

Onderwerp

Datum raadsvergadering	16 december 2025
Thema programmabegroting	Samenleving: Vitaal en gezond
Portefeuillehouder	Paul Hofman
Zaaknummer	4065

Samenvatting

Het aantal overlastmeldingen door houtstook neemt de afgelopen jaren fors toe in de gemeente Rheden. Houtstook geeft overlast, beïnvloedt de luchtkwaliteit en de gezondheid nadelig en zorgt voor spanningen tussen inwoners. Door het ontbreken van duidelijke kaders is behoefte ontstaan aan handhaafbare en begrijpelijke regels voor houtstook. De gemeente Rheden heeft zich voorgenomen om lokale regels te stellen om houtstook in een binnenruimte te reguleren. Uw raad heeft in de raadsvergadering van 27 mei 2025 een scenariokeuze gemaakt en het college de opdracht gegeven om die maatregelen uit te werken tot regels.

Na participatie met inwoners, betrokken organisaties en deskundigen is een set algemene regels ontwikkeld, met het stookvenster als kernonderdeel. Met de invoering van deze regels wordt beoogd de luchtkwaliteit te verbeteren, gezondheidsschade te beperken en overlast te verminderen alsook duidelijkheid te bieden aan inwoners over de mogelijkheden om hout te stoken.

De uitvoering richt zich in het eerste jaar op communicatie en bewustwording, waarbij maatwerk mogelijk is voor inwoners met beperkte financiële middelen of afhankelijke situaties.

Voorgesteld besluit

1. Een stookvenster voor houtstook in een binnenruimte vast te stellen, dat duurt van 1 november van het ene kalenderjaar tot 1 maart van het volgende kalenderjaar, in welke periode op alle dagen tussen 17.00 en 21.00 mag worden gestookt;
2. Een afwijkingsmogelijkheid van het stookvenster uit beslispunt 1 vast te stellen in de vorm van een omgevingsvergunning, waarmee houtstook in een binnenruimte tot 1 januari 2030 ook buiten het stookvenster mag plaatsvinden, indien wordt voldaan aan de eisen uit één van de twee onderstaande leden:
 - a. de woning beschikt volgens het EAN-codeboek (www.eancodeboek.nl) niet over een gasaansluiting en de woning beschikt ook niet over een (propaan)gastank of een andere warmtebron dan houtstook die zorgt voor of kan zorgen voor de verwarming van de woning;
 - b. de woning beschikt volgens het EAN-codeboek (www.eancodeboek.nl) wel over een gasaansluiting of beschikt wel over een andere warmtebron dan houtstook, maar hiermee kunnen de woonkamer, keuken en slaapkamers niet tot minimaal 18 graden Celsius verwarmd worden. Dat moet blijken uit een warmteverliesberekening volgens ISSO51 en een capaciteitsberekening van de bestaande cv-installatie of warmtebron. Uit een schriftelijke verklaring van de adviseur of installateur die voornoemde berekeningen gemaakt heeft, volgt gemotiveerd dat deze temperatuur niet alsnog bereikt kan worden door een cv-ketel of warmtebron met meer vermogen te plaatsen en/of het afgiftesysteem uit te breiden, omdat dit alleen kan als de gasaansluiting verzwwaard wordt.
3. Bij een positief besluit op beslispunten 1 en 2 de 'Verordening tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Rheden (houtstook in een binnenruimte)' vast te stellen.

Inleiding

De afgelopen jaren is het aantal meldingen van houtrookoverlast in onze gemeente sterk toegenomen. Door het ontbreken van duidelijk beleid en landelijke wet- en regelgeving vormt houtstookoverlast een groeiende uitdaging. Houtrook veroorzaakt niet alleen luchtvervuiling en gezondheidsklachten, maar leidt ook steeds vaker tot spanningen tussen voor- en tegenstanders van houtstook in onze wijken.

De gemeente Rheden streeft naar schone lucht en een gezonde leefomgeving voor al haar inwoners. Om dit te bereiken is er behoefte aan heldere kaders en handhaafbare regels. In de raadsbehandeling van 27 mei 2025 heeft uw raad vastgesteld dat er een set algemene regels moet komen voor het stoken van hout, waarvan het stookvenster een belangrijk onderdeel vormt.

Door middel van gesprekken en betrokkenheid van verschillende organisaties en partijen en participatie middels een houtstook-enquête uitgezet onder inwoners, hebben de algemene regels, fasering en handhavings- en communicatiestrategie vorm gekregen. Door verschillende perspectieven te betrekken, is een evenwichtig stookvenster tot stand gekomen, waarbij de menselijke maat leidend is geweest. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat een groot deel van de inwoners uit elkaar ligt wat betreft hun mening over en de ervaren overlast van houtstook. Een deel van de inwoners ervaart hevige hinder van houtrook, terwijl een andere groep aangeeft houtstook als (bij)verwarming te gebruiken, houtrook niet als overlast te ervaren en/of waarde te hechten aan het behoud van deze mogelijkheid. Een gemene deler is echter dat een zeer groot deel van de inwoners schone lucht (zeer) belangrijk vindt.

Deze uitkomsten hebben richting gegeven aan het voorgestelde besluit om te komen tot een set algemene regels met een duidelijk stookvenster. De uitkomsten hebben geleid tot de volgende duiding:

Maanden

Uit de enquête volgt dat slechts een zeer klein deel van de inwoners ook buiten het klassieke stookseizoen (oktober tot en met maart) vaak stookt. Het vaststellen van een stookvenster waarbij van oktober tot en met maart op alle dagen mag worden gestookt, levert dan ook geen noemenswaardige gezondheidswinst en vermindering van overlast op. Het is dan ook een bestuurlijke keuze om in de voorgelegde regels een korter stookseizoen op te nemen, namelijk van november tot en met februari. Met een stookseizoen van november tot en met februari wordt ook meer aangesloten met de oplopende temperaturen als gevolg van de klimaatverandering, die het verwarmen van de woning in die maanden steeds minder vaak nodig maken.

Dagen

Door binnen de maanden november tot en met februari houtstook op alle dagen (binnen een tijdvak) toe te staan, kan er worden gestookt op dagen waarop de inwoners de temperatuur als fris ervaren en worden zij in de mogelijkheid om hout te stoken niet vastgezet op bepaalde dagen. Hiermee is tegemoetgekomen aan het in de raad genoemde punt dat door de vastzetting op bepaalde dagen de flexibiliteit verloren gaat om het stoken af te stemmen op de (buiten)temperatuur. Verder is de mogelijkheid om binnen de maanden november tot en met februari op alle dagen te stoken ook duidelijker voor de inwoners dan de keuze voor bepaalde dagen. Meer duidelijkheid voorkomt onbedoelde overtredingen.

Uren

Met het tijdvak van 17.00 tot 21.00 wordt aangesloten bij de uren waarbinnen volgens de enquête het meest wordt gestookt. Door het stookvenster om 21.00 te laten eindigen, wordt geborgd dat inwoners 's avonds na afloop van het stookvenster hun woning kunnen ventileren.

Met het gekozen stookvenster is een balans gezocht tussen het beschermen van de gezondheid van en de leefbaarheid voor omwonenden, en het respecteren van de belangen van inwoners die hun houtkachel willen gebruiken. Door deze afweging is gekozen voor een regeling die enerzijds de overlast en gezondheidsrisico's beperkt, en anderzijds ruimte laat voor verantwoord gebruik binnen vooraf vastgestelde kaders. Met het instellen van algemene regels wordt duidelijkheid geboden over wanneer het wel en niet is toegestaan om hout te stoken. Dit draagt bij aan het beperken van overlast en gezondheidsschade voor omwonenden en aan een verbetering van de lokale luchtkwaliteit.

Er is voor gekozen om voor nu uitsluitend de algemene regels tot invoering van een stookvenster aan uw raad voor te leggen, omdat deze direct uitvoerbaar zijn door ze in de APV op te nemen. De overige maatregelen uit het gekozen scenario vragen meer onderzoek naar juridische inpassing, handhaafbaarheid en effecten op gezondheid en milieu en worden later uitgewerkt en aan uw raad voorgelegd.

Beoogd effect

De vaststelling van een set algemene regels voor houtstook in een binnenruimte zorgt voor duidelijkheid voor inwoners over wanneer zij hun houtgestookte installatie mogen gebruiken. Hiermee wordt beoogd de (lokale) luchtkwaliteit te verbeteren, vooral in situaties waar de risico's op gezondheidsschade het grootst zijn. Daarnaast wordt verwacht dat het aantal overlastmeldingen door houtstook afneemt en dat zowel de algehele gezondheid als de leefkwaliteit binnen de gemeente Rheden verbetert.

Argumenten

- 1.1 Invoer van een set aan algemene regels draagt bij aan verschillende doelen en ambities*
Het vaststellen van de algemene regels draagt bij aan de ambitie uit het coalitieakkoord *Groener, Socialer en Dichterbij* tot verbetering van de luchtkwaliteit, de ambitie in de programmabegroting om het aantal overlastmeldingen door houtstook met 20% te laten dalen in 2025 ten opzichte van 2023 en aan het door Rheden ondertekende Schone Lucht Akkoord, waarbij de ambitie uitgaat naar het verbeteren van de Nederlandse luchtkwaliteit (50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016).
- 1.2 Er is draagvlak onder een groeiende groep inwoners om uitstoot van schadelijke stoffen door houtstook te verminderen*
Het aantal inwoners dat overlast en gezondheidsklachten ervaart van houtstook is de afgelopen jaren gestegen. Het percentage inwoners dat geurhinder ervaart door houtstook steeg van 16% in 2016 naar 21% in 2024. Het aantal meldingen van overlast steeg ook: van 76 in het stookseizoen 2018-2019 naar 218 in het seizoen 2024 (geen unieke meldingen). We ontvangen veel meldingen van inwoners die radeloos zijn, al in gesprek zijn gegaan met hun burens, maar waar geen verandering is in de situatie. Dit blijkt uit onze registratie van overlastmeldingen (via Fixi, Stookwijzer, Melding Openbare Ruimte) en de Gezondheidsmonitor Volwassenen- en Ouderen (GGD, 2024).
- 1.3 De algemene regels zijn (juridisch) handhaafbaar en uitvoerbaar*
De regels zijn opgesteld binnen de bestaande landelijke en Europese (juridische) kaders. Dit betekent dat de regels een duidelijke grondslag hebben voor toezicht en handhaving. De regels zijn binnen de genoemde kaders zo opgesteld dat deze de naleving beter controleerbaar maken en zo een eenduidige handhaving bevorderen.
- 1.4 De algemene regels zijn opgesteld na raadpleging met de samenleving*
Voorafgaand aan het opstellen van de regels is een enquête uitgezet onder inwoners van de gemeente Rheden, die zowel is ingevuld door huishoudens die zelf hout stoken als door inwoners die geen hout stoken. De uitkomsten van deze enquête hebben belangrijke inzichten opgeleverd over stookgedrag, beleving van overlast en draagvlak voor mogelijke maatregelen. Deze informatie is gebruikt om algemene regels op te stellen die zoveel mogelijk aansluiten bij de lokale praktijk. Hiermee wordt de kans vergroot dat de regels als redelijk en begrijpelijk worden ervaren, wat de naleving ten goede komt.
- 1.5 Inwoners kunnen hun houtstookinstallatie blijven gebruiken*
De voorgestelde algemene regels beperken houtstook niet volledig, maar geven richting aan stookgedrag. Zo kunnen inwoners hun houtstookinstallatie blijven gebruiken binnen de gestelde voorwaarden. Door deze gedragssturing wordt de uitstoot van fijnstof en geurhinder verminderd, wat direct bijdraagt aan een betere luchtkwaliteit en een afname van gezondheidsrisico's en klachten van omwonenden.
- 1.6 In zowel de regels als het handhavingsbeleid is de menselijke maat toegepast*
Uw raad heeft expliciet aandacht gevraagd voor de toepassing van de menselijke maat. Wethouder Hofman heeft uw raad dan ook de toezegging gedaan bij de uitwerking van de regels en de handhaving ervan rekening te zullen houden met de menselijke maat, bijvoorbeeld wanneer iemand

afhankelijk is van houtstook voor de warmtevoorziening. De regels bevatten een mogelijkheid om onder voorwaarden een tijdelijke ontheffing van het stookvenster te kunnen verkrijgen in de vorm van een omgevingsvergunning. Met de vergunningvoorwaarden is vormgegeven wanneer een inwoner geacht mag worden afhankelijk te zijn van houtstook voor de verwarming van de woning. Het college heeft op 18 november 2025 het handhavingsbeleid voor houtstook in een binnenruimte vastgesteld onder de opschortende voorwaarde dat uw raad instemt met de voorgestelde APV-wijziging. Ook in dit handhavingsbeleid is uitdrukkelijk rekening gehouden met de menselijke maat. Dit collegebesluit met bijlage(n) is ter kennisname aan uw raad toegezonden. Dit handhavingsbeleid zal worden opgenomen in de herziening van het VTH-beleid dat zich al in een vergevorderd stadium bevindt en waarover naar verwachting in januari of februari 2026 besloten zal worden. Eventuele aanpassingen aan het handhavingsbeleid voor houtstook in een binnenruimte en benodigde capaciteit voor uitvoering van deze handhaving, kunnen bij deze opname in het VTH-beleid nog verwerkt worden.

Kanttekeningen en/of risico's

1. Een deel van de inwoners dat hout stookt, kan de regels ervaren als betuttelend of onredelijk, wat kan leiden tot weerstand, klachten of niet-naleving. Dit kan het maatschappelijk draagvlak en de sociale cohesie tussen burens onder druk zetten. Om dit te beperken wordt in het eerste jaar na vaststelling van de regels bewust ingezet op extra communicatie en voorlichting. Zo krijgen inwoners de tijd om te wennen aan de nieuwe regels en de overgang naar het stookvenster.
2. Zelfs met de invoering van de regels blijft er uitstoot van fijnstof en geurhinder plaatsvinden. Toch levert elke vermindering van fijnstof en geurhinder directe gezondheidswinst op. Daarnaast dragen de regels bij aan bewustwording en gedragsverandering op langere termijn. Dit sluit aan bij de doelstellingen van het door Rheden ondertekende Schone Lucht Akkoord, waarin stapsgewijze verbetering van luchtkwaliteit en vermindering van gezondheidsschade centraal staan.
3. De regels zijn nieuwe regels. De invoering van de algemene regels kan daardoor in het begin meebrengen dat inwoners nog niet weten dat de regels er zijn en wat deze exact inhouden. Door intensief in te zetten op communicatie en ondersteuning proberen we inwoners goed te informeren. Via wijkplatforms, gemeentelijke communicatiekanalen en voorlichtingscampagnes wordt inzichtelijk gemaakt aan inwoners wanneer er gestookt mag worden. Bij meldingen gaan de BOA's/bouwtoezichthouders bij de inwoner die stookt langs om hem over de regels te informeren (2^e helft 2026 tot en met februari 2027) en aan te spreken (januari en februari 2027). Hierdoor worden de regels concreet, begrijpelijk en praktisch toepasbaar, wat de kans op onbedoelde overtredingen verkleint.
4. Huishoudens met minder financiële middelen gebruiken soms houtstook als goedkopere verwarmingsbron. Omdat gas normaal gesproken meer warmte geeft dan houtstook, zal dit alleen huishoudens betreffen die hout goedkoper kunnen krijgen dan de marktprijs. De inschatting is dat dit hooguit een zeer kleine groep inwoners zal betreffen. De algemene regels kunnen hen relatief zwaarder treffen dan huishoudens met alternatieve verwarmingsopties en/of meer financiële middelen. De gemeente blijft oog houden voor deze inwoners en biedt de

mogelijkheid om maatwerk toe te passen in bijzondere situaties. Zowel in de regels als in de handhavingsstrategie is dat verwerkt. Daarnaast wordt begeleiding en ondersteuning geboden bij het zoeken naar alternatieve, schonere verwarmingsmogelijkheden en bij het identificeren van beschikbare subsidies. Op deze manier wordt de invoering van de regels sociaal rechtvaardig uitgevoerd en blijft het beleid inclusief en uitvoerbaar voor alle inwoners.

5. Het stellen van lokale regels over houtstook is pas sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet (2024) mogelijk. Er zijn nog weinig gemeenten die lokale regels hebben gesteld. Meerdere gemeenten zijn wel bezig met planvorming, maar zijn nog niet zover dat ze de juridische houdbaarheid ten volle hebben beoordeeld. Een andere gemeente die een stookvenster heeft ingevoerd, is ons onbekend. In zoverre zijn er in de praktijk nog geen ervaringen opgedaan met een stookvenster. De regels, de toelichting en de handhavingsstrategie zijn echter door meerdere interne juridische disciplines tegengelezen. De verwachting is dan ook dat de regels in een procedure stand zullen houden.
6. Voor de handhaving op de eindtijd van het stookvenster gelden twee kanttekeningen:
 - a. in enkele gevallen kan niet direct daarna worden vastgesteld of de eindtijd wordt nageleefd. Nadat het vuur in de houtkachel is uitgedoofd, blijft het rookgaskanaal nog enige tijd warm. Daardoor kan pas enige tijd na 21.00 met een warmtecamera vastgesteld worden of de houtkachel uit is. In de praktijk zal dit veelal wel direct vastgesteld kunnen worden. Vaak is vanaf openbaar gebied al zichtbaar of het vuur nog aan is. Zo niet, dan zijn de Rhedense inwoners veelal meewerkend en is de verwachting dat zij vrijwillig laten zien dat de houtkachel uit is. Als het vanaf het openbaar gebied niet zichtbaar is of de houtkachel aan (of uit) is en de inwoner dit ook niet wil laten zien, dan kan informatie over de stooksituatie (type kachel, kenmerken rookgaskanaal) gevraagd en zo nodig gevorderd worden, zodat beoordeeld kan worden of het temperatuurverloop met een berekening ingeschat kan worden. Dat kan dan als kader voor vervolgcontroles dienen. Bij excessen kan mogelijk een machtiging tot binnentreden worden verleend om te kunnen vaststellen of de houtkachel nog aan staat of niet.
 - b. de avonduren zijn schaarse uren, waarin de inzet van de BOA's ook elders nodig kan zijn. Om de houtstookcontroles niet onevenredig op die avondcapaciteit te laten drukken, is ervoor gekozen om de controle op de eindtijd van het stookvenster in het tijdvak tussen 21.00 en 06.00 een lage prioriteit te geven. Die keuze wordt ook gerechtvaardigd door het feit dat de meeste houtkacheleigenaren het niet prettig vinden om nog vuur in de houtkachel te hebben als zij gaan slapen, omdat dit gevaarlijk kan zijn. Het vuur heeft ook enige tijd nodig om uit te doven. De verwachting is dan ook dat om 21.00 of niet lang daarna het vuur in de meeste houtkachels uit zal zijn.
7. Voor de benodigde capaciteit voor het toezicht op de naleving van de regels verwijzen wij u naar onderstaande paragraaf 'Financiën'. Als op enig moment extra capaciteit nodig blijkt – bijvoorbeeld als er over meer adressen gemeld wordt dan verwacht – is de verwachting dat daarvoor mede aanspraak gemaakt kan worden op specifieke uitkeringen vanuit het Schone Lucht Akkoord.

Financiën

Aan het wijzigen van de APV zijn geen kosten verbonden. Aan de communicatie over de regels wel. De verwachting is dat daarvoor tijdelijk meer capaciteit nodig is, maar dat hiervoor aanspraak gemaakt kan worden op specifieke uitkeringen vanuit het Schone Lucht Akkoord. Als dat niet zo is of niet voldoende blijkt te zijn, komt het college daarvoor terug bij uw raad.

De benodigde capaciteit voor de uitvoering van de regels betreft voor een klein deel de behandeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning waarmee van het stookvenster mag worden afgeweken. De voorwaarden zijn zo vormgegeven dat alleen de inwoners die als afhankelijk van houtstook kunnen worden gezien, in aanmerking komt voor zo een vergunning. Om die reden wordt ingeschat dat het aantal aanvragen beperkt zal zijn. Dit past vooralsnog in de bestaande capaciteit.

De benodigde capaciteit voor de uitvoering van de regels betreft met name het toezicht op de naleving van de regels door BOA's en de bouwtoezichthouders.

Momenteel wordt in het kader van de herziening van het VTH-beleid een calculatie uitgevoerd naar de verhouding tussen de taken van de BOA's en de bouwtoezichthouders tot de beschikbare capaciteit. Ook de houtstookcontroles worden hierin betrokken. Hierin zullen ook aannames gedaan worden over het aantal te verwachten meldingen. Nieuwe regels leiden namelijk soms tot meer meldingen. De beschikbare capaciteit die uit de calculatie blijkt, is van invloed op de intensiteit waarmee de houtstookcontroles uitgevoerd kunnen worden. Als op enig moment extra capaciteit nodig blijkt – bijvoorbeeld als er over meer adressen gemeld wordt dan verwacht – is de verwachting dat daarvoor mede aanspraak gemaakt kan worden op specifieke uitkeringen vanuit het Schone Lucht Akkoord. Als dat niet zo is of niet voldoende blijkt te zijn, komt het college daarvoor terug bij uw raad.

Uitvoering

Bij vaststelling worden de algemene regels voor houtstook opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De resterende tijd na de scenariokeuze van uw raad op 27 mei 2025 tot aan het einde van de zittingsduur van uw raad in maart 2026 was echter beperkt. Aangezien het in de landelijke software niet mogelijk is om meerdere omgevingsplanwijzigingen tegelijk in procedure te laten zijn, is er bestuurlijk prioriteit gegeven aan urgentere wijzigingen van het Omgevingsplan. Om die reden is gekozen voor de APV als (tijdelijke) basis voor de regels. De regels worden kort na vaststelling (december 2025/januari 2026) gepubliceerd en treden per 1 januari 2027 in werking.

In het eerste jaar ligt de nadruk op communicatie, voorlichting en bewustwording. Inwoners krijgen zo de tijd om zich aan te passen aan de nieuwe regels. Voor inwoners die vanwege persoonlijke of financiële omstandigheden meer tijd nodig hebben, is maatwerk mogelijk. De gemeente biedt hierbij ondersteuning, onder meer met advies over verduurzaming en subsidiemogelijkheden. Zo wordt de invoering van de regels zorgvuldig en met oog voor de menselijke maat uitgevoerd.

De controles op de naleving van de regels worden projectmatig uitgevoerd. Dat betekent dat niet direct na elke melding gehandeld wordt, maar dat meldingen verzameld worden en dat deze vervolgens in vooraf bepaalde dagen en tijdvakken geclusterd worden nagelopen.

Participatie en communicatie

Voor de totstandkoming van de algemene regels voor houtstook is nadrukkelijk ingezet op participatie met de samenleving. Via een houtstook-enquête, uitgezet via MeedenkeninRheden.nl, hebben inwoners hun ervaringen, meningen en voorkeuren over houtstook en algemene regels kunnen aangeven. In totaal hebben ruim 1.600 inwoners uit alle dorpskernen gereageerd, waarmee sprake was van een brede maatschappelijke vertegenwoordiging.

De uitkomsten van de enquête zijn gebruikt om de inhoud van de algemene regels af te stemmen op de lokale praktijk en beleving, zodat deze recht doen aan zowel de belangen van stokers als van omwonenden.

Parallel aan dit participatietraject zijn gesprekken gevoerd met andere gemeenten (waaronder Utrecht, Brummen en Arnhem), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Omgevingsdienst (ODRA) en diverse interne teams. Deze samenwerking heeft geleid tot een goed onderbouwde, uitvoerbare en juridisch houdbare set regels die aansluit bij zowel de lokale situatie als bij landelijke ambities voor een schonere lucht.

Na vaststelling van de regels voor het stoken van hout brengen we via verschillende kanalen inwoners op de hoogte van de nieuwe regels. Direct na vaststelling van de regels wordt een communicatiestrategie uitgewerkt, waarbij we inwoners informeren, voorlichten en bewust maken van de nieuwe set aan regels.

Bijlagen

- Rapportage 'totstandkoming algemene regels houtstook in een binnenruimte'
- Rapportage 'houtstook-enquête'
- Verordening tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening Rheden (houtstook in een binnenruimte)
- Concept-raadsbesluit.

De Steeg, 18 november 2025

Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,
burgemeester

Bart Drewes,
gemeentesecretaris