

31 maart 2026

mr. Lukas Baars, dr. Babs Broekema | KokxDeVoogd

KokxDeVoogd 

# Blauwdruk handhaving houtstook



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat



## Inhoud

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Doel, gebruik, afbakening .....	3
1.2 Doelgroep .....	4
1.3 Totstandkoming .....	4
1.4 Leeswijzer .....	4
<b>2. Houtstook: de opgave .....</b>	<b>6</b>
2.1 Aanleiding .....	6
2.2 Houtstook en de bijdrage aan de verslechtering van de luchtkwaliteit .....	6
2.3 Het effect van (blootstelling aan) houtrook .....	7
2.4 Blootstelling aan houtrook: minder lokaal dan gedacht .....	7
2.5 De bestuurlijke opgave voor gemeenten .....	8
<b>3. Kaders voor handhaving van houtstook .....</b>	<b>9</b>
3.1 Inleiding .....	9
3.2 Beleidskader .....	9
3.2.1 De BIG 8 als basis .....	9
3.2.2 De beleidscyclus in de Omgevingswet .....	10
3.2.3 LHSO en procesverplichtingen Omgevingsbesluit .....	12
3.3 Juridisch kader .....	12
3.3.1 Algemeen .....	12
3.3.2 Handhaving op basis van het Bbl .....	13
3.3.3 Handhaving op basis van het omgevingsplan .....	14
3.3.4 Vertaling naar handhaving van houtstookoverlast .....	14
<b>4. Keuzeprincipes houtstook .....</b>	<b>15</b>
4.1 Inleiding .....	15
4.2 Doelen en motivering .....	15
4.3 Maatregelkeuze – proportionaliteit & subsidiariteit .....	17
4.4 Schaalkeuze .....	19
4.5 Handhaafbaarheid van houtstookoverlast .....	20
4.6 Participatie, monitoring en KPI's .....	23
<b>5. Handhavingroutes .....</b>	<b>25</b>
5.1 Route A – Preventie en beïnvloeding .....	25
5.2 Route B – Toezicht en interventie .....	27
5.3 Route C – Reguleren en borgen .....	30
5.4 Route D – Inregelen en intelligence .....	33
<b>Deel II: Juridische handvatten .....</b>	<b>36</b>
<b>6. De handhaving van houtstook vanuit juridisch perspectief .....</b>	<b>36</b>

6.1 Instrumenten.....	36
6.1.1 Bestuurlijke waarschuwing .....	36
6.1.2 Last onder dwangsom .....	37
6.1.3 Last onder bestuursdwang .....	38
6.1.4 Bestuurlijke boete .....	38
6.2 Juridische vereisten handhavingsbesluit.....	39
6.3 Relevante rechtspraak houtstookoverlast.....	40
<b>Bijlagen.....</b>	<b>43</b>
<i>Bijlage 1. Programmatisch werken.....</i>	<i>43</i>
<i>Bijlage 2. Templates en checklists maatregelen.....</i>	<i>45</i>

# 1. Inleiding

Het stoken van hout in een open haard of houtkachel roept vaak een gevoel van warmte en gezelligheid op. Tegelijkertijd kan houtstook leiden tot forse nadelen: geur- en rookoverlast in de woonomgeving, gezondheidsrisico's voor kwetsbare groepen en een bijdrage aan luchtvervuiling door fijnstof. Daarmee raakt houtstook zowel de leefbaarheid van buurten als de bredere opgave om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren.

Voor gemeenten vormt houtstook een concreet beleidsdossier. Zij zijn in dit kader binnen het Schone Lucht Akkoord (SLA) belangrijke partners in het verminderen van schadelijke emissies naar de lucht c.q. het verminderen van overlast. Veel gemeenten hebben inmiddels beleid opgesteld over houtstook maar lopen in de uitvoering vaak vast op hetzelfde vraagstuk: de handhaving. De kernvraag is: hoe maak je beleid over houtstook werkelijk uitvoerbaar? Hoe toon je overlast van houtstook aan? En welke juridische en praktische instrumenten biedt de Omgevingswet om daadwerkelijk te kunnen optreden?

Enkele jaren geleden verscheen de *Routewijzer houtstook en overlast*.<sup>1</sup> Deze handreiking bood gemeenten drie manieren om met handhaving aan de slag te gaan. Inmiddels is het juridisch kader ingrijpend veranderd en hebben gemeenten behoefte aan een nieuw, actueel en praktisch hulpmiddel.

Deze nieuwe *Blauwdruk handhaving houtstook* (hierna ook: 'de blauwdruk' of 'het rapport') vormt dit nieuwe hulpmiddel. De blauwdruk geeft gemeenten inzicht in hun handelingsperspectieven en concrete routes voor de uitvoering van handhaving in relatie tot houtstookoverlast. Deze blauwdruk:

- laat zien wanneer gemeenten wel of niet kunnen handhaven;
- maakt de koppeling tussen beleid, strategie en uitvoering onder de Omgevingswet;
- biedt handvatten voor de toepassing van het juridisch instrumentarium;
- geeft voorbeelden van protocollen en instrumenten die in de praktijk gebruikt kunnen worden.

## 1.1 Doel, gebruik, afbakening

Het doel van deze blauwdruk is primair om gemeenten te ondersteunen bij de handhaving van houtstook in de breedste zin van het woord. De blauwdruk biedt verschillende routes en strategieën om houtstookoverlast tegen te gaan. Gemeenten kunnen deze routes toepassen afhankelijk van hun lokale situatie, ambitie en capaciteit.

De verschillende handelingsperspectieven die dit rapport behandelt zijn uitdrukkelijk bedoeld als een *eerste aanzet* en *ter inspiratie* voor het (1) formuleren van beleid over en (2) het in de praktijk aanpakken van houtstookoverlast. De daadwerkelijke formulering en onderbouwing van besluiten van het bevoegd gezag in concrete situaties vereist nauwkeurig onderzoek naar de feiten en een degelijke juridisch adequate motivering die

---

<sup>1</sup> De routewijzer is digitaal ontsloten via de website van SLA: <https://schoneluchtakkoord.nl/thema/houtstook-van-particuliere-huishoudens/routewijzer-houtstook-overlast/>

past bij de omstandigheden van het geval, op basis van het toepasselijke wettelijk beoordelingskader alsmede op basis van het dan geldende beleid van het bevoegd gezag.

In dit verband is nog relevant dat het begrip ‘houtstookoverlast’ niet nader in de wet- en regelgeving is afgebakend. § 6.2 van dit rapport bevat echter wel een groot aantal uitspraken van (lagere) rechters waarin is aangegeven wanneer in houtstooksituaties sprake is van incidentele en structurele overlast.

## 1.2 Doelgroep

Deze blauwdruk is in de eerste plaats bedoeld voor beleidsmedewerkers, juristen en toezichthouders van gemeenten en omgevingsdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van houtstookoverlast. Daarnaast is het document relevant voor bestuurders, raadsleden en ketenpartners (GGD, RIVM) met een rol in de handhaving van houtstook.

## 1.3 Totstandkoming

Aan dit rapport liggen de volgende werkzaamheden ten grondslag:

- ✓ De uitvoering van een uitgebreide bureaustudie.
- ✓ Het voorbereiden en verzorgen van een informatie- en inspiratiesessie op 3 februari 2025 in Utrecht (Beatrixgebouw) over de aanpak van houtstookoverlast. Aan deze sessie nam een groot aantal gemeenten, omgevingsdiensten, GGD's en RIVM deel.
- ✓ Het verwerken van de resultaten van genoemde informatie- en inspiratiesessie in een concept-rapport.
- ✓ Het verwerken van reacties op het concept-rapport van een speciaal samengestelde expertgroep bestaande uit gemeenten, omgevingsdiensten, GGD, goedgekeurd door opdrachtgever;
- ✓ Het bijstellen van concept-rapport alsmede de oplevering van het definitieve rapport.
- ✓ Het verzorgen van een QenA-sessie van het definitieve rapport op 5 februari 2026.

Op basis van de documentenstudie alsmede de informatie- en inspiratiesessie van 3 februari 2025 hebben wij een eerste concept van dit rapport opgesteld. Het eerste concept-rapport is van commentaar voorzien door een expertgroep. De expertgroep bestond uit een zorgvuldig en evenwichtig samengestelde groep van gemeenten, omgevingsdiensten en GGD.

De input van de experts is zo goed mogelijk verwerkt in het voorliggend rapport dat als definitieve versie moet worden beschouwd.

## 1.4 Leeswijzer

Deze blauwdruk is zoals gezegd opgesteld om gemeenten overzicht én praktische handelingsperspectieven te bieden bij de handhaving van houtstookoverlast. De blauwdruk bestaat uit twee delen. Deel I bevat het beleidsmatige kader van de handhaving van

houtstook (hoofdstuk 4 en 5); deel II bevat de juridische handvatten voor handhaving in de praktijk (hoofdstuk 6). Hieronder is een kort overzicht opgenomen van de inhoud van de hoofdstukken.

- *Hoofdstuk 2: Houtstook: de opgave* schetst de opgave die houtstook voor gemeenten vormt. Het hoofdstuk gaat in op de aard en omvang van houtstookoverlast, de relatie met luchtkwaliteit en gezondheid, en waarom een structurele aanpak noodzakelijk is.
- *Hoofdstuk 3: Kaders voor de handhaving van houtstook* zet vervolgens de kaders voor handhaving uiteen. In het hoofdstuk is opgenomen hoe houtstookoverlast past binnen het VTH-stelsel en welke wettelijke grondslagen en instrumenten voor handhaving beschikbaar zijn. Voorts gaat het hoofdstuk in op hoe beleid en uitvoering samenkomen in de BIG-8 en de landelijke handhavingsstrategie.
- *Hoofdstuk 4: Keuzeprincipes houtstook* biedt een eerste deel van het gemeentelijke afwegingskader voor de aanpak van houtstookoverlast. Hoofdstuk 4 gaat over keuzeprincipes zoals proportionaliteit, subsidiariteit en schaalniveau van een handhavingsinterventie. Ook komt aan bod hoe de handhaving van houtstook handhaafbaar en toetsbaar kan worden gemaakt. Dit moet gebeuren aan de hand van objectieve indicatoren. Ook participatie en monitoring komen in dit hoofdstuk aan bod.
- *Hoofdstuk 5: handhavingsroutes* vormt het praktische hart van de blauwdruk. Het werkt vier handhavingsroutes uit. De routes zijn bedoeld als samenhangende menukaart: gemeenten kunnen ze los toepassen, maar vooral ook combineren tot een passend lokaal handhavingspakket.
- *Hoofdstuk 6: Juridische handvatten* bevat – samengevat – praktische inzichten over de omgang met de juridische kant van de handhaving van houtstook.

Aan deze blauwdruk zijn ook een aantal bijlagen toegevoegd. De bijlagen zijn bedoeld als extra hulpmiddel bij handhaving van houtstook in de praktijk. Het betreft de volgende bijlagen:

- *Bijlage 1: Programmatisch werken* licht toe hoe programmatisch werken via de BIG-8/lemniscat concreet wordt georganiseerd.
- *Bijlage 2: Handhavingsmodules* bevat op hoofdlijnen uitgewerkte modules die in de praktijk kunnen worden gebruikt. De modules kunnen als inspiratie dienen voor gemeentelijke handhavingsprogramma's.
- *Bijlage 3: Template en checklist maatregelen* biedt relevante checklists en templates.

## 2. Houtstook: de opgave

### 2.1 Aanleiding

Gezondheid, duurzaamheid en een schoon leefmilieu zijn onderdelen die steeds belangrijker worden. Dit gegeven is versterkt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. De Omgevingswet beoogt een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, met realisatie van de maatschappelijke doelen die genoemd zijn in artikel 1.3 van de wet. Dat artikel vereist een evenwicht tussen het beschermen en het benutten van de leefomgeving.

#### Artikel 1.3 Omgevingswet

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Houtstook kan in de praktijk spanning opleveren met subdoel a van artikel 1.3 Ow, het bereiken en in stand houden van een *gezonde fysieke leefomgeving* en *goede omgevingskwaliteit*. Het verbranden van hout is een bron voor schadelijke fijnstof en andere schadelijke stoffen in de buitenlucht, zoals dioxines. Het stoken van hout als bron voor verwarming of als recreatieve doelstelling kan aan de andere kant gezien worden als een maatschappelijke behoefte (subdoel b). Deze behoefte staat op gespannen voet met het doelmatig gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Om die reden is handhaving van overlast van houtstook in bepaalde gevallen opportuun.

### 2.2 Houtstook en de bijdrage aan de verslechtering van de luchtkwaliteit

Houtrook is een complex mengsel van fijnstof (PM<sub>2,5</sub>), roet (black carbon), vluchtige organische stoffen (VOS) en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's, waaronder benzo[a]pyreen). De hoeveelheden variëren per type kachel, brandstof en stookgedrag.<sup>2</sup> Op nationale schaal is consumentenhoutstook een bron van PM<sub>2,5</sub>. Lokaal kan de hoeveelheid vervuilende stoffen in de lucht door houtstook flink oplopen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> <https://www.rivm.nl/houtrook/effecten-van-houtrook-op-gezondheid>

<sup>3</sup> <https://www.rivm.nl/houtrook/effecten-van-houtrook-op-gezondheid>

## 2.3 Het effect van (blootstelling aan) houtrook

Het stoken van hout heeft nadelige effecten op:

- de gezondheid van mensen - Vooral mensen met luchtwegaandoeningen of hart- en vaatziekten, maar ook ouderen en kinderen, zijn het gevoelig voor de effecten van houtrook. Deze gezondheidsrisico's doen zich niet alleen voor bij omwonenden, maar ook bij de stokers zelf, zowel binnenshuis als buitenshuis, bijvoorbeeld door directe blootstelling aan houtstook tijdens het stoken. Blootstelling aan houtrook wordt in meerdere internationale onderzoeken geassocieerd met onder andere COPD, verslechterde longfunctie en longontsteking.<sup>4</sup>
- de woonomgeving, als gevolg van geur- of rookoverlast - Het bovenstaande punt sluit aan bij het RIVM-beeld van gezondheidseffecten door fijnstof en houtrook. In de beleving van bewoners behoren open haarden/allesbranders en barbecues/vuurkorven tot de belangrijkste bronnen van ernstige geurhinder. Geurhinder kan bovendien slaap verstoren en wordt door de Gezondheidsraad als gezondheidseffect beschouwd.<sup>5</sup>
- de kwaliteit van de lucht in dichte en dunbevolkte gebieden - Schone lucht is van levensbelang. Luchtvervuiling als gevolg van energiegebruik in huishoudens (en andere woninggerelateerde activiteiten) heeft een aandeel op het totaal van de gezondheidsschade afkomstig van binnenlandse bronnen. Hoewel houtrook vaak wordt geassocieerd met dichtbevolkte gebieden, kan ook in dunbevolkte gebieden sprake zijn van een aanzienlijke invloed op de luchtkwaliteit, met name in de directe nabijheid van de bron. De emissiecijfers van het RIVM laten zien dat het aandeel van houtstook in de emissies van primair fijnstof (PM<sub>2,5</sub>) vanwege de gewijzigde berekeningswijze is toegenomen van 10% naar 23%. Zonder aanvullend beleid zal de relatieve bijdrage van houtstook van particuliere huishoudens toenementoenemen.<sup>6</sup> In dichtbevolkte gebieden kan houtrook een grote invloed hebben op de luchtkwaliteit.

## 2.4 Blootstelling aan houtrook: minder lokaal dan gedacht

Blootstelling aan houtrook heeft niet alleen effect op de stoker zelf en de naaste burens. Uit het onderzoek *Samenwerking Houtrookonderzoek*<sup>7</sup> blijkt dat er sprake is van een zogenaamde buurtblootstelling, ook wel 'gebiedsbrede blootstelling' genoemd. Dit betekent dat houtkachels de luchtkwaliteit in een hele buurt nadelig beïnvloeden. De aanpak van gezondheidsklachten vanwege hinder of luchtvervuiling door houtstook dient dus ook gebiedsgericht te gebeuren, aanvullend op de behandeling van individuele casussen.

---

<sup>4</sup> <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0335.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2023-10/Factsheet%20Effect%20van%20houtstook%20op%20luchtkwaliteit%20en%20gezondheid%2028oktober%202023%29.pdf>; <https://www.vzinfo.nl/Leefomgeving/Luchtverontreiniging/houtrook>; <https://www.rivm.nl/publicaties/onderzoek-beleving-woonomgeving-obw-hinder-en-slaapverstoring-in-2023>

<sup>6</sup> <https://schoneluchtakkoord.nl/thema/houtstook-van-particuliere-huishoudens>

<sup>7</sup> <https://www.rivm.nl/houtrook/samenwerking-houtrookonderzoek>

## 2.5 De bestuurlijke opgave voor gemeenten

Het is de ambitie om de nadelige effecten van houtstook te minimaliseren. In het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA) wordt er al een dalende trend nagestreefd van emissies naar de lucht ten opzichte van 2016. Het verminderen van houtstook draagt hieraan bij. Daarnaast zorgt een vermindering van houtstook voor minder schadelijke stoffen, overlast en gezondheidseffecten. De bestuurlijke opgave voor gemeenten in relatie tot de handhaving van houtstook is in dit verband driedelig: (1) beschermen van de volksgezondheid en hinderbeperking, (2) het verbeteren van de luchtkwaliteit en (3) het zorgen voor uitvoerbaarheid van de handhaving.

De blauwdruk helpt gemeentebesturen met het ontsluiten van het beleids- en juridisch kader van handhaving van houtstookoverlast. De volgende hoofdstukken vertalen de bestuurlijke opgave naar concrete handhavingsroutes met bijbehorende handhavingsinstrumenten.

## 3. Kaders voor handhaving van houtstook

### 3.1 Inleiding

Bestuurlijke handhaving van houtstookoverlast is geen doel op zichzelf: handhaving is een middel om gezondheid, leefbaarheid en veiligheid te beschermen. In het VTH-stelsel ziet het college van burgemeester en wethouders (hierna ook: 'het college') als bevoegd gezag toe op de naleving van regels. Het gaat dan bij handhaving van houtstookoverlast primair om de Omgevingswet (en de daarop gebaseerde besluiten) alsmede de Gemeentewet met de daarop gebaseerde Algemene plaatselijke verordening (APV). Het college treedt zo nodig corrigerend op met bestuursrechtelijke middelen, gebaseerd op de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

Er kunnen meerdere aanleidingen zijn om tegen houtstookoverlast op te treden, namelijk: (1) een ambtshalve verrichte toezichtsrondte of controle, (2) een melding of klacht en (3) een formeel verzoek om handhaving. Juridisch uitgangspunt is de beginselplicht tot handhaving. Gemeentelijke keuzes hierover worden vastgelegd in een uitvoerings- en handhavingsstrategie (hierna ook: 'U&H-strategie') waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht.

In dit hoofdstuk wordt in § 3.2 eerst stilgestaan bij het beleidskader dat bij de handhaving van houtstook van toepassing is. In § 3.3 staat het juridisch kader centraal.

### 3.2 Beleidskader

Het beleidskader dat van toepassing is op de handhaving van houtstook is in deze paragraaf op hoofdlijnen beschreven, waarbij achtereenvolgens houtstook wordt geduid aan de hand van (a) het concept 'BIG 8' en (b) de beleidscyclus uit de Omgevingswet. In deze paragraaf is ook aandacht voor de Landelijke Handhaving Strategie Omgevingswet (LHSO) en de procesverplichtingen die gelden op basis van het Omgevingsbesluit.

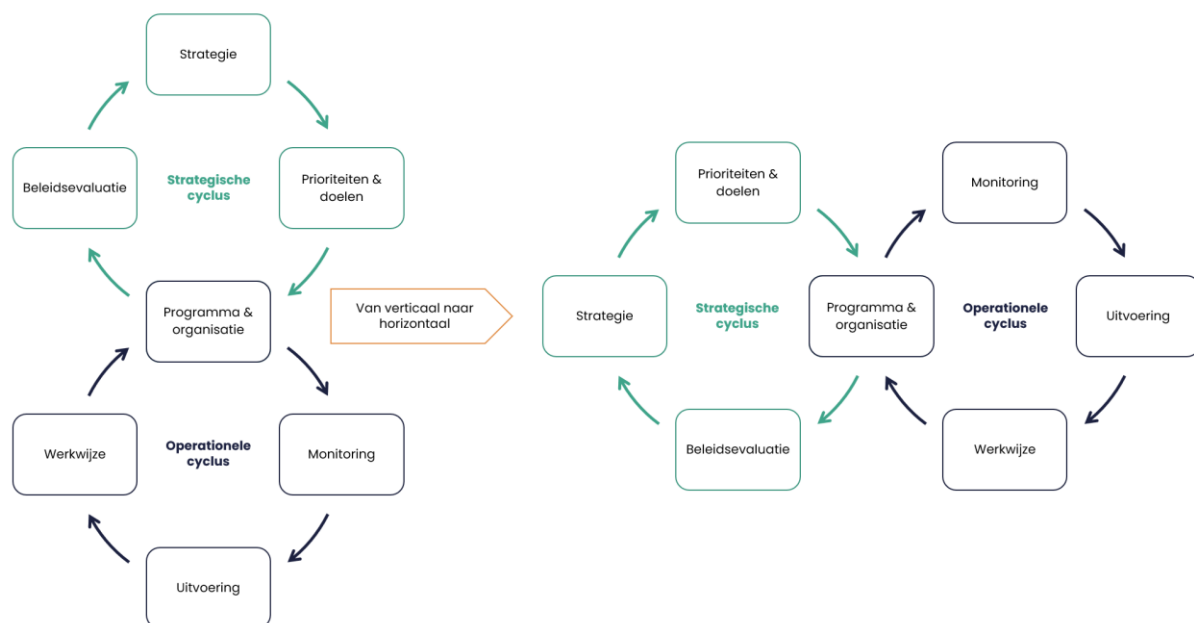
#### 3.2.1 De BIG 8 als basis

Het concept van de BIG-8 verbindt beleid en uitvoering in een continue cyclus. Deze cyclus bestaat uit acht stappen die elkaar logisch opvolgen: (1) beleidsvorming & strategie, (2) programmeren, (3) juridische borging, (4) toezicht, (5) handhaven, (6) samenwerking en communicatie, (7) monitoren en rapporteren en (8) evalueren en bijstellen.

Toegepast op de handhaving van houtstookoverlast betekent dit dat het gemeentebestuur bepaalt waar toezicht en handhaving wordt ingezet. Dit houdt in dat gebieden of situaties waar veel klachten over houtstook voorkomen prioriteit krijgen. Het optreden van de gemeente is daarbij proportioneel: er wordt niet zwaarder ingegrepen dan noodzakelijk, waarbij vaak wordt gestart met voorlichting of een waarschuwing voordat handhavende maatregelen worden genomen. Daarnaast wordt de uitvoering gevolgd aan de hand van

duidelijk meetbare prestatie-indicatoren (zogenoeten Key Performance Indicators), zoals de doorlooptijd van klachtenafhandeling, het aantal herhaalde overtredingen (recidive) en de mate waarin de regels uit het omgevingsplan worden nageleefd. Op basis van deze monitoring kan het beleid waar nodig worden bijgesteld.

Het denkmodel van de Big-8 kan misleidend zijn. De acht in het model geeft het idee dat de strategische cyclus boven de uitvoerende cyclus staat. Door de ontwikkelingen in het fysieke domein, versterkt door de Omgevingswet, zijn beleid en uitvoering echter steeds meer op elkaar aangewezen. Met andere woorden: beleid en uitvoering zijn nevensgeschikt aan elkaar. Gelet hierop is het tijd om de beleids-acht te kantelen. Daardoor verandert de Big-8 in een lemniscaat ( $\infty$ ). De lemniscaat-vorm benadrukt de voortdurende afhankelijkheid tussen beleid (visie en strategie) en uitvoering (werkwijzen en realisatie). Een uitgewerkte versie van de BIG-8 en de 'gekantelde' beleidscyclus (lemniscaat) zijn tevens opgenomen in de bijlage 1 van dit rapport.



### 3.2.2 De beleidscyclus in de Omgevingswet

Beleidskeuzes over de handhaving van houtstookoverlast zijn pas effectief als ze goed zijn ingebed in de beleidscyclus van de Omgevingswet. Het gaat bij de effectieve bestrijding van overlast door houtrook niet alleen om de inzet van afzonderlijke handhavinginstrumenten, maar juist ook om de samenhang tussen agendering, beleidsvorming, uitvoering, toezicht en bijsturing. Hieronder zijn de verschillende relevante instrumenten uit de beleidscyclus opgenomen en bondig beschreven; daarbij is inzichtelijk gemaakt hoe de handhaving van houtstook een plek heeft in deze cyclus.

- Omgevingsvisie: in de omgevingsvisie worden wat betreft de fysieke leefomgeving de koers en principes bepaald.<sup>8</sup> De omgevingsvisie schetst op hoofdlijnen een beeld voor gezondheid, leefkwaliteit, hinderbeperking en (waar wenselijk) expliciete

<sup>8</sup> Het gaat om 'hoofdzaken' en 'hoofdlijnen', zo volgt uit de tekst van artikel 3.2 Omgevingswet.

ambitie voor het beperken van houtstookoverlast. Denk aan uitgangspunten als voorkomen boven genezen, bescherming kwetsbare groepen, en het toepassen van voorzorg en bronaanpak. In de ideaaltypische situatie is in de omgevingsvisie een specifiek hoofdstuk opgenomen met duiding van houtstook als opgave, is de koppeling met SLA-doelen aangegeven en zijn richtinggevende principes voor regulering en handhaving beschreven. Het college bereidt de omgevingsvisie voor en organiseert participatie met o.a. omgevingsdienst, GGD en bewoners. De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de raad.

- **Programma:** In het programma zijn – samengevat – de doelen, maatregelen en inzet uit de omgevingsvisie meer uitgewerkt.<sup>9</sup> De doelen staan bijvoorbeeld uitgewerkt in een maatregelenpakket; de maatregelen in een programma kunnen zowel van juridische, financiële als communicatieve aard zijn. In het programma ligt vast hoe het college stuurt op bijvoorbeeld preventie, toezicht, het reguleren en de monitoring van houtstookoverlast. Het voorgaande betekent dat het college bijvoorbeeld een programma houtstook opstelt of in een breder programma ‘fysieke leefomgeving’ een paragraaf opneemt met daarin doelen, indicatoren, tijdspad en middelen ten aanzien van de handhaving van houtstook.
- **Omgevingsplan:** in het omgevingsplan staan concrete, handhaafbare regels over houtstook. Voor houtstook gaat het om helder geformuleerde en proportionele regels, zoals stookrestricties (bijvoorbeeld gekoppeld aan weersomstandigheden of tijdsvensters), meld- of informatieplichten, en waar passend vergunningplichten met beoordelingsregels en, indien benodigd, overgangsrecht.<sup>10</sup> De raad stelt het omgevingsplan vast, zo volgt uit artikel 2.4 Omgevingswet.
- **Uitvoering, toezicht, monitoring en handhaving<sup>11</sup>:** uitvoering, toezicht en handhaving dienen conform de beleidscyclus te worden ingericht in lijn met de gemeentelijke uitvoerings- en handhavingsstrategie (U&H-strategie). Deze strategie houdt in elk geval in dat toezicht- en handhavingsinterventies jaarlijks zijn geprogrammeerd op basis van bijvoorbeeld (a) risico’s en (b) het tijdstip van het stookseizoen. Verder kan de U&H-strategie een beschrijving bevatten dat meldingen en klachten langs vooraf vastgestelde criteria worden beoordeeld en geprioriteerd. Verder kan de U&H-strategie aangeven dat handhaving- en toezichtinterventies proportioneel plaatsvinden volgens de LHSO. De effecten en resultaten van het handhavingsbeleid worden gemonitord en vormen input voor bijsturing van het uitvoeringsprogramma en, waar nodig, voor aanpassing van beleids- of regels in het omgevingsplan. Dit leidt tot concrete producten zoals de U&H-strategie zelf, het bijbehorende uitvoeringsprogramma, handhavingsbesluiten en een jaarverslag met KPI’s en leerpunten.

---

<sup>9</sup> Artikel 3.5 sub a en b Omgevingswet.

<sup>10</sup> Voorbeeldregels die in het omgevingsplan gebruikt kunnen worden staan in het rapport *Sturen op houtstook in het omgevingsplan: praktische en direct toepasbare voorbeeldregels* (KokxDeVoogd, 2024): <https://iplo.nl/thema/lucht/nieuws-lucht/2024/sturen-houtstook-omgevingsplan/>.

<sup>11</sup> ‘Toezicht en handhaving’ en ‘monitoring’ zijn opgenomen in het vierde kwadrant van de beleidscyclus, te weten het kwadrant ‘terugkoppeling’.

### 3.2.3 LHSO en procesverplichtingen Omgevingsbesluit

Belangrijke aanvullende beleidskaders zijn ten slotte ook de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) en de (proces-)verplichtingen voor de VTH-taken, opgenomen in het Omgevingsbesluit. Beide kaders zijn hieronder bondig beschreven.

#### *Landelijke Handhaving Strategie Omgevingsrecht*

De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) zorgt ervoor dat handhavende instanties uniform en proportioneel optreden. De LHSO biedt een interventieladder (van waarschuwing tot herstelsanctie) en houvast voor motivering, bijvoorbeeld begunstigingstermijnen en dwangsombedragen. Uitgangspunt blijft de beginselplicht tot handhaving: bij een overtreding treedt het bevoegd gezag in beginsel op, behoudens beperkte uitzonderingen (bijvoorbeeld concreet zicht op legalisatie of onevenredigheid). Daarnaast borgt de VTH-beleidscyclus in het Omgevingsbesluit (o.a. uitvoerings- en handhavingsstrategie, uitvoeringsprogramma, jaarverslag) dat keuzes programmatisch aansluiten op uitvoering en monitoring.

#### *Procesverplichtingen Omgevingsbesluit*

Uit het Omgevingsbesluit volgt voor gemeenten verplichtingen om de uitvoering, het toezicht, de monitoring en de handhaving strategisch, programmatisch en aantoonbaar te organiseren. In de praktijk betekent dit minimaal dat gemeenten moeten voldoen aan de vereisten die zijn opgenomen in afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit ('Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving'). Samengevat komen deze vereisten erop neer dat gemeenten de volgende maatregelen moeten treffen of werkzaamheden moeten verrichten:

- het vaststellen van een uitvoerings- en handhavingsstrategie (U&H-strategie) met daarin opgenomen doelen, prioriteiten en werkwijze;
- het vaststellen van een jaarlijks VTH-uitvoeringsprogramma (UP) met de werkzaamheden voor het komende jaar (afgestemd op de U&H-strategie);
- het zorgen voor een passend ingerichte organisatie alsmede het zorgen voor middelen;
- het opstellen van een jaarlijks jaarverslag met resultaten en bijstelling van U&H-strategie.

## 3.3 Juridisch kader

### 3.3.1 Algemeen

Hierna zijn op hoofdlijnen de belangrijkste juridische kaders beschreven die van toepassing zijn op de bestuursrechtelijke handhaving van houtstookoverlast.<sup>12</sup> In hoofdstuk 6 van deel II van deze blauwdruk zijn deze kaders uitgewerkt in de vorm van praktische handvatten.

---

<sup>12</sup> Dit rapport is in scope beperkt tot de bestuursrechtelijke handhaving van houtstookoverlast. Het strafrechtelijk optreden tegen deze overlast is mogelijk, echter deze vorm van handhaving is ultimum remedium en in de praktijk waarschijnlijk slechts voor een zeer klein aantal gevallen aan de orde. Voor zover nuttig is in dit rapport op onderdelen wel een link gelegd met de mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving.

Voor particuliere houtstook gelden op rijksniveau vooral bouwtechnische eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het gaat dan onder meer om eisen die aan rookgasafvoer en verbrandingslucht gesteld worden. Er zijn geen specifieke landelijke Bal-regels voor particuliere houtstook. Gemeenten hebben echter ruimte om voor houtstook lokale regels te stellen in het omgevingsplan. Voorwaarde hiervoor is wel dat deze regels (a) niet strijdig zijn met Rijksregels uit de AMVB's en (2) passen binnen het kader van artikel 1.3, 4.1 en 4.2 van de Omgevingswet.

In het verlengde van het voorgaande is nog relevant dat het op grond van artikel 10.2 lid 1 Wet milieubeheer verboden is om afval of bewerkt hout te verbranden. Het college kan hiervoor ontheffing verlenen, zo volgt uit artikel 10.63 lid 1 Wet milieubeheer. Voorwaarde voor een dergelijk ontheffing is dat het belang van de bescherming van het milieu zich niet tegen de verbranding verzet. Ook mogen geen gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand.

In dit verband zijn ook de formele regels over toezicht- en handhaving uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) alsmede de Omgevingswet relevant. Op basis van artikel 5:15 lid 1 Awb is een toezichthouder bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Op basis van artikel 18.6 lid 1 Omgevingswet is binnen een gemeente het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag om een toezichthouder aan te wijzen. Een ingevolge artikel 18.6 lid 1 Ow aangewezen toezichthouder is bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend (artikel 18.7 lid 1 Ow). Met de bevoegdheid tot binnentreden moet zorgvuldig en met terughoudendheid worden omgegaan.<sup>13</sup>

### 3.3.2 Handhaving op basis van het Bbl

Het college kan op basis van het Bbl handhaven op de afvoer van rookgas en de toevoer van verbrandingslucht in en op bouwwerken; dit kan zowel voor bestaande bouw als nieuwbouw. In § 3.3.4 van het Bbl ('Afvoer van rookgas en toevoer van verbrandingslucht') zijn de regels vooropgenomen; in § 4.3.8 – deze paragraaf heeft dezelfde titel als § 3.3.4 – staan de regels voor bestaande bouw. Het Bbl verplicht dus dat bouwwerken (lees: woningen) een veilige rookgasafvoer hebben voor houtkachels en haarden. Bij gebreken aan de afvoer en de toevoer kan het college als bevoegd gezag toezicht houden, een maatwerkvoorschrift tot herstel opleggen en zo nodig met dwangsom of bestuursdwang afdwingen dat een rookkanaal weer veilig functioneert.

Handhaving op grond van het Bbl is niet gericht op hinderlijkheid of ongewenste gezondheidseffecten van houtrook. Het Bbl heeft een ander oogmerk, namelijk het borgen van de technische veiligheid en deugdelijkheid van het bouwwerk en de bouwwerkinstallatie waarin het (verbrandings-)toestel is geplaatst. Overlast of gezondheidsrisico's voor de omgeving vragen dus om een aanvullende grondslag buiten het Bbl.

---

<sup>13</sup> Het binnentreden van een woning tegen de wil van de bewoner is een zeer ingrijpend middel. Dit middel kan in de regel alleen worden ingezet als het vermoeden van een illegale situatie voldoende serieus is en het voor de bevestiging van dit vermoeden redelijkerwijs noodzakelijk is dat toegang wordt verkregen tot die woning omdat geen minder ingrijpende middelen aanwezig zijn.

### 3.3.3 Handhaving op basis van het omgevingsplan

Handhaving via het omgevingsplan kent twee duidelijk te onderscheiden sporen, namelijk (a) handhaving op basis van het tijdelijke deel van het omgevingsplan en (b) handhaving op basis van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Hieronder zijn beide sporen uitgewerkt.

In het *tijdelijke deel omgevingsplan* is de vroegere hinderbepaling uit artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 vervangen door een specifieke zorgplicht. Deze zorgplicht staat in artikel 22.18 (bouwwerken) en 22.20 (open erven en terreinen) van de bruidsschatregels van het omgevingsplan. Deze zorgplicht verplicht gebruikers om redelijke maatregelen te nemen om overlast of hinder c.q. milieuschade door rook, roet, walm en stof te voorkomen of te beëindigen. Daarmee biedt het tijdelijke omgevingsplan een directe juridische kapstok om op te treden bij hinderlijke houtstook, ook als er nog geen uitgewerkte lokale regels zijn.

In het *nieuwe deel omgevingsplan* kan de gemeenteraad concrete planregels vaststellen die specifieker en uitgebreider zijn dan de zorgplichten uit de bruidsschatregels in het tijdelijke deel omgevingsplan. Handhaving vindt dan plaats op basis van helder geformuleerde, lokaal gekozen normen. Het gaat dan bijvoorbeeld om stookrestricties bij ongunstige weersomstandigheden of restricties verbonden aan bepaalde tijdsvensters. Ook kan gedacht worden aan meld- of informatieplichten of een vergunningplicht met beoordelingsregels. Dergelijke instrumenten bieden meer rechtszekerheid en handhaafbaarheid en maakt gebiedsgerichte differentiatie mogelijk. Het instellen van meerdere zones met verschillende stookregimes is een uitwerking van die differentiatie.

### 3.3.4 Vertaling naar handhaving van houtstookoverlast

Het Bbl biedt een grondslag om op te treden tegen gebrekkige rookgasafvoer en verbrandingsluchttoevoer, maar heeft een bouwtechnisch oogmerk: het gaat om de veiligheid en deugdelijkheid van het bouwwerk, niet om ervaren overlast door hinder of gezondheidseffecten van houtrook. Gelet hierop is het voor het daadwerkelijk aanpakken van overlast het omgevingsplan essentieel. Handhaving kan in het tijdelijke deel via de bruidsschat-zorgplichten; in het nieuwe deel is handhaving mogelijk via lokaal vast te stellen, concretere houtstook-planregels.

# Deel I: Beleidsmatig kader handhaving houtstook

## 4. Keuzeprincipes houtstook

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de keuzeprincipes beschreven die een gemeente kan gebruiken bij de handhaving van houtstook. Het hoofdstuk biedt een voorbeeld van een afwegingskader waarmee een gemeente kan vastleggen waar, wanneer en met welke zwaarte zij wil sturen op houtstookoverlast. Aan de orde komen de doel- en afwegingshiërarchie, de schaalkeuze (casus/straat/buurt/gemeentebreed), de objectieve indicatoren (of: “triggers”) bij houtstookoverlast (weer, tijd, zonering), de proportionaliteit en subsidiariteit en ten slotte een handhaafbaarheidstoets. Dit hoofdstuk sluit af met de randvoorwaarden voor draagvlak en sturing, waarbij dieper wordt ingegaan op participatie, communicatie en monitoring.

### 4.2 Doelen en motivering

De onderbouwing van keuzes ten aanzien van de handhaving van houtstookoverlast begint bij het formuleren van *doelstellingen*. Doorgaans staan steeds drie doelen centraal:

- het verbeteren van de gezondheid (extra bescherming voor kwetsbare groepen),
- het versterken van de leefbaarheid (minder geur- en rookhinder) en
- het verbeteren van de luchtkwaliteit (voorkomen van lokale pieken bij ongunstig weer).

Bovengenoemde doelen werken ondersteunend bij de te maken afwegingen (wel of niet handhaven). Voorts versterken de doelen de verdedigbaarheid van handhavingsbesluiten. Aan elk doel worden beperkte, meetbare indicatoren gekoppeld (bijv. klachtenreductie per wijk, naleving van planregels, recidive, doorlooptijd van casussen). Op deze manier is monitoring en bijsturing mogelijk.

Wanneer zich een potentiële handhavingscasus voordoet kan het bevoegd gezag steeds dezelfde strategie of lijn volgen. Deze strategie of lijn ziet er samengevat als volgt uit: *probleembeeld > doelen & motivering > maatregelkeuze (proportionaliteit en subsidiariteit) > schaalkeuze > handhaafbaarheid > monitoring*.

- Het vaststellen van het probleembeeld kan gebeuren aan de hand van een combinatie van factoren. Het gaat dan om een klachtenpatroon (plaats, tijd, frequentie, recidive), meteorologische informatie en meldingen op basis van de Stookwijzer, aanwezigheid van kwetsbare groepen alsook gebiedskenmerken (dichtheid van de bebouwing, positie rookgasafvoeren). Ten aanzien van de aspecten ‘meteorologische informatie’, ‘klachtenpatroon’, ‘aanwezigheid van

kwetsbare groepen' en 'gebiedskenmerken' is het volgende belangrijk om in ogenschouw te nemen.

- *Meteorologische informatie.* De windsnelheid is sterk afhankelijk van lokale factoren (bebouwing, bomen, hoogteverschillen zoals een stuwwal etc). Zowel de windsnelheid als de luchtkwaliteit zijn factoren op basis waarvan de Stookwijzer een advies geeft in de vorm van een kleurcode (geel, oranje, rood). De Stookwijzer geeft een advies op postcodeniveau. Dit kan leiden tot afbakingsproblemen: de linkerkant van de straat kan in code geel vallen, terwijl de rechterkant (de overkant) in code rood valt. Idealiter streeft het college daarom naar het genereren van meer lokale informatie over luchtkwaliteit, bijvoorbeeld in de vorm van een luchtmeetnet of e-nozes.
- *Klachtenpatroon.* Inwoners altijd kunnen niet altijd duidelijk maken welke rook c.q. overlast aan een individuele stoker is te relateren. De rook die klagers ruiken en de pluim die zij zien is veelal niet de enige bron in de directe omgeving. Dat bewoners een pluim zien (witte/grijze rook) is veelal een indicatie van een slechte verbranding en daardoor sterker geurende rook, maar ook (bijna) transparante pluimen kunnen geur afgeven. Gelet op het voorgaande dient het college zich er dus van te vergewissen dat de overlast sluitend aan een (aangewezen) stoker gekoppeld kan worden.
- *Aanwezigheid van kwetsbare groepen.* Het college dient een nauwkeurige afweging te maken welke definitie van 'kwetsbare groepen' zij wil hanteren. Het risico is namelijk dat een getrokken grens (een straat, straal of gebied) uiteindelijk kenmerken van meerdere probleembeelden kan hebben. Dit laatste kan leiden tot ongewenste juridische discussies. Een stoker kan bijvoorbeeld aanvoeren dat de aanwezigheid van een BSO geen goede graadmeter is voor de bepaling van een handhavingsstrategie; daarmee is het voor die stoker onevenredig dat het college de zwaarste handhavingslijn inzet. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat het college de voor de overtreder minst bezwarende lijn/handhavingsstrategie volgt.
- *Gebiedskenmerken: dichtheid bebouwing.* De dichtheid van de bebouwing is in de praktijk vrijwel nergens (ongeveer) hetzelfde. In Vinex-wijken en compacte stadscentra is dat wellicht wel zo, maar in veel gebieden verschilt de dichtheid van bebouwing. Het college zal zich moeten inspannen hoe zij de dichtheid van de bebouwing definieert.
- *Gebiedskenmerken: positie rookgasafvoeren.* Voor een individuele casus zijn de rookgasafvoeren goed te achterhalen met bureauonderzoek, al dan niet aangevuld met constatering van toezichthouders. De rookgasafvoer zal soms zichtbaar zijn vanaf openbaar gebied, soms zal het perceel betreden moeten worden en is de inzet van toezichthouder-bevoegdheden benodigd. Het gebruiken van de positie van rookgasafvoeren als factor bij de indeling van een gebied (straat, wijk, buurt) in een bepaalde categorie kan in de praktijk bewerkelijk zijn.
- Bij het vaststellen van het probleembeeld moet eerst duidelijk zijn op welk niveau de houtstookoverlast speelt. Dit kan het bevoegd gezag doen aan de hand van een *voorlopige triage* (casus/straat-buurt/gemeente).

- *Aandachtspunten voorlopige triage*: uit de praktijk blijkt dat het aantal ingediende klachten alléén niet maatgevend is voor de ernst van de individuele casus. Veel mensen klagen niet omwille van de burendrelatie of uit angst. Het aantal klachten kan alleen iets zeggen over de ernst als het unieke klachten zijn afkomstig van meerdere klagers. Het college dient ervoor te waken dat klachtendata niet “vervuild” is door een groot aantal anonieme meldingen die van één of enkele notoire klagers afkomstig is. Verder heeft houtrook vaak een bredere uitstraling. De vaststelling van het probleembeeld kan in die gevallen complexer zijn. Voor casusgerichte handhaving moet immers steeds worden vastgesteld is wat de herleidbare bron is van de overlastgevende houtstook.
- Op basis van het probleembeeld moet het college het doel van de handavingsinterventie scherp definiëren (bijvoorbeeld blootstelling verlagen in een specifieke straat met veel klachten<sup>14</sup>, of gemeentebreed pieksituaties voorkomen bij een aanwezige inversielaag in de lucht). Bij het definiëren van het doel kiest het bevoegd gezag een instrument gekozen in oplopende zwaarte: communicatie/advies, stookrestricties of meld-/informatieplicht, en – in uitzonderlijke situaties – het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Bij iedere keuze legt het college vast waarom lichtere alternatieven onvoldoende zijn of juist volstaan (proportionaliteits- en subsidiariteitstoets).

### 4.3 Maatregelkeuze – proportionaliteit & subsidiariteit

De maatregelkeuze start met een voorlopige schaalinschatting op basis van triage van het klachtenpatroon (casus, straat/buurt, gemeente-breed). Deze inschatting begrenst de set passende maatregelen op de hierna uitgewerkte beleidsladder.

Uitgangspunt voor de keuze van maatregelen tegen houtstookoverlast is het lichtst effectieve instrument, afgestemd op risico, de context en beschikbaar bewijs. De maatregelkeuze start doorgaans met een voorlopige schaalinschatting op basis van triage van het klachtenpatroon (casus, straat/buurt, gemeente-breed). Die inschatting vernauwt de set passende instrumenten op de hierna beschreven beleidsladder; de definitieve schaalkeuze wordt in § 4.4 verankerd na de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets op de gekozen maatregel(en).

#### *Beleidsladder*

De beleidsladder kan gebruikt worden om maatregelen beleidsmatig te ordenen van licht via middel naar zwaar.

- Lichte maatregelen (beïnvloeden en faciliteren) hebben een niet-bestraffend karakter, zijn snel inzetbaar en passend bij beperkte klachtdruk of eerste constatering. Denk in dit verband aan gerichte communicatie tijdens een code geel, oranje of rood van de Stookwijzer, wijkgerichte voorlichting, persoonlijk stookadvies of een waarschuwing.

---

<sup>14</sup> Hierbij moet het college zich mogelijk wel afvragen: is *houtstook* het probleem of zijn de klachten over houtstook slechts een symptoom voor een ander, onderliggend (buurt-)probleem?

- *Toelichting categorie “lichte maatregelen”*: bij een handhavingsverzoek en een geconstateerde overtreding zal tenminste een waarschuwing afgegeven moeten worden, al dan niet gecombineerd met andere lichte maatregelen.
- Middelhoge maatregelen (normeren en conditioneren) bieden een heldere, objectief toetsbare norm wanneer sprake is van structurele hinder, aanwijzingen voor buurtblootstelling, regelmatige ongunstige weercondities of nabijheid van kwetsbare functies. Het gaat hier bijvoorbeeld om stookrestricties gekoppeld aan stookwijzer-tijdsblokken, tijd- en duurlimieten, meld-/informatieplichten of zoneringsregels rond zorg en scholen. Deze maatregelen kan de gemeenteraad in bijvoorbeeld de vorm van planregels in het omgevingsplan opnemen.
  - *Toelichting categorie “middelhoge maatregelen”*: uit de praktijk blijkt dat het uitdagend is om vast te stellen of een stoker zich aan de hiervoor genoemde tijdvakken houdt. Ook als er geen vuur meer is in de kachel blijft het rookkanaal in de regel nog enige tijd warm. Hoe lang en hoe warm dat is hangt af van de specifieke constructie (materiaal, wel/niet geïsoleerd, wel/niet met gemetselde schoorsteen eromheen etc.). Dit laatste doet af aan de handhaafbaarheid. Alleen voorafgaand aan een in het omgevingsplan opgenomen stookvenster is goed te controleren of de stoker zich houdt aan het stookvenster, immers: de rookgasafvoer heeft in het laatste geval urenlang de tijd gehad om af te koelen en zal op dat moment dus even warm moeten zijn (of hooguit net iets warmer) dan het metselwerk van de woning en het dakvlak.<sup>15</sup>
- Zware maatregelen blijven voorbehouden aan uitzonderlijke situaties met aanhoudend ernstige hinder of gezondheidsrisico's. In dit verband zijn de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang het meest passend.

#### *Motivering keuze handhavingsinterventie*

De keuze van een handhavingsinterventie moet het college steeds motiveren aan de hand van een compacte set criteria:

- a. noodzakelijkheid (reëel risico of aantoonbare hinder),
- b. geschiktheid (bijdrage aan gezondheid, leefbaarheid en luchtkwaliteit),
- c. minder ingrijpend alternatief (lichtere trede onvoldoende effectief),
- d. handhaafbaarheid (objectief vaststelbare norm, uitvoerbaar met beschikbare capaciteit),
- e. en gelijkheid en voorspelbaarheid (gelijke gevallen, duidelijke zonering en vooraf gecommuniceerde criteria).

Formuleringen zijn bij voorkeur SMART en sluiten zoveel mogelijk aan op de momenten van toezicht, bewijsvoering en de interventiesystematiek volgens de LHSO.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Het college dient er overigens rekening mee te houden dat een stookrestrictie een regulering van eigendom is ex artikel 1 EP EVRM is; een stookrestrictie is daarom slechts onder voorwaarden toegestaan. Het bevoegd gezag kan hiervoor een voorbeeld-motivering maken die vervolgens telkens op de betreffende casus toegesneden wordt. Met één motivering voor alle gevallen kan het bevoegd gezag waarschijnlijk onvoldoende uit de voeten, want per geval zal - specifieke omstandigheden van het geval - bepaald moeten worden binnen welk (tijd)venster stoken voor die ene stoker verboden is en dat nog redelijk is.

<sup>16</sup> Bij de toepassing van de LHSO dient het college ervoor te waken dat zij in gelijke gevallen gelijk handelt. Het verdient dus aanbeveling goed te bezien hoe zo doelmatig mogelijk gebruik gemaakt wordt van de LHSO.

In § 4.4 is de keuze per schaalniveau geconcretiseerd en is de subsidiariteit verankerd in gebiedsomvang en toezichtintensiteit. In § 4.5 worden de handhaafbaarheid en de objectieve triggers/drempels (weer, tijd, zonerings) besproken. Blijkt de schaalkeuze disproportioneel of onuitvoerbaar, dan wordt de maatregelkeuze heroverwogen; daarmee blijft het afwegingsproces iteratief en navolgbaar.

## 4.4 Schaalkeuze

De schaal van ingrijpen volgt uit het probleembeeld en bepaalt in hoge mate of maatregelen uitvoerbaar, handhaafbaar en verdedigbaar zijn. Uitgangspunt is subsidiariteit: inzetten op het laagst effectieve schaalniveau, met oog voor gelijkheid van gevallen en voorspelbaarheid van optreden. De keuze wordt onderbouwd met gegevens over klachten (locatie, tijdvakken, recidive), meteorologische omstandigheden<sup>17</sup> en meldingen op basis van de Stookwijzer, aanwezigheid van kwetsbare groepen en functies, gebiedskenmerken (dichtheid, ligging rookgasafvoeren) en tot slot leerpunten uit eerdere casussen. De motivering vermeldt expliciet waarom het gekozen schaalniveau meer effect sorteert dan alternatieven. Er zijn hierin verschillende schaalniveaus te onderscheiden:

1. Casusniveau is aangewezen wanneer overlast herleidbaar is tot één bron. De focus ligt op snelle triage, feitelijke waarneming tijdens relevante tijdvakken, en dossiervorming die een optreden op grond van zorgplicht of planregel kan dragen. Interventies volgen de LHSO-ladder, met duidelijke begunstigingstermijnen en hercontroles. Casusaanpak is doelmatig waar individuele overtredingen dominant zijn, maar kent grenzen bij herhaalde, wijdverspreide meldingen: bij opstapeling van vergelijkbare casussen binnen een straat of cluster is opschalen gerechtvaardigd. Dit wordt in het volgende hoofdstuk het beste uitgelegd aan de hand van Route B.
2. Straat- of buurtgericht niveau: dit niveau past wanneer sprake is van *clustering van meldingen, ongunstige weersituaties en aanwijzingen voor buurtblootstelling (meerdere bronnen, dichtbebouwing)*. In dat geval ligt een gecombineerde inzet voor de hand: wijkgerichte communicatie en timing (zie hoofdstuk 5: Route A), gerichte toezichtrondes in relevante tijdsblokken met prioritering op klachtdruk (zie hoofdstuk 5: Route B), en – waar nodig en proportioneel – gebiedsgerichte planregels (zie hoofdstuk 5: Route C). Afbakening van het gebied volgt uit een transparante methode (bijvoorbeeld een klachten- en tijdvakkenheatmap aangevuld met gebiedskenmerken). De motivering maakt duidelijk waarom het gekozen gebied en de maatregel samen naar verwachting meer naleving en minder hinder opleveren dan individuele casusafhandeling.
3. Gemeentebreed niveau is een passend niveau bij *generieke, voorspelbare risicosituaties*, zoals piekbelasting tijdens weercondities die door stookalerts of objectieve criteria worden aangeduid. Hier volstaan vaak algemene stookrestricties gekoppeld aan tijdsblokken, eventueel aangevuld met meld-/informatieplichten of generieke gebruiksvoorwaarden. Gemeente-brede regels – deze worden opgenomen in het omgevingsplan – vergroten duidelijkheid en gelijkheid, maar vragen om zorgvuldige capaciteitsinrichting (avond/weekendtoezicht) en consistente communicatie. De motivering geeft aan waarom generieke sturing

---

<sup>17</sup> Er wordt geen openbaar archief van de Stookwijzer door RIVM bijgehouden. Achteraf kan dus niet teruggezien welke code voor een bepaald moment gold. Dat laatste kan echter wel op individueel niveau bij RIVM opgevraagd worden.

proportioneel is (alleen actief bij verhoogd risico), en hoe toezicht in de relevante tijdvakken is geborgd.

#### *Opschalen en afschalen tussen schaalniveaus*

Opschalen en afschalen ziet op het wisselen van schaalniveau: van casus naar straat/buurt of naar gemeente-breed, en omgekeerd. Opschalen is aan de orde bij aantoonbare clustering van meldingen in tijd en ruimte, structurele buurtblootstelling of KPI-signalen (bijvoorbeeld lage naleving of lange doorlooptijden) die op een gebiedspatroom duiden.<sup>18</sup> Afschalen volgt wanneer gedurende een vooraf bepaalde periode naleving aantoonbaar is en bijvoorbeeld klachten significant dalen.<sup>19</sup> Drempels en meetpunten worden vastgelegd in een VTH-uitvoeringsprogramma, zodat capaciteit en prioritering voorspelbaar kunnen worden aangepast..

De motiveringsparagraaf per maatregel vermeldt samengevat:

- a) probleembeeld en schaalkeuze,
- b) beoogd doel (gezondheid, leefbaarheid, luchtkwaliteit),
- c) gekozen maatregel met objectieve triggers/drempels en (waar relevant) gebiedsafbakening,
- d) proportionaliteit en subsidiariteit,
- e) toezichtstrategie met tijdvakken en hercontroles,
- f) minimale dossiervereisten en startinterventie volgens LHSO, en
- g) KPI's en evaluatiemoment voor bijsturing.

De schaalkeuze werkt door in de volgende onderdelen van de blauwdruk. Casusniveau correspondeert primair met Route B (toezicht & interventie, bewijsmatrix, interventieladder). Straat- of buurtgericht optreden combineert Route A (preventie en beïnvloeding) en Route B, en kan – indien nodig – worden versterkt met Route C (gebiedsregels). Gemeente-brede sturing vraagt vooral uitwerking in Route C (planregels) en Route D (inregelen en intelligence: programmering van capaciteit, monitoring en KPI's).

## 4.5 Handhaafbaarheid van houtstookoverlast

Voor de handhaafbaarheid van houtstookoverlast zijn objectieve indicatoren essentieel. Indicatoren zijn nodig om controleerbare voorwaarden om toezicht en bestuurlijke sanctiemiddelen in te zetten. Indicatoren bepalen wanneer een norm geldt en wanneer qua sanctie-instrument wordt opgeschaald.

#### *Ontwerpcriteria voor goede indicatoren*

Goed ontworpen indicatoren voor handhaving – denk bijvoorbeeld aan een tijdsblok waarin een stookalert geldt – bevatten de volgende elementen:

---

<sup>18</sup> Uit de praktijk blijkt dat het niet altijd goed is vast te stellen wat het naleefgedrag in de niveaus is (casus, straat/buurt, gemeentebreed) en dat het meldgedrag zal meebewegen met dat naleefgedrag. Het hangt van de precieze omstandigheden in de gemeente af in hoeverre is vast te stellen wat dit naleefgedrag is. Ook dienen gemeenten en omgevingsdiensten te bezien hoeveel capaciteit zij voor toezicht- en handhaving willen reserveren wanneer zij kiezen voor een schaalgerichte aanpak van houtstookoverlast.

<sup>19</sup> Zoals gezegd zijn het aantal klachten niet maatgevend; het kan voorkomen dat inwoners last hebben van houtrook, en die rook als hinderlijk ervaren, maar geen klacht indienen bij het bevoegd gezag.

- (a) objectief en herleidbaar: vaste externe bron, datum-tijdstempel, versienummering.
- (b) tijd- en plaatsgebonden: duidelijke tijdsblokken en afgebakende zones,
- (c) veldcontroleerbaar: naleving is in het relevante tijdvak feitelijk vast te stellen,
  - *Toelichting veldcontroleerbaarheid:* via luchtfoto's kan veelal wel achterhaald worden welke afvoer op het dak bij een houtkachel hoort. Maar dat er warmte of rook uit een schoorsteen komt - hetgeen met een warmtecamera te zien is - betekent niet dat de houtkachel aan staat. Deze kan uit zijn, maar nog nasmeulen. Veelal zal vanaf openbaar gebied gezien kunnen worden of er nog vuur in de kachel aanwezig is (via een raam/open gordijnen). Als dat niet mogelijk is dan is dat veelal vanaf het perceel zichtbaar (dat de toezichthouder mag betreden). Zo niet, dan blijkt uit de praktijk dat de meeste inwoners bij aanbellen wel bereid om te laten zien dat de kachel uit is (aanpak: toezichthouder binnen laten of gordijn openen). De minst bereidwillige groep is echter meestal de groep die de meeste overlast veroorzaakt en dus niet wil laten zien of de kachel uit is. Hiervoor voldoet het bestaande toezichtsinstrumentarium niet, eventueel kan het bevoegd gezag dan een machtiging tot binnentreden afgeven echter deze zal niet snel afgegeven (mogen) worden.
- (d) archiveerbaar: activeringen en brondata worden gelogd en bewaard tot na bezwaar/beroep en

Bovengenoemde ontwerpcriteria werken pas in de praktijk als de indicator operationeel is gekoppeld aan het handhavingproces: de activering leidt tot geplande toezichtmomenten binnen een tijdsvenster waarbinnen houtstook plaatsvindt, bewijsmiddelen zijn vooraf gedefinieerd, en het interventiepad volgt de LHSO (waarschuwen >voornemen last onder dwangsom bij herhaling > zwaarder bij recidive of ernstige hinder), inclusief een hercontroletermijn.

*Toelichting toezichtsmomenten/hercontroletermijn:* toezichtsmomenten zijn deels vooruit in te plannen. Deels zal het casusafhankelijk zijn wanneer een controle nodig is, namelijk als uit de melding blijkt dat de overtreding vaak op een bepaald moment - soms afwijkend van de reguliere stooktijden - plaatsvindt. Ook de vervolgcontroles na de eerste constatering kunnen daardoor niet altijd goed vooraf ingepland worden. Het is af te raden een vaste hercontroletermijn te hanteren. Ten eerste is een vaste termijn onwenselijk, omdat dit calculerend gedrag van stokers in de hand kan werken zodra dit 'buiten' bekend wordt. Ten tweede stoken personen niet altijd op dezelfde dagen en dezelfde tijden. Dat maakt dat toezichthouders vaak meermaals moeten terugkomen om een stooksituatie te treffen. Een vaste hercontroletermijn kan de termijn om tot een constatering te komen dan ook onwenselijk lang maken.

#### *Verankering van de indicatoren*

De verankering van de indicatoren staat op drie plekken.

1. In de planregel en toelichting wordt de trigger in het verbod/gebod opgenomen; begrippen (bron, blokdefinitie), kaartlagen en de activeringsprocedure worden vastgelegd in begrippenlijst en bijlagen.

2. In het VTH-uitvoeringsprogramma worden zo veel als mogelijk en op hoofdlijnen toezichtmomenten, frequentie, piketinzet, hercontroles en benodigde formatie beschreven.
3. In de publieke communicatie wordt duidelijk gemaakt wat er geldt in actieve blokken en via welk kanaal activeringen worden bekendgemaakt; dit vergroot begrip en naleving.

#### *Handhaafbaarheidstoets (vóór vaststelling maatregel/planregel)*

Vóór vaststelling van maatregel/planregel wordt een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd op normtekst, indicatoren/drempels en uitvoering. De toets controleert of:

- de norm SMART is (wat, waar, wanneer, hoe lang; definities/kaartlagen aanwezig);
- het constateren in het veld binnen het relevante tijdvak feitelijk mogelijk is (zonder specialistische middelen, of met beschreven hulpmiddelen);
- er voldoende capaciteit en middelen zijn om de maatregel/planregel handhaafbaar is (voor zover het mogelijk is een inschatting te maken van deze capaciteit/middelen);

Het verdient de voorkeur om in het proces tot planvorming al bouwtoezichthouders en/of BOA's te betrekken en dat direct vanaf het begin te doen. Dat bevordert handhaafbare regels en voorkomt dat beleidsmakers meermaals terug naar de tekentafel moeten.

#### *Handhaafbaarheidstoets (na vaststelling maatregel/planregel)*

Ook na vaststelling van een maatregel/planregel is het aan te bevelen dat het college een handhaafbaarheidstoets uitvoert op normtekst, indicatoren/drempels en uitvoering. De toets controleert of:

- dossiervorming (minimale bewijslast: trigger/weerlog, waarnemingsverslag, beeld waar mogelijk, recidiveoverzicht, proportionaliteitsmotivering) en logging/bewaartermijnen zijn geborgd;
- gelijkheid en rechtszekerheid zijn gewaarborgd (voor zover mogelijk: gelijke gevallen, zonerings gemotiveerd en kaartmatig vastgelegd).

De uitkomst van beide toetsen is een korte notitie (max. 1 pagina). Bij "no-go" worden normtekst of uitvoeringsinrichting aangepast; daarna volgt herbeoordeling.

#### *Escaleren en afschakelen binnen bij handhaving*

Escaleren en afschakelen spelen binnen hetzelfde schaalniveau. Activering van een maatregel gebeurt op basis van objectieve triggers (zoals een tijdsblok met een actieve Stookalert-melding) en leidt tot gepland toezicht in het relevante tijdvak; bij overtreding, niet-naleving binnen begunstiging of recidive volgt opschaling conform LHSO (van informeren/waarschuwen naar herstelsanctie). Afschakelen volgt bij tijdige naleving en het uitblijven van herhaling.

**Voorbeeld Stookwijzer-gebonden stookrestrictie met motivatie**

- De *planregel* luidt bijvoorbeeld: "Het is verboden een houtstookactiviteit te verrichten gedurende het tijdsblok waarin code rood van de Stookwijzer geldt".
- *Toezicht* bestaat uit avondrondes binnen bovengenoemd actief (Stookwijzer-meldings-)blok in wijken met hoogste klachtdruk; hercontrole volgt binnen een niet bij de stoker bekende termijn, dan wordt een waarschuwing gegeven.
- *Bewijs* omvat een log op basis van de Stookwijzer en een waarneming (toezichtsverslag, PV) binnen een stookvenster (datum/tijd, locatie, rook/geur) aangevuld met beeld waar mogelijk.
- *Interventie* start met informeren/waarschuwen; bij herhaling volgt het voornemen tot een last onder dwangsom; bij verdere recidive kan daadwerkelijk een last onder dwangsom worden opgelegd.
- *Capaciteit* (bijv. inzet piket, 2 fte) staat geprogrammeerd in het UP.
- *Evaluatie* vindt plaats op KPI's als aandeel casussen met besluit, standhoudingspercentage, eventueel tijd tot naleving en vastgestelde recidive.

## 4.6 Participatie, monitoring en KPI's

### *Participatie en communicatie*

Voor de succesvolle handhaving op houtstookoverlast is participatie van inwoners en ketenpartners van doorslaggevend belang. Anders gezegd: het draagvlak voor handhaving van houtstook is aanzienlijk groter wanneer inwoners en partners tijdig worden betrokken. Ook tijdige en zorgvuldige communicatie over de aanpak van houtstook draagt bij aan het succes van het door de gemeente gekozen handhavingbeleid.

Informatie over de handhaving van houtstook kan op drie momenten:

1. vooraf, bij het formuleren van doelen en maatregelkeuze (ophalen leefwereld, signalen van hinder, afstemmen met GGD/omgevingsdienst/wijknetwerken);
2. tijdens de inzet van sanctie-instrumenten, met heldere communicatie over wat geldt in stookvensters, waarom dat nodig is en hoe naleving wordt gecontroleerd;
3. achteraf, via terugkoppeling van resultaten en leerpunten.

### *Monitoring en KPI's*

Meten is noodzakelijk om de handavingsinterventies te kunnen bijsturen. Indicatoren sluiten aan op de doelen uit § 4.1 en zouden er als volgt uit kunnen zien:

- gezondheid/leefbaarheid: ontwikkeling van klachten (niveau, locatie, tijdvakken)<sup>20</sup>,
- naleving/handhaving: eventueel een % naleving van planregels, instandhoudingspercentage van besluiten, de tijd tot naleving, recidive,
- capaciteit: uitgevoerde controle- en hercontrolemomenten t.o.v. planning,
- effect: klachtendaling per wijk/zone, daling van casusdruk in actieve blokken.

<sup>20</sup> Er zijn meerdere tools om effecten op de lokale luchtkwaliteit inzichtelijk te maken. RIVM faciliteert burgermeetnetwerken via haar programma *Samen Meten*. De gebruikte sensoren en daarmee de bruikbaarheid van de data lijken nog niet optimaal te zijn. Een andere tool is *Scapeler*. De makers van deze tool onderzoeken op dit moment of zij met deze tool meer inzicht kunnen verkrijgen in de staat van de lokale luchtkwaliteit.

Bronnen zijn onder meer registraties van meldingen door de gemeente, processen-verbaal van toezicht- en hercontrole of handhavingsverslagen, zogenaamde 'trigger-logs' en jaarverslagen VTH. Frequentie is minimaal per stookseizoen, met een tussentijdse update wanneer drempels worden overschreden.

## 5. Handhavingsroutes

In dit hoofdstuk zijn de keuzeprijncipes uit hoofdstuk 4 verder uitgewerkt. Dat is gedaan aan de hand van vier praktische handhavingsroutes die gemeenten kunnen inzetten bij houtstookoverlast. De routes staan niet los van elkaar: ze zijn afzonderlijk te gebruiken maar ook slim te combineren. De routes kennen de volgende omschrijving en inhoud:

- ✓ *Route A – Preventie en beïnvloeding*: deze route is gericht op het voorkomen van overtredingen en het stimuleren van naleving.
- ✓ *Route B – Toezicht en interventie*: deze route gaat over concrete casusafhandeling, toezicht en optreden volgens de LHSO.
- ✓ *Route C – Reguleren en borgen*: route C draait om het vastleggen van handhaafbare regels in het omgevingsplan, eventueel met zonerings- en – waar nodig – maatwerk of vergunningen.
- ✓ *Route D – Inregelen en intelligence*: deze route gaat over de organisatiekant van de gemeente. Denk in dit geval aan programmering, capaciteit, registratie, sturen op KPI's en het werken met een PDCA-cyclus.

Elke route leidt tot concrete resultaten die direct helpen bij de uitvoering en besluitvorming. In bijlage 2 en 3 zijn daarvoor sjablonen en formats opgenomen.

### 5.1 Route A – Preventie en beïnvloeding

Route A (*preventie en beïnvloeding*) is bedoeld om houtstookoverlast te beperken voordat handhaving nodig is. Door bewoners vroegtijdig te informeren en hun stookgedrag te beïnvloeden, neemt de druk op toezicht en casusafhandeling af. Ook voorziet deze route in het voorkomen van pieken in hinder en gezondheidsklachten. Route A past vooral bij lage tot middelhoge klachtdruk, bij eerste meldingen, in de aanloop naar het stookseizoen en tijdens periodes met een actief stookalert.

Route A draait om gerichte communicatie op de juiste momenten. Denk aan voorlichting die aansluit bij duidelijke indicatoren (beschreven in § 4.5), wijkgerichte campagnes op plekken waar vaker problemen spelen, persoonlijk stookadvies na een eerste constatering en het vastleggen van afspraken met bewoners.<sup>21</sup> Die afspraken vormen meteen een basis voor een eventueel vervolgtraject. Preventie is daarmee niet vrijblijvend of “zacht”: het is pre-handhaving. Route A maakt regels inzichtelijk en beperkt discussie over wat wel en niet kan. Op deze manier wordt de kans vergroot dat mensen uit zichzelf voldoen aan de regels (spontane naleving).

Om route A goed te laten werken moet de gemeente route A borgen in haar eigen dagelijkse operatie/werkwijze. Dat vraagt in elk geval om:

---

<sup>21</sup> Het college moet zich er bij het afgeven van een persoonlijk stookadvies wel van vergewissen hoe zij het persoonlijk stookadvies wil vormgeven. Het vergt vergaande kennis van de toezichthouder om advies te kunnen geven over de (technische) details van de werking van houtkachels en het (schoon) stoken. Een oplossing kan zijn om een deskundige mee te nemen op controles. Dat dient dan bij voorkeur iemand te zijn die zelf geen belang heeft bij de verkoop van houtkachels (of bijbehorende technieken).

- een vaste kalender en communicatie-lijn gekoppeld aan stookseizoen en stookwijzer-coderingen (rood, oranje, geel), met een heldere uitleg voor inwoners hierover;
- een snelle standaardreactie op meldingen (bijv. brief of mail met regels, tips en een duidelijke waarschuwing bij een eerste constatering);
- wijkgerichte informatieve inzet op hotspots (plaatsen waar in de regel veel gestookt wordt), samen met bijvoorbeeld GGD en wijknetwerken, zodat ook kwetsbare groepen worden bereikt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verschaffen van informatie over de schadelijke effecten van houtstook;
- het registreren van contactmomenten en afspraken, zodat bij herhaling Route B direct kan opschalen.

Bij het sturen en bijstellen van route A zijn van belang (a) hoe klachten zich per wijk ontwikkelen, (b) hoeveel inwoners met de communicatie worden bereikt, en (c) welk deel van de eerste meldingen zonder sancties tot naleving leidt. Die resultaten worden weer benut in Route D.

**Voorbeeld Route A – “Zilverbeek: alert-gestuurde wijkaanpak vóór het stookseizoen”**

Probleembeeld: In wijk Zilverbeek zijn in de afgelopen 6 weken 24 meldingen van houtstookoverlast geregistreerd, met pieken op windstille avonden tussen 19:00–23:00 uur. Er is een zorgcentrum op 150 meter van een cluster van meldingen en drie adressen komen herhaaldelijk terug.

Doel: verbeteren van de luchtkwaliteit en recidive met 60% binnen drie maanden; lagere blootstelling tijdens ongunstige weersituaties; minder inzet op casusinterventies.

Maatregelen (preventie en beïnvloeding, vooraf + tijdens + na)

- Vooraf (T-2 weken): publicatie van stookregels en “wat geldt bij actieve blokken wanneer een code uit de Stookwijzer van kracht is” op de gemeentelijke site; verspreiding van een wijkbrief met stooktips (droog hout, juiste ontbranding, schoorsteenonderhoud), uitleg van actieve Stookwijzer-tijdsblokken, en de boodschap dat tijdens dergelijke ongunstige blokken handhaving wordt opgevoerd. Wijkposters bij supermarkten en het zorgcentrum. Korte briefing aan wijkprofessionals (wijkteam, woningcorporatie) en een Q&A-sheet voor het klantcontactcentrum.
- Tijdens (bij actieve code Stookwijzer): om 15:00 uur een pushbericht via website/nieuwsbrief/buurtapp: “Van 18:00–24:00 uur ongunstige stooksituatie: stoken ontraden; regels gelden; toezicht actief.” Socialbericht met korte instructie en verwijzing naar tips. Het zorgcentrum ontvangt een servicebericht (planning toezicht, contactpunt).
- Na (T+1 week): terugkoppeling in wijkkanaal.

Handhaving-koppeling (pre-handhaving met dossiervorming)

- Eerste constatering bij een bron wordt afgehandeld met waarschuwing (bij voorkeur persoonlijk afgegeven door toezichthouder) + stookadvies (vast sjabloon met daarin onder meer tips over hoe te stoken, uitleg wat de Stookwijzer inhoudt e.d.), inclusief verwijzing naar regels bij actieve blokken en hercontroletermijn (hanteer bijvoorbeeld een bevoegdheidsvervaltermijn van twee jaar). Communicatie-uitingen (push, brief) worden gelogd; het log wordt aan casusdossiers gehangen om aan te tonen dat norm en informatie vooraf bekend zijn gemaakt (ondersteunt proportionaliteit en standhouding).
- Eventuele inzet van mediation is in deze stap ook mogelijk: stoker en melder worden gefaciliteerd in het maken van afspraken.

- Bij herhaling in actief blok wordt route B ingezet. Alsdan wordt een voornemen last onder dwangsom conform LHSO verstuurd; voorts worden recidiveadressen opgenomen in de avondrondes van toezichthouders.

#### Toezicht en capaciteit (afstemming met Route D)

- Inplannen van twee avondrondes per actief blok (19:00–23:00) met prioriteit op de straten waar veel gestookt wordt; piket beschikbaar bij meerdere blokken in één week.
- Communicatie: bijvoorbeeld 0,2 fte gedurende 3 weken (voorbereiding, push, terugkoppeling). Datamonitoring: bijvoorbeeld wekelijks 0,1 fte voor meldingentrend en effectrapportage.

#### KPI's en evaluatie

- Output: % geplande pushberichten verzonden vóór 16:00 uur; % geplande rondes uitgevoerd.
- Outcome: meldingen/1000 adressen per week; aandeel meldingen tijdens actieve blokken; tijd tot naleving bij waarschuwing; recidive (bijvoorbeeld: hanteer een bevoegdheidsvervaltermijn van twee jaar). Effect: klachtendaling in hotspotstraten vs. referentiewijken; afname casusdruk Route B.
- Evaluatiemoment na 4 weken; bij onvoldoende effect: aanscherpen boodschap, extra wijkmoment, of (bij aanhoudend patroon) voorstel Route C (gebiedsgerichte stookrestrictie of duurlimiet).

Toelichting route A: deze route maakt de norm zichtbaar vóór het optreden, koppelt communicatie scherp aan objectieve indicatoren, bouwt dossiersteun op voor LHSO-stappen en verlaagt de casusdruk. Bij blijvende overlast ligt is opschalen naar Route B (intensiever toezicht) of Route C (gebiedsregels) voor de hand liggend. Route D borgt dat capaciteit, logging en KPI's op orde zijn.

## 5.2 Route B – Toezicht en interventie

Route B gaat over de daadwerkelijke uitvoering van de handhaving van houtstookoverlast. Deze route gaat over meldingen, het doen van waarnemingen, het opbouwen van een dossier en het optreden volgens de LHSO. Het college kan route B inzetten als de bron van overlast herleidbaar is (een concrete casus), bij herhaling van gedrag (recidive) en bij buurten waar signalen wijzen op een structureel probleem.

De aanpak volgt steeds hetzelfde kernproces:

- *Eerst triage:* het college bepaalt hoe urgent en zwaar de melding is, met aandacht voor tijdvakken, hotspots, eerdere meldingen en eventuele kwetsbare bewoners.
- *Constatering:* de toezichthouder gaat ter plaatse kijken in het relevante tijdvak, liefst tijdens een actief stookvenster (een periode dat wel of niet mag worden gestookt);
- *Bewijs verzamelen:* de toezichthouder legt vast wat hij/zij ziet, koppelt dit aan de indicator (bijvoorbeeld een weerlog-bestand) en maakt waar mogelijk foto's of video's.
- *Interventie:* meestal wordt gestart met informeren of waarschuwen; bij herhaling volgt een voornemen tot een last onder dwangsom.
- *Hercontrole:* binnen een vooraf vastgestelde termijn (zie ook hiervoor) wordt gecheckt of wordt nageleefd.

- *Escalatie*: als de overtreding doorgaat of de hinder ernstig is schaalst het college op met zwaardere maatregelen.

Voor de uitvoering van route B moet de gemeente een duidelijke toezichtstrategie maken en daar capaciteit aan koppelen. Die inzet hoort thuis in het VTH-uitvoeringsprogramma. In de praktijk betekent dit: avond- en weekeindrondes vooraf inroosteren, piket regelen voor piekmomenten en hercontroles zoveel mogelijk standaardiseren.

Goed toezicht staat of valt met een onderbouwd dossier. Daarom is dossiervorming een verplicht onderdeel van Route B. Minimaal bevat een dossier: (a) een waarnemingsverslag met datum/tijd/locatie, (c) een overzicht van eerdere overtredingen (als die er zijn).

#### **Voorbeeld Route B – “Binnenhoflaan: casus met recidive en LHSO-escalatie”**

**Probleembeeld:** In de Binnenhoflaan zijn binnen 10 dagen 7 meldingen van houtstookoverlast geregistreerd, afkomstig van drie belendende adressen. Meldingen vinden steeds plaats tussen 19:30–22:30 uur. In dezelfde periode waren op drie avonden ongunstige Stookwijzer-meldingen van kracht. De vermoedelijke bron is nr. 12 (zichtbare rookpluim, herleidbaar op foto’s van melder. Uit de foto’s moet – al dan niet in combinatie met luchtfoto’s van de gemeente – komen vast te staan dat de rook uit het rookkanaal van de houtkachel komt.).

**Doelen:** Herstel van naleving en vermindering recidive.

De juridische basis voor de handhaving is te vinden in de volgende bronnen:

- Planregel: stookrestrictie actief tijdens aangewezen blok wanneer melding Stookwijzer van kracht is (objectieve indicator).
- Specifieke zorgplicht (bruidsschat): verbod op hinder door rook/roet/walm als kapstok voor optreden buiten blokken.
- LHSO: interventieladder en motiveringskaders.

#### **Aanpak**

##### **1) Triage & planning**

Locatie houtstook en tijdvakken vastgesteld; twee avondrondes ingepland binnen het eerstvolgende actieve blok (20:00 en 21:30).

##### **2) Constatering (avond 1)**

Toezichthouders constateren om 20:42 uur zichtbare rook en geur bij nr. 12.

##### **Bewijsset:**

- Logbestand (bron, gebied, blok 18:00–24:00, versienummer)
- Waarnemingsverslag (datum/tijd/locatie, wind, rook/geur, foto)
  - *Toelichting bij waarnemingsverslag:* er zal minstens uitgesloten moeten kunnen worden dat de geur afkomstig is van een andere bron. Daarvoor is waarschijnlijk geen andere mogelijkheid dan dit met warmtecamera’s te doen. Het college moet in dit geval dan wel vaststellen welke straal rondom het adres getrokken wordt om te kijken of daar nog andere kachels kunnen aan staan, mede in het licht van het feit dat houtrookgeur nog op tientallen en wellicht zelfs meer dan honderd(en) meters geroken en/of waargenomen kan worden.
- Gespreksverslag (bewoner geïnformeerd indien deze open doet; stookadvies verstrekt; uitleg regels)
 

Interventie: waarschuwing + schriftelijke bevestiging (sjabloon) met hercontrole binnen 7 dagen.

**3) Herhaling (avond 2, nog binnen 7 dagen)**

Opnieuw constatering om 21:05 uur binnen actief blok; zelfde bewijsset.

Interventie: voornemen last onder dwangsom (LHSO). Begunstigingstermijn afgestemd op maatregel: geen stook tijdens actieve blokken; hersteloptie (te weten: niet meer stoken bij bepaalde indicatoren) en informatieplicht opgenomen. Dossier bevat proportionaliteitsmotivering (lichte trede geprobeerd, effect onvoldoende).

**4) Besluit en uitvoering**

Na zienswijze wordt last onder dwangsom opgelegd (bedrag conform gemeentelijke lijn; herhalingsindicator = constatering stoken binnen actief blok). Dossier compleet: twee waarnemingen + waarschuwing + motivering.

**5) Hercontrole en afsluiten**

Hercontrole op dag 7: geen stook geconstateerd in actief blok. Naleving bereikt; dossier actief houden met evaluatienotitie en signaal naar communicatie voor standaard terugkoppeling in wijkkanaal; bevoegdheidsvervaltermijn hanteren van 1 tot 2 jaar, indien gewenst.

**6) Monitoring en bijsturing**

Indicatoren een maand gevolgd: meldingen in het cluster dalen met 71%; recidive 0.

- Toelichting: het is voorstelbaar dat meldingen later binnen komen, bijvoorbeeld de dag erna. Er is intern administratieve ondersteuning nodig om door alle meldingen heen te gaan om te bezien welke meldingen over 'dat ene tijdsblok' bij het betreffende adres gingen. Ook is het raadzaam om een ICT-tool te kiezen die past bij dit soort meldingen.

De volgende bewijs- en dossiervereisten dienen te worden gebruikt:

- Indicator/weerlog (bron, gebied, blok, timestamp/versie)
- Waarnemingsverslag met feitelijke bevindingen; voorkeur: beeldmateriaal
- Documentatie waarschuwing en overhandigd stookadvies
- Recidiveoverzicht/hercontrole
- Motivering proportionaliteit/subsidiariteit; LHSO-keuze en begunstiging

Het college formuleert op het juiste schaalniveau heldere en duidelijke KPI's (casusniveau en cluster), zoals:

- Tijd tot naleving
- Recidivetermijn
- Houdt het besluit stand (in verband met bezwaar- en beroepsprocedures)
- Klachtenontwikkeling in het cluster (per week)

Er zijn ook situaties waarin afwijking van de standaard beleidsladder wenselijk is. Dat vraagt dan bijvoorbeeld om op- of juist afschaling. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende situaties:

- Ernstige hinder/kwetsbaren direct geraakt: waarschuwing overslaan en meteen voornemen last (LHSO-afwijking gemotiveerd).
- Geen planregel, wel ervaren hinder buiten blokken: eventueel optreden op basis van de zorgplicht met dossiervorming; voorstel om planregel alsnog te introduceren (Route C).
- Gebiedsclustering zichtbaar: parallel Buurtcluster-pakket starten (Route B + A), en – bij aanhoudend patroon – gebiedsregel voorbereiden (Route C).

Toelichting route B: het voorbeeld koppelt objectieve indicatoren aan gericht toezicht. Er is sprake van een goed onderbouwd dossier. De LHSO-ladder wordt proportioneel toegepast. Gelet hierop is de stap naar een bestuurlijke sanctie navolgbaar, de hersteltermijn passend en de juridische onderbouwing sterk. Bij onvoldoende effect ligt opschaling naar buurt- of gemeentebrede maatregelen in de rede. Dit kan via Routes C en D.

### 5.3 Route C – Reguleren en borgen

Route C draait om het vastleggen van duidelijke, handhaafbare regels over houtstookoverlast. Het doel is dat er normen ontstaan die (a) voor inwoners begrijpelijk zijn en (b) voor toezichthouders objectief zijn te controleren. Op deze manier zijn handhavingsbesluiten beter navolgbaar en wordt willekeur voorkomen. Route C is vooral aan de orde bij structurele overlast, bij voorspelbare piekmomenten van houtstook (bijvoorbeeld bij bepaalde weersituaties) of wanneer een individuele casusaanpak – bijvoorbeeld met inzet van de specifieke zorgplicht uit de bruidsschat – onvoldoende effect heeft.

De gemeente kan verschillende instrumenten inzetten die via het nieuwe deel van het omgevingsplan worden geborgd. In de praktijk gaat het om zeven typen maatregelen:

- *Stookrestricties gekoppeld aan een tijdsblok waarbinnen een code uit de Stookwijzer van kracht is of andersoortige tijdsvensters*: de regel geldt alleen tijdens vooraf bepaalde “actieve blokken”.
- *Tijd- en duurlimieten*: bijvoorbeeld niet stoken na een bepaald tijdstip.
- *Zonering rond kwetsbare functies*: strengere eisen in specifieke gebieden, zoals rondom zorg, scholen of dichtbebouwde wijken.
- *Meld- of informatieplicht*: inwoners moeten stookgebruik melden, zodat toezicht gerichter kan plaatsvinden.<sup>22</sup>
- *Maatwerkvoorschrift of vergunningplicht*: een zwaarder instrument voor uitzonderlijke of hardnekkige situaties, met duidelijke beoordelingsregels.
- *Het overnemen van de specifieke zorgplicht uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan (bruidsschat)*: deze specifieke zorgplicht kan worden uitgebreid of aangepast bij opname in het definitieve omgevingsplan.

Voordat deze instrumenten echt goed handhaafbaar zijn, moet de gemeente een aantal punten zorgvuldig borgen. Het gaat met name om:

- een goede onderbouwing van proportionaliteit en subsidiariteit (zie § 4.3);
- objectieve indicatoren en definities (zie § 4.5), zodat helder is wanneer een regel van toepassing is;
- duidelijke begrippen en waar nodig kaartlagen als bijlage, met versiebeheer;
- overgangsrecht als duidelijk is dat bestaande situaties geraakt worden<sup>23</sup>;
- een handhaafbaarheidstoets vóór vaststelling, zodat de norm ook in de praktijk te controleren is.

---

<sup>22</sup> Deze optie blijkt in de praktijk wel bewerkelijk: Het vergt veel van de afdeling toezicht om te constateren dat iemand stookt zonder dat dat gemeld is. Toezichthouders moeten vaak meermaals langs.

<sup>23</sup> Indien het college ervoor kiest overgangsrecht op te nemen dan dient zij de gevallen die daar onder vallen nauwkeurig te formuleren. Ook dient zij een aparte toetst te doen op de handhaafbaarheid van dat overgangsrecht.

De regels uit Route C sluiten inhoudelijk aan op Route B: ze moeten zó zijn geformuleerd dat toezichtmomenten en bewijsmiddelen direct op de norm kunnen 'inhaken'. Op deze manier ontstaat er één doorlopende lijn van regulering naar uitvoering en handhaving.

### **Voorbeeld Route C – “Binnenstad-Oost: stookrestrictie op actieve blokken + beschermingszone zorgcluster”**

Probleembeeld: In Binnenstad-Oost is gedurende het afgelopen stookseizoen een hoge klachtendichtheid gemeten, met pieken tijdens windstille avonden. Handhaving op basis van de specifieke zorgplicht leidde tot tijdelijke verlichting, maar gebiedspatronen bleven bestaan. Binnen het gebied ligt een zorgcluster (bijvoorbeeld een verpleeghuis) waar klachten samenkomen.

Doelen: Voorkomen van piekblootstelling tijdens ongunstige weercondities; bescherming van kwetsbare functies; verhoging van naleving door een heldere, objectieve norm die in toezicht eenvoudig is vast te stellen.

Het college staat eerst voor de instrumentkeuze, die zowel proportioneel als subsidiair dient te zijn. Daarvoor kan de gemeente de volgende opties overwegen:

1. Gemeentebrede stookrestrictie die alleen geldt bij een melding die op basis van de Stookwijzer van kracht is (objectieve indicator, tijdsblok).
2. Een zone 'kwetsbare functies' (straal 100 m rond zorgcluster) met aangescherpte norm instellen: in de zone geldt tijdens actieve blokken een volledig verbod, en buiten actieve blokken een tijdslimiet (bijv. geen stook na 22:00).

De keuze voor het instrument is als volgt gemotiveerd: lichte maatregelen en casusaanpak bleken onvoldoende effectief bij gebiedspatronen; de norm is tijdelijk en doelgericht (alleen bij verhoogd risico) en gebiedsgericht waar kwetsbare doelgroepen aanwezig zijn.

Voor de uitvoering van route C zijn planregels in het omgevingsplan nodig. Louter ter inspiratie kan een gemeente bijvoorbeeld de volgende planregels als uitgangspunt gebruiken:

#### **Artikel X – Houtstook gedurende tijdsvensters en andere condities**

##### Artikel X – houtstookactiviteit alleen uitvoeren tijdens bepaalde periode

1. Er wordt niet gestookt in de periode tussen 21.00 uur 's avonds en 09.00 uur voormiddags of op het moment dat een houtstookreguleringszone van kracht is.

##### Optieartikel: artikel X – houtstookactiviteit alleen uitvoeren in bepaalde meteorologische omstandigheden

1. Er wordt niet gestookt bij een windsnelheid die lager is van 3 Beaufort ter plaatse van het weerstation van het KNMI te [ locatie ] en / of:
2. Er wordt niet gestookt bij een zicht van minder dan 1000 meter ter plaatse van het weerstation van het KNMI te [ locatie ]. en / of:
3. Er een code rood geldt, afgegeven door Stookwijzer.

##### Artikel X. Houtstookreguleringszone – aanwijzen van de houtstookreguleringszone

1. Er is een werkingsgebied 'houtstookreguleringszone'.
2. Binnen het werkingsgebied als bedoeld in lid 1 gelden regels voor houtstookactiviteiten.
3. De regels als bedoeld in [ paragrafen / artikelen invullen ] zijn van toepassing binnen het werkingsgebied als bedoeld in lid 1.

Artikel X. Houtstookreguleringszone – attenderen op de houtstookreguleringszone

1. Burgemeester en wethouders informeren in de hiernavolgende gevallen bij afzonderlijke publicatie op [ invullen adres gemeentewebsite ] en / of [ invullen sociaal medium ] dat een houtstookreguleringszone als bedoeld in artikel X lid 1 van kracht is in een door burgemeester in één of meerdere navolgende omstandigheden:

- a. wanneer een windsnelheid gemeten kan worden die lager is dan 3 Beaufort ter plaatse van het weerstation van het KNMI te [ locatie ], en/of:
- b. bij een zicht van minder dan 1000 meter ter plaatse van het weerstation van het KNMI te [ locatie ], en/of:
- c. Er een code rood geldt, afgegeven door Stookwijzer.

(De volledige artikelsgewijze toelichting bevat bronverwijzing, kaartbeschrijving, proportionaliteitsmotivering, en verwijzing naar VTH-uitvoeringsprogramma.)

Om een handhavingss dossier op te bouwen dient er actief toezicht te worden gehouden waarbij zowel het bewijs als de interventie goed wordt vastgelegd. Dit staat ook omschreven in Route B. De volgende onderdelen dienen onderdeel uit te maken van het handhavingss dossier:

- *Toezichtstrategie:* denk bijvoorbeeld aan avondrondes tijdens (a) een door het college geactiveerde houtstookreguleringszone waarbij (b) een code rood geldt, prioriteit ligt op straten waar in de regel veel gestookt wordt; steekproef buiten blokken op tijdslimiet (na 22:00).
- *Bewijs (minimaal):* triggerlog + waarnemingsverslag (datum/tijd/locatie, rook/pluim, weersomstandigheden) + beeldmateriaal indien mogelijk; zone-check (kaart).
- *Interventie (LHSO):* waarschuwing bij eerste constatering; voornemen last onder dwangsom bij herhaling of niet-naleving binnen begunstiging; escalatie bij recidive of ernstige hinder.
- *Hercontrole:* binnen een bepaalde termijn of eerstvolgend actief blok; in zone eventueel verkorte hercontroletermijn.

Toelichting route C: De inzet van route C leidt er toe dat duidelijke en objectieve planregels tot stand komen. De regels gelden in beginsel alleen op momenten dat er aantoonbaar een verhoogd risico is. Dat maakt de aanpak proportioneel: je beperkt houtstook niet voortdurend, maar alleen wanneer dat echt nodig is. In de zone rond kwetsbare functies geldt een extra beschermingsniveau. De grenzen van die zone zijn vastgelegd op regels op de kaart en daardoor goed uit te leggen en voor iedereen hetzelfde. De norm sluit bovendien direct aan op de handhaving in de praktijk. Toezicht kan plaatsvinden tijdens het actieve tijdsvenster dat door de trigger wordt bepaald, overtredingen zijn eenvoudig te constateren en het interventiepad volgens de LHSO ligt vooraf vast. Tot slot is de aanpak PDCA-gericht: door te monitoren en met heldere drempels te werken, wordt voorspelbaar wanneer je moet opschalen of juist weer kunt afschalen.

Koppeling met de andere routes: Route C levert de norm en indicatoren; Route B zorgt voor constatering, bewijs en interventie; Route A maakt de norm bekend en begrijpelijk; Route D borgt capaciteit, logging en KPI-gestuurde bijsturing.

## 5.4 Route D – Inregelen en intelligence

Route D gaat over de organisatiekant van houtstookhandhaving. Het doel is dat handhaving haalbaar is in de praktijk én achteraf goed te verantwoorden: genoeg mensen op de juiste momenten, met goede registratie en een duidelijke terugkoppeling over wat werkt.

De route bestaat in essentie uit zes onderdelen:

- *Capaciteit programmeren*: toezicht wordt gepland rond het stookseizoen en tijdens actieve stookblokken, inclusief avond- en weekendinzet, piket voor piekmomenten en vaste vensters voor hercontroles.
- *Logging en data op orde brengen*: het college legt vast wanneer bijvoorbeeld indicatoren of meldingen van de Stookwijzer van kracht zijn, zij houdt een raadpleeglog bij en koppelt dit aan de meldingenregistratie en toezichtverslagen.
- *Monitoren met KPI's*: een vaste set indicatoren wordt gevolgd (zoals naleving, ontwikkeling van klachten, tijd tot naleving, recidive en robuustheid van besluiten) Er wordt een vergelijking gemaakt tussen uitvoering en planning.
- *Bijsturen via PDCA-cyclus*: er wordt gewerkt met drempels voor opschalen en afschalen, er vinden evaluaties plaats per stookseizoen en leerpunten worden vertaald naar aanpassingen in programma of planregels.
- *Kwaliteit borgen*: het college voert dossiercontroles uit, gebruikt lessen uit bezwaar en beroep, en zij zorgt voor scholing en heldere werkinstructies voor toezichthouders.
- *Samenwerken met partners*: het college maakt afspraken met omgevingsdienst, GGD en communicatie over rolverdeling, informatie-uitwisseling en escalatielijnen.

Route D leidt bijvoorbeeld tot een monitoringsparagraaf wordt opgenomen in het onderdeel 'houtstook' in het VTH-uitvoeringsprogramma.

### Voorbeeld Route D – “Stad aan de Vecht: inregelen capaciteit & KPI-dashboard voor stookseizoen 2025”

Probleembeeld: In het vorige stookseizoen waren er 26 actieve tijdsblokken waarbij een melding van de Stookwijzer van kracht was (nov–mrt), met pieken op donderdag- en zaterdagavonden. Toezicht werd ad hoc ingepland, waardoor 35% van de meldingen buiten toezicht viel en hercontroles te laat plaatsvonden. Dossiervorming en logging waren niet overal compleet.

#### Doelen:

- Operationeel resultaat: ≥95% van de geplande avond/weekendrondes uitgevoerd tijdens actieve blokken; hercontrole binnen 7 dagen in ≥90% van de casussen.
- Datakwaliteit: 100% activeringslogging (trigger/bron/tijdvak) en 100% dossier-ID's op toezichtverslagen.
- Sturing: maandelijkse PDCA-bijsturing op naleving, recidive, doorlooptijd en standhouding; seizoensrapportage gereed binnen 30 dagen na einde stookseizoen.

#### **Aanpak (programmeren > data & logging > PDCA)**

##### **1) Programmeren van capaciteit (UP-paragraaf houtstook).**

- Raming op historie: 26 blokken × 6 uur gemiddeld = 156 “blokuren”. Per blok 2 rondes (2×2 fte) = 4 fte-uren/blokkronde > 26 × 2 × 2 fte-uren = 104 fte-uren voor veldtoezicht.

- Hercontrolebuffer: verwacht overtredingspercentage 20% > 5 blokken met hercontrole (2 fte-uren/blok) = 10 fte-uren.
- Piket/overloop: 40% van de blokken in weekend > piketregeling met minimaal 1 extra team per piekweek (nov-jan).
- Roostering: vaste avondvensters (19:00–23:00) met hotspots-routekaart; hercontrolevenster standaard T+7 dagen of eerstvolgend actief blok.

## 2) Data & logging (inregelen van 'bron → actie' keten).

- Triggerlog: activering/deactivering met bron, gebied, blok, datum-tijdstempel, versienummer; automatisch ID.
- Planning-koppeling: elk actief blok genereert een toezichttaak (2 rondes) + hercontroletaak; taken krijgen een dossier-ID.
- Veldregistratie: waarnemingsverslag (datum/tijd/locatie, condities, rook/geur), fotolog, gesprek/waarschuwing; alles onder hetzelfde dossier-ID.
- Dataview: meldingenfeed, triggerlog, toezichtlog, hercontrolelog en besluiten in één dashboard (dagelijks ververs).

## 3) PDCA & drempels (opschalen/afschalen).

- Opschalen bij: uitvoering <90% in 2 weken, recidive >25% in cluster, of doorlooptijd >10 dagen. Maatregelen: extra ronde in blok, tijdelijk tweede team, of verleggen rondes naar hotspot.
- Afschalen bij: naleving ≥90% en klachtendaling ≥30% gedurende 4 weken; maatregelen: terug naar 1 ronde/blok of hercontrole alleen op signalen.
- Maandreview (stookteam OD+GGD+jurist+communicatie): besluiten over aanpassing toezichtintensiteit of voorstel planregel (Route C) bij structurele patronen.

## 4) Kwaliteitsborging & opleiding.

- Dossieraudit (2-wekelijks): volledigheid bewijsset, proportionaliteitsmotivering, LHSO-pad, begunstiging, hercontrole.
- Instructiekaart toezichthouder: stappen, bewijsmiddelen, de-escalatie, sjabloon waarschuwing en 'voornemen last'.
- Lessen uit bezwaar/beroep worden verwerkt in sjablonen (zie bijlage 2 en 3) en in de volgende maandreview.

## Overzicht KPI's (dashboardkaart)

- Uitvoering: % geplande rondes uitgevoerd (week/maand), % hercontroles op tijd.
- Handhaving: tijd tot naleving (mediaan), besluiten die stand houden in een juridische procedure, recidive 30 dagen.
- Effect: meldingen/1.000 adressen (week), aandeel meldingen in actieve blokken, klachtendaling per hotspot.
- Capaciteit: inzet fte-uren t.o.v. planning, benutting piket, ritafstand/route-efficiëntie.
- Datakwaliteit: % dossiers met volledig bewijs, % acties met geldige triggerlog.

## Drempels (voorbeeldwaarden).

- Uitvoering <90% (2 aaneengesloten weken) > extra team in piekblokken.
- Tijd tot naleving >14 dgn (mediaan) > hercontroletermijn verkorten of escalatiedrempels verlaten.
- Recidive >25% in wijk X > buurtcluster-pakket (Route B) + communicatielijn (Route A).
- Klachtendaling <10% na 6 weken bij intensief toezicht > voorstel **gebiedsregel** (Route C).

Toelichting route D: De route maakt handhaving voorspelbaar (roosters en piket), controleerbaar (logging & dashboard) en leerbaar (PDCA met scherpe drempels). Capaciteit staat op de juiste momenten paraat, bewijs en besluiten worden consequent opgebouwd, en bij onvoldoende effect is de weg naar Route C (gebiedsregels) en versterkt toezicht via Route B helder. Route A blijft

intussen de casusdruk (dus: losse meldingen van handhaving) verlagen met getimede communicatie gedurende actieve tijdsvenster waarin houtstook plaatsvindt.

# Deel II: Juridische handvatten

## 6. De handhaving van houtstook vanuit juridisch perspectief

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste juridische handvatten waarmee het college houtstookoverlast kan aanpakken. De basis-handhavingsinstrumenten zijn ten eerste beschreven in § 6.1. Voorts is op hoofdlijnen beschreven wat de vereisten zijn voor een deugdelijk handhavingsbesluit (§ 6.2); ook is een overzicht van relevante rechtspraak opgenomen (§ 6.3). De handhaving van houtstookoverlast kan juridisch uitdagend zijn, bijvoorbeeld vanwege de bewijsvoering (bronbepaling). Tegelijkertijd volgt uit de beginselplicht tot handhaving dat het college bij een objectief vastgestelde overtreding moet optreden.

### 6.1 Instrumenten

In handhavingzaken waarbij het gaat om houtstookoverlast wordt meestal gestart met lichte interventies en zo nodig opgeschaald naar het opleggen van een herstelsanctie. De juridische basis is zowel gebaseerd op de Awb als op houtstook-specifieke regels, zoals bijvoorbeeld artikel 22.18 uit de bruidsschat omgevingsplan. Hierna zijn de relevante kerninstrumenten voor de handhaving van houtstookoverlast bondig en vooral op een toepasbare en navolgbare manier uitgewerkt, inclusief opmerkingen over de voor- en nadelen alsmede de praktische aspecten die bij de inzet van het instrument relevant zijn.

#### 6.1.1 Bestuurlijke waarschuwing

Een bestuurlijke waarschuwing is geen herstelsanctie maar een (meestal schriftelijke) waarschuwing waarin de overtreder wordt gewezen op de overtreding en op mogelijke vervolgstappen.

##### *Voordelen instrument*

- Laagdrempelig en snel inzetbaar, ook bij beperkte bewijspositie.
- Functioneert als duidelijk signaal en opstap naar zwaardere sancties (escalatieladder).
- Kan helpen om gedrag vrijwillig te laten aanpassen zonder juridisering.

##### *Nadelen instrument*

- Kan juridisch diffuus zijn: afhankelijk van formulering kan discussie ontstaan of er sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.
- Niet geschikt als eindinstrument bij structurele of notoire overlast.
- Zonder vervolgonderzoek of opvolging verliest het instrument gezag.

### *Praktische aandachtspunten*

- Vooral passend bij eerste klachten, bij twijfel over bewijs, of als “vooraankondiging” van een mogelijke last onder dwangsom/bestuursdwang.
- Uit de praktijk blijkt dat het persoonlijk door de toezichthouder laten uitreiken en toelichten van de bestuurlijke waarschuwing helpt in de bereidheid tot normnaleving. Verder kan persoonlijke uitreiking van de bestuurlijke waarschuwing de-escalierend werken in de verhouding tussen stoker en klager.

## 6.1.2 Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een herstelsanctie (art. 5:32 e.v. Awb). De overtreder krijgt een last om de overtreding te beëindigen/voorkomen; bij niet-naleving verbeurt hij een geldsom. Preventieve inzet kan als gevaar voor overtreding “klaarblijkelijk dreigt” (art. 5:7 Awb).<sup>24</sup>

In het verlengde van het voorgaande is ook de last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling ex artikel 5:2 Awb een handig instrument. Met dit instrument wordt de last niet direct verbeurt en daarnaast behoudt deze last langere tijd zijn gelding.<sup>25</sup>

### *Voordelen last onder dwangsom*

- Flexibel en goed schaalbaar in bedragen en voorwaarden.
- Financiële prikkel ligt bij de overtreder; gemeente hoeft niet zelf feitelijk in te grijpen.
- Juridisch het meest gangbare instrument bij de handhaving van houtstook.

### *Nadelen last onder dwangsom*

- Direct effect vaak beperkt: houtstook is een kortdurende activiteit; bij opleggen last is de overtreding soms al beëindigd.
- Hoogte van de dwangsom moet evenredig en goed gemotiveerd zijn.
- In houtstookzaken lastig: vaak meerdere overtredingen en onzekerheid over herhaling.
- Vereist sterke bewijsbasis en representatieve controles.

### *Praktische inzet last onder dwangsom*

- Geschikt bij structurele hinder of duidelijke overtreding van normen (planregels omgevingsplan, specifieke zorgplicht).
- Voorwaarde is een dossier met herhaaldelijke, liefst onaangekondigde controles en een zorgvuldig onderzoek.

---

<sup>24</sup> Bij de preventieve last onder dwangsom hoort nog een kanttekening. Een stoker kan altijd ‘toch’ droog hout in huis gehaald hebben of binnen hebben liggen, terwijl in de tuin alleen te nat hout ligt. Zelfs als de toezichthouder ‘op heterdaad’ iemand treft die net met de armen vol (nat) hout naar binnen wil lopen, dan nog kan er binnen droog hout liggen. Aanbeveling verdient daarom dat het college altijd eerst een voornemen lod verzendt, daarop een zienswijze ontvang, en deze zienswijze bevat dan vermoedelijk nuttige informatie voor de benodigde afweging over evenredigheid van de last.

<sup>25</sup> Met ‘langere tijd’ wordt bedoeld maximaal 2 jaar, zoals eerder in dit rapport (hoofdstuk 5) al naar voren kwam in relatie tot de bevoegdheidsvervaltermijn. In de rechtspraak is nog niet goed uitgekristalliseerd wanneer welke termijn houdbaar is. Het college kan er voor kiezen het huidige stookseizoen (waarbinnen de overtreding geconstateerd is) én het volgende stookseizoen als termijn te hanteren.

### 6.1.3 Last onder bestuursdwang

Bestuursdwang (art. 5:21 e.v. Awb) verplicht tot herstel en geeft het bestuursorgaan bevoegdheid om zelf feitelijk in te grijpen als bijvoorbeeld niet wordt voldaan aan een eerder opgelegde last onder dwangsom. Toegang tot plaatsen is mogelijk voor taakvervulling; zo nodig via machtiging binnentreden.

#### *Voordelen*

- Geeft het college een directe herstelbevoegdheid.
- Kan krachtig zijn bij acute, evidente overtredingen.
- Kosten kunnen op de overtreder worden verhaald.

#### *Nadelen*

- Uitvoerbaarheid bij houtstookoverlast is uitdagend: feitelijke beëindiging van stook bewerkstelligen met bestuursdwang moet snel en kortdaat gebeuren.
- Capaciteitsintensief (toezicht, uitvoering, eventueel binnentreden).
- Identificatie van de overtreder is soms problematisch.<sup>26</sup>
- Vereist zware onderbouwing; bij twijfel over overtreding is bestuursdwang ongeschikt.

#### *Praktische inzet*

- In houtstookdossiers vooral passend bij ernstige/acute situaties of recidive wanneer snelle beëindiging noodzakelijk is én het college feitelijk kán ingrijpen. In de rechtspraak komt dit instrument tot nu toe nauwelijks voor, dus zorgvuldigheid is geboden.

Het is onwenselijk om met bestuursdwang een ingreep te doen die het nodig maakt om binnen te treden voor de controle op de naleving van de bestuursdwang. Een beter uitvoerbare optie kan zijn om het rookkanaal van buitenaf/bovenaf te laten dichtzetten en dat te laten verzegelen. Dit laatste kan geschieden met zogenaamde “BOA-zegels”.

### 6.1.4 Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is, anders dan een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, een bestraffende sanctie. Voor het opleggen van een bestuurlijke boete is een grondslag in een aparte wet in formele zin vereist, zo volgt uit artikel 5:46 lid 1 Awb.

De Omgevingswet biedt een beperkt aantal gronden op basis waarvan het bevoegd gezag een bestuurlijke boete kan opleggen. Het gaat – samengevat – om

---

<sup>26</sup> Onder ‘overtreder’ wordt verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt (artikel 5:1 lid 2 Awb). Uitgangspunt is dat de bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan degene of degenen, die de gedraging ‘pleegt’ of ‘plegen’. Dat is in ieder geval degene die de verboden handeling fysiek verricht of heeft verricht. Daarnaast kan een bestuurlijke sanctie ook worden opgelegd aan de functionele pleger. Zo kan een woningeigenaar/verhuurder (natuurlijk of rechtspersoon) in de regel beschikken over de wijze waarop de woning wordt gebruikt, ook als deze wordt verhuurd (zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS 28 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2501 en 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1289).

verschillende typen regels.<sup>27</sup> Houtstook komt echter in de Omgevingswet als onderwerp niet voor als mogelijke boetegrondslag.

In het verlengde van het voorgaande kan de gemeenteraad op basis van artikel 154b Gemeentewet bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van (onder meer) voorschriften uit een gemeentelijke verordening met als onderwerp gedragingen die leiden tot overlast in de openbare ruimte. Voorstelbaar is dat de raad in een gemeentelijke verordening, bijvoorbeeld de APV, een boetegrondslag in het leven roept die ziet op houtstookoverlast. Overlast van houtstook is niet uitgezonderd van gedragingen waarvoor geen bestuurlijke boete mogelijk is (artikel 2 Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte).<sup>28</sup>

## 6.2 Juridische vereisten handhavingsbesluit

Vooraf bij het opleggen van herstelsancties is een zeer zorgvuldig opgebouwd dossier benodigd. Dit laatste volgt uit de ter zake relevante rechtspraak (zie in dit verband § 6.3). Een handhavingsbesluit waarbij een herstelsanctie wordt opgelegd is pas robuust als dit besluit minimaal de hieronder onder punt 1 tot en met punt 4 expliciet en controleerbare items bevat.

### 1. Duidelijke kwalificatie van de overtreding

- Het overtreden voorschrift moet benoemd worden (art. 5:9 Awb).
- De plaats, tijdstip en omstandigheden van de overtreding moeten zijn vastgelegd.
  - Toelichting: de concretisering van de vastgestelde overtreding is een belangrijk element. De volgende items dient het bevoegd gezag ten minste in ogenschouw te nemen:
    - De juiste schoorsteen en bron, onderbouwd via luchtfoto's / situatietekening; duidelijk moet worden vastgesteld welke installatie wordt gebruikt.
    - Vaststellen dat daadwerkelijk actief wordt gestookt, dus niet alleen warmte/nasmeulen. Bij voorkeur visuele bevestiging van actief brandend vuur.
    - Het college moet aantonen dat stoken plaatsvindt tijdens relevante omstandigheden, bijvoorbeeld bij code rood op basis van de Stookwijzer (indien daarop gehandhaafd wordt), onderbouwd met datum, tijd, postcode-status.

---

<sup>27</sup> Het gaat dan om milieuregels ter implementatie van de Seveso-richtlijn (artikel 18.11 Ow); regels over het bouwen, slopen, gebruiken en in stand houden van bouwwerken (artikel 18.12 Ow); erfgoedregels (artikel 18.13 Ow); regels voor beperkingengebieden rond luchthavens (artikel 18.14 Ow); regels voor beperkingengebieden langs spoorwegen (artikel 18.15 Ow) en regels over de handel in dieren, planten, hout en producten daarvan (artikel 18.15a Ow).

<sup>28</sup> Op dit moment zijn er nog geen voorbeelden bekend van gemeentelijke verordeningen waarin houtstookoverlast een grondslag is voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

- Het college moet objectief vaststellen dat rook/verontreiniging wordt verspreid, door eigen waarnemingen toezichthouder, herhaalde controles en bij voorkeur onaangekondigde controles.
2. *Nauwkeurige formulering van de last*
    - De overtreder moet exact weten welke herstelmaatregelen nodig zijn om de overtreding te beëindigen en herhaling te voorkomen.
    - De last dient in te houden dat de overtreder de overtreding moet beëindigen. Daarbij moet het college omschrijven op welke manieren de overtreder dat zou kunnen doen. De college kan niet één manier voorschrijven. Als de overtreder een andere manier vindt om de overtreding te beëindigen, staat dat hem vrij en komt hij de last dus na.
    - Er moet voor worden gewaakt dat herstel ook gedeeltelijk kan zijn (art. 5:31d Awb).
  3. *Begunstigingstermijn*
    - De begunstigingstermijn is idealiter zo kort als mogelijk; deze termijn neemt het bevoegd gezag in het VTH-beleid of U&H-strategie/programma op.
    - Een ander aandachtspunt is dat er geen wezenlijk langere termijn wordt gegeven dan nodig is voor de opheffing van de overtreding.
  4. *Evenredige sanctiehoogte*
    - Het college moet motiveren waarom de hoogte c.q. duur van de last proportioneel is.
      - *Toelichting:* het college neemt de bedragen voor een last onder dwangsom op in het VTH-beleid. Dat geldt in ieder geval voor de eerste op te leggen last. Afwijking kan mits goed gemotiveerd altijd. Daarbij komt dat in een last onder dwangsom ook een olopemd bedrag is toegestaan, bijvoorbeeld: 1e constatering €250, 2e constatering €400 en 3e constatering €750. Voor een tweede last onder dwangsom is het aan te bevelen niet alle dwangsombedragen in het VTH-beleid op te nemen. Zo behoudt het college de ruimte om daarvoor maatwerk toe te passen. Dit maatwerk is dan afhankelijk van het gedrag en de financiële situatie van de overtreder.
    - Bij het opleggen van een last onder dwangsom moeten de volgende items expliciet worden gewogen: prikkel, ernst en herhalingsrisico.

## 6.3 Relevante rechtspraak houtstookoverlast

Hieronder zijn een aantal relevante uitspraken opgenomen die gaan over de handhaving van houtstookoverlast. Per uitspraak is kort vermeld wat de juridische grondslagen en wat de kern van het oordeel van de rechtsprekende instantie is. Daarbij is relevant dat veel van de beschikbare rechtspraak nog is gebaseerd op het recht zoals dat gold voor 1 januari 2024, de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er is op dit moment nog weinig rechtspraak beschikbaar waarin handhaving plaatsvindt op basis van bijvoorbeeld de zorgplicht uit artikel 2.18 van het omgevingsplan. De uitkomsten in elk van de genoemde uitspraken zijn sterk afhankelijk van de feiten van het geval, maar het geheel laat wel een goed beeld zien hoe rechters in het algemeen houtstook-handhavingzaken beoordelen.

1. *Rb. Oost-Brabant 6 augustus 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3577*

- Juridische grondslag: art. 7.22 Bouwbesluit 2012 (open vangnetnorm); beroep op art. 8 EVRM besproken.
- Kern: handhaving alleen mogelijk bij objectief vastgestelde overmatige hinder; meerdere controles leverden geen overmatige hinder op. Afwijzing handhavingsverzoek blijft in stand.

2. *Rb. Oost-Brabant 22 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3432*

- Juridische grondslag: art. 22.18, tweede lid, bruidsschat/ tijdelijk deel omgevingsplan (specifieke zorgplicht gebruik bouwwerken). Artikel 22.18 bruidsschat omgevingsplan is de opvolger van art. 7.22 Bouwbesluit 2012.
- Kern: de rechtbank benadrukt dat art. 7.22 Bouwbesluit per 1-1-2024 is vervallen en dat art. 22.18 daarvoor in de plaats is gekomen voor houtstook in bouwwerken.
  - Art. 22.18 bruidsschat is óók van toepassing op houtkachels en open haarden in een bouwwerk. Daarmee hebben gemeenten een bestuursrechtelijke kapstok om tegen rook/rookgasoverlast uit houtstook op te treden.
  - De norm in art. 22.18 bruidsschat omgevingsplan is ruimer dan de oude art. 7.22-zorgplicht: het gaat niet alleen om overlast die wordt veroorzaakt, maar ook om overlast die kan worden veroorzaakt. Daardoor kan sneller sprake zijn van een overtreding.
  - Het handhavingsbesluit van de gemeente werd vernietigd wegens onzorgvuldig onderzoek: aangekondigde controles waren niet representatief; het college moet (bij houtstook) óók onaangekondigd controleren terwijl er daadwerkelijk wordt gestookt.

2. *Rb. Gelderland 23 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:310*

- Juridische grondslag: art. 2.7a Activiteitenbesluit (zorgplicht/voorkomen geurhinder) in combinatie met het bestuursrechtelijke handhavingskader (beginselplicht tot handhaving; zorgvuldigheid).
- Kern: besluit tot afwijzen handhavingsverzoek vernietigd wegens onzorgvuldig en niet-representatief onderzoek; college moet eerst onderzoeken of hinder te voorkómen is.

3. *Rb. Midden-Nederland 22 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1240*

- Juridische grondslag: art. 7.22 Bouwbesluit 2012; beroep op art. 8 EVRM beoordeeld.
- Kern: vijf inspecties + deskundigenadvies; geen objectieve aanwijzingen voor overmatige hinder. Dit leidt ertoe dat de afwijzing van het handhavingsverzoek in stand blijft.

4. *Rb. Den Haag 30 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8634*

- Juridische grondslag: art. 7.22 Bouwbesluit 2012; toetsing aan art. 3:2 Awb (zorgvuldigheid) en art. 7:12 Awb (motivering) impliciet via oordeel onzorgvuldig onderzoek.
- Kern: één inspectie is onvoldoende bij gestelde structurele hinder; college moet herhaaldelijk en feitelijk beoordelen of rook/stoffen hinderlijk worden verspreid > besluit vernietigd.

5. *Rb. Rotterdam 29 september 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:9250*

- Juridische grondslag: art. 7.22 Bouwbesluit 2012.
- Kern: Buro Blauw-onderzoek met modellering en locatiebezoeken is zorgvuldig/representatief; geen objectieve overmatige hinder > geen bevoegdheid tot handhaven.

6. *Rb. Den Haag 19 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9773*

- Juridische grondslag: art. 7.22 Bouwbesluit 2012; art. 7:11 Awb (volledige heroverweging na gegrond bezwaar); cumulatie van bronnen sluit toepasselijkheid niet uit.
- Kern: contra-expertises maken overmatige hinder aannemelijk > gemeente is bevoegd en moet voortvarend handhaven; stilzitten na gegrond bezwaar is onrechtmatig.

7. *Rb. Overijssel 7 mei 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1349*

- Juridische grondslag: art. 7.22 Bouwbesluit 2012 (vangnet/open norm); beoordelingsruimte college.
- Kern: controles hebben geen overtreding aangetoond; geen algemeen aanvaarde gezondheidscriteria; college mocht op bevindingen toezichthouders afgaan > beroep ongegrond.

8. *Rb. Den Haag 8 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:12580*

- Juridische grondslag: art. 7.22 Bouwbesluit 2012 van toepassing; procedureel: art. 7:9 Awb (horen na nieuwe feiten) + art. 6:22 Awb (passeren gebrek).
- Kern: na extra (deels onaangekondigde) controles en proefstook mocht college concluderen dat geen overmatige hinder is aangetoond > geen handhaving.

9. *Rb. Oost-Brabant 29 mei 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3156*

- Juridische grondslag: art. 7.22 Bouwbesluit 2012; art. 3:2 Awb (zorgvuldigheid); art. 5:7 Awb (preventieve last alleen bij klaarblijkelijk dreigend gevaar).
- Kern: controles niet representatief (bijna nooit brandende kachel); één controle onvoldoende; geen basis voor preventieve handhaving > besluit vernietigd.

10. *Rb. Overijssel (vzr.) 16 april 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1564*

- Juridische grondslag: civielrechtelijke burenhinder: art. 5:37 BW jo. 6:162 BW.
- Kern: stookverbod en stookvoorwaarden geweigerd; ontoelaatbare hinder niet objectief aangetoond; rapport (modellering) onvoldoende overtuigend > vorderingen afgewezen.

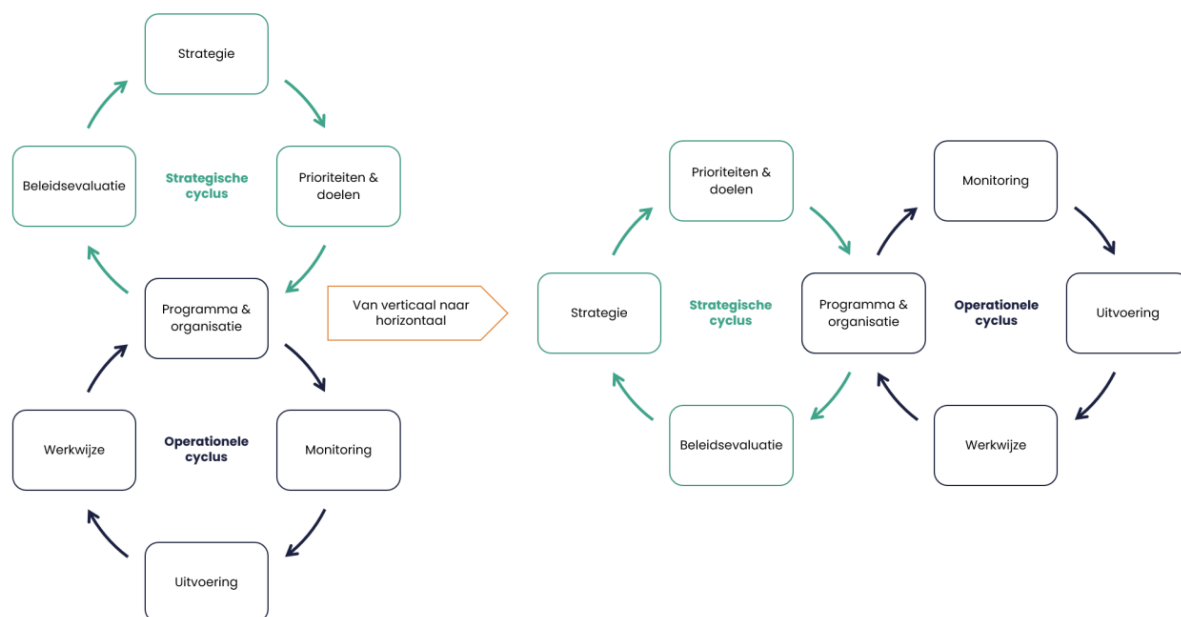
# Bijlagen

## Bijlage 1. Programmatisch werken

### *Programmatisch werken: kanteling in de beleidscyclus*

Beleid en uitvoering te moeten niet te ver van elkaar afstaan. Dat kan worden geborgd door een koppeling aan te leggen tussen de eigen plan-do-check-act cyclus van beleid en van toezicht en handhaving. Deze koppeling is bekend geworden onder de noemer van Big-8 cyclus. De acht zet de twee cycli op elkaar en dat symboliseert de verbinding tussen beleid en uitvoering. Op de plek waar de twee cycli verbonden zijn met elkaar, gaat het om de programmering van het werk. Door die programmering kan de afstemming tussen beleid en uitvoering optimaler en professioneler worden ingericht.

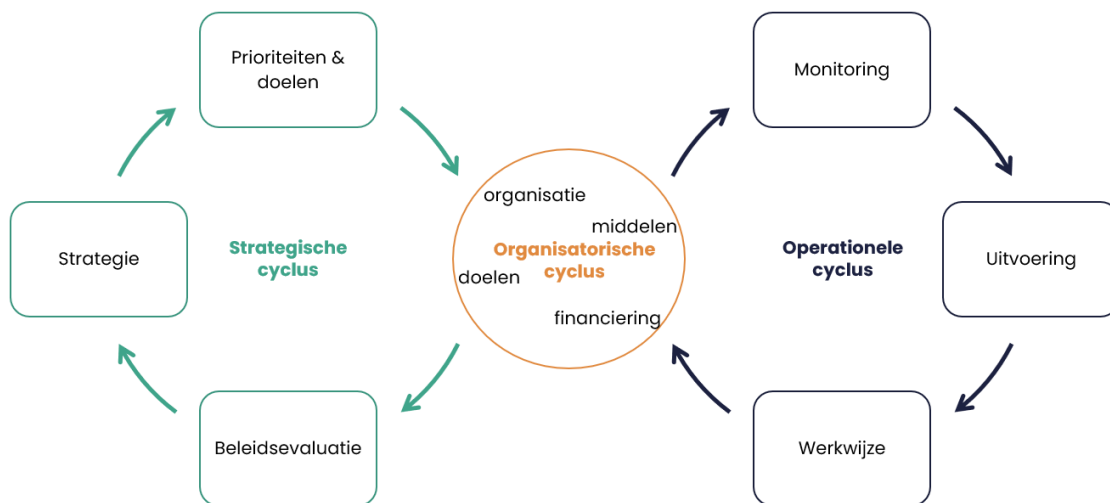
Het denkmodel van de Big-8 kan misleidend zijn. De acht in het model geeft het idee dat de strategische cyclus boven de uitvoerende cyclus staat. Door de ontwikkelingen in het fysieke domein, versterkt door de Omgevingswet, zijn beleid en uitvoering echter steeds meer op elkaar aangewezen en dus nevensgeschikt. Het beleid ligt in het verlengde van de uitvoering en vice versa geldt hetzelfde. Daarom is het tijd om de beleids-acht te kantelen. Daardoor verandert de Big-8 in een lemniscaat ( $\infty$ ). Deze vorm benadrukt de voortdurende afhankelijkheid tussen beleid (visie en strategie) en uitvoering (werkwijzen en realisatie).



### *Organisatorische cyclus: raakvlak tussen beleid en uitvoering*

Programmatisch werken verbindt beleid en uitvoering, maar de (slag)kracht deze verbinding is afhankelijk van de interne organisatie van de gemeente. Als de uitvoerende organisatie niet kan dragen wat volgens het beleid van haar wordt verlangd, dan stopt de cyclus. In de Big-8 beleidscyclus is daarom sprake van een extra onderdeel: de organisatorische cyclus. Deze cyclus belicht de samenhang tussen mensen, middelen, doel

en financiering en benadrukt het cruciale karakter van de organisatie binnen de gekantelde Big-8.



De organisatie moet voldoende en bekwame **mensen** hebben om uit te voeren wat er van haar wordt gevraagd. Bij een onvoldoende aantal mensen ontstaat er een uitvoeringsvraagstuk in de organisatie. Het vastgestelde beleid kan dan niet volledig worden uitgevoerd. Daarnaast zal de capaciteit die beschikbaar is vooral ingezet worden voor de uitvoerende cyclus, en minder op de strategische cyclus waardoor het steeds moeilijker wordt de beleidscyclus sluitend te maken. Ook als er voldoende mensen zijn, moeten daarnaast de **middelen** in de organisatie toereikend zijn. Oftewel, alle benodigdheden voor het uitvoeren van het werk. Zonder de juiste middelen is de uitvoering van beleid ook niet mogelijk en wordt de kloof hiertussen groter. Daarnaast heeft elke organisatie een **doel** nodig, zodat de bundeling van kennis, vaardigheden en middelen doelgericht worden toegepast. Bij het uitblijven van een doel, loopt de organisatie gevaar veelal ad hoc op te treden. Een doel geeft sturing waaraan het beleid en uitvoering regelmatig getoetst worden en de organisatie scherp houdt. Tot slot valt en staat de organisatie bij voldoende **financiering**. Bij onvoldoende financiering kunnen de mensen en de middelen niet aangetrokken worden, met alle gevolgen van dien voor de beleidsuitvoering en -evaluatie.

Deze extra organisatiecyclus geeft dus inzicht in de onderdelen binnen organisatie die essentieel zijn voor een succesvolle sluitende beleidscyclus. Dit inzicht verklaart ook waarom de vertaling van beleid naar uitvoering soms stopt ook als er aan alle onderdelen van de cyclus wordt voldaan.

## Bijlage 2. Templates en checklists maatregelen

Deze bijlage bevat drie hulpmiddelen die gemeenten kunnen gebruiken om handhavingsinterventies vooraf op handhaafbaarheid te toetsen. De drie onderdelen van deze bijlage zijn hieronder beschreven.

- Onderdeel I '*checklist handhaving houtstook*' betreft een checklist waarmee je stap voor stap nagaat of een norm SMART is geformuleerd, of eventuele triggers (zoals stookalerts, tijdsblokken of zoning) objectief en controleerbaar zijn, en of toezicht, interventies, capaciteit en dossiervorming goed zijn doordacht.
- Onderdeel II '*Toetsformulier handhaving houtstook*' is een compact toetsformulier (max. één pagina) om een handhavingsmaatregel overzichtelijk vast te leggen en bestuurlijk te kunnen afwegen op "go/no-go".
- Onderdeel III '*Bewijsmiddelenmatrix*' is een matrix die helpt bepalen welk bewijs minimaal nodig is per type trigger of overtreding.

Bovengenoemde hulpmiddelen vormen een praktische kwaliteitscheck om voorafgaand aan de start van een handhavingsinterventie zwakke plekken ervan in beeld te brengen en de uitvoerbaarheid van een interventie beter te borgen.

### **I. Checklist handhaving houtstook**

#### **A. SMART-normering**

- Wat/waar/wanneer/hoe lang/voor wie is ondubbelzinnig vastgelegd
- Definities in begrippenlijst; kaartlagen als bijlage met versiebeheer

#### **B. Triggers & drempels**

- Extern herleidbare bron (stookalert/weerdata) met datum-tijdstempel
- Tijdsblokken/zoning objectief; activeringsprocedure en logging beschreven

#### **C. Constateringspraktijk**

- Naleving feitelijk vast te stellen binnen relevant tijdvak
- Hulpmiddelen beschreven (bijv. fotolog, meetindicaties) – geen specialistische afhankelijkheid

#### **D. LHSO-optreden**

- Startinterventie, begunstiging, escalatiepad passend bij risico/recidive
- Hercontroletermijn vooraf bepaald

#### **E. Capaciteit & planning**

- Avond/weekend en hercontroles doorgerekend en opgenomen in UP
- Piekblokken en seizoen verwerkt in rooster

#### **F. Dossiervorming**

- Minimale set: trigger/weerlog, waarnemingsverslag (datum/tijd/locatie), beeld waar mogelijk, recidiveoverzicht, proportionaliteitsmotivering
- Archivering/bewaartermijnen geborgd

#### **G. Gelijkheid & rechtszekerheid**

- Gelijke gevallen gelijk; zonerings gemotiveerd en kaartmatig vastgelegd
- Communicatiekanaal activeringen bekendgemaakt

#### H. IT & logging

- Activering/deactivering gelogd; raadpleeglog beschikbaar
- Versiebeheer op brondefinities en kaartlagen

#### I. Risico op niet-standhouden

- Vage termen/twijfel over vaststelbaarheid verholpen
- Restpunten en mitigaties benoemd

### II. Toetsformulier handhaving houtstook

(invulsjabloon, max. 1 pagina)

- **Maatregel/planregel:** [titel + verwijzing]
- **Doel(en):** gezondheid/leefbaarheid/luchtkwaliteit/uitvoerbaarheid]
- **Toepassingsgebied/schaal:** [casus/straat-buurt/gemeentebreed + kaartref.]
- **Trigger/drempel:** [bron, blokdefinitie, zonerings, tijd/duur]
- **Toezichtstrategie:** [momenten, avond/weekend, hercontroletermijn]
- **Bewijsmiddelen (min.):** [triggerlog, waarneming, beeld, recidiveoverzicht]
- **LHSO-pad:** [startinterventie, begunstiging, escalatie]
- **Capaciteit:** [uren, formatie, piket; verwijzing UP-paragraaf]
- **Dossiervereisten:** [checklist aangevinkt; bewaartermijnen]
- **Gelijkheid/communicatie:** [zonerings gemotiveerd; publicatiekanaal]
- **IT/logging:** [logging ingericht; versiebeheer]
- **Restpunten/mitigaties:** [korte opsomming + eigenaar + termijn]
- **KPI's & evaluatiemoment:** [indicatoren + datum/herijking]
- **Eindoordeel:**  Go  No-go
- **Besluit/paraaf:** [namen + datum]

### III. Bewijsmiddelenmatrix

(Kies wat past bij de trigger/indicator)

Trigger/indicator	Primair bewijs	Secundair bewijs (optioneel)	Opmerking
Stookalert (blok)	Alert/weerlog (bron, tijdsblok)	Foto/video, extra waarneming	Waarneming binnen actief blok
Tijd/duurlimiet	Tijdstempel waarneming(en)	Buurverklaringen (signalerend)	Bij cumulatief: methode vastleggen
Zonerings/kwetsbare functies	Zonekaart/geo-check	Foto situering	Adres in/uit zone eenduidig
Recidive	Dossieroverzicht eerdere overtredingen	Hercontroleverslag	Koppeling LHSO-escalatie