauwdruk niet als zelfstandige juridische basis voor normatieve houtstookregels;
2. Onderzoek Route A uitsluitend als preventieve route.
3. Pas Route B uitsluitend casusgericht toe;
4. Gebruik Route C niet zolang niet is aangetoond dat aan alle juridische randvoorwaarden kan worden voldaan;
5. Gebruik Route D uitsluitend ondersteunend;
6. Gebruik de Stookwijzer niet als verbods- of handhavingstrigger;
7. Gebruik de zorgplicht niet als algemeen normenkader;
8. Gebruik de bruidsschat niet voor nieuwe omgevingsplanregels;
9. Gebruik de bruidsschat niet voor materieel gewijzigde regels die thuishoren in het nieuwe deel van het omgevingsplan;

10. Gebruik de APV niet als omweg voor regels die materieel betrekking hebben op rook, geur, emissies of luchtkwaliteit.

8. Slot

Behandel nieuwe of gewijzigde regels als zelfstandige omgevingsplanregels.

De nieuwe blauwdruk kan gemeenten ondersteunen bij proces, preventie, toezicht en casusgerichte handhaving. Zij verandert echter niet de kernconclusie uit de eerdere informatiebrief:

Normatieve houtstookmaatregelen zijn alleen mogelijk wanneer de volledige juridische randvoorwaarden vooraf kunnen worden ingevuld. Casusgerichte maatregelen zijn wel mogelijk, maar vragen een zorgvuldige dossieropbouw.

Een beleidswens, procesroute of handhavingsmodel kan niet vervangen dat eerst moet vaststaan:

1. welke norm geldt;
2. waarop deze norm berust;
3. of deze norm rechtmatig en handhaafbaar kan worden toegepast.

Bijlage 1

INFORMATIEBRIEF AAN GEMEENTEN – RECHTMATIGHEID HOUTSTOOKMAATREGELEN

november 2025

Aan: Griffie en College van B&W

Cc: Afdelingen Juridische Zaken en Omgevingswet

Geachte leden van het bestuur en de raad,

De maatschappelijke en bestuurlijke druk om particuliere houtstook te beperken is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Vanuit begrijpelijke zorgen over gezondheid en leefkwaliteit willen steeds meer gemeenten beleid maken om houtrook terug te dringen. Daarbij worden soms instrumenten genoemd, zoals de zorgplicht of de Stookwijzer, die

Hoofdconclusie voor bestuurders:

Dwangmaatregelen rond houtstook houden nu wettelijk geen stand: ze botsen tegelijk met meerdere wetten, EU-regels en recente uitspraken van de Raad van State (evenredigheidstoets nieuwe stijl).

Kort gezegd: dwang zonder rechtsgrond is onrechtmatig- en de rechtsgrond ontbreekt nu volledig.

volgens het *Routeplan Houtstook* van het Schone Lucht Akkoord mogelijk inzetbaar zouden zijn.

Analyse van deze instrumenten laat echter zien dat zij juridisch geen zelfstandige grondslag bieden voor generieke gemeentelijke maatregelen.

Deze brief en bijlagen geven de juridische onderbouwing daarvan. De bevindingen sluiten aan bij de juridische analyses in Groningen (mei 2025) en Helmond (SLA-pilot 2023), waar vergelijkbare conclusies zijn getrokken over de uitvoerbaarheid van houtstookbeleid.

Politieke ambities en maatschappelijke zorgen kunnen keuzes sturen, maar mogen de wettelijke randvoorwaarden niet vervangen. Ook bij brede steun in de raad blijft het gemeentebestuur gebonden aan de Omgevingswet, de Awb en het EU-recht.

1) Kernboodschap

De Raad van State toetst sinds 2022–2023 gemeentelijke regelgeving en handhaving aanzienlijk strenger op evenredigheid en motivering. Gemeenten hebben onder de

Omgevingswet meer ruimte om lokale problemen aan te pakken, maar die ruimte gaat gepaard met een zwaardere plicht om besluiten feitelijk en juridisch goed te onderbouwen. Alleen maatregelen die aantoonbaar zorgvuldig zijn voorbereid, gebaseerd zijn op lokale gegevens en evenredig zijn onderbouwd, zijn nog houdbaar.

Deze lijn sluit aan bij de toelichtingen van de Raad van State, de VNG-factsheet en de juridische analyses van Stibbe (2022) over de ‘evenredigheid nieuwe stijl’.

De blauwdruk van **Kokx–de Voogd (2023)** beschrijft welke instrumenten de Omgevingswet biedt, mits toegepast binnen die wettelijke kaders. In de toepassing bij houtstook blijkt dat niet uitvoerbaar: emissie zegt niets over lokale blootstelling of gezondheidseffecten en er bestaat geen lokale methode om die blootstelling vast te stellen (RIVM 2023). Daardoor ontbreekt de **rechtmatige basis** voor dwang of generieke gebruiksbeperkingen.

Deze lijn wordt bevestigd in onderzoeken van de gemeenten Groningen (2025) en Helmond (2022–2023).

Belangrijk: voordat een gemeente überhaupt dwang of beperkingen kan overwegen, moet het zogeheten *spoor-0* aantoonbaar zijn doorlopen – voorlichting, stookcursussen, technische verbeteringen en toezicht. Zolang dat niet is gebeurd, is elke vorm van dwang juridisch niet houdbaar. De **zorgplicht** en de **Stookwijzer** bieden daarbij geen alternatief: de zorgplicht is bedoeld voor individuele gevallen, de Stookwijzer is slechts een adviestool zonder juridische status.

2) Wat gemeenten wél kunnen doen

De meeste winst ligt bij gedrag en techniek.

Hinder door houtstook wordt bepaald door waarin, waarmee en hóe er wordt gestookt, plus de uitmonding van het rookkanaal. Gemeenten kunnen van onbewust onbekwame stokers bewust bekwame stokers maken door kennis en gedrag te verbeteren — niet door te sanctioneren.

Effectieve maatregelen: - Gerichte communicatie en online voorlichting

- Fysieke stookcursussen

- Stimuleren van verantwoord stoken (katalysator, rookgasuitmonding, <15% vocht)

- Toezicht op rookkanalen en brandstofkwaliteit

3) Waarom er geen lokale rechtsgrond is

Het RIVM bevestigt in de factsheet *Het effect van houtstook op de luchtkwaliteit en gezondheid* (2023) dat emissie geen blootstelling is en dat zonder lokale gegevens geen gezondheidsrisico of juridische grondslag kan worden vastgesteld. De Stookwijzer (LKI) is een adviestool; koppeling aan een drempel schendt het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid.

Zoals ook de VNG en Stibbe toelichten, vergt de huidige ‘evenredigheid nieuwe stijl’ een aantoonbare lokale onderbouwing van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.

4) Alternatievenladder (‘spoor-0’) is verplicht vóór dwang

Voorlichting, stookcursussen, brandstofkwaliteit, onderhoud en toezicht moeten aantoonbaar zijn toegepast en geëvalueerd voordat een dwangmaatregel evenredig kan worden geacht.

5) Wat dit concreet betekent

Generieke tijdvakken, stookalerts of 'houtrookvrije wijken' zijn niet houdbaar zonder lokale risicoanalyse en duidelijke regels vooraf (niet via een dynamische adviestool zoals de Stookwijzer).

Waar het normale gebruik van CE en Ecodesign toestellen wordt geraakt, is een EU-toets verplicht. Denk hierbij aan maatregelen die het gebruik van CE en Ecodesign erkende houtkachels sterk beperken zoals:

- houtrookvrije wijken
- alleen stoken in dec-feb tussen 16-2400
- een indicator zoals windkracht <3 als dat in de winter stoken grotendeels verbiedt

Een lokale omgevingswaarde kan alleen als er een lokaal meetbare indicator is — die ontbreekt nu.

Casusgerichte zorgplicht en lichte middelen kunnen wél.

Samenvattende conclusie

De vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak laat geen beleidsruimte over rond de inzet van dwingende maatregelen rond houtstook.

- Niet-wettelijke instrumenten mogen niet normerend of sanctionerend worden gebruikt;
- maatregelen met dwang vereisen aantoonbaar falen van minder ingrijpende alternatieven;
- juridische zorgvuldigheid gaat vóór bestuurlijke snelheid;
- de zorgplicht kan niet als generiek normenkader dienen.

Afwijken hiervan maakt beleid per definitie onrechtmatig en leidt tot voorzienbare, toerekenbare schadeclaims van gebruikers en ondernemers.

6) Verwijzing naar bijlagen

Voor toelichting verwijzen wij naar:

- **Bijlage 2 – Juridische instrumenten en houtstook**
- **Bijlage 3 – De zorgplicht is geen normenkader**

Zij onderbouwen dat generieke maatregelen zonder lokale RA, kenbare norm, doorlopen spoor-0 en evenredigheidstoets juridisch niet houdbaar zijn.

Kort gezegd: zonder lokale risicoanalyse, meetbare norm, voltooid spoor-0 en evenredigheidstoets is er géén rechtmatige basis voor dwang — maar wél ruimte voor gedragsgerichte verbetering.

BIJLAGE 2 – JURIDISCHE INSTRUMENTEN EN HOUTSTOOK

1. Doel en context

Deze bijlage onderbouwt de in de **Informatiebrief aan gemeenten** geschetste conclusie dat generieke beperkingen of dwangmaatregelen rond particuliere houtstook juridisch niet uitvoerbaar zijn. De analyse beschrijft de relevante juridische kaders en de praktische onmogelijkheid om aan de wettelijke randvoorwaarden te voldoen.

2. Kernkaders

Generieke gebruiksbeperkingen vereisen een aantoonbare lokale risicoanalyse (RA), een kenbare norm en beoordelingsmethode (lex certa) en een evenredigheidstoets nieuwe stijl (Awb 3:4 lid 2). De zorgplicht kan in dit verband slechts functioneren als vangnet voor concrete gevallen, niet als zelfstandig normenkader.

De eisen van zorgvuldigheid (Awb 3:2) en evenredigheid (Awb 3:4) vragen bovendien dat het bevoegd gezag eerst onderzoekt of minder ingrijpende middelen effectief kunnen zijn. Zonder doorlopen van dit zogenoemde spoor-0 (voorlichting, stookcursussen, toezicht) is inzet van dwang onevenredig.

In dat kader is het van belang te bezien hoe deze randvoorwaarden in de praktijk worden geïnterpreteerd. De **SLA-Routewijzer** is daarbij richtinggevend geweest, maar roept juist juridische knelpunten op.

3. De SLA-Routewijzer

Het **Routeplan Houtstook** van het **Schone Lucht Akkoord** noemt onder meer de zorgplicht en de Stookwijzer als mogelijke gemeentelijke maatregelen, met de kanttekening dat iedere gemeente zelf de juridische uitvoerbaarheid moet toetsen. Die toetsing blijft in de praktijk vaak achterwege, terwijl de voorgestelde instrumenten de toets aan lex certa, RA en evenredigheid niet kunnen doorstaan.

De juridische onmogelijkheid vloeit voort uit drie structurele beperkingen: 1. Emissie is geen lokale blootstelling en vormt dus geen maatstaf voor gezondheidseffecten (RIVM 2024); 2. Er bestaat geen meetbare methode om lokale blootstelling betrouwbaar vast te stellen; 3. Zonder lokale gegevens kan geen evenredigheidstoets worden uitgevoerd.

Het gebruik van deze instrumenten leidt daardoor tot schijnzekerheid en juridisch niet-houdbaar beleid.

4. Overzicht van instrumenten

Instrument	Juridische grondslag	Uitvoerbaarheid bij houtstook	Toelichting
Omgevingswaarde	Art. 2.9 Ow	Niet uitvoerbaar	Geen lokale indicator of meetbare norm beschikbaar.
Activiteitenregeling / maatwerkvoorschrift	Art. 4.6 Ow, Bal	Zeer beperkt	Alleen bij concreet en herleidbaar geval.
Zorgplicht	Art. 1.7 Ow	Beperkt, casusgericht	Geen generieke norm; uitsluitend bij feitelijke hinder of gevaar.
Gebiedsgerichte regels	Art. 4.2 Ow	Niet uitvoerbaar	Vereist kenbare en toetsbare norm; ontbreekt.
Handhaving op emissie	Awb 5.1 e.v.	Niet uitvoerbaar	Emissie ≠ blootstelling; geen bewijs van risico.
Routeplan/adviezen SLA	Niet-juridisch	Niet uitvoerbaar	Adviezen zonder wettelijke status.

5. Nadere toelichting

a) Lex certa

De norm moet kenbaar, objectief en toetsbaar zijn. Adviesinstrumenten zoals de Stookwijzer voldoen hier niet aan. Een burger kan niet voorzien welk gedrag 'niet toegestaan' zou zijn.

b) Lokale risicoanalyse

Een RA vereist kwantitatieve onderbouwing van lokale blootstelling en risico's. Deze gegevens ontbreken volgens het RIVM (factsheet 2024). Zonder RA geen grondslag voor ingrijpende maatregelen.

c) Evenredigheid nieuwe stijl

De Afdeling bestuursrechtspraak (2022–2023) verlangt dat het bevoegd gezag motiveert dat een maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Zonder aantoonbaar doorlopen spoor-0 kan daaraan niet worden voldaan.

6. Conclusie

Deze analyse bevestigt dat generieke maatregelen tegen particuliere houtstook, hoe begrijpelijk ook, binnen het huidige wettelijke kader niet rechtmatig uitvoerbaar zijn. Zonder lokale risicoanalyse, kenbare norm, doorlopen spoor-0 en volledige evenredigheidstoets ontbreekt de juridische basis voor dwang of gebruiksbeperkingen. Casusgerichte toepassing van de zorgplicht blijft wel mogelijk, mits zorgvuldig en proportioneel gehandhaafd.

Bronnen:

- 1) [Groningen – collegebrief: Resultaten van het onderzoek naar mogelijkheden om houtstook te beperken \(21 mei 2025\)](#)
- 2) [SLA – nieuws/praktijkverkenning: Helmond bekijkt mogelijkheden houtstookarm \(pilot\)](#)
- 3) [RIVM – Stookwijzer \(adviestool; geen norm\)](#)
- 4) [RIVM – Factsheet: Effect van houtstook op luchtkwaliteit en gezondheid \(oktober 2023\)](#)
- 5) [ABRvS – ‘Evenredigheid nieuwe stijl’ \(nieuwsbericht 2 februari 2022\)](#)
- 6) [STAB – Update kennisdocument over houtstook bij particulieren \(27 mei 2024\)](#)
- 7) [IPLO – Zorgplicht in de Omgevingswet \(algemene en specifieke zorgplicht\)](#)
- 8) <https://www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/de-evenredigheidstoets-nieuwe-stijl-een-overzichtsblog-met-visual-over-de>
- 9) <https://vng.nl/kennisbank-naleving/factsheet-evenredigheidsbeginsel>
- 10) [EUR-Lex – Commissie-mededeling \(leidraad\) artikelen 34–36 VWEU, 2021/C 100/03](#)
- 11) [IPLO – Rookgasafvoer/uitmonding \(Bbl\): regels bij nieuwbouw](#)
- 12) [SLA – Routewijzer houtstook en overlast \(handreiking\)](#)

Bijlage 3 – Zorgplicht is geen normenkader

1. Wat is de (specifieke) zorgplicht?

De (specifieke) zorgplicht in het omgevingsrecht verplicht burgers en bedrijven om redelijke maatregelen te nemen om hinder of gevaar voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Het gaat om zorgvuldig gedrag in concrete situaties.

“De zorgplicht fungeert als vangnet voor situaties die niet door regels worden bestreken.”

(Memorie van Toelichting Omgevingswet)

De zorgplicht is daarmee geen zelfstandige norm die op zichzelf al gedragsverboden of technische eisen schept. Het is een vangnet: als specifieke, kenbare regels of omgevingswaarden ontbreken of niet toereikend zijn, kan het bevoegd gezag casus-gericht ingrijpen wanneer er feitelijk hinder of gevaar optreedt.

2. Wat de zorgplicht níet is

- Geen normenkader voor generieke maatregelen. De zorgplicht levert geen kenbare grenswaarde of meet-/beoordelingsmethode op. Zij kan daarom niet dienen als zelfstandige basis voor gemeentebrede verboden, tijdsvakken, zones of techniekplichten.
- Geen techniek- of substitutieplicht. Uit de zorgplicht volgt niet dat burgers alleen mogen stoken met een bepaald toestel of dat zij verplicht moeten overstappen op “schonere alternatieven” (cv, warmtepomp e.d.).
- Geen shortcut om evenredigheid te omzeilen. Ook bij zorgplichthandhaving gelden de Awb-eisen: geschiktheid, noodzakelijkheid (is er een lichter en doelgerichter alternatief?) en evenwichtigheid.

3. Casus-gericht: hoe de zorgplicht wél werkt bij houtrook

Zorgplichttoepassing is plaats- en tijdgebonden. Bij houtrook betekent dat:

- Timing & herleidbaarheid. Controle en vastlegging op het moment dat er daadwerkelijk wordt gestookt (vaak 's avonds/'s winters), met herleidbaarheid tot de bron (deze schoorsteen, dit adres), onder vermelding van meteorologie (windrichting/-snelheid), afstand en duur.
- Feitenvaststelling. Meerdere, consistente waarnemingen en – waar mogelijk – objectiverende gegevens (foto/video rookpluim, logboek, verklaringen).
- Proportie. De maatregel moet aansluiten bij de ernst en frequentie van de hinder (waarschuwing → gedragsafspraken/hulpadvies → last onder dwangsom bij herhaling).

4. Emissie, concentratie en blootstelling (en de hinderroute)

Emissie ≠ concentratie ≠ blootstelling ≠ lokaal gezondheidsrisico

Landelijke emissiecijfers zeggen iets over de uitstoot in Nederland; maatregelen op gemeentelijk niveau moeten gaan over lokale concentraties/blootstelling of – bij de hinderroute – over lokale hinder (vaak geur).

- Gezondheidsroute: Voor maatregelen die beogen gezondheidsrisico's te verkleinen, is lokale onderbouwing nodig (waarden/indicatoren, meetbaarheid, uitvoerbaarheid). Zonder kenbare norm en lokale RA is een gemeentebrede maatregel kwetsbaar.
- Hinderroute (geur): Hinder is lokaal en situatie-afhankelijk. Er zijn geen landelijke consumenten-geurnormen voor particuliere houtstook; generieke regels zijn daarom moeilijk te objectiveren en te handhaven. Dat bevestigt de keuze voor casus-gerichte toepassing van de zorgplicht.

5. Evenredigheid 'nieuwe stijl' en "spoor-0"

De Afdeling bestuursrechtspraak (RvS) verlangt bij ingrijpende maatregelen een strenge motivering:

1. Geschikt (draagt de maatregel bij aan het doel?),
2. Noodzakelijk (bestaat er een minder ingrijpend, doelgerichter alternatief?),
3. Evenwichtig (redelijke belangenafweging, uitvoerbaarheid, uitzonderingen/overgangen).

Voor houtrook betekent dit dat "spoor-0" (lichtere, doelgerichte opties) eerst moet worden benut en onderbouwd: voorlichting, stookcursussen, brandstofkwaliteit (<15% vocht), onderhoud, en gerichte casus-handhaving bij bewezen hinder/gevaar. Dwang is pas evenredig als aannemelijk is gemaakt dat deze lichtere middelen onvoldoende effect sorteren.

6. Veelgebruikte misverstanden (korte duiding)

- Art. 1.3 Omgevingswet (maatschappelijke doelen) is een doelartikel (richtinggevend), geen verbodsnorm of zelfstandige grondslag voor regulering/verbod.
- Schone Lucht Akkoord is een bestuursakkoord met inspanningsverplichtingen, niet juridisch bindend.
- Landelijke emissieclaims en WHO-richtlijnen kunnen beleid informeren, maar zijn geen Nederlandse rechtsnorm en vervangen geen lokale onderbouwing.
Toelichting op deze punten staat in Bijlage 04 (Juridische instrumenten – kader “Geen zelfstandige grondslag”).

7. Wat gemeenten wél kunnen doen (in lijn met de zorgplicht)

- Informeer bewoners (online/gericht) over goed stoken en brandstofkwaliteit.
- Organiseer stookcursussen en hulpadvies (afstelling, stookgedrag, schoorsteenuitmonding).
- Stimuleer verantwoord gebruik (houtvocht <15%, schone brandstof, onderhoud, geschikte uitmonding).
- Handhaaf casus-gericht bij concrete hinder/gevaar met degelijk dossier (zie §3).
- Evalueer en monitor: leer van casussen en pas de inzet van spoor-0 gericht toe.

8. Conclusie

De zorgplicht is essentieel voor zorgvuldig gedrag en casus-gerichte handhaving, maar zij is geen normenkader voor generieke gemeentelijke dwangmaatregelen tegen houtstook. Wie generiek wil reguleren, heeft kenbare, toetsbare regels en lokale onderbouwing nodig en moet de evenredigheid aantoonbaar doorstaan.

Juridische consequentie: generiek beleid op basis van de zorgplicht strandt bij toetsing op Awb 3:2 en 3:4 (evenredigheid 'nieuwe stijl').

Verwijzingen:

Deze bijlage sluit aan op Bijlage 1 – Juridische instrumenten en de informatiebrief gemeenten rechtmatigheid houtstookmaatregelen

Bronnen:

- 1) [Groningen – collegebrief: Resultaten van het onderzoek naar mogelijkheden om houtrook te beperken \(21 mei 2025\)](#)
- 2) [SLA – nieuws/praktijkverkenning: Helmond bekijkt mogelijkheden houtstookarm \(pilot\)](#)
- 3) [RIVM – Stookwijzer \(adviestool; geen norm\)](#)
- 4) [RIVM – Factsheet: Effect van houtstook op luchtkwaliteit en gezondheid \(oktober 2023\)](#)
- 5) [ABRvS – 'Evenredigheid nieuwe stijl' \(nieuwsbericht 2 februari 2022\)](#)
- 6) [STAB – Update kennisdocument over houtstook bij particulieren \(27 mei 2024\)](#)
- 7) [IPLO – Zorgplicht in de Omgevingswet \(algemene en specifieke zorgplicht\)](#)
- 8) [EUR-Lex – Commissie-mededeling \(leidraad\) artikelen 34–36 VWEU, 2021/C 100/03](#)
- 9) [IPLO – Rookgasafvoer/uitmonding \(Bbl\): regels bij nieuwbouw](#)
- 10) [SLA – Routewijzer houtstook en overlast \(handreiking\)](#)

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens definitief geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1