

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

De aanleiding voor deze algemene maatregel van bestuur (amvb) is een amendement van Tweede Kamerlid Dik-Faber dat in 2016 is aangenomen.¹ Uit dit amendement vloeit voort dat een rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd op terreinen van een onderwijsinstelling in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs (hierna: onderwijsinstellingen). Dit is gedaan door in artikel 10 van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet) 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.

Het doel van deze wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) is om regels te stellen zodat een rookverbod wordt ingesteld, aangeduid en gehandhaafd op de terreinen die behoren tot een gebouw of inrichting van de eerder genoemde onderwijsinstellingen. Dit ter bescherming van de volksgezondheid, in het bijzonder de gezondheid van jongeren. Deze maatregel is nodig omdat roken zwaar verslavend werkt en ernstige gevolgen heeft voor de gezondheid van de roker en diens omgeving. Jaarlijks sterven ongeveer 20.000 mensen ten gevolge van roken.² Elke dag beginnen gemiddeld 75 jongeren onder de 18 jaar met dagelijks roken en de meeste jongeren roken de eerste sigaret op het schoolterrein.³ Uit onderzoek is gebleken dat jongeren sneller gaan roken als zij anderen zien roken.⁴ Uit onderzoek is ook gebleken dat hoe jonger men begint met roken, hoe groter de kans op verslaving is en hoe moeilijker het is om te stoppen met roken.⁵ Het voorkomen dat jongeren gaan roken zal veel winst leveren voor de volksgezondheid en heeft daarom prioriteit. Het aantal rokende jongeren daalt al jaren. Echter is het aantal kinderen dat rookt of ooit gerookt heeft nog steeds aanzienlijk. Volgens onderzoek uit 2017 heeft 31,2% van de jongeren van 16 jaar in het voortgezet onderwijs ooit gerookt, en 4,1% van diezelfde groep rookt dagelijks.⁶

Alhoewel een steeds groter percentage terreinen van onderwijsinstellingen op initiatief van onderwijsinstellingen zelf rookvrij is, blijkt uit een nationale monitor⁷ dat een groot aantal scholen nog niet uit zichzelf een rookverbod op de terreinen ingesteld heeft. In 2018 had 20% van de scholen in het primair onderwijs nog geen geheel rookvrij terrein, voor scholen in het voortgezet onderwijs was dit percentage 38% en voor onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs was dit percentage zelfs 86%.

¹ Kamerstukken II 2015/16, nr. 34234, 9.

² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Volksgezondheid en Zorg (2015).

³ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Factsheet Kinderen en Roken (2017), p. 16 Zie ook <https://www.trimbos.nl/docs/cd97d930-6f39-41ca-9923-c02a6e17982e.pdf>

⁴ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Notitie Zien roken, doet roken? (2016), p. 4. Zie ook <https://www.trimbos.nl/docs/aeabf496-e894-4e92-bcbb-5c679dd7b2e9.pdf>

⁵ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Factsheet Kinderen en Roken (2017), p. 19. Zie ook, <https://www.trimbos.nl/docs/cd97d930-6f39-41ca-9923-c02a6e17982e.pdf>

⁶ Health behaviour in school-aged children – HBSC Nederland, Sociaal en Cultureel Planbureau (2017).

⁷ Mulier Instituut, Op weg naar rookvrije schoolterreinen (2018).

Bij onderwijsinstellingen in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs zijn geen metingen gedaan, maar uit informatie verkregen van onderwijsinstellingen en het Trimbos-instituut van eind 2018, blijkt dat ook de terreinen van deze scholen veelal nog niet geheel rookvrij zijn. Om te zorgen dat alle onderwijsinstellingen een rookvrijbeleid op de terreinen gaan voeren, is een verplichting om een rookverbod op terreinen van onderwijsinstellingen in te voeren nodig. Daarmee wordt de norm gesteld dat roken niet normaal is en dat er rondom kinderen en jongeren niet gerookt moet worden.

In 2018 is met ongeveer 70 verschillende organisaties, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden het Nationaal Preventieakkoord gesloten met een breed pakket van maatregelen en afspraken om tabaksgebruik verder te ontmoedigen.⁸ In het Nationaal Preventieakkoord is de ambitie uitgesproken om in 2040 tot een rookvrije generatie te komen. Dit is breed gesteund door verschillende organisaties. Het rookverbod op de terreinen van onderwijsinstellingen vloeit voort uit de bij amendement gewijzigde wet.⁹ De maatregel wordt ook genoemd in het Nationaal Preventieakkoord, omdat het aansluit bij andere preventiemaatregelen om de omgeving van kinderen en jongeren rookvrij te maken. In het Preventieakkoord is afgesproken dat de maatregel in 2020 in werking zal treden.

In artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet is reeds bepaald dat er een rookverbod van kracht moet zijn in de gebouwen en inrichtingen in gebruik bij een onderwijsinstelling. Met deze amvb wordt vanaf 1 augustus 2020 ook het terrein van de onderwijsinstelling rookvrij. Met een rookvrij terrein wordt in deze toelichting bedoeld dat een rookverbod door de onderwijsinstelling wordt ingesteld, aangeduid en gehandhaafd op de terreinen die behoren tot een gebouw dat of inrichting die in gebruik is bij een onderwijsinstelling. In deze toelichting wordt eveneens van een 'rookverbod' gesproken, waarmee 'de verplichting om een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven door de onderwijsinstelling' wordt bedoeld. Wanneer in deze toelichting wordt gesproken over de handhaving van het rookverbod, wordt hiermee bedoeld de verplichting van de handhaving door de onderwijsinstelling. De NVWA houdt toezicht op de naleving van het rookverbod (zie paragraaf 6.2) en kan in die hoedanigheid handhaven.¹⁰ Om beide soorten handhaving uit elkaar te houden wordt in deze toelichting voor de NVWA de term toezicht op de naleving gehanteerd.

Met deze wijziging van het besluit wordt op hoofdlijnen het volgende geregeld:

- Een verplichting om een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven op terreinen die behoren bij een gebouw of inrichting van een onderwijsinstelling. Het moet daarbij gaan om een terrein dat grenst aan, of in de directe nabijheid gelegen is van een gebouw dat, of een inrichting die wordt gebruikt voor onderwijs. Daarnaast is het terrein in gebruik bij de school of instelling (hoofdstuk 2 en 3).
- Bij gebouwen en inrichtingen in gebruik bij onderwijsinstellingen waar het rookverbod al voor geldt, geldt tot op heden een uitzondering voor de open lucht bij die gebouwen. Deze uitzondering wordt geschrapt. Dit betekent dat ook in de open lucht bij gebouwen of inrichtingen van onderwijsinstellingen een rookverbod moet gelden (hoofdstuk 2); en
- Een wijziging van de bijlage bij de wet, om voor overtreding van de verplichting een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven, aan te sluiten bij de boetesystematiek die ook geldt voor overtreding van de verplichting een

⁸ Kamerstukken II, 2018-2019, nr. 32 793, 339.

⁹ Zie voetnoot 1.

¹⁰ Naast Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, is paragraaf 6 van de Tabaks- en rookwarenwet, waarin enkele specifieke bepalingen over toezicht en handhaving zijn opgenomen, relevant.

rookverbod te hebben in de gebouwen van onderwijsinstellingen (hoofdstuk 7).

2. Hoofdpijnen

2.1. Type onderwijsinstellingen

In de wet worden de typen scholen en onderwijsinstellingen genoemd die rookvrij moeten worden. Dit past in het streven om een rookvrije generatie te bereiken. Het is daarbij van belang dat de norm dat het niet normaal is om rondom jongeren te roken duidelijk gesteld wordt. Zo zal het op den duur normaal worden dat men rondom een onderwijsinstelling niet rookt. Gezien de formulering van artikel 10, lid 2a, van de wet¹¹ zal het rookverbod niet voor de gehele onderwijssector gelden en sluit het niet helemaal aan bij het in pandige rookverbod dat voor *alle* vormen van onderwijs geldt, dat volgt uit artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet. Die bepaling geldt immers voor *alle* gebouwen en inrichtingen die gebruikt worden door instellingen en verenigingen voor onderwijs, waaronder ook de instellingen en verenigingen die niet onder een van de zogenoemde sectorwetten vallen.

Het rookverbod (artikel 10, lid 2a, van de wet, en daarom artikel 6.4 van het besluit) geldt voor scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs (hierna: Wpo), dat zijn alle basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs.¹² De Wet op de expertisecentra is een wet voor zowel speciaal onderwijs (denk bij wijze van voorbeeld aan onderwijs voor doven en slechthorenden) door basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, en een combinatie daarvan.¹³ Al deze scholen vallen binnen de reikwijdte van het rookverbod. De Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: Wvo) stelt regels aan voortgezet onderwijs. Het rookverbod geldt voor alle scholen waar voortgezet onderwijs wordt verzorgd.¹⁴ Artikel 2, eerste lid, Wvo bepaalt dat het voortgezet onderwijs het onderwijs is dat wordt gegeven na het basisonderwijs en na het speciaal onderwijs. Het rookverbod in het voortgezet onderwijs heeft daarmee betrekking op alle door de overheid bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs, alle ingevolge artikel 61 Wvo aangewezen inrichtingen voor andere vormen van voortgezet onderwijs en alle niet-bekostigde maar ingevolge artikel 56 Wvo aangewezen scholen waar voortgezet onderwijs wordt verzorgd. Bij het middelbaar beroepsonderwijs gaat het om instellingen als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Die zijn er in de vorm van bekostigde regionale opleidingscentra (roc's), vak-instellingen en agrarische opleidingscentra.¹⁵ Deze bekostigde onderwijsinstellingen vallen binnen de reikwijdte van het rookverbod. Tot slot geldt artikel 10, lid 2a, van de wet ook voor instellingen voor hoger onderwijs. Onder hoger onderwijs valt zowel het hoger beroepsonderwijs, als het wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In artikel 6.4 wordt verwezen naar artikel 1.8 van die wet, waarin op zijn beurt wordt verwezen naar de bijlage bij die wet; daarin zijn de bekostigde instellingen opgesomd.¹⁶ De regering trekt wat betreft het toepassingsbereik voor het hoger onderwijs de lijn door vanuit het middelbaar beroepsonderwijs. Dat wil

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, nr. 34234, 9.

¹² Artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs geeft de volgende definitie van school: een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs, tenzij het tegendeel blijkt.

¹³ Artikel 1 van de Wet op de expertisecentra geeft de volgende definitie van school: een school voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs of voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in artikel 2, tweede lid onder f, h, j, k, m of n, dan wel een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in artikel 8, eerste lid, tweede of derde volzin, tenzij het tegendeel blijkt.

¹⁴ Artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs is de definitie van school: een school voor voortgezet onderwijs, tenzij het tegendeel blijkt.

¹⁵ Artikel 1.1.1., onderdeel b van de Wet educatie en beroepsonderwijs, jo artikel 1.3.1, 1.3.2a en 1.3.3 van die wet. Niet-bekostigde onderwijsinstellingen vallen buiten het begrip 'instellingen' zoals genoemd in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

¹⁶ Artikel 18, eerste lid, van Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs: De bekostigde instellingen voor hoger onderwijs zijn de instellingen, opgenomen in de bijlage van deze wet onder a tot en met i.

zeggen dat de bijbehorende terreinen van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs rookvrij zullen moeten worden. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel I.

Niet moet worden vergeten dat het bij al deze scholen en instellingen telkens weer gaat om het *gebouw of de inrichting* die in gebruik zijn bij deze scholen en instellingen. Zoals in het hoofdstuk hiervoor uiteen is gezet, wil het enkele feit dat een instelling die naast het gewoonlijke curriculum ergens een (deel van) een opleiding of cursus komt verzorgen, niet zeggen dat daarmee die plek (congrescentrum, onderneming, of in het geval van agrarische opleidingscentra, boerderijen) of het bijbehorende terrein, uit hoofde van de tabaksregelgeving rookvrij moet worden. Daarop ziet de grondslag van artikel 10, lid 2a, van de wet eenvoudigweg niet. Net als dat niet op iedere plek waar een student zou kunnen besluiten pauze te houden, een rookverbod moet zijn ingesteld, volgt ook niet uit de wet en deze amvb dat iedere plek waar een medewerker van een instelling komt, of onderwijs gegeven wordt, automatisch onder het toepassingsbereik valt.

2.2. *Omschrijving terreinen die behoren bij een onderwijsinstelling*

Uit artikel 10, lid 2a, van de wet volgt dat bij amvb moet worden geregeld dat er een rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd op kortgezegd het terrein dat bij een school hoort. In het nieuwe artikel 6.4, eerste lid, van het besluit is dit uitgewerkt. Terreinen die behoren bij een onderwijsinstelling zijn terreinen waarover die instelling zeggenschap heeft. Het laten instellen van een rookverbod op *alle* terreinen die behoren bij een onderwijsinstelling zou in de ogen van de regering echter te ver voeren. Uitgaand van de bedoeling van artikel 10, lid 2a, van de wet, is in dit besluit daarom nader ingekaderd welke terreinen rookvrij horen te zijn. Daarnaast wordt ook toegelicht voor welke terreinen artikel 6.4 geen gevolgen heeft.

De genoemde elementen in artikel 6.4 van het besluit zijn cumulatief. Dit houdt in dat enkel als zowel de aanhef, als alle drie de elementen van toepassing zijn op het terrein, er op dat terrein het rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd. Hieronder worden de verschillende elementen besproken. Ook wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Het eerste element van de omschrijving in artikel 6.4, eerste lid, onderdeel a, is dat het gaat om de terreinen die grenzen aan de gebouwen of inrichtingen, of in directe nabijheid ervan gelegen zijn. Dit betekent dat indien een onderwijsinstelling bijvoorbeeld meerdere locaties heeft met elk één of meerdere gebouwen of inrichtingen met bijbehorende terreinen, het rookverbod op al deze terreinen zal moeten gelden. Het rookverbod geldt niet als een bijbehorend terrein niet aangrenzend is of in de directe nabijheid van een gebouw of inrichting van een onderwijsinstelling ligt.

Een tweede element is dat het alleen gaat om gebouwen of inrichtingen die worden gebruikt voor het onderwijs. Dit betekent dat het gaat om plekken waar onderwijs wordt gegeven en om de plekken die faciliteiten bieden om onderwijs te kunnen geven. Dit zijn terreinen rondom bijvoorbeeld onderwijslokalen, kantines waar leerlingen of studenten komen, gebouwen waar administratieve diensten voor studenten verzorgd worden, aula's, laboratoria met onderwijsdoeleinden, universiteitsbibliotheken, tentamenhallen, gebouwen waar studieadviseurs, studentendecanen of studentenpsychologen gevestigd zijn of sportfaciliteiten voor scholieren of studenten die voor onderwijsdoeleinden kunnen worden gebruikt. Kortom, het behelst terreinen bij gebouwen waar leerlingen of studenten komen omdat ze dienen voor onderwijs of de faciliteiten bieden die onderwijs mogelijk maken.

Een derde element komt aan bod in artikel 6.4, eerste lid, onderdeel c. Hier staat dat deze terreinen bij gebouwen of inrichtingen daadwerkelijk gebruikt worden door de onderwijsinstelling. Gebruik houdt in dit verband in dat de leerlingen of studenten,

medewerkers, leveranciers, bezoekers et cetera van de onderwijsinstelling, stelselmatig gebruik maken van het terrein. Zo is het voorstelbaar dat een braakliggend terrein waarvan duidelijk is dat het niet de bedoeling is dat er mensen komen, dat aan de omschrijving in de aanhef en onderdelen a en b voldoet, niet onder het wettelijk rookverbod valt omdat het niet in gebruik is bij de onderwijsinstelling.

Medegebruik terrein

Het terrein van een onderwijsinstelling waarop een rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd, zal in de praktijk niet altijd uitsluitend gebruikt worden door de onderwijsinstelling. Als het terrein bij de onderwijsinstelling hoort, zal er ongeacht eventueel medegebruik op het gehele terrein een rookverbod moeten worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd. Medegebruik kan voorkomen als een onderwijsinstelling bijvoorbeeld het terrein waarover die instelling zeggenschap heeft deelt met een bedrijf (bijvoorbeeld voor naschoolse opvang), en de werknemers van het bedrijf ook gebruikmaken van het terrein dat behoort bij de onderwijsinstelling.

Verschillende functies terrein

Een terrein kan verschillende functies hebben. Een deel van het terrein kan bijvoorbeeld een sportveld, fietsenstalling of parkeerplaats zijn. Of een deel wordt gebruikt door de facilitaire dienst van de onderwijsinstelling. Als in het gebouw onderwijs wordt verzorgd of het faciliteiten biedt aan leerlingen of studenten, moeten al deze delen van het bijbehorende terrein met verschillende functies rookvrij worden. Dit heeft als reden dat de norm gesteld wordt en dat het nieuwe beleid alleen werkt als er geen uitzonderingen gemaakt worden.

Open lucht

In artikel 10 van de wet in combinatie met artikel 6.4 van het besluit zijn regels gesteld aan rookverboden in gebouwen en inrichtingen, en uitzonderingen daarop. Eén uitzondering betreft de open lucht in een inrichting, zoals (niet overdekte) binnenplaatsjes, patio's, balkons, dakterrassen of daken. Over de open lucht elders zijn in de wet geen regels gesteld en is er op dit moment dus geen verplichting een rookverbod in te stellen. Zoals eerder genoemd, is het voor een goedwerkend rookverbod belangrijk dat er geen uitzonderingen worden gemaakt. Indien er toch een rookplek gefaciliteerd wordt door de onderwijsinstelling, wordt het effect van het verbod tenietgedaan. Om die reden wordt ook de uitzondering voor de open lucht van het rookverbod in gebouwen of inrichtingen die in gebruik zijn bij onderwijsinstellingen geschrapt. Deze uitzondering is opgenomen in artikel 6.2, eerste lid, onderdeel c, van het besluit. In het nieuwe artikel 6.4, tweede lid, wordt bepaald dat deze uitzondering niet van toepassing is voor de scholen en onderwijsinstellingen waar op de bijbehorende terreinen een rookverbod zal gaan gelden. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

De onderhavige amvb breidt de reikwijdte van de plekken waar een rookverbod moet worden ingesteld enkel uit naar de open lucht, voor zover dat de terreinen behorende bij kortweg schoolgebouwen betreft, en dus niet daarbuiten. Deze uitbreiding staat er niet aan in de weg dat beheerders van andere terreinen zelf kunnen besluiten ter plekke een rookverbod in te stellen, en evenmin aan de autonome verordenende bevoegdheden van de gemeente ten aanzien van de openbare ruimte. Ook lokale samenwerking tussen gemeenten en andere beheerders van plekken in de open lucht is hier mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan ondersteuning door gemeenten op het gebied van communicatie.

Terreinen waar rookverbod niet geldt

Ten slotte heeft artikel 6.4 van het besluit geen gevolgen voor terreinen die *niet* bij de onderwijsinstelling horen of die niet op de besproken elementen van toepassing zijn. Een terrein waarover de onderwijsinstelling geen zeggenschap heeft of dat niet aan een

onderwijsinstelling grenst of in de directe nabijheid ervan gelegen is, valt niet onder het toepassingsbereik van deze amvb. Een voorbeeld hiervan is een middelbare school die gebruik maakt van een sportveld aan de andere kant van de stad. In het geval dat de school daar zelf geen gebouw of inrichting heeft staan, en leerlingen of studenten en het onderwijzend personeel maken gebruik van de sportvelden en de bijbehorende faciliteiten van een lokale sportvereniging, dan valt dat sportveld niet onder het bereik van deze amvb.

Andere terreinen waar het rookverbod niet geldt zijn openbare terreinen zoals de openbare weg. Daar heeft de beheerder van de instelling voor onderwijs immers geen zeggenschap. Het kan voorkomen dat rokers direct buiten het terrein van de onderwijsinstelling in het zicht van scholieren, personeel en bezoekers gaan staan en hinder veroorzaken. Onderwijsinstellingen hebben de mogelijkheid om samenwerking aan te gaan met gemeenten om gezamenlijk dergelijke situaties te voorkomen.

3. Het rookverbod

3.1. Algemeen

Vanaf 1 augustus 2020 zullen de terreinen van de onderwijsinstellingen rookvrij zijn door op deze terreinen een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven. In het nieuwe artikel 6.4 zijn geen uitzonderingen opgenomen over bijvoorbeeld specifieke plekken, tijden, of personen waarvoor het rookverbod niet zou hoeven gelden. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat een rookverbod op het terrein van een onderwijsinstelling alleen effectief is als er geen uitzonderingen worden gemaakt.¹⁷ Dit betekent ook dat er geen rookzones op de terreinen aanwezig mogen zijn. Het is gebleken dat 'zien roken doet roken', en daarom zou een rookzone het effect van het rookvrije terrein tenietdoen. Zelfs een zone uit het zicht van de leerlingen of studenten is onwenselijk. De onderwijsinstelling faciliteert op deze manier een rookplek. Om de nieuwe norm kracht bij te zetten, is het belangrijk dat een onderwijsinstelling het roken op geen manier meer faciliteert. Zo komen leerlingen en studenten niet meer in de gebouwen en op de terreinen van de onderwijsinstelling in aanraking met roken.

¹⁷ Rozema, A. D. (2018). Schools as smoke-free zones: Implementation and the impact of outdoor school ground smoking bans at secondary schools. Enschede: Ipskamp. Zie ook <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/schools-as-smoke-free-zones-implementation-and-the-impact-of-outd>.

Om dezelfde reden moet het rookverbod op de terreinen gedurende 24 uur per dag, 7 dagen per week ingesteld en aangeduid zijn. Dit geldt ook voor het al bestaande rookverbod binnen de gebouwen van de onderwijsinstellingen. Deze verplichting houdt in dat met het instellen en aanduiden van het rookverbod de onderwijsinstelling duidelijk maakt dat het rookverbod zonder uitzondering 24 uur per dag en 7 dagen per week geldt. Zo verandert de sociale norm en is het terrein dat behoort tot een gebouw of inrichting van een onderwijsinstelling een plek waar niet gerookt wordt. De beheerder van het gebouw of de inrichting, in gebruik bij een school of instelling als bedoeld in de diverse onderwijswetten¹⁸ van de wet zal ervoor moeten zorgen dat het rookverbod op het terrein gehandhaafd wordt tijdens gebruikstijden van het gebouw en bijbehorende terrein en rondom en op tijden wanneer het gebouw bij het terrein voor andere doeleinden dan onderwijs of het bieden van faciliteiten voor studenten wordt gebruikt. Indien bijvoorbeeld een theatervereniging na schooltijd de aula van de onderwijsinstelling huurt om voor een voorstelling te repeteren, zullen ook de leden van de vereniging niet mogen roken op het terrein van de onderwijsinstelling en zal het rookverbod moeten worden gehandhaafd. Hiervoor kan de beheerder van het gebouw of de inrichting afspraken maken met de desbetreffende theatervereniging. Een schoolbestuur kan bijvoorbeeld de theatervereniging contractueel verplichten het rookverbod te handhaven tijdens de uren dat zij aanwezig zijn, en eventuele boetes van de NVWA die bij een overtreding aan de school of instelling worden opgelegd, verhalen bij de vereniging.

De verplichting van de handhaving houdt in dat het rookverbod actief gehandhaafd dient te worden en degene die zich niet aan het rookverbod houdt moet worden aangesproken. Bij handhaven past niet dat roken op het terrein wordt gedoogd en dat het roken wordt gefaciliteerd. Op tijdstippen dat noch het gebouw of de inrichting, noch het bijbehorende terrein wordt gebruikt is handhaving door de onderwijsinstelling niet verplicht. In de praktijk zal dat met name neerkomen op de avonduren en nachtelijke uren. Het in pandige rookverbod is op dat soort tijdstippen te handhaven door eenvoudigweg het gebouw te sluiten; in een gebouw waar niemand aanwezig is wordt immers niet gerookt. Dat ligt anders bij de (soms heel grote) buitenterreinen, die niet in alle gevallen afgesloten kunnen worden en waar in nachtelijke uren niet te garanderen is dat er niemand komt. Het wordt daarom proportioneel geacht dat een onderwijsinstelling geen personeel hoeft in te huren enkel om 's nachts te waken voor personen die ergens op het terrein gaan roken. De onderwijsinstelling heeft uiteraard wel de vrijheid om ook buiten de voorgenoemde momenten te handhaven.

Ten slotte moet het rookverbod gelden voor alle personen, onder andere leerlingen of studenten, medewerkers, ouders, bezoekers en leveranciers, die gebruik maken van het terrein. Dit komt overeen met het al bestaande rookverbod binnen de gebouwen en inrichtingen van de onderwijsinstellingen. Uit onderzoek blijkt dat het voor de borging van het rookvrije terrein belangrijk is dat er geen uitzonderingen gemaakt worden voor een bepaalde groep personen.¹⁹ Het is bijvoorbeeld belangrijk dat ook personeelsleden niet roken op het terrein, omdat deze een voorbeeldfunctie hebben. Uit het eerdergenoemde onderzoek blijkt dat indien het rookverbod niet voor alle personen op het terrein geldt, het effect van het verbod wordt tenietgedaan.

3.2. *Instellen, aanduiden en handhaven*

¹⁸ Zie paragraaf 2.1. en de bijbehorende voetnoten.

¹⁹ Schools as smoke-free zones, Implementation and the impact of outdoor school ground smoking bans at secondary schools. Proefschrift Andrea Rozema, 2018. Zie ook <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/schools-as-smoke-free-zones-implementation-and-the-impact-of-outd>.

Met de inwerkingtreding van deze maatregel, moet een rookverbod ingesteld, aangeduid en gehandhaafd worden op het terrein van onderwijsinstellingen. Het oppervlakte waarop het rookverbod moet gelden, wordt hiermee feitelijk uitgebreid van enkel de gebouwen en inrichtingen van de onderwijsinstelling naar zowel de gebouwen en inrichtingen van de onderwijsinstelling als het bijbehorende terrein, mits het gebouw onderwijsdoeleinden heeft of andere faciliteiten ten behoeve van het onderwijs biedt.

Er worden in deze amvb geen eisen gesteld aan de manier van het instellen, aanduiden en handhaven. Het is wel belangrijk dat leerlingen of studenten, medewerkers en bezoekers et cetera actief geïnformeerd worden over het rookverbod. De (rechts)persoon die het rookverbod moet instellen, aanduiden en handhaven kan zelf de invulling bepalen, passend bij de situatie. Een voorbeeld van een middel waarmee het rookverbod kan worden aangeduid zijn bordjes. Via het Trimbos instituut (www.rookvrijschoolterrein.nl) en Rookvrije Generatie (www.rookvrijegeneratie.nl) zijn er borden beschikbaar. Er kan ook gekozen worden voor een eigen bord of een heel andere methode. Bij handhaving kan worden gedacht aan bijvoorbeeld erop letten dat niet wordt gerookt, het niet gedogen van roken en het aanspreken van personen die roken.

3.3. Een rookvrijbeleid voor verschillende type terreinen

Er is een grote variëteit aan type terreinen in het onderwijs. Het rookvrij maken van het terrein zal dan ook niet eenduidig zijn, maar vraagt om een casus-specifieke aanpak. De duidelijkste vorm van een terrein van een onderwijsinstelling is een zichtbaar afgebakend terrein. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een basisschool met een schoolplein en een hek rondom het plein en de school. Gelet op de uitleg die daaraan in gegeven wordt, zal het gehele terrein rondom de onderwijsinstelling dat wordt afgebakend met hekken tot de school onder het bereik van artikel 6.4 vallen. Daarom zal het volledige terrein rookvrij moeten zijn. Het rookverbod dat in de gebouwen van de onderwijsinstelling geldt, wordt hiermee uitgebreid tot aan de schoolhekken.

Er zijn echter ook vele vormen van terreinen te bedenken die minder eenvoudig af te bakenen zijn. Bijvoorbeeld niet-omheinde terreinen die overlopen in de openbare weg. Een voorbeeld daarvan is een middelbare school met meerdere stukken terrein. Sommige zullen omheind zijn, anderen niet. Het terrein kan bijvoorbeeld uitkomen op een stoep, die behoort tot de openbare weg en daarmee niet behoort tot het gebouw of de inrichting van de onderwijsinstelling. Uitsluitend het terrein dat hoort bij een gebouw of de inrichting van de onderwijsinstelling waar onderwijs gegeven wordt of ondersteunende faciliteiten geboden worden voor leerlingen of studenten, moet rookvrij zijn. Dit terrein kan op verschillende manieren aangeduid worden.

Er zijn ook onderwijsinstellingen waartoe geen terrein behoort en waar de gebouwen of inrichtingen grenzen aan bijvoorbeeld de openbare weg of een privaat terrein. Een voorbeeld daarvan is een universiteitsgebouw midden in het stadscentrum, waarvan de deuren uitkomen op de openbare weg. De onderwijsinstelling heeft geen zeggenschap over de openbare weg en het is dan aan de gemeente om eventueel regels te stellen over bepaald gedrag in de openbare ruimte. Indien er geen terrein hoort bij de onderwijsinstelling, zal het rookverbod alleen gelden in de gebouwen en inrichtingen van de onderwijsinstelling (artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet), zoals dat op dit moment (2019) ook het geval is.

Een ander type terrein waarvan onderwijsinstellingen, met name in het voortgezet onderwijs, gebruik van maken, zijn sportvelden. Of deze vallen onder het rookverbod, hangt van een aantal onderdelen af. Als dat sportveld grenst aan, of in de directe nabijheid gelegen is van een gebouw dat of inrichting die gebruikt wordt door een

onderwijsinstelling, zal het sportveld rookvrij moeten zijn. Indien het sportveld niet op het terrein ligt dat grenst aan, of in de directe nabijheid is van een gebouw of inrichting van de onderwijsinstelling, maar bijvoorbeeld op een externe locatie is, en de onderwijsinstelling daar geen gebouw of inrichting heeft, zal dit terrein strikt genomen niet rookvrij hoeven zijn. Wanneer een onderwijsinstelling gebruik maakt van een parkje in de buurt van de onderwijsinstelling, bijvoorbeeld voor een sportdag, hoeft dit parkje op basis van deze amvb niet rookvrij te zijn. De onderwijsinstelling maakt gebruik van het parkje, maar het behoort niet tot een gebouw of inrichting van de onderwijsinstelling. Indien het eerdergenoemde sportveld afgelegen ligt, maar uitsluitend de betreffende onderwijsinstelling gebruik maakt van het sportveld, zal er in veel gevallen een gebouw staan dat behoort tot de onderwijsinstelling. Dit kan bijvoorbeeld een kantine of een kleedruimte zijn. In zo'n geval heeft de onderwijsinstelling een gebouw op locatie, en zal het rookverbod op dat terrein moeten gelden. Het wordt uiteraard wel aangemoedigd om alle terreinen met een onderwijsdoeleinde, of waar leerlingen of studenten komen rookvrij te maken.

Alle bovenstaande vormen van terreinen komen samen op een campus. Een campus is een bijzondere constructie waarbij meerdere terreinfuncties samenkomen. Een campus omvat één of meerdere terreinen waarop gebouwen staan. Die gebouwen hebben niet allemaal een directe onderwijsfunctie, maar kunnen bijvoorbeeld bedrijven en horecagelegenheden huisvesten. Op de campus zullen ook stukken terrein liggen die behoren tot de openbare weg. Uitsluitend de terreinen op de campus die, gezien de eerder besproken criteria, behoren bij een gebouw of inrichting van de desbetreffende onderwijsinstelling(en) en waarvan het gebouw een onderwijsdoeleinde heeft of faciliteiten biedt voor het onderwijs zullen rookvrij moeten zijn. Als bijvoorbeeld een grasveld op het terrein van een faculteit bedoeld is voor pauzerende studenten of medewerkers, moet dit grasveld rookvrij zijn. Als de onderwijsinstelling het terrein deelt met een bedrijf, het terrein behoort bij de onderwijsinstelling, het gebouw faciliteiten heeft voor studenten, zal dit terrein rookvrij ook moeten zijn. Indien er op een universiteitsterrein voornamelijk bedrijven gevestigd zijn en er geen onderwijs gegeven wordt of faciliteiten zijn voor studenten en waar studenten geen gebruik maken van die (delen) van het terrein, hoeft dit (deel) van het terrein niet rookvrij te zijn. Dit komt bijvoorbeeld voor op een high-tech campus waar veel bedrijven gevestigd zijn waar geen onderwijs gegeven wordt. Dit is alleen het geval indien het terrein exclusief door het bedrijf gebruikt wordt. In het geval dat de bedrijven het terrein delen met een gebouw van de onderwijsinstelling waar onderwijs wordt gegeven of dat faciliteiten voor studenten biedt, moet het terrein wel rookvrij zijn. Op een campus kunnen naast faculteitsgebouwen en eventuele bedrijven ook studentenwoningen zijn gevestigd. Deze woningen kunnen in eigendom zijn of beheerd worden door de universiteit, maar zijn niet in gebruik voor onderwijs, en het omliggende terrein (vaak een grasveld of perkje) is niet bij de faculteit in gebruik, maar bij de bewoners van het studentenhuus. Als niet aan alle voorwaarden genoemd in artikel 6.4, eerste lid, is voldaan, hoeft geen rookverbod te worden ingesteld. Bij een campus zal het daarom hoogstwaarschijnlijk gaan om terreinen die rookvrij moeten zijn afgewisseld met stukken terrein die niet rookvrij zijn. Hierom is het zeer gewenst dat de onderwijsinstellingen in gesprek gaan met andere partijen om ervoor te zorgen dat er een werkbare, en zo uniform mogelijke, situatie gecreëerd wordt. Uiteraard wordt het wel aangemoedigd dat eveneens de bedrijfsterreinen op de campus rookvrij worden.

4. Samenhang met andere regelgeving

Op basis van de huidige wet houdt een rookverbod in dat geen tabaksproducten mogen worden gerookt. Tabaksproducten worden in artikel 1, eerste lid, van de wet gedefinieerd als producten die geconsumeerd kunnen worden en die, al is het slechts ten dele, bestaan

uit tabak, ook indien deze genetisch gemodificeerd zijn. Het rookverbod op de terreinen van onderwijsinstellingen zal daarmee moeten gelden voor het roken van tabaksproducten. In het Nationaal Preventieakkoord zijn afspraken gemaakt over het uitbreiden van het rookverbod met het gebruik van de e-sigaret met en zonder nicotine en aanverwante producten die gezondheidsschade veroorzaken. Op het moment dat een wetswijziging over dit onderwerp in werking treedt, zal die ook consequenties hebben voor het rookverbod dat op basis van deze amvb wordt ingesteld. De onderwijsinstelling kan tot die tijd zelf aanvullende (huis)regels stellen over de producten waarvoor het rookverbod in gebouwen en op de terreinen geldt, zodat bijvoorbeeld ook het roken van e-sigaretten verboden is. Daarnaast zijn in het Nationaal Preventieakkoord afspraken gemaakt over het sluiten van rookruimtes in de (semi)-publieke sector.

5. De wijziging in Europese context

De wet en onderliggende regelgeving zijn grotendeels implementatie van Richtlijn 2014/40/EU²⁰ (hierna: Tabaksproductenrichtlijn). De Tabaksproductenrichtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Dit teneinde de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten beter te doen functioneren. Hierbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren. De richtlijn voorziet niet in totaalharmonisatie, waardoor de lidstaten de mogelijkheid hebben over een aantal onderwerpen zelf regels te stellen.²¹ Zo moedigt de Tabaksproductenrichtlijn lidstaten aan om binnen hun eigen rechtsbevoegdheid regels te stellen over rookvrije omgevingen, zoals terreinen van onderwijsinstellingen.²²

Hoewel de keuze dat er op terreinen van scholen instellingen voor onderwijs een rookverbod moet komen al gemaakt is op wetsniveau, wordt deze toelichting aangegrepen om kort in te gaan op artikel 8 van het Europees verdrag van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Een uitbreiding van een rookverbod zou kunnen worden gezien als een inmenging met de vrije ontplooiing van het privéleven. Dat geeft aanleiding tot een afweging tussen de bescherming van de vrije ontplooiing van het privéleven en het bevorderen van de gezondheid van de bevolking anderzijds.

De vigerende verplichting om rookverboden in te stellen, uit artikel 10 van de wet kan gezien worden als een inmenging in het privéleven, omdat het de zelfbeschikking van degene die wil roken beperkt. De rookverboden wordt al decennia gezien als een van de effectiefste maatregelen ter bescherming van anderen tegen gezondheidsschade door tabaksrook. Dit besluit voegt aan de bestaande rookverboden de terreinen bij scholen en instellingen voor onderwijs toe, en draagt daarmee in belangrijke mate bij aan het bevorderen en beschermen van de volksgezondheid. Niet alleen niet-rokers worden beschermd tegen tabaksrook, ook worden jonge mensen minder geconfronteerd met roken waardoor op langere termijn de rookprevalentie kan dalen. Iedere jongere die er op school van wordt weerhouden te gaan roken, is potentieel een verslaafde roker in de toekomst minder. De regering is het met de indieners van het amendement eens dat deze maatregel nodig is om de volksgezondheid te beschermen. Daartegenover staat het ongemak van leerlingen, studenten, medewerkers, leveranciers of andere bezoekers; zij mogen niet langer kiezen op het terrein te roken. In de afweging tussen dit 'het recht op keuzevrijheid' en de bescherming van de volksgezondheid, zou de volksgezondheid

²⁰ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

²¹ Zie artikel 1 van de Tabaksproductenrichtlijn voor het toepassingsbereik van die richtlijn.

²² Zie bijvoorbeeld overweging 48 van de Tabaksproductenrichtlijn.

moeten prevaleren. Het beschermen van de volksgezondheid is een van de rechtvaardigingsgronden genoemd in artikel 8, tweede lid, EVRM, die een inbreuk op het recht op privéleven kan rechtvaardigen. Ook aan de andere criteria van dat artikel is voldaan. De noodzaak tot deze maatregel is besproken in de hier voorafgaande hoofdstukken. Een minder verdergaande maatregel, bijvoorbeeld een rookverbod dat enkel geldt voor leerlingen of studenten, of een rookverbod dat uitzonderingen voor bepaalde zones mogelijk maakt, doen afbreuk aan de effectiviteit van de maatregel, zoals beschreven in paragraaf 3.1 van deze toelichting. De maatregel wordt daarom proportioneel geacht. Door deze wijziging van het besluit is de maatregel voorzienbaar bij wet. Alles bij elkaar genomen is, voor zover sprake zou zijn van een inbreuk op artikel 8 EVRM, sprake van een gerechtvaardigde inbreuk.

6. Gevolgen van de regelgeving voor de uitvoering, handhaving en de regeldruk

6.1. Uitvoering

Deze maatregel zal enkele gevolgen hebben voor de onderwijsinstellingen, de beheerders van de terreinen, en voor de rokers. Met name gedurende de eerste periode zal deze maatregel extra aandacht en inspanning van de onderwijsinstelling vergen. Voor een goede naleving zal er draagvlak moeten worden gecreëerd, niet alleen onder scholieren en studenten maar ook onder bezoekers, zoals ouders, en zal moeten worden gecommuniceerd over het rookverbod. Afhankelijk van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het rookverbod en van de doelgroep zal de handhaving tijd, kosten en werkdruk met zich meebrengen. Vooral in de beginperiode kan dat moeite kosten, met name op de instellingen in het voorgezet onderwijs waar jongeren over het algemeen beginnen met roken. Effect van deze amvb is dan ook dat aan het begin van het komend onderwijsjaar veel inzet van de scholen en instellingen en hun personeel wordt gevraagd. De verwachting is dat de benodigde inzet, net als bij rookverboden die op dit moment (2019) al gelden, na verloopt van tijd zal dalen. Onderzoek naar scholen en instellingen die vrijwillig al een rookvrijbeleid hanteren heeft laten zien dat na verloop van tijd een rookverbod op terreinen van onderwijsinstellingen normaal wordt gevonden, en daardoor minder aandacht nodig heeft.²³

23 Schools as smoke-free zones, Implementation and the impact of outdoor school ground smoking bans at secondary schools. Proefschrift Andrea Rozema, 2018.
<https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/schools-as-smoke-free-zones-implementation-and-the-impact-of-outd>

Om onderwijsinstellingen zo goed mogelijk te ondersteunen, verzorgt het Trimbos-instituut ondersteuning voor scholen om te komen tot een rookvrij schoolterrein, bijvoorbeeld via www.rookvrijschoolterrein.nl, een helpdesk, stappenplannen en vragenlijsten. Vanaf 2018 is deze ondersteuning geïntensiveerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het Trimbos-instituut wisselt *best-practices* uit en organiseert bijeenkomsten voor GGD-professionals om hen enerzijds te activeren om na te gaan welke scholen al een rookvrij terrein hebben en anderzijds om ze mee te nemen in nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast worden de ondersteuningsprogramma's aangepast, zodat ze ook door hogescholen en universiteiten gebruikt kunnen worden. De regering wil bij dezen onderwijsinstellingen aanmoedigen om gebruik te maken van de ondersteuningsprogramma's, zodat ze op een adequate manier, snel rookvrij kunnen worden.

Een mogelijk gevolg van de invoering van het rookverbod is het optreden van een zogenaamd waterbedeffect. Dit betekent dat het probleem van rokende jongeren en medewerkers zich verplaatst naar buiten het terrein van de onderwijsinstelling. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat rokers net buiten het terrein gaan staan roken, waardoor ze nog steeds in het zicht staan en niet-rokers door een rookhaag heen moeten voor ze het terrein betreden in plaats van voor ze het gebouw van de onderwijsinstelling ingaan. Daarnaast kan het zijn dat rokers bijvoorbeeld de wijk in trekken. Dit kan verschillende problemen tot gevolg hebben, zoals overlast in de wijk. Ook zou het ertoe kunnen leiden dat onderwijsinstellingen geen zicht meer hebben op hun (minderjarige) leerlingen of studenten. Echter, dit is niet per definitie een nieuw vraagstuk voor onderwijsinstellingen; ook op dit moment komt het voor dat omliggende wijken hinder ervaren van leerlingen, wanneer zij bijvoorbeeld naar de supermarkt gaan in de pauze. In overleg met betrokkenen, zoals de buurt, de gemeente en anderen wordt dan geprobeerd dit op te lossen. Ook zijn er al goede voorbeelden van onderwijsinstellingen met een rookvrijbeleid en zal er ervaring zijn opgedaan hoe deze problemen het hoofd geboden kunnen worden. Er wordt dan ook aangemoedigd dat deze onderwijsinstellingen een voorbeeldfunctie aannemen voor andere onderwijsinstellingen en dat onderwijsinstellingen ervaringen en tips met elkaar uitwisselen over het rookvrij maken van het terrein. Daarnaast kan de onderwijsinstelling samenwerking zoeken met de gemeente. De regering is van mening dat de Tabaks- en rookwarenwet in elk geval niet in de weg staat bij het treffen van lokale maatregelen door de gemeenten.

Daarnaast is het een mogelijkheid om rokers stoppen-met-rokenhulp aan te bieden. In het Nationaal Preventieakkoord is afgesproken dat uiterlijk vanaf 2020 eerstelijns stoppen-met-rokenprogramma's vrij gesteld worden van het eigen risico bij gecontracteerde zorgaanbieders. Onderwijsinstellingen kunnen rokende medewerkers en leerlingen et cetera, indien gewenst, attenderen op deze nieuwe maatregel of de rokers wijzen op stoppen-met-rokenzorg via bijvoorbeeld www.ikstopnu.nl.

6.2. Handhaving

De NVWA is aangewezen als toezichthouder voor de tabaks- en rookwarenregelgeving, en houdt daarom ook toezicht op de naleving van dit rookverbod. Het is aan de NVWA om te prioriteren en de wijze vast te stellen waarop zij haar toezicht inricht.

De NVWA heeft in de UHT (uitvoering en handhavingstoets) aangegeven dat het besluit handhaafbaar en uitvoerbaar is. Het besluit betekent een uitbreiding van het reeds bestaande toezicht op het rookverbod. Om ook toezicht op deze uitbreiding van het rookverbod te houden, dienen nieuwe inspectiemethoden en activiteiten ontwikkeld te worden en acht de NVWA het nodig beleidsregels op te stellen. De uitbreiding van het rookverbod vergt daarmee binnen de NVWA extra werkzaamheden, waardoor meer capaciteit in de voorbereiding en de uitvoering nodig is vanaf 2020.

De NVWA geeft aan dat het conceptbesluit het inrichten van rookruimtes in de onderwijsinstelling en op de eigen terreinen niet in de weg staat. Dat zou, aldus de NVWA mogelijk tot gevolg kunnen hebben dat onderwijsinstellingen aan de wettelijke vereisten van het rookverbod voldoen, maar er in feite geen sprake is van een rookvrije schoolomgeving. Om dit te voorkomen wordt aanbevolen de uitzondering van rookruimtes op het rookverbod te laten vervallen voor de aangewezen onderwijsinstellingen. In het Nationaal Preventieakkoord is de afspraak gemaakt dat dat rookruimtes in de (semi)-publieke sector uiterlijk juli 2022 worden verboden. Gezien dit voornemen wordt geen noodzaak gezien om het afschaffen van rookruimtes in onderwijsinstellingen versneld te regelen.

De NVWA geeft aan dat in veel gevallen terreinen die rondom een onderwijsinstelling liggen niet onder de definitie vallen van het terrein zoals geformuleerd in de amvb, waardoor de NVWA dáár niet kan handhaven. Die constatering is juist. De onderwijsinstelling kan in zo'n geval samenwerking zoeken met de gemeente, de particulier of het bedrijf waarvan het terrein is. De wet staat gemeenten niet in de weg om lokaal maatregelen te treffen ten aanzien het rookvrij maken van gebieden. Tot slot is een opmerking van de NVWA over de leesbaarheid/toegankelijkheid van het artikel aangegeven om de artikeltekst te vereenvoudigen.

6.3. *Regeldruk*

De regelgeving zal met name gevolgen hebben voor de regeldruk van bekostigde scholen en onderwijsinstellingen. Deze scholen behoren tot de publieke sector²⁴. Er zijn in Nederland ongeveer 6800 scholen in het primair onderwijs, 635 scholen in het voortgezet onderwijs, 66 scholen in het middelbaar beroepsonderwijs, 36 hogescholen en 14 universiteiten. De regelgeving zal ook gevolgen hebben voor de regeldruk in het bedrijfsleven²⁵. Het gaat dan om de niet-bekostigde scholen en onderwijsinstellingen in het primair onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Het gaat om ongeveer 100 onderwijsinstellingen.

De scholen en onderwijsinstellingen dienen het rookverbod aan te duiden, in te stellen en te handhaven. Naast de aanduiding zal ook het creëren van draagvlak en het communiceren over het rookverbod tot regeldrukkosten leiden. De beheerder is vrij om te kiezen hoe het rookverbod op de terreinen wordt aangeduid. Een voorbeeld is het gebruik van een bord of sticker. Deze zijn bij de Gezonde School al vanaf € 6,- beschikbaar. De grote borden kosten € 55,- per stuk. Omdat er geen eisen gesteld zijn aan de manier van aanduiden, kan de beheerder ook een andere optie kiezen. Naar verwachting zullen bij aanvang van de invoering van het rookverbod de kosten hoger liggen en naar verloop van tijd dalen.

24 Conform de definities zoals opgenomen in het Handboek Meting Regeldrukkosten https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

25 Conform de definities zoals opgenomen in het Handboek Meting Regeldrukkosten https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

De eenmalige kosten voor de onderwijsinstellingen worden geschat op € 1.500,- tot € 100.000,- per onderwijslocatie, afhankelijk van het type onderwijs, de grootte van de locatie en de concrete invulling van zaken zoals communicatie en handhaving. De structurele kosten, met name kosten voor handhaving, worden geschat op € 1.500,- tot € 10.000,- per jaar per onderwijslocatie, afhankelijk van het type onderwijs, de grootte van de locatie, et cetera. Deze kosten zullen naar verwachting in de loop van tijd dalen, omdat het op den duur normaal wordt dat men rondom een onderwijsinstelling niet rookt.

Tot op heden werden er geen wettelijke maatregelen genomen om een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven op schoolterreinen. Uit eerdergenoemde cijfers van het Mulier Instituut blijkt dat nog een te laag aantal scholen een rookvrij terrein creëren als het aankomt op zelfregulering. In het Nationaal Preventieakkoord is gekozen voor een breed pakket aan maatregelen om het gebruik van tabaks- en aanverwante producten op meerdere manieren te ontmoedigen en een rookvrije generatie te realiseren. De invoering van een rookverbod op het terrein dat behoort bij de onderwijsinstelling is bij amendement opgenomen in de Tabaks- en rookwarenwet en is een van de maatregelen die in het Nationaal Preventieakkoord is opgenomen. Een alternatief op de maatregelen die gepresenteerd zijn in het Nationaal Preventieakkoord, dat wellicht minder belastend is voor de regeldruk, is een rookverbod voor jongeren. Voor een algeheel rookverbod voor jongeren is echter politiek en maatschappelijk gezien niet voldoende draagvlak.

De ATR constateert dat enerzijds de amvb geen eisen stelt aan de manier van het instellen, aanduiden en handhaven van het verbod, maar anderzijds er een vrij specifieke invulling van de wijze van aanduiding van het rookverbod is gegeven. Ook ziet de ATR dat er uitsluitend eenmalige kosten voor aanschaf borden is opgenomen in de regeldrukparagraaf en dat zaken zoals tijdsbeslag voor besluitvorming, de handhaving van het verbod en overige communicatie ontbreken. Naar aanleiding hiervan is de paragraaf over uitvoering verhelderd, en de paragraaf over regeldruk aangevuld.

7. Sanctionering

De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en kan inspecties uitvoeren bij scholen en instellingen voor onderwijs, net als voor het in pandige rookverbod. Bij overtreding van artikel 6.4 van het besluit kan de NVWA overgaan tot handhaving, wat kan resulteren in het opleggen van een bestuurlijke boete. In het geval er een boete wordt opgelegd zal die terecht komen bij de rechtspersoon die verantwoordelijk is voor het instellen, aanduiden en handhaven van het rookverbod zoals bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet. Aan individuen die het rookverbod overtreden zal door de NVWA dus geen boete worden opgelegd; daartoe zijn ze niet bevoegd.

Er wordt aangesloten bij dezelfde systematiek die gehanteerd wordt bij het overtreden van het rookverbod binnen onderwijsinstellingen. Er is geen reden om een overtreding van de verplichting om een rookverbod in te op het bijbehorende terrein worden als minder ernstig te zien dan een overtreding van de verplichting *in* het gebouw een rookverbod in te stellen. Zoals eerder beschreven wordt het gebied waarop het rookverbod van kracht is in feite uitgebreid van enkel in de gebouwen van de onderwijsinstelling naar zowel binnen de gebouwen als op de terreinen die behoren bij de gebouwen van de onderwijsinstelling. Daarom wordt een overtreding op het terrein hetzelfde ingeschaald als een overtreding in het gebouw van een onderwijsinstelling. De maximale boete op een overtreding van artikel 6.4 is daarmee een bedrag bedraagt dat gelijk is aan een geldboete van de vierde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht; en in categorie D van de bijlage bij de wet, is uitgewerkt welke bedragen gehanteerd worden bij een eerste overtreding of bij recidive. Momenteel (2019) bedraagt dat € 600,- voor een

eerste overtreding en € 1.200,- voor een eerste geval van recidive.

8. Consultatie

Via de website waarop conceptregelgeving ter consultatie wordt aangeboden is van 6 juni 2019 tot en met 19 juli 2019 aan een ieder de mogelijkheid geboden te reageren op dit voorstel en de bijbehorende memorie van toelichting.²⁶ Er zijn in totaal 72 reacties binnengekomen van organisaties en particulieren. De organisaties zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, scholen en schoolraden, UMC's en een organisatie die tabaksproducten verkoopt. Bij de consultatie is aangegeven dat bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, rekening wordt gehouden met artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

Het merendeel was positief over het doel van het voorstel van het besluit rookvrije schoolterreinen en het streven naar een rookvrije generatie. In de reacties wordt benoemd dat rookvrije schoolterreinen bijdraagt aan het voorkomen dat jongeren beginnen met roken en het aantal rokers terugdringt. Deze reacties zijn afkomstig van onder andere gezondheidsorganisaties, burgers, scholen en schoolraden.

Een enkeling ziet graag een uitbreiding naar andere omgevingen waar veel kinderen komen, zoals speeltuinen, sportverenigingen en parken. In het Nationaal Preventieakkoord zijn afspraken gemaakt over het rookvrij maken van omgevingen waar veel kinderen komen. In 2020 zijn alle kinderboerderijen rookvrij, in 2025 zijn alle speeltuinen en sportterreinen rookvrij.

In een klein aantal reacties komt terug dat dit voorstel te ver gaat en dat het niet aan de overheid is om bij wetgeving leefstijlgedrag af te dwingen. Het kabinet ziet roken echter niet als leefstijl, maar als een ernstige verslaving, met ernstige gevolgen. Het is daarom van uiterst belang dat wordt voorkomen dat jongeren beginnen met roken en verslaafd raken. Een rookverbod op schoolterreinen draagt hieraan bij.

In de concepttoelichting was de verplichting van het instellen, aanduiden en handhaven 24 uur per dag en 7 dagen per week opgenomen. In een derde van de reacties kwam naar voren dat het rookverbod handhaven op het schoolterrein 24 uur per dag, 7 dagen per week niet haalbaar is. Er wordt aangegeven dat dit extra capaciteit, personeel en middelen vraagt. Deze reacties zijn afkomstig van scholen van verschillende sectoren en schoolraden. De regering vindt het belangrijk dat rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid van wetgeving, waarbij rekening wordt gehouden met regeldruk en (administratieve) lasten. Daarom is er een onderscheid gemaakt tussen de verplichting een rookverbod in te stellen en aan te duiden, en de verplichting het te handhaven. Het instellen en aanduiden dient nog wel 24 uur per dag en 7 dagen per week te gebeuren. Scholen zullen met het instellen en aanduiden dus wel moeten communiceren dat er 24 uur per dag en 7 dagen per week een rookverbod geldt. De verplichting te handhaven geldt tijdens en rondom reguliere openingstijden en op tijden wanneer het gebouw of het terrein voor andere doeleinden dan onderwijs of het bieden van faciliteiten voor studenten in gebruik wordt gegeven. In het geval dat bijvoorbeeld buurtkinderen buiten openingstijden op het bijbehorende terrein spelen, geldt de handhavingsverplichting niet; de onderwijsinstelling heeft daar immers niet altijd (bijvoorbeeld als het terrein niet is afgesloten) controle over. Echter, wanneer bijvoorbeeld de onderwijsinstelling het gebouw verhuurt aan een derde, bijvoorbeeld voor een theatervoorstelling, geldt de handhavingsverplichting wel. Op deze manier wordt

26 <https://www.internetconsultatie.nl/rookvrijeschoolterreinen>.

voorkomen dat er peuken belanden op de grond waar kinderen of jongeren de volgende dag aan worden blootgesteld, of dat afbreuk wordt gedaan aan de eenduidige communicatie over het rookverbod. In de praktijk zal deze wijziging in de verplichting van de handhaving naar verwachting niet leiden tot een ander resultaat, omdat ook op basis van de geconsulteerde versie van de amvb uitsluitend tijdens reguliere openingstijden actieve handhaving werd verwacht.

In een deel van de reacties werd gesproken over het waterbedeffect. Dit houdt in dat leerlingen en studenten zich verplaatsen van het schoolterrein naar daar buiten. In reacties wordt aangegeven dat men bang is dat dit leidt tot overlast in de wijk. Scholen kunnen in dat geval samenwerking zoeken met de gemeente. Daarnaast kunnen scholen bij het Trimbos-Instituut en op www.rookvrijschoolterrein.nl terecht voor ondersteuning bij ingewikkelde vraagstukken.

Uit de internetconsultatie is gebleken dat de definitie van terreinen zoals in de toelichting geformuleerd, ertoe leidt dat niet alleen medische faculteiten, maar ook terreinen van academische ziekenhuizen waar onderwijs wordt gegeven aan het rookverbod dienen te voldoen. Dit is een onbedoeld neveneffect van het reguleren van de terreinen van universiteiten. Uit gesprekken met umc's is gebleken dat er draagvlak is bij de umc's om deze terreinen niet uit te zonderen van het rookverbod zoals beschreven in deze amvb. Daarom is besloten om de definitie van terreinen niet aan te passen. Eerder zijn in het Nationaal Preventieakkoord afspraken gemaakt over rookvrije zorg. Dit houdt in dat in 2025 alle ziekenhuizen, aangesloten bij de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) of Nederlandse Vereniging Ziekenhuizen (NVZ), rookvrij zijn. Met deze amvb wordt de afspraken betreffende de umc's versneld.

9. Inwerkingtreding

Rekening houdend met het begin van het nieuwe school- en collegejaar, is het voornemen deze maatregel op 1 augustus 2020 inwerking te laten treden. Voor het hoger onderwijs betekent dit een afwijking van de vaste verandermomenten van één maand. Dit acht de regering gerechtvaardigd omdat verschillende data voor inwerkingtreding de communicatie over het rookverbod, zowel richting het onderwijsveld als van het onderwijsveld richting leerlingen, studenten, medewerkers, enzovoorts geen goed zou doen (Ar 4.17, vijfde lid, onderdeel a). Een zo soepel mogelijke invoering van het rookverbod, dat voor sommige scholen of instellingen voor onderwijs toch al een uitdaging zal worden, is gebaat bij duidelijkheid daar waar het kan. Eén datum van inwerkingtreding helpt daarbij.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel 6.4, eerste en tweede lid

Met artikel I wordt het Tabaks- en rookwarenbesluit gewijzigd door een nieuw artikel in te voegen. Het nieuwe artikel 6.4 is opgebouwd uit drie leden. Allereerst wordt met artikel 6.4, eerste lid, de verplichting in het leven geroepen om een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven op, kortgezegd, een terrein van een school of onderwijsinstelling. In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting, is uitgebreid ingegaan op de beleidsmatige overwegingen ten aanzien van de afbakening van deze terreinen.

Uit de aanhef van artikel 6.4 volgt dat degene die momenteel (op basis van artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet) het rookverbod in een gebouw of inrichting waar onderwijs wordt gegeven handhaaft - in de praktijk veelal de instelling of vereniging voor onderwijs zelf - ook degene is die de verplichting heeft om op de bijbehorende terreinen het rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven. Uit deze aanhef, en uit de onderdelen a, b en c volgen enkele nuanceringen op deze verplichting.

In de eerste plaats gaat het om de terreinen die horen bij de gebouwen en inrichtingen van de scholen instellingen die genoemd worden een van de wetten over de verschillende onderwijssectoren. Artikel 10, lid 2a, van de wet verwijst naar de sectorwetten voor het onderwijs. Zoals in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting isesignaleerd, valt deze verplichting niet geheel samen met de verplichting voor in pandige rookverboden die volgt uit artikel 10, tweede lid, onderdeel b, van de wet. Die bepaling geldt immers voor alle gebouwen en inrichtingen die gebruikt worden door instellingen en verenigingen voor onderwijs, waar ook de instellingen en verenigingen die niet onder een van de sectorwetten onder vallen. De grondslag voor artikel 6.4 van dit besluit is niet artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet, maar het nieuwere artikel 10, lid 2a. Voor de duidelijkheid is ervoor gekozen in het besluit iets specifieker te verwijzen naar de verschillende onderwijswetten. De verplichting een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven op de omschreven terreinen, geldt voor de beheerder van de gebouwen en inrichtingen van scholen en instellingen die vallen onder de omschrijving van 'school' in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs²⁷, artikel 1 van de Wet op de expertisecentra²⁸, artikel 1 van de Wet op het voorgezet onderwijs, en de omschrijving van 'instelling' in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 1.8, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Zie verder paragraaf 2.1. van het algemeen deel van de toelichting.

Terreinen die behoren bij een onderwijsinstelling zijn terreinen waarover die instelling zeggenschap heeft, maar niet alle terreinen waarover een instelling zeggenschap heeft, valt onder de verplichting een rookverbod in te stellen. Een tweede nuancering, genoemd in onderdeel a van artikel 6.4, betreft namelijk dat het gaat om de terreinen die grenzen aan het gebouw of de inrichting - dat zal in de meeste gevallen zo zijn - of in de directe nabijheid daarvan gelegen zijn, bijvoorbeeld aan de overkant van de straat. Het enkele feit dat er een pad, fietspad of straat tussen het gebouw en het bijbehorende terrein ligt, wil

²⁷ Het verbod op grond van artikel 10, lid 2a, van de wet geldt echter niet voor basisscholen die uitsluitend zijn bestemd voor kinderen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, omdat deze vorm van onderwijs in artikel 7 Wpo is uitgezonderd van de reikwijdte van die wet.

²⁸ Het verbod op grond van artikel 10, lid 2a, van de wet geldt echter niet voor scholen in het speciaal onderwijs die uitsluitend zijn bestemd voor kinderen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, omdat deze vorm van onderwijs in artikel 7 Wet op de expertisecentra is uitgezonderd van de reikwijdte van die wet.

dus niet zeggen dat er op dat terrein geen rookverbod hoeft te gelden. Daar staat tegenover dat een verderop gelegen terrein dat weliswaar in eigendom is van een school of instelling maar waar geen gebouw op gelegen is dat wordt gebruikt voor onderwijsactiviteiten valt daarmee niet onder het toepassingsbereik van dit artikel.

Voorts gaat het – zie onderdeel b – om de terreinen die horen bij de gebouwen en inrichtingen die in gebruik zijn *voor onderwijs*. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat niet beoogd is daadwerkelijk ieder terrein bij een ‘willekeurig’ gebouw hoort dat in eigendom bij een onderwijsinstelling, onder het artikel te laten vallen. Met name hogescholen en universiteiten hebben diverse gebouwen die niet ten behoeve van onderwijs worden gebruikt, maar bijvoorbeeld enkel een kantoorfunctie hebben. Ook een terrein rondom gebouw waarin bijvoorbeeld een bedrijf dat onderzoek doet is gevestigd, valt buiten het bereik van het artikel.

Een volgende nuancering betreft de het ‘gebruiskriterium’ in onderdeel c van het nieuwe artikel. Op een terrein dat weliswaar naast een gebouw ligt dat in gebruik is voor onderwijs, maar wat niet door die school wordt gebruikt, hoeft geen rookverbod te worden ingesteld. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een verzamelgebouw waarin een school is gevestigd. Als de school enkel van de helft van het omliggende terrein gebruik mag maken om daar leerlingen te laten pauzeren, is het uitsluitend deze helft die rookvrij moet zijn.

Een laatste nuancering op de verplichting een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven, is te vinden in het tweede lid van artikel 6.4. In paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting is besproken dat niet verwacht wordt dat er actief gehandhaafd wordt op het rookverbod op tijdstippen dat zowel het gebouw of de inrichting, als de bijbehorende terreinen, niet in gebruik zijn. Een verplichting om te allen tijden actief te handhaven, en daarmee bijvoorbeeld personeel in te stellen dat over het terrein loopt op tijdstippen dat zich daar niemand bevindt, schiet wellicht zijn doel voorbij. Deze tijdstippen zijn dan ook uitgezonderd; de verplichting te handhaven geldt bijvoorbeeld ‘s nachts niet. Enkel handhaven tijdens officiële openingstijden zou soms te beperkt zijn. Uitdrukkelijk is dan ook beoogd uit te gaan van de tijden waarop geen *gebruik* wordt gemaakt van zowel de school als het schoolterrein. Het is daarbij niet relevant wie er gebruik maakt van de gebouwen of de terreinen, de school zelf, of een organisatie die in de avonden een lokaal huurt, etc. Het tweede lid gaat enkel op als zowel het gebouw als het bijbehorende terrein verlaten zijn.

Artikel 6.4, derde lid

Een algemene uitzondering op het rookverbod als bedoeld in artikel 10 van de wet geldt bijvoorbeeld op binnenplaatsjes, patio’s, balkons, dakterrassen of daken. Dat is namelijk ‘open lucht’ in een gebouw of inrichting (zie artikel 6.2, eerste lid, onderdeel c, van het besluit, in combinatie met artikel 10, eerste lid, van de wet). Een dergelijke uitzondering voor patio’s, dakterrassen en dergelijke bij onderwijsinstellingen zou in tegenspraak zijn met het rookverbod dat door artikel 6.4 op de terreinen behorend bij de gebouwen en inrichting van de genoemde onderwijsinstellingen geïntroduceerd wordt. De doelstelling van deze amvb, zo is te lezen in paragraaf 3.1 en 3.2 van het algemeen deel van de toelichting, is immers een *algeheel* rookverbod op die terreinen.

Om te voorkomen dat de uitzondering voor deze ‘open lucht’ van toepassing zou zijn op een patio van een onderwijsinstelling, wordt in het tweede lid van artikel 6.4 geregeld dat deze uitzondering op de verplichting een rookverbod in te stellen de ‘open lucht’, niet geldt in het geval van onderwijsinstellingen. Bij de genoemde scholen en andere instellingen voor onderwijs zal daarmee een algeheel rookverbod moeten gelden, zonder uitzonderingen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat deze ‘uitzondering op de uitzondering’ in artikel 6.4, derde lid, van het besluit, geen invloed heeft op de andere

gebouwen en inrichtingen die rookvrij moeten zijn (genoemd in artikel 10 van de wet), of de uitzondering voor open lucht in *die* gebouwen (genoemd in artikel 6.2 van het besluit).

Artikel II

Met de wijzigingsopdracht in artikel II wordt de grondslag voor artikel 6.4 van dit besluit toegevoegd aan categorie D van de bijlage behorende bij de wet.

De bijlage bij de wet betreft de uitwerking van de maximale bestuurlijke boetes die kunnen worden opgelegd voor overtreding van een van de bepalingen van, of op grond van de wet. In artikel 11b van de wet is geregeld dat voor overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 10 een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Overtreding van artikel 6.4 is daarmee bestuurlijk beboetbaar, aangezien artikel 6.4 is gebaseerd op artikel 10, lid 2a, van de wet. Voor de *maximale* boete die kan worden opgelegd, is voor deze overtredingen aangesloten bij het Wetboek van strafrecht. In artikel 11b, tweede lid, onderdeel b, van de wet is namelijk bepaald dat de hoogte van de te betalen geldsom ten hoogste een bedrag bedraagt dat gelijk is aan een geldboete van de vierde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht.

In de bijlage bij de wet is dit vervolgens nader uitgewerkt door verschillende bedragen die als boete kunnen worden opgelegd vast te stellen; voor eenmalige overtredingen en voor gevallen van recidive. Overtreding van de verplichting tot het instellen, aanduiden en handhaven van een rookverbod op een terrein van een onderwijsinstelling zal beboet kunnen worden volgens dezelfde systematiek als van de verplichting tot het instellen, aanduiden en handhaven van een rookverbod *in* een gebouw van een onderwijsinstelling. Daartoe moet de bijlage bij de wet gewijzigd worden. Ingevolge artikel 11c, tweede lid, van de wet, kan dat bij amvb.

Artikel III

Inwerkingtreding is voorzien op 1 augustus 2020.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

P. Blokhuis