

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 houtstook 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.

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 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.