

Vergaderjaar 2009–2010

32 011

Tabaksbeleid

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2009

In navolging van de invoering van de rookvrije werkplek in 2004 is deze sinds 1 juli 2008 ook doorgevoerd in de sectoren horeca, sport en kunst/cultuur die tot dan toe nog waren uitgezonderd. In mijn brief van 16 december 2008¹ waarin ik uw Kamer informeerde over de voortgang en knelpunten in relatie tot de rookvrije horeca heb ik toegezegd de ontwikkelingen rond de horeca nauwgezet te zullen volgen. Om hier invulling aan te geven heb ik een aantal onderzoeken uitgezet:

- 1) Onderzoek naar het effect van de invoering van de rookvrije horeca op diverse aspecten, bekeken over een periode van in ieder geval twaalf maanden vóór en twaalf maanden na de invoering van de maatregel. Dit onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek. Regioplan maakte hierbij gebruik van onder meer een tweetal onderzoeken die eind 2008 zijn uitgevoerd en die medio 2009 herhaald zijn:
 - a. Onderzoek naar de economische effecten van de rookvrije horeca dat TNS NIPO heeft uitgevoerd;
 - b. Quick scan naar gemeenten en de rookvrije horeca dat Intraval heeft uitgevoerd.
- 2) Onderzoek naar de gevolgen van het rookvrij maken van Nederlandse coffeeshops door het Trimbos-instituut.

Deze vier onderzoeken zijn inmiddels afgerond en bied ik u hierbij aan (bijlage 1, 2, 3 en 4).² De voornaamste conclusies en uitkomsten licht ik hieronder toe. Aan het eind van de brief vat ik mijn indruk van deze bevindingen kort samen.

1. Conclusies rapportage één jaar rookvrije horeca

Het onderzoek heeft zich toegespitst op drie deelgebieden: gezondheid, invoering en naleving en economische effecten.

Rookvrije werkplek in de horeca – gezondheid

De invoering van de rookvrije horeca had primair tot doel om werknemers in de horeca een rookvrije werkomgeving te bieden. Metingen van het

¹ TK, vergaderjaar 2008–2009, 22 894, nummer 206.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

RIVM in opdracht van de VWA laten zien dat de luchtkwaliteit in de horeca na de invoering aanzienlijk is verbeterd. Zo is de concentratie fijn stof na de invoering negen keer lager dan daarvoor. De rookvrije horeca heeft daarmee een positieve invloed gehad op de blootstelling van horecawerknemers (en secundair bezoekers) aan tabaksrook. Horecawerknemers hebben dus een gezondere werkomgeving gekregen. Daarnaast heeft de invoering van de rookvrije horeca positieve effecten gehad op het rookgedrag: rokers zijn vaker gestimuleerd een stoppoging te ondernemen en deze stoppogingen zijn ook vaker succesvol geweest. Tot slot valt op dat er geen verplaatsing van het rookgedrag plaatsgevonden; rokers zijn thuis niet méér gaan roken. De daadwerkelijke (lange termijn) effecten op de gezondheid van werknemers (en bezoekers) zijn slechts één jaar na invoering lastig vast te stellen. In het buitenland zijn positieve effecten gerapporteerd op het aantal (ziekenhuisopnames voor) hartaanvallen: zo daalden deze in Schotland na de invoering van «smoke free public places» met zo'n 17%. Voor de Nederlandse situatie zijn hierover geen specifieke cijfers beschikbaar.

Invoering en naleving

Een aanzienlijk deel van de horecaondernemers heeft aanpassingen aan de horecagelegenheid gedaan om aan de bepalingen van de Tabakswet te voldoen: 72% beschikt over een rookvoorziening (binnen en/of buiten). Van deze horecagelegenheden heeft 38% een rookruimte binnen en 85% heeft buiten een voorziening (terras, tuin, asbakken of afdakjes). Slecht een klein deel van de ondernemers is van plan om komend jaar nog aanpassingen te doen in hun horecagelegenheid.

In de herfst van 2008, de winter van 2008/2009 en het voorjaar van 2009 lag de naleving voor de gehele horeca op respectievelijk 93, 90 en 85%. Als gekeken wordt naar de resultaten van representatieve observaties door bureau INTRAVAl in opdracht van de VWA¹ blijkt dat in de winter van 2008/2009, het voorjaar 2009, de zomer 2009 en het najaar van 2009 geen rokers zijn aangetroffen in respectievelijk 94, 97, 96 en 95% van de horecagelegenheden. Als gekeken wordt naar de deelsectoren valt op dat bij restaurants, cafetaria's, hotels en recreatie, sportkantines en kunst/cultuur er nauwelijks veranderingen zijn: daar blijft het percentage gelegenheden waar geen rokers en geen asbakken zijn waargenomen zeer hoog (tussen 97 en 100%). Bij cafés en discotheken is er een daling waarneembaar van het percentage cafés en discotheken waar geen rokers (van 83 naar 73%) en geen asbakken (van 83 naar 69%) zijn waargenomen. De daling is het grootst bij cafés waar tijdens de observatie maar één personeelslid aanwezig was (bij een aanzienlijk deel daarvan zal het gaan om eenmanszaken). De meest voor de hand liggende verklaringen voor deze dalingen zijn de uitspraken van de gerechtshoven in Den Bosch en Leeuwarden en mijn beslissing in reactie daarop om de handhaving voor horeca zonder personeel voorlopig op te schorten.

De invoering van de rookvrije horeca heeft voor zowel horecaondernemers als gemeenten een aantal knelpunten meegebracht. Horecaondernemers geven de omzetsdaling en de onwil van klanten aan. De mate waarin de ondernemers knelpunten ervaren is in 2009 lager dan het jaar ervoor. Het percentage ondernemers dat positieve gevolgen van de rookvrije horeca ervaart is bij de cafés en restaurants gestegen, en bij discotheken gedaald.

Gemeenten ervaren knelpunten ten aanzien van geluidsoverlast van rokende horecaklanten en problemen met het straatgezicht. Ook rapporteren zij knelpunten rond terrasvergunningen voor de winter, rookruimtes in kleine horeca en de naleving. De mate waarin gemeenten knelpunten ondervinden is voor 2009 nagenoeg gelijk aan 2008.

¹ VWA en IntraVal: Factsheet inventarisatie naleefniveau rookvrije horeca najaar 2009. Zie www.vwa.nl.

Economische effecten

Halverwege het jaar 2007 daalden de winstmarges in de horecasector en die lijn zet zich door in negatieve omzetontwikkelingen in 2008 en 2009. Hoewel de gemiddelde horecabezoeken en de gemiddelde bestedingen per horecabezoek een redelijk stabiel beeld vertonen, worden in de gehele sector omzetsdalingen gerapporteerd. Opvallend is dat in de zomer van 2009 een kleiner percentage cafés een omzetsdaling meldt dan eind 2008. Voor de sectoren restaurants en discotheken is dit juist andersom. Het aantal werknemers of grootte in oppervlakte in de totale horeca heeft geen verband met omzetontwikkelingen. Ook het hebben van een rookvoorziening heeft geen effect op de omzetontwikkeling; ondernemingen met een rookvoorziening ervaren vergelijkbare omzetontwikkelingen ten opzichte van gelegenheden zonder rookvoorziening. Wel is het zo dat horecagelegenheden met een rookvoorziening iets vaker een omzetsstijging melden dan horecagelegenheden zonder rookvoorziening. Specifiek voor de sector cafés valt op dat medio 2009 een kleiner percentage omzetsdalingen meldt dan eind 2008. Ook lijken de gemelde dalingen kleiner te zijn in 2009 dan in 2008: er worden in 2009 door cafés minder vaak omzetsdalingen gemeld van 20% of meer. Wel noemen cafés de rookvrije horeca nog vaker als oorzaak voor omzetsdalingen dan de economische omstandigheden. De afname van het percentage cafés dat omzetsdalingen meldt, doet zich vooral voor bij cafés kleiner dan 200 vierkante meter en bij cafés met minder dan zeven werknemers. Meer dan de helft van de cafés rapporteert in 2009 geen knelpunten rond de invoering van de rookvrije horeca. In 2008 was dat 27%. Als gekeken wordt naar rookvoorzieningen valt op dat 85% van de cafés zegt een rookvoorziening te hebben.

De ontwikkelingen in de horecasector zijn niet uniek; uit analyse blijkt dat de horecasector geen afwijkende ontwikkelingen heeft doorgemaakt in vergelijking met andere sectoren of de gehele economie. De stijging van het aantal faillissementen in de horeca is ook vergelijkbaar met andere sectoren. Vanuit bedrijfseconomische aspecten, macro-economische ontwikkelingen en vergelijkingen met andere sectoren, lijkt het erop dat de recessie meer invloed heeft gehad op de omzet in de horeca, dan de invoering van het rookbod. Het consumentenvertrouwen blijkt sterk samen te hangen met de omzetontwikkelingen in de totale sector. Horeca-ondernemers zelf noemen ook in toenemende mate de economische crisis als oorzaak van de omzetsdalingen.

2. Conclusies rapport gevolgen coffeeshops rookvrije horeca

Het onderzoek heeft zich toegespitst op vier deelgebieden: invoering en naleving, overlast, gezondheidsaspecten en financiële gevolgen.

Invoering en naleving

Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer 70% van de coffeeshops maatregelen heeft genomen om te voldoen aan de eisen uit de Tabakswet. Dit percentage komt redelijk overeen met het percentage cafés dat de rookvrije horeca goed naleeft. Ongeveer de helft van de coffeeshops die maatregelen genomen heeft, koos voor het creëren van een rookruimte. Daardoor bestaat nog steeds de mogelijkheid om joints met tabak te roken, waardoor de sfeer en functie van de coffeeshop gewaarborgd blijft. Een kleiner deel koos voor een ander alternatief (bijvoorbeeld tabaksvervangers, verdamper of pure joints) of heeft de coffeeshop omgebouwd tot afhaaloket. Ongeveer 30% heeft (nog) geen maatregelen genomen en staat in sommige gevallen het roken nog (oogluikend) toe. Verder blijkt dat enkele kleine coffeeshops, die geen maatregelen hebben getroffen, ervoor kiezen te wachten tot de regels naar eigen zeggen duidelijker zijn. De geïnterviewde coffeeshopeigenaren en gemeenteambtenaren signa-

leren een toegenomen verkoop op straat en via illegale verkooppunten. Onduidelijk is in hoeverre dit samenhangt met het rookverbod aangezien dit de verkoop en het aantal verkooppunten niet beperkt heeft. Daarnaast geeft de helft van het aantal onderzochte coffeeshops aan dat de overlast na invoering van de rookvrije horeca gestegen is, bijvoorbeeld het roken en blowen op straat en buiten voor de coffeeshop rondhangende groepjes mensen.

De geïnterviewde gemeenteambtenaren bevestigen dit beeld echter niet en geven aan dat de gemelde overlast rondom de coffeeshops veel lager is dan bij de reguliere horeca.

Gezondheidsaspecten

Een aantal coffeeshops zag zich door de invoering van de rookvrije horeca genoodzaakt over te stappen op een zogenaamde loketfunctie. Dat heeft per saldo tot gevolg dat er minder klanten in de coffeeshop verblijven ten opzichte van het aantal klanten dat afhaalt. Dit heeft effect op de contactmomenten en de informatievoorziening die er vanuit een coffeeshop richting klanten kan zijn. Het is mogelijk dat sommige klanten een grotere hoeveelheid afnemen en meenemen naar huis. Echter, een verandering van het consumptiegedrag in termen van hoeveelheid per persoon is niet uit dit onderzoek gebleken. Tot slot blijkt uit het rapport dat slechts een zeer kleine groep is overgestapt op andere gebruikersmethoden, zoals pure joints, verdamers, en tabaksvervangers.

Financiële gevolgen

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat exploitanten van coffeeshops te maken hebben met grote financiële moeilijkheden als gevolg van de invoering van een rookvrije horeca. Wel is bij sommige coffeeshops een deel van het barpersoneel ontslagen. Voor zover er sprake is van een omzetsdaling, lijkt deze voornamelijk te wijten aan een daling in de horeca-omzet (minder verkoop consumpties).

3. Samenvattend

Het primaire doel van de maatregel is om ook in de horeca-, sport- en kunst/ cultuursector een rookvrije werkplek te creëren. Werknemers in deze sectoren verdienen dezelfde bescherming tegen de schadelijke gevolgen van tabaksrook als werknemers in andere sectoren. In termen van luchtkwaliteit en volksgezondheid zijn de resultaten helder en komen ze overeen met de bevindingen in andere landen: Aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit in horecagelegenheden en daarmee een daling van de blootstelling aan tabaksrook, rokers hebben vaker een (succesvolle) stoppoging ondernomen of zijn minder gaan roken en er heeft geen verplaatsing van roken plaatsgevonden naar de thuissituatie. Ik vind deze resultaten bemoedigend; ze ondersteunen het belang van deze maatregel. Op basis van gegevens uit het buitenland en de kennis over de schadelijkheid van meeroken kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de rookvrije horeca positieve effecten heeft op het aantal luchtwegklachten, het aantal hartvaatziekten en de levensverwachting.

Duidelijk is dat de invoering van de rookvrije horeca vrijwel niemand onberoerd heeft gelaten. De meerderheid van de Nederlandse bevolking vindt de rookvrije horeca een goede zaak. Het draagvlak onder de ondernemers verschuift ook: de stemming is in 2009 positiever dan in 2008. De naleving is in het algemeen hoog, maar kan nog duidelijk verbeterd worden bij de sectoren cafés en discotheken. Door de rechterlijke uitspraken over horeca zonder personeel en het tijdelijk opschorten van de handhaving voor deze groep is, zoals te verwachten, in die categorie cafés sprake van een afnemende naleving. Positief is dat een groot aantal horecagelegenheden voorzieningen heeft getroffen om rokende bezoekers in de horeca te accommoderen en de wijze waarop de ondernemers en

gemeenten daarmee zijn omgegaan. Daarnaast heb ik herhaaldelijk aangegeven dat ik opensta voor alternatieven en innovatieve oplossingen, zoals ventilatiesystemen, zolang er sprake is van gelijkwaardigheid met betrekking tot zowel toepassing, handhaafbaarheid als gezondheidsbescherming. Zoals u weet is dit laatste momenteel onderwerp van onderzoek door TNO en RIVM.

Tot slot is duidelijk dat door de economische recessie ook een sector als de horeca forse tegenwind heeft. De (omzet)ontwikkelingen in de horecasector zijn echter niet uniek; uit de rapportages blijkt dat de horecasector geen afwijkende ontwikkelingen heeft doorgemaakt in vergelijking met andere sectoren of de gehele economie. Net als in mijn brief van 16 december 2008¹ is mijn conclusie dat er vooralsnog geen grond is om vast te stellen dat de rookvrije horeca voor bepaalde sectoren of (sub)groepen buiten proportioneel zou uitwerken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

¹ TK, Vergaderjaar 2008–2009, 22 894, nr. 206.