

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 \(handreiking\)](#)