

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer drs. P. Blokhuis
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR0691/2019-U081

Uw referentie

Datum 4 juli 2019
Betreft Advies Wijziging Tabaks- en Rookwarenbesluit in verband met rookvrije schoolterreinen

Geachte heer Blokhuis,

Op 7 juni 2019 is de wijziging van het Tabaks- en Rookwarenbesluit ter introductie van een rookverbod op schoolterreinen voor advies aan ATR aangeboden. Er is ook een internetconsultatie van start gegaan. De termijn hiervan verstrijkt op 19 juli 2019.

Aanleiding en context

De aanleiding voor deze AMvB is een amendement van Tweede Kamerlid Dik-Faber dat in 2016 is aangenomen. Uit dit amendement vloeit voort dat een rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd op terreinen van een onderwijsinstelling in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Dit is gedaan door in artikel 10 van de Tabaks- en rookwarenwet een delegatiegrondslag op te nemen, zodat in lagere regelgeving regels gesteld kunnen worden over het instellen, aanduiden en handhaven van een rookverbod op de terreinen behorende tot een gebouw dat, of een inrichting die in gebruik is bij een onderwijsinstelling. Deze wijziging past binnen de afspraken die in het kader van het Nationaal Preventieakkoord zijn gemaakt.

Het besluit geeft de nadere regels ter introductie van het rookverbod op schoolterreinen. Met de wijziging van het besluit wordt op hoofdlijnen het volgende geregeld:

- Een verplichting voor beheerders om een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven op terreinen die behoren bij een gebouw of inrichting van een onderwijsinstelling. Dit is het geval indien het terrein grenst aan, of in de directe nabijheid gelegen is van een gebouw dat, of een inrichting die wordt gebruikt voor onderwijs. Daarnaast moet het terrein in gebruik bij de school of instelling zijn.
- Bij gebouwen en inrichtingen in gebruik bij onderwijsinstellingen waar een rookverbod moet gelden, geldt tot op heden een uitzondering voor de open lucht bij die gebouwen. Deze uitzondering wordt geschrapt. Dit betekent dat ook voor de open lucht bij gebouwen of inrichtingen van onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld balkons en dakterrassen) een rookverbod gaat gelden.

- Een wijziging van de bijlage bij de wet, om voor overtreding van de verplichting aan te sluiten bij de boetesystematiek die ook geldt voor overtreding van de verplichting een rookverbod te hebben in onderwijsinstellingen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het voorstel past binnen het beleid om de aantrekkelijkheid van roken, in het bijzonder voor jongeren, te verminderen. De toelichting verwijst naar eerdere maatregelen in dit verband en bouwt aldus voort op de onderbouwing van het beleid die van die eerdere maatregelen is gegeven. Nut en noodzaak geven daarom geen aanleiding tot opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

ATR heeft in zijn eerdere adviezen over de Tabaks- en Rookwarenregelgeving (wet, AMvB, ministeriële regeling) gewezen op het bestaan van een rookverbod voor minderjarigen als minder belastend alternatief. Een toelichting op dit alternatief is al in deze eerdere adviezen bij wijzigingen van andere besluiten en regelingen opgenomen (onder meer bij de regels inzake plainpackaging).¹ Het college constateert dat het nu voorliggende voorstel niet voor dit minder belastende alternatief kiest, dat naar verwachting van het college effectiever zal zijn in het bewerkstelligen van een rookvrije generatie.

3. Werkbaarheid

Volgens de bepalingen van het besluit zijn beheerders van schoolgebouwen en inrichtingen verplicht om een rookverbod voor de bijbehorende terreinen en open ruimten in te stellen, aan te duiden (bekend te maken) en te handhaven. Daarmee zijn het naar hun aard doelbepalingen, die als doel en resultaat een rookverbod voor de schoolterreinen respectievelijk een rookvrije ruimte vastleggen. Afgezien van een nadere duiding van de terreinen en open ruimten waar het om gaat bevat het besluit geen regels of verplichtingen ten aanzien van de in te zetten middelen. Volgens de toelichting maakt dat het mogelijk om met de specifieke situering en omstandigheden van het schoolgebouw of de inrichting rekening te houden. Het biedt daarmee ook de ruimte voor de minst belastende invulling te kiezen. Daarom heeft deze vormgeving ook vanuit optiek van een zo laag mogelijke regeldruk de voorkeur.

De toelichting op het besluit staat hier echter haaks op. De regeldrukparagraaf geeft een vrij specifieke invulling van de wijze van bekendmaking van het verbod (die ook nog

¹ Brief aan de staatsecretaris van VWS van 14 mei 2019, MvH/RvZ/MK/bs/ATR0643/2019-U059, zie www.atr-regeldruk.nl

voorzien is van een bijbehorende berekening van de kosten). Zij gaat er van uit dat alle scholen bij bekendmaking gebruik maken van borden, te plaatsen bij de schoolterreinen. In de beschrijving zijn zelfs de aantallen genoemd die bij een bepaalde grootte van een school horen. De toelichting wekt hierdoor op zijn minst de indruk dat de voorkeur uitgaat (of wellicht beter gezegd moet uitgaan) naar het plaatsen van borden. Zij is daardoor inconsistent als het tegen de tekst van de artikelen van het besluit wordt afgezet. De inconsistentie werkt verwarrend voor schoolbesturen. Die verwarring kan al snel onnodige regeldruk opleveren, als zij leidt tot een zoektocht naar waartoe zij gehouden zijn. Verder zou de toezichthouder NVWA de voorkeur uit de toelichting als norm in het toezicht kunnen gaan hanteren. Ook dat kan onnodige extra regeldruk opleveren, zeker als schoolbesturen er van uitgaan dat het besluit slechts doel en resultaat vastlegt. De mogelijke discrepantie tussen besluit en toezichtnorm zal hoogstwaarschijnlijk tot 'gedoe' (en daarmee onnodige regeldruk) tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde leiden. Het college raadt de staatssecretaris aan in de toelichting de discrepantie tussen tekst van het besluit en toelichting weg te nemen, en er op toe te zien dat een normstelling in het toezicht niet tot onnodige regeldruk leidt.

3.1 Het college adviseert de discrepantie tussen tekst van het besluit en toelichting op het punt van de ruimte voor scholen om aan het verbod invulling te geven weg te nemen.

3.2 Het college adviseert om te bewerkstelligen dat de voorkeur uit het besluit voor het plaatsen van borden ter bekendmaking van het verbod niet tot norm wordt verheven.

3.3 Het college verzoekt te bewerkstelligen dat eventuele beleidsregels van toezichthouder NVWA over de wijze van bekendmaking van het verbod aan ATR voor advies worden voorgelegd.

Overigens blijkt in de praktijk dat scholen in staat zijn om een invulling aan de verplichtingen van het besluit te geven. Zo geeft al 80% van de scholen in het primair onderwijs invulling aan deze verplichtingen. Het mbo scoort slechter. Slechts 16% heeft het verbod ingesteld. De cijfers laten zien dat scholen op zich in staat zijn om een werkbare invulling aan het verbod te geven. In zoverre geeft de werkbaarheid geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

De gevolgen van het besluit zullen merkbaar zijn. Alle scholen (circa 7500 in totaal) moeten, voor zover zij dat nog niet hebben gedaan, aan de slag om het verbod in te stellen, bekend te maken en te handhaven. Dat vergt tijd en kosten.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een paragraaf over de gevolgen voor de regeldruk. Het brengt in beeld het aantal scholen dat met het verbod te maken krijgt en geeft een berekening van de eenmalige kosten van de aanschaf van de borden. Die bedragen voor het primair en voortgezet onderwijs € 408.925,- en voor mbo, hbo en wo € 127.600,-. De beschrijving en de bedragen behoeven aanpassing wanneer de paragraaf meer in lijn met de tekst van het besluit wordt gebracht. Dan zullen niet alle scholen voor het plaatsen van borden opteren. De paragraaf besteedt geen aandacht aan andere gevolgen voor de regeldruk,

zoals de kosten van besluitvorming, de overige (schriftelijke/digitale) communicatie over het verbod met leerlingen, studenten, ouders en anderen en de kosten als gevolg van het tijdsbeslag voor de handhaving van het verbod. In zoverre behoeft de paragraaf aanvulling.

4.1 Het college adviseert de beschrijving van de regeldrukparagraaf inzake het plaatsen van borden aan te passen en aan te vullen met een beschrijving en berekening van de overige gevolgen voor de regeldruk, zoals de kosten van de besluitvorming, de overige kosten voor communicatie en de kosten van de handhaving.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het besluit vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris