BIJLAGE 1 – 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
Omgevings-waarde	Art. 2.9 Ow	Niet uitvoerbaar	Geen lokale indicator of meetbare norm beschikbaar.
Activiteiten-regeling / maatwerk-voorschrift	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.
Gebieds gerichte 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 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) 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 2 – 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)

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 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.

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.

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.

---

6) Verwijzing naar bijlagen

Voor toelichting verwijzen wij naar:
- **Bijlage 1 – Juridische instrumenten en houtstook**
- **Bijlage 2 – 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.