

VWA Evaluatie van de handhavingervaring van de Tabakswet 2002 – 2004

Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse

Inhoudsopgave:

1. Samenvatting	4
Intensivering handhaving Tabakswet	4
Rookverbod c.q. rookvrije werkplek	4
Leeftijdsgrenzen tabak	4
Reclameverbod	5
Samenstelling en etikettering	5
2. Inleiding	6
2.1 Aanleiding	6
2.2 Handhaving	6
3. Het rookverbod c.q. de rookvrije werkplek	8
3.1 Mate van naleving	8
Verplicht rookverbod	8
Zorginstellingen	8
Gedoogbeleid horeca in sport en cultuur	9
Rookvrije werkplek	9
3.2 Trends en reacties uit de praktijk	10
Minder rokers	10
Subsidiecriteria bij sociaal-culturele en sportsector	10
Invoering van het rookverbod	10
Naleving van het rookverbod	11
Gevolgen rookverbod	11
3.3 Beschrijving van knelpunten & mogelijke verbeterpunten.	11
Handhaafbaarheid c.q. wetgeving	11
Principe van gelijke rechtsbedeling	13
Communicatie	14
4. Leeftijdsgrenzen tabak	15
4.1 Mate van naleving	15
4.2 Trends en reacties vanuit de praktijk	16
Reacties tabaksverstrekkers en anderen	16
Kenmerken jongeren	16
Tabaksautomaten	16
Het verkrijgen van tabaksproducten door jongeren onder de 16 jaar	17
4.3 Beschrijving van knelpunten & mogelijke verbeterpunten.	17
Handhaafbaarheid c.q. wetgeving	17
5. Verbod op reclame en sponsoring van tabaksproducten	18
5.1 Mate van naleving	18
5.2 Trends en reacties uit de praktijk	19
Reguliere presentatie	19
Reacties van de ondernemers	19

Tabaksspeciaalzaken	19
Uitbreiding en professionalisering van verkooppunten	19
Design van tabaksproducten	20
Premiums	20
Beeldschermen	20
Motor- en autosport	20
5.3 Beschrijving van knelpunten en mogelijke verbeterpunten	21
Handhaafbaarheid c.q. wetgeving	21
Onwenselijke trends	21
6. Samenstelling & etikettering van tabaksproducten	23
6.1 Mate van naleving	23
6.2 Trends en reacties uit de praktijk	23
Samenwerking	23
Onderzoek	24
Kruidensigaretten	24
6.3 Beschrijving van knelpunten & mogelijke verbeterpunten	24
7. Klachten	25
8. Afhandeling van boeten door het Bureau Bestuurlijke Boete	26
Boetezaken	26
Boetebedragen	27
9. Media analyse t.b.v. evaluatie Tabakswet	28
9.1 Berichtgeving	28
2003:	28
2004:	28
9.2 Analyse	29
Inhoudelijke analyse	29
Communicatievormen	29
9.3 Trends	30
Media aandacht	30
Verzet	30

Bijlagen:

Factsheet 'Resultaten rookvrije werkplek 2004', maart 2005;
 Factsheet 'Monitor tabaksverstrekking jongeren 2003', december 2004;
 Factsheet 'Resultaten controles bij tankstations 2004', oktober 2004;
 Factsheet 'Kruidensigaretten', maart 2005.

1. Samenvatting

Op verzoek van de Directeur-Generaal van de Volksgezondheid, d.d. 15 november 2004 is de onderliggende notitie opgesteld, een kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van de Tabakswet. Van de belangrijkste bepalingen zijn de mate van naleving, de trends en de knelpunten beschreven.

Intensivering handhaving Tabakswet

Door de aanscherping en uitbreiding van de Tabakswet is de handhavingcapaciteit voor het toezicht op de naleving de laatste jaren sterk gestegen. Hierbij worden inspecties op leeftijdsgrenzen uitgevoerd en basisinspecties waarbij zowel de Tabakswet als de Drank en Horecawet worden gecontroleerd. Tevens worden zgn. rookverbod-inspecties uitgevoerd waarbij het rookverbod en de rookvrije werkplek worden gecontroleerd. In 2005 zijn 6.725 leeftijdsgrenzen inspecties, 15.183 basisinspecties en 10.000 rookverbodinspecties gepland.

Rookverbod c.q. rookvrije werkplek

In circa 70% van de ondernemingen is het rookvrije werken in Nederland algemeen geaccepteerd. Als we onze handhavinginspanning op dit gebied nog enkele jaren volhouden (met inbegrip van een alerte klachtafhandeling) is een beter resultaat mogelijk.

De belangrijkste belemmering in dit proces is de term 'hinder en overlast' in de wet. In de praktijk kan dat niets anders betekenen dan dat de werkgever een rookverbod moet instellen in werkruimten en in andere gezamenlijke ruimten zodat zijn werknemers rookvrij kunnen werken. Desondanks is een klein aantal werkgevers van mening dat de wettekst impliceert dat een rookverbod of andere maatregelen genomen dienen te worden als werknemers klagen over overlast van anderen door roken.

De VWA adviseert om de wettekst zodanig te herzien dat misverstanden worden uitgesloten. Tegelijkertijd wordt ook nadere aansluiting aanbevolen bij de letterlijke tekst van het wereldwijde tabaksverdrag 'Framework Convention on Tobacco Control'. Een andere suggestie is het instellen van een volledig rookverbod om ook anderen, naast werknemers, te beschermen tegen tabaksrook.

Voor overheidsinstellingen, gesubsidieerde instellingen voor onderwijs, welzijn, gezondheidszorg en bepaalde sportaccommodaties vallend onder het Beperkingenbesluit is er wel de verplichting om rookverboden in te stellen. Het besluit is op sommige punten lastig te handhaven. Dit komt ondermeer door criteria als 'beheer' en 'subsidieverlening' die in de praktijk moeilijk zijn toe te passen. Ook verwijzing naar verouderde wetgeving geeft problemen, zoals het feit dat het rookverbod niet langer van toepassing is op het openbaar bibliotheekwerk. Extra complicaties worden gevormd door het regime van zelfregulering en het door de minister gevoerde gedoogbeleid. Zelfregulering geldt voor de kantines bij de buitensport. Het gedoogbeleid heeft betrekking op sommige categorieën sportaccommodaties, poppodia en gezondheidszorginstellingen. Het is aan de burger moeilijk uit te leggen hoe de vork in de steel steekt. Ook vanuit een oogpunt van gelijke rechtsbedeling kunnen de nodige kanttekeningen worden geplaatst.

Leeftijdsgrenzen tabak

Het handhaven van de leeftijdsgrens van 16 jaar is een inspanning die we nog jaren intensief zullen moeten volhouden, omdat de jongeren die echt gemotiveerd zijn om tabak te kopen dit nog vrijwel altijd lukt. Het is wel zo dat die groep kopers afneemt, omdat momenteel gelukkig minder jeugdigen beginnen met roken.

Om verdere successen te boeken is het een noodzaak om ernst te maken met een beleid dat beoogt het aantal verkooppunten drastisch te verminderen. Momenteel bespeuren we echter een tendens dat tabak op steeds meer plaatsen wordt verkocht.

Het is zaak om het Besluit documenten leeftijdsvaststelling Tabakswet te laten aansluiten op de Wet op de identificatieplicht. De OV-studentenkaart en het bromfietscertificaat - beiden gemakkelijk te vervalsen - mogen dan niet meer door de jongeren voor leeftijdsvaststelling worden gebruikt. Ook het Besluit tabaksautomaten dient te worden aangepast zodat direct kan worden opgetreden als een automaat verkeerd geplaatst is of niet deugdelijke is vergrendeld. Nu dient de handhaver vast te stellen dat er daadwerkelijk van de automaat gebruik wordt gemaakt.

Reclameverbod

De VWA heeft bewerkstelligd dat de traditionele tabaksreclame snel uit het openbare domein is verdwenen. Sluikreclame is echter aan de orde van de dag. We moeten constateren dat de juridische grenzen van de verstrekkende verbodsbepaling actief worden verkend. Ook is er sprake van gerichte beïnvloeding en beeldvorming door belanghebbenden, om binnen de smalle marges toch zo veel mogelijk gedoogruimte te veroveren om met de consument te communiceren (er zijn grote financiële belangen in het geding). Het aantal overtredingen neemt toe, wat zich onder andere uit in de forse stijging van het aantal maatregelen dat wordt genomen. De komende jaren zal dus er sprake zijn van actieve jurisprudentievorming. Deze jurisprudentie zal zich voornamelijk richten op de reikwijdte van de begrippen 'reguliere presentatie' en 'tabaksspeciaalzaak'. Bijzondere displays, sloffenpresentatie, opvallende mobiele verkooppunten en designverpakkingen vallen niet onder de geldende definitie van 'reguliere presentatie'.

En de 'tabaksspeciaalzaak', het laatste bastion waar legaal reclame kan worden gemaakt, voert een steeds breder assortiment. Er is steeds meer sprake is van zgn. 'gemakszaken'. Door de toegestane gevelreclame zijn de tabaksmerken in het straatbeeld steeds meer zichtbaar.

De begrippen 'reguliere presentatie' en 'tabaksspeciaalzaak' zoals deze in de TW worden gehanteerd vragen dan ook verduidelijking, door jurisprudentie of door een wetswijziging.

Samenstelling en etikettering

Het toezicht op de samenstelling en etikettering van tabaksproducten is zeer complex vanwege de arbeidsintensieve analyse methoden. Gelet op de in screeningsonderzoeken gevonden afwijkingen t.o.v. het toegestane maximum aan teer, nicotine en koolmonoxide gehalten is er wel aanleiding actief handhavend op te treden. Een handicap hierbij is dat deze regelgeving niet onder het regime van bestuurlijke boeten valt. Dit dient alsnog zo spoedig mogelijk te gebeuren.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Op verzoek van de Directeur-Generaal van de Volksgezondheid, d.d. 15 november 2004 is de Tabakswet¹ geëvalueerd. Dit heeft geresulteerd onderliggende notitie, waarin de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse zijn beschreven.

Door de implementatie van de Europese richtlijn uit juni 2001, die de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten regelt, en de wijzigingen van de TW in april 2002 zijn de wettelijke bepalingen ten aanzien van het tabaksgebruik aangescherpt. Deze bepalingen zijn stapsgewijs ingevoerd. De belangrijkste wijzigingen hierbij zijn:

01 – 05 – '02	Aanvullende voorschriften t.a.v. de samenstelling en etikettering van tabaksproducten.
07 – 11 – '02	Het verbod op sponsoring en reclame van tabaksproducten en het verbod op uitreiking van premiums.
14 – 11 – '02	Het sanctiemiddel bestuurlijke boete voor alle bepalingen.
01 – 01 – '03	Verkoopbeperkingen zoals een verbod op het verstrekken van tabaksproducten aan jongeren onder de 16 jaar; het verbod tot gratis verstrekken van tabaksproducten en het verbod op verstrekking van verpakkingen met minder dan 19 stuks.
01 – 01 – '03	Het verbod op reclame in de geschreven pers.
18 – 04 – '03	Het verplicht verstrekken van productinformatie over tabaksproducten.
30 – 09 – '04	Het verbod op de aanduiding "light" en "mild" op tabaksproducten.
01 – 01 – '04	Uitbreiding van het aantal locaties waar een rookverbod van kracht is, door het recht op het 'geen hinder of overlast ondervinden door roken' voor iedere werknemer, voor passagiers van personenvervoer en voor passagiers van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

2.2 Handhaving

Ten gevolge van deze aanscherping is de handhavingcapaciteit voor het toezicht op de naleving die besteed werd aan de TW de laatste jaren sterk gestegen. De controleurs die toezicht houden op de Drank en Horecawet², zijn sinds 2003, na een interne opleiding, eveneens belast met toezicht op de TW. Er is gekozen om alleen specifieke TW-inspecties uit te voeren bij de controle van het rookverbod c.q. de rookvrije werkplek. De andere bepalingen worden meegenomen tijdens de inspecties waarbij ook bepalingen van de DHW worden gecontroleerd, de zgn. DHT-inspecties. Door het toepassen van deze synergie wordt een hogere effectiviteit bereikt. De volgende soorten inspecties worden hierbij onderscheiden:

Leeftijdsgrenzen inspectie:

Er wordt gecontroleerd op de verstrekking van tabak aan jongeren. Afhankelijk van de locatie wordt tevens gecontroleerd op de verstrekking van alcohol. De inspectie bestaat uit een observatie van de situatie ter plekke, waarna een terugkoppeling van bevindingen naar de ondernemer volgt. Tijdens de observatie wordt nagegaan op welke wijze de ondernemer voorkomt dat er tabaksproducten (en/of alcohol) verkocht worden aan jongeren. Op grond van de Wet op de Identificatieplicht kan de controleur jongeren vragen naar hun identificatiebewijs.

Basisinspectie:

Tijdens de Basisinspectie worden zowel TW- als DHWbepalingen gecontroleerd, met uitzondering van de leeftijdsgrenzenbepalingen en de bepalingen betreffende het rookverbod c.q. de rookvrije werkplek. De controlepunten kunnen, afhankelijk van de locatie, variëren van verkoopverboden voor alcohol en/of tabak en het reclameverbod voor tabaksproducten tot de vergunningcontrole bij horecabedrijven. Het reclameverbod voor tabaksproducten wordt in principe tijdens alle basisinspecties gecontroleerd.

¹ Tabakswet, wordt in rest van de notitie TW genoemd.

² Drank en Horecawet wordt in rest van de notitie DHW genoemd

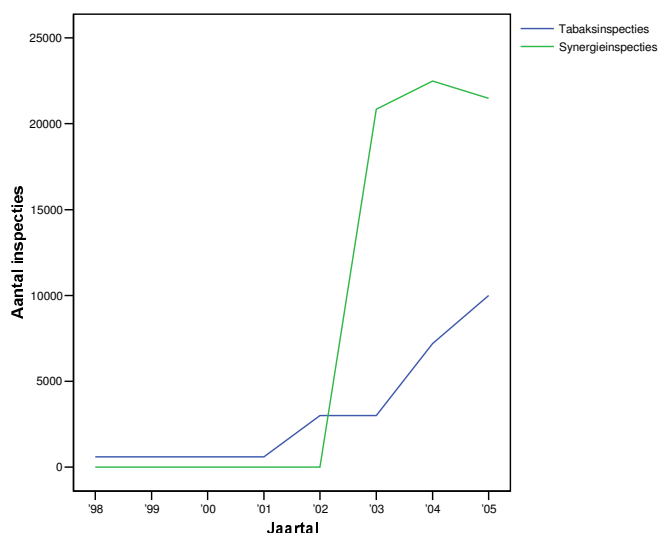
Inspectie rookverbod / rookvrije werkplek:

Bij bedrijven en instellingen wordt gecontroleerd of voldaan wordt aan de regels betreffende het verplichte rookverbod en de rookvrije werkplek. Hiertoe worden de werkplekken, andere gezamenlijke ruimten en de eventuele rookruimten gecontroleerd.

In onderstaande tabel en grafiek wordt het aantal inspecties per jaar weergegeven. Een stijgende trend is duidelijk waarneembaar.

Planning	DHT-inspecties (synergie-inspecties)			TW- inspecties
	Leeftijds- grenzen	Basis	Totaal	Rookverbod
1998				600
1999				600
2000				600
2001				600
2002				3.000
2003	5.891	14.952	20.843	3.000
2004	6.492	15.992	22.484	7.200
2005	6.725	15.183	21.908	10.000

Tabel 1: Overzicht Planning DHT-inspecties³



Grafiek 1: Overzicht van DHT-inspecties

In deze notitie worden de belangrijkste TW-bepalingen inhoudelijk geëvalueerd. Dit betreft het rookverbod c.q. de rookvrije werkplek, de leeftijdsgrenzen, het reclame- en sponsoringverbod en de bepalingen t.a.v. samenstelling en etikettering van tabaksproducten. Per onderwerp wordt ingegaan op:

- mate van naleving, aan de hand van handhavinggegevens en resultaten van sociologisch onderzoek⁴;
- trends en reacties uit de praktijk;
- knelpunten en mogelijke verbeterpunten.

Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de binnengekomen klachten en meldingen bij de meldkamer en van de afhandeling van de ingediende boetes door het Bureau Bestuurlijke Boete. Tot slot wordt een samenvatting gegeven van de media-analyses van de afgelopen 2 jaar, welke betrekking hebben op de naleving en handhaving van de TW en het beleid rondom de handhaving.

³ Het totaal aantal inspecties in het overzicht wijkt af van het aantal DHT-inspecties in het jaarplan VWA, omdat specifieke DHW-inspecties niet zijn opgenomen in dit overzicht.

⁴ - Aan de hand van de handhavinggegevens worden afwijkingpercentages weergegeven die gebaseerd zijn op het aantal opgemaakte boeterapporten en schriftelijke waarschuwingen. Deze gegevens geven geen representatief beeld van het nalevingniveau voor betreffende onderwerpen. Inspecties worden namelijk zo selectief mogelijk uitgevoerd, gericht op het opsporen van overtredingen. Uitzondering op bovenstaande gegevens zijn de resultaten van de actie rookvrij werken uit 2004. Dit was een eerste meting, met een hoge mate van representativiteit voor alle sectoren waar de nieuwe wetgeving van kracht was.

- De weergegeven resultaten van het sociologisch onderzoek zijn gegevens op basis van ad random getrokken steekproeven. Deze gegevens zijn representatief voor nalevingniveaus en nalevingmotivatie per onderzochte doelgroep. Wel moet hierbij in acht worden genomen dat deze gegevens gebaseerd zijn op zelfrapportage.

3. Het rookverbod c.q. de rookvrije werkplek

3.1 Mate van naleving

Verplicht rookverbod

De verplichting om een rookverbod in te voeren geldt voor bepaalde inrichtingen al sinds 1990. Tot 2001 werden alleen kleinschalige projecten uitgevoerd. Bij constatering van een overtreding werd een brief verstuurd met bevindingen. In 2002 is, vooruitlopend op de gewijzigde TW, de handhavingcapaciteit verhoogd en zijn in alle bedrijfscategorieën waar de TW van toepassing was inspecties uitgevoerd. Geconstateerde overtredingen werden afgedaan met een officiële schriftelijke waarschuwing⁵.

In 2003 zijn overheidsinstellingen benoemd als speerpunt. Enerzijds omdat deze sector een voorbeeldfunctie heeft en anderzijds omdat deze in 2002 een hoog afwijkingspercentage had van boven de 60%. In 2003 liep het afwijkingspercentage terug naar 43% en werden tevens de eerste boeterapporten⁶ opgemaakt.

Een boeterapport kan volgen indien de overtreding na een schriftelijke waarschuwing bij een eerdere inspectie niet is opgeheven. In de overige sectoren zoals de sociaal-culturele en sportsector en onderwijslocaties werden alleen inspecties uitgevoerd naar aanleiding van klachten. Specifieke resultaten zijn hiervan niet beschikbaar.

In 2004 zijn alle sectoren bezocht en is zowel artikel 10 en 11 als artikel 11A gecontroleerd tijdens de inspectie.

Jaartal	Inspectielocatie	Aantal rookverbod inspecties	Aantal en type maatregelen op art. 10 en 11 (verplicht rookverbod)		Afwijkingspercentage ⁷
			BR	SW	
2002	Overheid	621	Nvt	382	62
	Onderwijs	450	Nvt	161	36
	Overig	274	Nvt	153	56
2003	Overheid ⁸	2407	65	961	43
2004	Overheid	1018	21	207	22
	Onderwijs	855	8	394	47
	Overig	1033	77	265	33

Tabel 2: Inspectieresultaten van rookverbodinspecties bij art 10 en 11 bedrijven (uitgezonderd acties)

Zorginstellingen

In 2002 is een driejarig handhavingonderzoek 'Invoering van het rookverbod in de gezondheidszorg' gestart. Dit project heeft tot doel inzicht te verkrijgen in het effect van controles en sancties op de naleving van de TW door zorginstellingen.

Het onderzoek is opgebouwd uit 3 handhavingacties (2002, 2003 en 2004) waarbij de feitelijke naleving van de TW wordt getoetst. Aanvullend wordt sociologisch onderzoek uitgevoerd waarbij vragen worden gesteld over de feitelijke invoering van het rookverbod, de knelpunten en de motivatie die een rol spelen bij de invoering.

Het verweer van zorginstellingen heeft uiteindelijk geresulteerd in een gedoogbeleid van 1 jaar voor dergelijke instellingen met (semi-) permanente bewoning. De VWA heeft conform het gedoogbeleid de opgemaakte boeterapporten ingetrokken en zich in 2004 soepel opgesteld.

⁵ Schriftelijke waarschuwing, wordt in rest van de notitie SW genoemd.

⁶ Boeterapport, wordt in rest van de notitie BR genoemd.

⁷ Percentage genomen maatregelen (SW of BR) per aantal uitgevoerde inspecties.

⁸ In deze categorie vallen vnl. inspecties in overheidsinstellingen; overige inspecties (b.v. klachtinspecties) zijn ook toegevoegd.

Tevens heeft de VWA de mate van naleving ten gevolge van het gedoogjaar bekeken. Dit onderzoek heeft geresulteerd in de rapportage 'Naleving Tabakswet in zorginstellingen met (semi-) permanente bewoning', van 15 november 2004. De eindconclusie van het rapport is dat zorginstellingen het jaar 2004 slechts beperkt of niet gebruikt hebben om de knelpunten op te lossen en het rookverbod correct in te voeren. Er bleek zelfs een daling te zijn van het nalevingniveau van deze regelgeving.

Het verder gedogen levert wat betreft de VWA dan ook geen bijdrage aan verhoging van het nalevingniveau.

In de volgende tabel wordt de handhavingresultaten van inspecties in zorginstellingen gepresenteerd.

Jaartal	Inspectielocatie binnen de Gezondheidszorg	Aantal rookverbod inspecties	Aantal en type maatregelen op art. 10 en 11 (verplicht rookverbod)		Afwijkingspercentage
			BR	SW	
2002	Actie Intramuraal → ziekenhuizen	116	Nvt	56	48
	Actie Intramuraal → (semi)-permanente bewoning ⁹	562	Nvt	370	66
	Actie Extramuraal ¹⁰	249	Nvt	98	40
	Totaal	927	Nvt	524	56
2003	Actie Intramuraal → ziekenhuizen	60	7	9	27
	Actie Intramuraal → (semi)-permanente bewoning	377	88 ¹¹	68	41
	Actie Extramuraal	131	3	17	15
	Overige inspecties (bv nav klachten)	61	6	29	57
	Totaal	629	104	123	36
2004	Actie Intramuraal → ziekenhuizen	26	1	5	23
	Actie Intramuraal → (semi)-permanente bewoning ¹²	209	Nvt	Nvt	Nvt
	Actie Extramuraal	52	0	3	6
	Inventarisatie intramuraal → (semi)- permanent ⁹	246	Nvt	Nvt	Nvt
	Totaal	306	1	8	12

Tabel 3: Inspectieresultaten van rookverbodinspecties bij gezondheidszorg (intra- en extramuraal)

Gedoogbeleid horeca in sport en cultuur

In het najaar van 2004 is er een compromis bereikt tussen minister van Volksgezondheid en Koninklijk Horeca Nederland met betrekking tot het stappenplan Rookvrije Horeca. De voor het publiek bestemde delen van horeca-inrichtingen vallen onder de zelfregulering. Horecagedeelten in inrichtingen voor podiumkunsten en verpachte horecagedeelten in sportaccommodaties, waar op grond van de Tabakswet wel een rookverbod geldt, krijgen een gedoogjaar.

De VWA zal in opdracht van de minister tot 1 januari 2006 bij deze horecalocaties geen boetes opleggen voor overtredingen van artikel 10, 11 en 11a van de TW. Tevens zullen de boetes die in 2004 zijn opgemaakt en nog niet zijn afgehandeld worden introkken.

Het gedoogbeleid bemoeilijkt de handhaving bij vergelijkbare instellingen zoals sociaal-cultureel werk, omdat deze afspraken in het kader van het principe van gelijke rechtsbedeling moeilijk zijn uit te leggen.

Rookvrije werkplek

De invoering van de rookvrije werkplek is vanaf 1 januari 2004 van kracht. Het eerste halve jaar heeft de VWA gebruikt om de handhavingmethodiek te implementeren, klachten af te handelen en te communiceren naar overkoepelende organisaties.

⁹ Psychiatrische ziekenhuizen, bejaardenhuizen, inrichtingen voor gehandicapten en verpleeghuizen.

¹⁰ Gezondheidscentra, GGD's en thuiszorg.

¹¹ Deze boeterapport zijn t.g.v. de toezegging van de Minister door de VWA ingetrokken

¹² Deze inspecties zijn uitgevoerd t.b.v. de monitoring van het gedoogjaar in opdracht van de Minister.

Handhavingactie “rookvrij werken”

Vervolgens is in de tweede helft van 2004 de handhavingactie “rookvrij werken” uitgevoerd. Hierbij werden inspecties uitgevoerd in alle branches waar de invoering van het rookverbod nieuw was. Er werden bedrijven van verschillende omvang gecontroleerd. Er werd gecontroleerd of de werkplekken (kantoorruimte, productiehal, winkelruimte, e.d.) en andere gezamenlijke ruimten (kantines, vergaderzalen e.d.) rookvrij waren. Indien een bedrijf een aparte rookruimte had ingericht, werd gecontroleerd of deze aan de wettelijke eisen voldeed.

Uit de resultaten bleek dat één op de drie bedrijven niet voldeed aan de regels. Naar aanleiding van circa 3700 inspecties zijn 30 boetes en ruim 1100 waarschuwingen uitgedeeld. De meeste overtredingen hadden betrekking op het niet rookvrij zijn van een werkplek.

Sociologisch onderzoek naar de invoering van de rookvrije werkplek

Naast de handhavingactie heeft het onderzoeksbureau Research voor Beleid in opdracht van de VWA in de eerste helft van december een telefonisch onderzoek uitgevoerd met betrekking tot de invoering van de rookvrije werkplek. Hierbij zijn onder andere vragen gesteld over de feitelijke invoering van het rookverbod, de knelpunten en de motivatie die een rol spelen bij de invoering.

In totaal zijn circa 750 interviews afgenomen, verdeeld over alle sectoren die het Centraal Bureau voor de Statistiek ook hanteert. Hierbij is geen onderscheid gemaakt ten aanzien van het rookverbod dat al bij diverse instellingen van kracht was en de rookvrije werkplek die pas per 1 januari 2004 van kracht werd.

Uit het onderzoek is gebleken dat circa driekwart van de telefonisch ondervraagde ondernemers aangeeft dat in hun bedrijf een algeheel rookverbod geldt, met eventueel speciale rookruimten. 25% van de ondernemers geeft aan knelpunten te ervaren bij de invoering van het rookverbod. Is het rookverbod eenmaal ingevoerd dan geeft 14% aan nog steeds knelpunten te ervaren bij het handhaven van het rookverbod. Veelal wordt ‘onvoldoende draagvlak voor het rookverbod onder het personeel’ als belangrijkste knelpunt genoemd. Op de vraag in hoeverre het rookverbod als redelijk wordt ervaren antwoordt 75% de regels redelijk tot zeer redelijk te vinden.

De resultaten van de handhavingactie en het sociologische onderzoek zijn in januari 2005 gepubliceerd in de vorm van een nieuwsbericht en zijn weergegeven in de factsheet ‘Resultaten rookvrije werkplek 2004’, welke is bijgevoegd als bijlage.

3.2 Trends en reacties uit de praktijk

Minder rokers

Met de invoering van de wet- en regelgeving van de rookvrije werkplek is de mogelijkheid om op het werk te roken aanzienlijk beperkt. Het is namelijk alleen nog toegestaan in afgesloten rookruimten. Voor veel werknemers was dit aanleiding om te minderen of te stoppen met roken.

Ook de ruime aandacht in de media en de voorlichtingscampagnes over de rookvrije werkplek hebben hieraan bijgedragen.

Subsidie criterium bij sociaal-culturele en sportsector

Het subsidie criterium bij de sociaal-culturele- en sportsector geeft voor zowel de controleurs als bij de instellingen veel onduidelijkheid. De trend die zich hierbij de afgelopen jaren ontwikkeld is dat subsidie voor sociaal cultureel werk niet als welzijnswetsubsidie wordt gegeven, waardoor de TW wordt omzeild. Voorbeelden hiervan zijn: een (jaarlijkse) aanvulling op het begrotingstekort, een variabele subsidie voor elektriciteit of verwarming, en soms het volledig laten vervallen van subsidie.

Invoering van het rookverbod

In de praktijk blijkt dat de meeste ondernemers op de hoogte zijn van de wetgeving. De reacties variëren van ‘belachelijk’ tot ‘goed’. Maar over het algemeen is men positief, hoewel de instelling “we komen er samen wel uit” of “ik bepaal of in mijn eigen zaak wordt gerookt” ook nog voorkomt.

Als wordt doorgevraagd over de invoering blijken bedrijven soms gestart te zijn met een enquête of werd de rookvrije werkplek opgeëist door werknemers. Als het rookverbod eenmaal is ingevoerd wordt soms geklaagd over de sfeer, die mogelijk wordt beïnvloed door de splitsing tussen rokers en niet-rokers. Ook blijken bedrijven soms te komen met creatieve oplossingen, waarbij ze de grenzen van de wet verkennen.

Naleving van het rookverbod

Over het algemeen blijkt dat de kantoorruimten vaak rookvrij zijn. De problemen doen zich met name voor in de productieruimten. Andere plaatsen waar vaak nog wordt gerookt zijn kamers waar werknemers alléén werken en in bedrijfsauto's. Ingevolge de TW dienen ook deze werkplekken rookvrij zijn, omdat ook andere werknemers van deze ruimten gebruik moeten kunnen maken zonder blootgesteld te worden aan tabaksrook. Het niet aan de eisen voldoen van een rookruimte heeft vooral betrekking op het feit dat er naast het roken ook andere activiteiten plaatsvinden. Er staan bijvoorbeeld computers en telefoons waardoor werken mogelijk wordt.

Indien rookabri's zijn aangeschaft, is het probleem vaak dat deze niet zijn afgesloten, waardoor ook niet wordt voldaan aan het Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek¹³.

Gevolgen rookverbod

De TW wordt door een aantal werkgevers aangegrepen om de rooktijd bij rokende werknemers van de werktijd af te trekken om zo het productieverlies te compenseren. Ook wordt door sommige bedrijven een sanctiebeleid gehanteerd. Hierbij kunnen werknemers worden beboet door het bedrijf zelf indien werknemers buiten de aangewezen rookplaatsen (en -tijden) roken of de boete van de VWA wordt verhaald op rokende werknemers. Eventueel zou de werkgever ook kunnen overgaan tot arbeidsrechtelijke maatregelen. Een andere ontwikkeling is de irritatie die soms ontstaat tussen rokers en niet rokers.

Het lijkt alsof werknemers van met name kleine bedrijven niet of nauwelijks durven te klagen over hinder of overlast van roken op het werk uit angst voor de gevolgen. Hoewel de klachten anoniem gemeld kunnen worden en de naam van de klager tijdens de inspectie anoniem blijft is het binnen het bedrijf vaak wel duidelijk van wie de klacht afkomstig is. Een tiental klachten per maand worden na uitleg van de procedure door de klager weer ingetrokken.

3.3 Beschrijving van knelpunten & mogelijke verbeterpunten.

De knelpunten met betrekkingen tot de handhaving van het rookverbod ex artikel 10 en 11 en de rookvrije werkplek ex artikel 11 a hebben te maken met de gebruikte begrippen in de wettekst. Deze leiden bij een klein aantal werkgevers tot 'verkeerde uitleg' waardoor discussie ontstaat. Ten tweede blijkt dat de mix van de oude en nieuwe wettelijke bepalingen in een aantal gevallen onlogisch uitpakt. Ook de gedoogsituaties die de Minister heeft afgesproken in de zorg en in de cultuur- en sportsector draagt bij aan de onduidelijkheid. Vergroten van het maatschappelijk draagvlak blijft een aandachtspunt. Positieve communicatie en argumentenvoorlichting kan dit proces ondersteunen.

Handhaafbaarheid c.q. wetgeving

- Artikel 11A, 1^e lid van de TW regelt het recht op een rookvrije werkplek voor iedere werknemer. Het eerste lid van dit artikel verplicht namelijk werkgevers zodanige maatregelen te treffen dat werknemers in staat worden gesteld hun werkzaamheden te verrichten zonder daarbij hinder of overlast van roken door anderen te ondervinden. In de praktijk betekent dit dat de werkgever maatregelen moet nemen zodat zijn werknemers rookvrij kunnen werken. Het gaat hierbij niet alleen om een rookvrije werkkamer, maar ook om rookvrije andere ruimten, zoals rookvrije trappen, gangen, hallen, liften, toiletten, wachtruimten, recreatieruimten, kantines en dergelijke. Bij de handhaving van dit artikel blijkt dat een klein aantal werkgevers desondanks van mening is dat de wettekst impliceert dat ze pas een rookverbod of andere maatregelen hoeven in te stellen als werknemers klagen over hinder en overlast van anderen door roken. *De VWA adviseert om te tekst zodanig te herzien dan aan de 'verkeerde uitleg' die een klein aantal*

¹³ Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek, wordt in de rest van de notitie BURW genoemd

werkgevers heeft een einde wordt gemaakt. Dit kan door het woord rookverbod in de tekst te schrijven. Wellicht kan ook gekozen worden voor een nadere aansluiting bij de letterlijke tekst van het WHO 'Framework Convention on Tobacco Control', welke op 27 februari 2005 in werking is getreden en in Nederland 27 januari 2005 is geratificeerd. Hier wordt gesproken over 'protection from exposure to tobacco smoke'

- Artikel 11A, 1^e lid van de TW regelt het recht op een rookvrije werkplek voor iedere werknemer. De positie van vrijwilligers blijft naar het oordeel van de VWA onduidelijk. In artikel 10 en 11 wordt de 'eis' om werkzaamheden te verrichten zonder daarbij hinder of overlast van roken te ondervinden gerelateerd aan een instelling, dienst of bedrijf (art 10) of aan een gebouw of inrichting voor de gezondheid, welzijn, maatschappelijke dienstverlening, kunst en cultuur, sport, sociaal-cultureel werk of onderwijs (art 11). In artikel 11a wordt de 'eis' om werkzaamheden te verrichten zonder daarbij hinder of overlast van roken te ondervinden gerelateerd aan de werknemers.
Door het begrip werknemer nader te omschreven of door een verwijzing op te nemen naar een bestaande definitie, bijvoorbeeld de definitie van werknemer in de Arbowet, wordt ook de positie van vrijwilliger in het kader van de rookvrije werkplek voor iedereen duidelijk.
- Artikel 11A, 1^e lid (rookvrije werkplek) stelt dat werkgevers verplicht zijn zodanige maatregelen te treffen dat werknemers zonder hinder of overlast van roken door anderen hun werkzaamheden kunnen verrichten. In de situatie waarbij een bedrijf in een bedrijvenpand met meerdere ondernemingen gevestigd is, blijkt het lastig om de rookvrije werkplek (het rookverbod) in de gemeenschappelijke ruimtes in het pand, zoals trappen, gangen, toiletten, garage, fietsenkelder etc. af te dwingen. De afzonderlijke werkgevers hebben vaak geen zeggenschap over deze gemeenschappelijke ruimten, zodat door de werknemers van de afzonderlijke bedrijven hier het recht op de rookvrije werkplek niet afgedwongen kan worden. Ook de VWA heeft bij deze omstandigheden geen juridische gronden.
De VWA adviseert om ook in gemeenschappelijke ruimten, waar geen zeggenschap over is door betreffende werkgever, een rookverbod af te kunnen dwingen en de wettekst daartoe aan te passen..
- De bescherming tegen hinder of overlast van roken van passagiers die reizen met het vliegtuig is alleen geregeld in vliegtuigen die eigendom zijn van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en vliegen van of naar op Nederlands grondgebied gelegen luchthavens. Op de luchthavens zelf kunnen geen maatregelen worden afgedwongen t.b.v. het reizen van de passagiers zonder hinder of overlast door roken. Luchthavens zijn namelijk geen exploitanten van personenvervoer, waardoor artikel 11a, 2^e lid niet van toepassing is. Het afgelopen jaar zijn diverse klachten over roken op luchthavens gemeld bij de VWA. *De VWA adviseert in de wetgeving een extra aanvulling op te nemen om het reizen zonder hinder of overlast van roken door reizigers van het luchtverkeer af te dwingen. Dit kan door om naast exploitanten van middelen voor personenvervoer ook de exploitanten van luchthavens expliciet te verplichten om zodanige maatregelen te treffen dat passagiers in staat worden gesteld hun reis te volbrengen zonder daarbij hinder of overlast van roken te ondervinden.*
- De definitie van de rookruimte volgens artikel 2 onder h van het Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek (afgesloten en speciaal voor het roken aangewezen) is pas sinds het najaar van 2003 bekend. Dit geeft veel discussie op het moment dat de rookruimte niet voldoet en men investeringen heeft gedaan in b.v. (open) abri's, waarbij de producent beweert dat deze abri's wel aan de wet voldoen. Ook blijkt uit de praktijk dat de functie van de rookruimte, die meestal niet wordt aangeduid, soms lastig is te herleiden. Het is niet altijd duidelijk of deze alleen als rookruimte wordt gebruikt of ook voor andere doeleinden wordt ingezet.
De VWA adviseert in de wetgeving een verplichting op te nemen worden om de 'afgesloten speciaal voor het roken van tabaksproducten aangewezen ruimten' aan te duiden. Dit schept voor iedereen duidelijkheid.

- In artikel 11, 1^e lid van de TW en in artikel 3, lid 1 van het Beperkingenbesluit wordt gesproken over “het beheer over gebouwen en inrichtingen”. De term “beheerder” wordt door de VWA uitgelegd als: “Diegene die daadwerkelijk beheersbeslissingen neemt over een instelling / gebouw, bijvoorbeeld over de verhuur aan derden of over de benodigde reparaties. Dit kan een BV, een Stichting, een natuurlijk persoon of het bevoegde orgaan van een overheidsinstelling zijn.” Deze uitleg is o.a. gebaseerd op de zaak Oudewater (LJN-nummer: AD9902 Zaaknummer: 140670/KG ZA 02-47/WV).

Gelet op de vele constructies die in de praktijk worden gehanteerd, is het zaak om iedere situatie apart in kaart te brengen, om afdoende te kunnen bepalen wie de beheerder is. Controleurs zullen dus extra inspanningen moeten verrichten om met zekerheid te kunnen vaststellen wie het beheer heeft over een bepaalde instelling of gebouw.

De VWA adviseert in de wetgeving een eenvoudige definitie van het begrip ‘beheerder’ op te nemen, om het vaststellen van de beheerder te vereenvoudigen. Ook kan overwogen worden om voor een andere beschrijving te kiezen, waardoor de beheersdefinitie in zijn geheel geschrapt kan worden.

- In artikel 2 lid 2 van het Beperkingenbesluit staat dat het rookverbod uitgezonderd mag worden in een tweede wachtkamer, kantine, recreatie- en soortgelijke ruimten, mits deze op dezelfde verdieping is gesitueerd. Op deze wijze kan eenvoudiger het rookverbod met eventuele afgesloten rookruimten worden ingevoerd

De VWA adviseert deze ‘verdiepingseis’ te verwijderen. Advies is om hier toe te voegen dat betreffende ruimten wel bestemd moeten zijn voor dezelfde doelgroep en dat de ruimten dezelfde faciliteiten bieden. Dit om misbruik van deze versoepeling te voorkomen.

Principe van gelijke rechtsbedeling

- In artikel 2 lid 2 van het Beperkingenbesluit wordt aan instellingen die onder artikel 10 of 11 van de TW vallen de mogelijkheid geboden om een kleinere 2^e wachtruimte, kantine of recreatie- en soortgelijke ruimte uit te zonderen van het rookverbod. Deze mogelijkheid wordt wettelijk niet geboden aan bedrijven die vallen onder artikel 11A, 1^e lid van de TW. Wel wordt in de nota van toelichting van het BURW, onder h, vermeld dat “de uitzondering voor rookruimten ook betrekking heeft op ruimten die conform artikel 2 lid 2 van het Beperkingenbesluit zijn uitgezonderd van het rookverbod.

Deze uitleg is niet in overeenstemming met de wettekst, hetgeen verwarring veroorzaakt. Het wordt door de VWA toegestaan dat een kleinere 2^e wachtruimte, kantine of recreatie- en soortgelijke ruimte als een rookruimte wordt gehanteerd, mits deze is afgesloten. Vanuit de praktijk blijkt echter dat soms misbruik wordt gemaakt van deze ‘vrijheid’. Bijvoorbeeld door het inrichten van een 2^e kleine (afgesloten) kantine ergens in de hoek van een magazijn.

In het kader van gelijke rechtsbedeling m.b.t. het uitzonderen van een 2^e kantine, wachtruimte of recreatieruimte van het rookverbod adviseert de VWA om voor alle bedrijven één lijn te trekken en dit op te nemen in de wetgeving. De zinsnede die nu in de nota van toelichting van het BURW staan wekt verwarring. De VWA is van mening dat het uitzonderen van een 2^e kantine, wachtruimte of recreatieruimte van het rookverbod voor bedrijven die vallen onder art 11A, 1^e lid een stap terug is in het tabaksontmoedigingsbeleid.

- Bij inrichtingen voor sociaal-cultureel werk en sport is de TW alleen van toepassing als de inrichtingen vallen onder artikel 3, lid c van het Beperkingenbesluit. Het betreft die inrichtingen die voor het publiek toegankelijk zijn, waarin voorzieningen worden aangeboden op de terreinen van het welzijnsbeleid die zijn vermeld in artikel 2 van de Welzijnswet 1994 én die door de overheid worden gesubsidieerd, met uitzondering van inrichtingen die gebruikt worden voor beoefening van sport in open lucht.

Om te kunnen vaststellen of een gebouw of inrichting voor welzijn onder de werkingssfeer van artikel 11 valt, dient de controleur bovenstaande criteria vast te stellen. Met name de toekenning van subsidie blijkt in de praktijk een lastige en tijdrovende kwestie, omdat controleurs veelvuldig nieuwe creatieve constructies van subsidieregelingen tegenkomen (zie ook de opmerkingen bij hoofdstuk 3.2 trends onder subsidie criterium) Per geval moet door de controleur beoordeeld worden of de betreffende regeling onder de definitie van subsidie geschaard kan worden. Pas dan is duidelijk of artikel 11 van de TW überhaupt van toepassing is. Deze procedure veroorzaakt discussie over oneerlijke concurrentie tussen bedrijven.

Gelet op de omschreven trends t.a.v. het subsidie criterium, de invoering van de rookvrije werkplek en de zelfregulering binnen de sport adviseert de VWA om na de periode van zelfregulering, zowel het subsidie criterium als het verschil tussen binnen en buitensport uit de AMvB te schrappen.

- Door de opbouw van het Beperkingenbesluit wordt in artikel 3 verwezen naar andere wetgeving. Wanneer betreffende wetgeving verandert, blijkt het Beperkingenbesluit op specifieke locaties niet te gelden. Een recentelijk voorbeeld hiervan is de openbare bibliotheek. Eerst viel deze locatie onder de Welzijnwet, waardoor het Beperkingenbesluit van toepassing was, later werd deze onder de Wet op Cultuurbehoud gebracht, waardoor het Beperkingenbesluit niet meer geldt, en het rookverbod dus niet meer verplicht is. *De VWA adviseert een andere opbouw van het besluit waarbij niet verwezen wordt naar andere wetgeving om dit probleem te voorkomen.*

Na het geheel van knelpunten op het gebied van handhaafbaarheid en het principe van gelijke rechtsbedeling te hebben overzien kan de conclusie worden getrokken dat de invoering van het rookverbod eenvoudiger en eenduidiger kan worden geformuleerd, waardoor onduidelijkheden en verwarring kan worden voorkomen en de handhaafbaarheid van de wetgeving wordt vergroot. Tevens kan de TW beter aansluiten bij de teksten die staan in het WHO 'Framework Convention on Tobacco Control'.

Communicatie

- De aandacht vanuit de media, b.v. de berichtgeving over bewindslieden of kamerleden die zich niet aan de TW houden veroorzaakt veel discussie en onrust. Met name gezagsdragers dienen zich van hun voorbeeldfunctie bewust te zijn. *De VWA adviseert meer aandacht voor positieve effecten van de invoering van de TW in de media om het maatschappelijk draagvlak te vergroten. Hierbij spelen verschillende partners (VWS, VWA, Stivoro, CAN etc.) een rol.*
- De zogenaamde gedoogjaren veroorzaken veel onrust, waarbij het maatschappelijk draagvlak voor het rookverbod en de rookvrije werkplek onder druk komt te staan. Daarnaast weten betrokkenen vaak niet precies wat de laatste stand van zaken is. Dit betreft met name ondernemers uit vergelijkbare branches. *De VWA adviseert duidelijke communicatie vanuit de overheid over nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld persberichten, informatie op de site van VWS etc, om deze onrust te verkleinen.*

4. Leeftijdsgrenzen tabak

4.1 Mate van naleving

Het onderzoeksbureau Intraval heeft in opdracht van de VWA in het najaar van 2003 een telefonisch onderzoek uitgevoerd met betrekking tot de verstrekking van tabaksproducten aan jongeren. Jongeren in de leeftijdsklassen van 13, 14, en 15 jaar zijn ondervraagd over de verkrijgbaarheid van tabaksproducten en daarnaast zijn tabaksverstrekkers uit de sectoren supermarkten, tabaksspeciaalzaken, benzinestations en horeca ondervraagd over de verstrekking van tabaksproducten aan jongeren. Dit onderzoek vindt iedere twee jaar plaats.

Het belangrijkste resultaat uit het jongeren onderzoek is dat steeds minder jongeren onder de 16 jaar tabaksproducten kopen. Het percentage is gedaald van 26% in 1999 tot 9% in 2003. Ook vindt er een verschuiving plaats tussen de locaties waar tabaksproducten worden gekocht. De aankoop door jongeren in tabaksspeciaalzaken stijgt terwijl de aankoop in supermarkten en in horecalocaties daalt. Van de jongeren die tabaksproducten proberen te kopen geeft bijna 90% aan dat dit meestal ook lukt. Deze zogenaamde 'slaagkans' daalt in 2003 niet t.o.v. 1999, maar blijft onverminderd hoog.

Uit het onderzoek bij tabaksverstrekkers in 2003 blijkt dat 98% van de ondervraagden op de hoogte is van de leeftijdsgrens die geldt voor de verkoop van tabaksproducten. 86% zegt dat ze zich ook houden aan deze leeftijdsgrens. In 1999 was dit onder invloed van zelfregulering nog maar 40%.

Uit deze resultaten blijkt een discrepantie tussen wat jongeren zeggen en hetgeen de ondernemers beweren. Wellicht kan nader onderzoek deze discrepantie verklaren.

Een uitgebreid overzicht van bovenstaand onderzoek is weergegeven in de factsheet "Monitor tabaksverstrekking jongeren 2003" welke is bijgevoegd als bijlage.

Het dalend aantal jongeren dat tabaksproducten koopt is wellicht te verklaren door de dalende trend van rokende jongeren die Stivoro presenteert in zijn factsheets "roken, de harde feiten – jeugd". Onderstaande tabel geeft het percentage jeugdige rokers weer die 'ooit weleens', 'de afgelopen 4 weken' of 'dagelijks' roken over de jaren 1999 en 2003. Met name bij de dagelijkse rokers is bij alle leeftijdscategorieën een daling waar te nemen.

	1999				2003		
	13 jr	14 jr	15 jr		13 jr	14 jr	15 jr
Ooit weleens	43	55	62		40	55	61
Afgelopen 4 weken	17	27	39		10	25	37
Dagelijks	6	16	28		4	12	22

Tabel 4: Rookprevalentie jeugd in procenten (Bron: Stivoro)

De controles op de leeftijdsgrenzen zijn in 2003 opgestart en blijken ten opzicht van de controles van de leeftijdsgrenzen bij alcoholverstrekking meer voorbereiding te kosten. Dit heeft o.a. te maken met de vele outlets en het gebruik; alcohol wordt, weliswaar afhankelijk van de locatie, vaker ter plaatse gebruikt, terwijl het bij de aankoop van tabaksproducten slechts om momentopnames gaat. Het vergroten van de kans dat de doelgroep, jongeren rond de leeftijd van 16 jaar, wordt aangetroffen tijdens het aankoopmoment en dat een mogelijke overtreding wordt geconstateerd vergt meer voorbereidingstijd.

Dit blijkt ook uit de handhavinggegevens. In 2003 werd slechts bij een derde deel van de inspecties de doelgroep aangetroffen, terwijl dit in 2004, onder andere door een betere voorbereiding, steeg tot 65%. Deze stijging komt ook tot uiting in het aantal maatregelen die zijn genomen wegens het verstrekken van tabaksproducten aan jongeren waarvan door de verstrekker niet was vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 jaar had bereikt. In 2003 zijn er 40 maatregelen genomen en in 2004 ruim het dubbele, 87.

Tot slot bleek in 2004 dat slechts bij 5% van de geïnspecteerde bedrijven maatregelen zijn genomen wegens het niet beschikken over een leeftijdsaanduiding tabak.

In de volgende tabel worden de handhavingresultaten per branche gepresenteerd.

Jaartal	Inspectielocatie	Aantal leeftijdsgrenzen inspecties	Aantal inspecties waarbij doelgroep werd aangetroffen.		Aantal en type maatregelen op art. 8.1 (verstrekking tabak)		Aantal en type maatregelen op art. 8.3 (aanduiding tabak)	
			N	%	BR	SW	BR	SW
2003	Horeca ¹⁴	1600	404	25	2	0	0	0
	Supermarkt	1444	791	55	14	3	0	0
	Benzinestation	79	42	53	3	0	0	0
	Tabaksspeciaalzaak	173	104	60	9	7	0	1
	Overige locatie	670	6	1	2	0	1	0
	Totaal	3966	1347	34	30	10	1	1
2004	Horeca ¹³	2582	1671	65	16	2	4	85
	Supermarkt	763	556	73	17	1	1	33
	Benzinestation	54	28	52	1	0	0	4
	Tabaksspeciaalzaak	200	138	69	11	0	0	46
	Overige locatie	1869	1192	64	32	7	3	115
	Totaal	5869	3814	65	77	10	8	283

Tabel 5: Inspectieresultaten van leeftijdsgrenzen inspecties

4.2 Trends en reacties vanuit de praktijk

Reacties tabaksverstrekkers en anderen

Zoals eerder is geschetst blijkt uit de gegevens van Intraval dat de meeste tabaksverstrekkers op de hoogte zijn van de wetgeving. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat tabaksverstrekkers het in 2003 minder moeilijk vinden om zich te houden aan de leeftijdsgrens dan in 2001 (51% in 2003 tegenover 63% in 2001). Men verklaart dat het makkelijker wordt om de leeftijd in te schatten en te controleren en dat de jongeren de leeftijdsgrens beter accepteren. Wel meldt men een toename van angst voor agressie.

Controleurs DHT melden daarentegen ook negatieve reacties. Dit varieert van algemeen kritiek zoals 'flauwekul', of 'bemoeizucht van de overheid' tot reacties m.b.t. de controle zelf. Opmerkingen als 'ik dacht dat ik het goed deed' of 'ik dacht dat hij/zij ouder was dan 16 jaar' worden als voorbeeld gegeven. Het feit dat jongeren niet strafbaar zijn gesteld en de mogelijke reactie van jongeren hierop van 'niemand doet ons iets' leeft ook nog steeds.

Ook wordt soms gestuit op onbegrip van ouders. Dat kinderen geen sigaretten mogen meenemen tijdens het doen van de boodschappen voor de ouders begrijpt men niet altijd.

Kenmerken jongeren

Door de wijze van controleren spreken controleurs DHT regelmatig met jongeren die tabaksproducten kopen. De indruk bestaat dat deze jongeren over het algemeen laag zijn opgeleid en dat het beeld van deze jongeren zelf is dat roken 'in' is; 'een peuk tussen je vingers en een pakje sigaretten van een populair merk in je kontzak staat stoer'. Daarnaast vindt ook een verschuiving plaats naar goedkope merken sigaretten. Opvallend is dat de jongeren niet overgaan tot shag.

Qua kleding en uiterlijk lijken de jongeren vaak ouder dan dat ze daadwerkelijk zijn. Met name jongeren onder de 16 jaar proberen vaak ouder te lijken. Ook wordt de jeugd steeds mondiger.

Tabaksautomaten

De VWA heeft in het najaar van 2004 circa 1000 tabaksautomaten gecontroleerd op de wijze van vergrendeling. Hieruit blijkt dat driekwart van de tabaksautomaten vergrendeld zijn door de 'agecoin' en circa 10% door 'duomaat'. De rest is nog niet of op een andere wijze vergrendeld.

¹⁴ incl. evenementen

Een negatieve ontwikkeling die de 'agecoin' met zich meebrengt is de handel hierin. Jongeren die werkzaam bij ondernemers met tabaksautomaten die vergrendeld zijn met de 'agecoin' schijnen deze muntjes te 'verhandelen'. Ze nemen een aantal muntjes mee na werktijd en verkopen of geven deze aan jongeren onder de 16 jaar.

Het verkrijgen van tabaksproducten door jongeren onder de 16 jaar .

Controleurs DHT geven de volgende signalen af inzake het verkrijgen van tabaksproducten door jongeren onder de 16 jaar. Ze laten sigaretten door anderen halen als ze zelf geen sigaretten krijgen van de verstekkers. Een voorbeeld is dat enkele jongeren van 16 jaar of ouder meerdere pakjes tabaksproducten kopen voor de rest van een groep jongeren. Ook worden tabaksproducten gekocht bij bekende leeftijdsgenoten, zoals bijvoorbeeld klasgenoten die achter de kassa zitten.

4.3 Beschrijving van knelpunten & mogelijke verbeterpunten.

Handhaafbaarheid c.q. wetgeving

- In het Besluit documenten leeftijdsvaststelling TW worden de volgende 3 documenten genoemd om de leeftijd vast te stellen zoals bedoeld in artikel 8 lid 2 TW:

- een rijbewijs, als bedoeld in [artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994](#);
- een OV-studentenkaart, als bedoeld in [artikel 3.7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet studiefinanciering 2000](#);
- een bromfietscertificaat, als bedoeld in [artikel 135 van de Wegenverkeerswet 1994](#).

In de Wet op de identificatieplicht worden in artikel 1 de volgende documenten aangewezen waarmee de identiteit van personen kan worden vastgesteld:

- een geldig reisdocument als bedoeld in [artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet](#); (hier valt ook de identiteitskaart onder)
- de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de [Vreemdelingenwet 2000](#) moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie;
- een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, voor zover de houder de nationaliteit van die andere lidstaat bezit;
- een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet, een geldig rijbewijs als bedoeld in [artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994](#) of een rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, waarvan de houder in Nederland woonachtig is, zolang de bij de [Wegenverkeerswet 1994](#) vastgestelde termijn van geldigheid in Nederland niet is verstreken en mits het rijbewijs is voorzien van een pasfoto van de houder.

De VWA adviseert om de documenten die worden aangewezen in het Besluit documenten leeftijdsvaststelling TW gelijk te stellen met de documenten genoemd in de Wet op de identificatieplicht. De OV-studentenkaart en het bromfietscertificaat, welke gemakkelijk te vervalsen zijn, mogen dan niet meer door de jongeren voor identificatie worden gebruikt.

- In het Besluit tabaksautomaten, welke voortvloeit uit artikel 9, 4^e lid van de TW, staat
 - in artikel 2 onder 1 dat tabaksautomaten zich niet mogen bevinden in de buitenlucht én
 - in artikel 2 onder 2 dat tabaksautomaten in het zicht moet staan van degene voor wiens rekening en risico de automaat werkt of van zijn personeel, dan wel van de exploitant van de inrichting waar de automaat zich bevindt of van zijn personeel.

Deze bepalingen gelden echter alleen, conform artikel 1 van het Besluit tabaksautomaten, tijdens de verstrekking zelf. Handhavend optreden kan dan ook alleen maar als er verstrekking plaatsvindt.

De VWA adviseert om de tekst in artikel 1 van het Besluit tabaksautomaten te veranderen in "verstrekken of kennelijk voor de verstrekking aanwezig hebben". Op deze wijze hoeft de verstrekking zelf niet vastgesteld te worden.

5. Verbod op reclame en sponsoring van tabaksproducten

5.1 Mate van naleving

Tabaksreclame is sinds november 2002 aan de banden gelegd. Iedere vorm van tabaksreclame en -sponsoring is verboden, tenzij deze valt onder een van de uitzonderingsbepalingen die zijn opgenomen in de TW.

De VWA heeft zich begrijpelijkerwijs eerst gericht op het "schoonvegen" van het openbare domein, door actief te handhaven op reclame-uitingen in het reguliere verkoopkanaal en in de horeca. Hier werden de van oudsher gebruikelijke reclamevormen, zoals parasols, asbakken of aanstekers aangetroffen. Tijdens de eerste handhavingactie eind 2002 zijn ruim 800 inspecties uitgevoerd en zijn 70 schriftelijke waarschuwingen opgemaakt. Dit beleid is in de loop van 2003 voortgezet en lijkt effect te hebben, omdat dit type reclame-uitingen anno 2005 niet meer wordt aangetroffen.

Maar dit betekent niet dat er geen reclame meer is. De tabaksindustrie blijft namelijk wegen zoeken om met de consument te communiceren en ontwikkelt hierbij reclame-uitingen die vaak op of over de scheidslijn liggen van hetgeen wettelijk is toegestaan. Met name de definities "reguliere presentatie" en "tabaksspeciaalzaak" zijn onderwerp van discussie. Ook vormen van sluikreclame bijvoorbeeld door kleur en letterstelling te kiezen van een bepaald merk komen voor. Daarnaast zien we een uitbreiding en professionalisering van het aantal verkooppunten.

Controle van het reclame- en sponsoringverbod heeft voornamelijk plaatsgevonden tijdens de zgn. basisinspecties. Hierbij zijn inspecties uitgevoerd in verkooplocaties zoals supermarkten en benzinestations en in de horeca. Overtredingen die hierbij zijn aangetroffen hadden met name betrekking op de presentatie van tabaksproducten die door gebruik van displays, al dan niet aangevuld met extra prijsstickers of folders, niet onder de uitzonderingsbepaling van reguliere presentatie vielen.

Daarnaast zijn een groot aantal evenementen en beurzen bezocht. Hier werden met name overtredingen aangetroffen waarbij reclame werd getoond op de beursstand, al dan niet samen met het gratis uitreiken van tabaksproducten en de verkoop van tabaksproducten vanuit mobiele verkooplocaties veelal door promotieteams. Naast bovengenoemde vormen van overtredingen zijn er ook diverse websites aangetroffen met tabaksreclame en zijn advertenties met reclame in kranten en tijdschriften gesignaleerd.

Bovenstaande overtredingen hebben geleid tot de volgende maatregelen.

Jaartal	Inspectielocatie	Aantal maatregelen	
		BR	SW
2002	Horeca	Geen	23
	Verkooppunten		40
	Overige locaties		5
	Totaal		70
2003	Horeca	0	15
	Supermarkten	0	40
	Benzinestation	2	56
	Overige locaties	11	12
	Totaal	13	123
2004	Horeca	5	188
	Supermarkten	1	134
	Benzinestation ¹⁵	26	436
	Evenementen	15	4
	Overige locaties	37	9
	Totaal	84	784

Tabel 6: Inspectieresultaten van basisinspecties, betreffende reclame

¹⁵ In deze sector heeft een actie plaatsgevonden, de factsheet "resultaten controles bij tankstations 2004" is bijgevoegd als bijlage.

5.2 Trends en reacties uit de praktijk

Reguliere presentatie

Reguliere presentatie is uitgezonderd van het reclameverbod. Hierbij lijkt de deur open te staan voor allerlei soorten presentaties die zouden moeten vallen onder de noemer 'reguliere presentatie'.

Door de vertegenwoordigers van de tabaksindustrie worden allerlei nieuwe vormen van presentatie en het gebruik van displays actief in de markt gezet.

Zo worden er steeds meer verschillende soorten displays gebruikt. Bij de schappresentatie zien we dat enkele pakjes sigaretten iets hoger worden gepresenteerd t.o.v. andere pakjes, of dat enkele pakjes door de display net iets naar voren worden gebracht, waardoor deze merken extra opvallen. In de horeca zien we zgn. 'boxen' of kastjes waar enkele merken in worden gepresenteerd. Deze boxen of kastjes hebben vaak een mooie vormgeving en kleurstelling.

Ook zien we meer en meer dat sloffen sigaretten gepresenteerd worden. Dit gebeurt vaak boven het eigenlijke schap met rijen van 10 stuks naast elkaar en 2 of 3 lagen op elkaar. Ook bestaan sloffen in de vorm van grote pakjes sigaretten, welke ook gepresenteerd worden. Tijdens inspecties blijken de sloffen soms zelfs leeg te zijn. Binnen het schap zien we ook soms dat slechts één bepaald merk de helft of driekwart van de ruimte inneemt, waardoor de zgn. 'blokpresentatie' direct de aandacht opeist. Enkele andere merken staan dan meer aan de zijkant.

Bovenstaande voorbeelden van presentatie vallen niet onder de uitzondering van reguliere presentatie.

Reacties van de ondernemers

Met name bij reguliere presentatie blijken vertegenwoordigers van de tabaksindustrie in de praktijk voor veel verwarring te zorgen bij tabaksverkopers door te blijven verkondigen dat deze vormen van presentatie onder de huidige TW zijn toegestaan. De discussie over reguliere presentatie wordt hiermee in stand te houden en schept onduidelijkheid. Tabaksverkopers reageren hierop door te verkondigen dat de bemoeizucht van de overheid is doorgeslagen en dat de juridische strijd 'over hun rug' wordt uitgevochten.

De VWA zal met de verkopers en producenten eenduidig communiceren over de wijze waarop de VWA met name het reclameverbod zal handhaven.

Tabaksspeciaalzaken

Een andere uitzondering op het reclameverbod is de reclame in tabaksspeciaalzaken. Dit is onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Het "type" tabaksspeciaalzaken varieert van een echte 'speciaalzaak', waar vnl. tabaksproducten en toebehoren worden verkocht, tot de zgn. 'gemakswinkel', waarbij het assortiment tevens bestaat uit tijdschriften, boeken, wenskaarten, kansspelen, zoetwaren etc. Ook worden in toenemende mate diensten aangeboden als postkantoor of ticketing. Het totale assortiment wordt steeds breder, waardoor bijzondere combinaties binnen een tabaksspeciaalzaak kunnen ontstaan, bijvoorbeeld speelgoedzaak, snoepwinkel, CD-winkel of postkantoor samen met een tabaksspeciaalzaak.

Het aantal echte 'tabaksspeciaalzaken' is de laatste jaren afgenomen, terwijl het aantal 'gemakswinkels' stijgt. Met name de coöperatie van gemakswinkels heeft hierbij aanzienlijke groeidoelstellingen. De toename is deels toe te schrijven aan bestaande winkels, maar bevatten ook winkels op nieuwe locaties. Het totaal aan tabaksspeciaalzaken en gemakswinkels samen is volgens opgaaf van de brancheorganisatie circa 1700¹⁶.

Uitbreiding en professionalisering van verkooppunten

Uitbreiding van tabaksverkooppunten zien we onder andere door het fenomeen 'mobiele verkoop'. Deze vorm van verkoop wordt veelal gebruikt op consumentenbeurzen, muziektfestivals en andere evenementen, waar vaak veel jongeren op af komen.

Hierbij zie je enerzijds de meer traditionele promotieteams, waarbij een groep van vaak mooie jonge mensen, allen gekleed in dezelfde outfit in kleurcombinaties die passen bij het specifieke (en vaak enige) merk tabaksproduct wat ze verkopen en soms ook weggeven.

Anderzijds zie je steeds meer bijzondere vormen van mobiele verkooppresentaties. Bijvoorbeeld al dan niet rijdende stellages waarin tabaksproducten worden gepresenteerd op een bijzondere wijze of exclusieve auto's

¹⁶ Bron: www.tabaksdetailhandel.nl

die als het waren zijn omgebouwd tot tabaksuitstalling. Of verkopers met doorzichtige rugzakken, waarin de tabaksproducten worden gepresenteerd.

Ook zien we door uitbreiding van het assortiment en professionalisering van de presentatie een stijging van het aanbod van tabaksproducten in cafetaria's en videotheken, terwijl vroeger geen of slechts enkele merken te koop werden aangeboden. Niet wenselijke combinaties, zoals tabak- en medicijnverkoop komen voor bij drogisten, supermarkten en soms bij pompshops. Als laatste zien we een stijging in het aanbod van tabaksverkoop via internet.

Design van tabaksproducten

Het laatste jaar zien we dat zowel de vormgeving als het verpakkingmateriaal van tabaksproducten steeds meer bijzonder wordt. Deze nieuwe verpakkinglijnen verschijnen vaak in limited editions. Naar het tabaksverkoopkanaal wordt over de nieuwe ontwikkeling openlijk gesproken "het ligt voor de hand verpakkingen steeds meer te gebruiken om de belevingswereld van het merk over te brengen"¹⁷.

Voorbeelden van bijzonder design zijn: een pakje sigaretten dat je als een boek kan openen om de sigaretten eruit te halen, of een pakje sigaretten dat lijkt op een zgn. 'zippo' aansteker en die je ook op vergelijkbare wijze opent. Ander verpakkingmateriaal is bijvoorbeeld een metalen blikje waarin shag in is verpakt.

Ook worden producten aantrekkelijker gemaakt door een spaaractie te koppelen aan de verkoop. Het spaarobject kan een serie verpakkingen zijn, waarbij de gehele serie gezamenlijk het beeldmerk van betreffende tabaksfabrikant vormt. Ook kan het spaarobject het omhulsel zijn van het pakje sigaretten, zgn. 'sleeves'.

De omhulsels die beschikbaar zijn voor sigarettenpakjes om waarschuwingsteksten te bedekken zijn natuurlijk al langer bekend. In België wordt momenteel gediscussieerd over het verbieden van deze omhulsels.

Premiums

Het uitreiken van premiums bij tabaksproducten lijkt met name gericht op jongeren. Veelal worden radiootjes, CD-tjes of aanstekers hiervoor gebruikt. Deze producten mogen in tabaksspeciaalzaken tegen een symbolische vergoeding worden verkocht. Buiten de tabaksspeciaalzaak is deze verkoop verboden

Beeldschermen

Er zijn tabaksautomaten waargenomen, waarin beeldschermen zijn geïntegreerd. Hierop worden bewegende beelden getoond. Ook in tabaksspeciaalzaken worden steeds vaker digitale beeldschermen gebruikt om reclame te maken, ook voor tabaksproducten. Deze vorm van reclame maakt veel meer indruk dan een poster, ook kunnen de reclames elkaar afwisselen, waardoor meer reclameruimte wordt gecreëerd

Motor- en autosport

Van oudsher is de tabaksindustrie wereldwijd één van de grootste sponsors in de motor- en autosport, waardoor reclame van tabaksproducten altijd prominent aanwezig is op deze sportevenementen. Met name via de commerciële zenders worden deze sportevenementen uitgebreid verslagen, denk bijvoorbeeld aan Parijs - Dakar. De cruciale vraag hierbij is natuurlijk in hoeverre er daarbij nog sprake is van vrije nieuwsgaring en wanneer dit overgaat in een vorm van sponsoring.

In Nederland is het tot medio 2005 mogelijk om via een ontheffing de motor- en autoraces in Zandvoort en Assen te sponsoren door de tabaksindustrie. Tijdens deze ontheffingsperiode mag onder bepaalde restricties reclame worden gemaakt voor tabaksproducten. Naast de toegestane reclamemogelijkheden werden echter ook andere vormen van reclame aangetroffen, zoals bijvoorbeeld merchandising, waarbij T-shirts en baseballcaps met tabaksreclame te koop werden aangeboden.

¹⁷ tekst uit artikel 'Een merkartikel zonder verpakking bestaat niet' uit *Tabak plus Gemak*, nr 9, november 2004, pag 30 - 33

5.3 Beschrijving van knelpunten en mogelijke verbeterpunten

De knelpunten met betrekking tot het reclame- en sponsoringverbod hebben enerzijds te maken met de gebruikte begrippen in de wettekst. Deze leidt tot discussie met tabaksbranche. Anderzijds signaleert de VWA een aantal trends die vermoedelijk het gevolg zijn het reclame- en sponsoring verbod, maar die niet passen in het tabaksonthoudingsbeleid dat het Ministerie heeft ingezet.

Handhaafbaarheid c.q. wetgeving

- De definitie van een tabaksspeciaalzaak, genoemd in artikel 1 onder i, is op zich duidelijk, maar schiet zijn doel voorbij. Deze laat zoveel ruimte dat feitelijk ieder tabaksverkooppunt met een verkoopvloeroppervlakte van meer dan 10 m² zich tabaksspeciaalzaak kan noemen door 90 merkenversies te verkopen. In de Nota van Wijziging wordt duidelijkheid geschapen door een aantal verkooppunten specifiek te benoemen: “Tabaksmarketing, -reclame, -promotie en -sponsoring zal dus niet zijn toegestaan in, op, aan, tegen of bij onder meer benzinestations, kiosken, sportkantines, Drank- en Horecawetinrichtingen, snackbars, bioscopen, pretparken, stations, automaten, evenementen of festivals en evenmin in, op, aan, tegen of bij alle andere niet in onderdeel c bedoelde tabaksverkooppunten.” Door jurisprudentie zal duidelijk worden of ook een gemakzaak of boekwinkel onder de definitie van tabaksspeciaalzaak mag worden geschaard. Zeker door de mogelijkheid om nog reclame te maken voor tabaksproducten in de tabaksspeciaalzaak en gevelreclame te tonen is het van belang om deze juridische duidelijkheid te scheppen.
Door een tekstuele aanpassing in de wet kan ook duidelijkheid worden geschapen wat uiteindelijk precies bedoeld wordt met een tabaksspeciaalzaak.
Een mogelijkheid is de vergelijking te trekking met slijterijen.. De tabaksspeciaalzaak zou dan alleen tabaksproducten en toebehoren mogen verkopen, eventueel aangevuld met een beperkt aantal specifiek omschreven productgroepen.
Een andere optie is om de verkoop van bepaalde productgroepen in een tabaksspeciaalzaak te verbieden, Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de verkoop van beeld- en geluidsdragers, speelgoed, kinderboeken, medicijnen, alcoholhoudende dranken en postdiensten.
- De uitzondering voor ‘reguliere presentatie’ wordt omschreven door het tonen van tabaksproducten in een gesloten verpakking tegen een neutrale achtergrond en de normale prijsaanduiding. In de praktijk worden verschillende vormen van presentatie onder het mom van deze uitzondering in de markt gezet. Meestal geheel ten onrechte, waardoor het reclameverbod wordt overtreden.
Door een nadere uitleg van het begrip ‘reguliere presentatie’ kan de creativiteit van de tabaksindustrie worden ingeperkt. Er zou minimaal moeten worden toegevoegd dat alle merken op een uniforme wijze gepresenteerd worden, waardoor geen extra aandacht wordt gevestigd op 1 of enkele merkenversies. De tekst zou gewijzigd kunnen worden in ‘reguliere, uniforme presentatie’.
Daarnaast zou een maximum gesteld kunnen worden aan het aantal pakjes dat getoond mag worden per merkenversie, eventueel aangevuld met een verplichting om van ieder product een zelfde aantal producten te laten tonen. In Australië is dit geregeld door te stellen dat van elke merkenvariant slechts 1 verpakking getoond mag worden. Hierop reageerde de tabaksindustrie door een groot aantal nieuwe varianten te introduceren om het eigen merk prominent aanwezig te houden in het verkooppunt. In sommige provincies is de overheid vervolgens nog verder gegaan door het instellen van een volledig verbod op het tonen van pakjes.

Onwenselijke trends

- Het aantal tabaksverkooppunten is de laatste jaren gestegen. Hierbij verschijnen ook bijzondere combinaties, zoals verkoop van tabaksproducten naast speelgoed, snoepgoed of medicijnen. Ook zien we verkoop van tabaksproducten in ‘publieksruimten’ zoals in het postkantoor.
Momenteel is de verkoop van tabaksproducten in de TW slecht minimaal beperkt. Het is wenselijk om via artikel 7 3^e lid van de TW invulling te geven aan een Algemene Maatregel van Bestuur, waarbij de verkoop van tabaksproducten wordt beperkt.
Hierbij kan gedacht worden aan een verbod tot verkoop in specifieke branches waar veel jongeren komen, zoals CD-winkels en kledingzaken. En een verbod op de combinatie van bepaalde productgroepen, zoals

de verkoop van tabaksproducten naast speelgoed, kinderboeken, beeld- en geluidsdragers, postdiensten en medicijnen in dezelfde lokaliteit.

- De verkoop (en presentatie) van tabaksproducten via internet is niet wenselijk. De toegang tot dit medium is eenvoudig en de aantrekkingskracht ervan op jongeren groot. Ook ontbreekt de mogelijkheid tot het verifiëren van de leeftijd van de koper.

In de laatste wetwijziging van de TW, 23 december 2004 zijn commerciële mededelingen in diensten van de informatiemaatschappij verboden voor bedrijven die gevestigd zijn binnen de Europese Unie of die hoofdzakelijk zijn gericht op landen binnen de Europese Unie. Dit betekent dat reclame, gericht op de Nederlandse markt via internet is verboden. De verkoop van tabaksproducten blijft echter nog mogelijk. De invoering van een verkoopverbod voor diensten van de informatiemaatschappij die gevestigd zijn binnen de Europese Unie of die hoofdzakelijk zijn gericht op landen binnen de Europese Unie is wenselijk.

- De verkoop (en presentatie, en daarmee promotie) van tabaksproducten vanuit mobiele verkooppunten groeit sterk. Deze verkoopunits worden met name aangetroffen op beurzen en evenementen, waar over het algemeen veel jongeren komen. Door de aantrekkingskracht op jongeren en de inherente koppeling van reclame aan de presentatie is deze groei niet wenselijk.

Via artikel 7, 3^e lid van de TW kan de verkoop uit mobiele verkooplocaties dmv een Algemene Maatregel van Bestuur worden verboden.

- De uitzondering om premiums bij tabaksproducten te verkopen tegen een symbolische vergoeding lijkt zich met name te richten op jongeren. Dit is op dit moment alleen toegestaan in tabaksspeciaalzaken.

Omdat deze producten met name gericht zijn op jongeren, en dit in een tabaksspeciaalzaak niet is toegestaan zou overwogen kunnen worden om dit in zijn geheel te verbieden.

6. Samenstelling & etikettering van tabaksproducten

6.1 Mate van naleving

In de afgelopen jaren is er een toename in het aantal onderzochte monsters waar te nemen (zie tabel 7). Met name het onderzoek waarop gehandhaafd kan worden vergt veel tijd en kent een aantal beperkingen. Gezien de tijd die nodig is voor het onderzoek is ervoor gekozen om in eerste instantie de monsters te screenen gevolgd door een uitgebreid handhavingonderzoek van de afwijkende monsters. De monsters voor het handhavingonderzoek worden bemonsterd bij de fabrikanten of importeurs en worden gecombineerd met een inspectie die zich met name richt op het aanleveren van de dossiers met productgegevens aan het RIVM. Het screeningonderzoek laat met name in 2004 een behoorlijk hoog afwijkingpercentage zien. Afwijkingen van het handhavingonderzoek hebben geleid tot de eerste schriftelijke waarschuwingen tegen de industrie op het gebied van samenstelling.

Jaartal	Onderwerp	Aantal monsters	Afwijkend
2002	Screening teer en nicotine sigaretten	100	12 %
2003	Screening TNCO sigaretten	71	15 %
	Screening teer en nicotine shag	23	n.v.t. ¹⁸
2004	Handhaving TNCO sigaretten	20	14 % ¹⁹
	Screening TNCO shag	46	28 % ²⁰
	Screening TNCO sigaretten	77	35 %

Tabel 7: Overzicht van monsterresultaten

Voor wat betreft het aanleveren van de verplichte dossiers zien we dat deze grotendeels op tijd worden aangeleverd maar inhoudelijk voldoen de meeste nog lang niet aan de gestelde eisen.

6.2 Trends en reacties uit de praktijk

Samenwerking

Invulling gevend aan de Europese richtlijn ten aanzien van samenwerking tussen de lidstaten en het ontwikkelen van nieuwe meetmethoden is, in samenwerking met Duitsland, het 'European Network of Governmental Laboratories for Tobacco and Tobacco Control (ENGL)' opgericht. Deze werkgroep bestaat momenteel uit vertegenwoordigers van overheidslaboratoria uit 15 lidstaten. Deze werkgroep heeft zich onder andere tot doel gesteld het samenbrengen van kennis en ervaring op het gebied van tabaksonderzoek voor het ontwikkelen en implementeren van uniforme onderzoeksmethoden van tabak. Tevens vindt participatie plaats in door de WHO georganiseerde bijeenkomsten en werkgroepen voor het tot stand komen en de implementatie van de Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) met betrekking tot laboratoriumonderzoek.

Voor de beoordeling van de juistheid en volledigheid van de door de tabaksindustrie aangeleverde gegevens en om een juist beeld te krijgen van de schadelijkheid van door de tabaksindustrie gebruikte ingrediënten wordt nauw samengewerkt met het RIVM.

¹⁸ in 2003 was nog geen wettelijke eis van toepassing op teer en nicotine in shag.

¹⁹ 3 producten afwijkend, 1 met een overschrijding van het maximum gehalte en 2 met afwijkingen tov gedeclareerde gehalten.

²⁰ voor nicotine is 12 mg als grens gehanteerd, voor teer een maximum gehalte van 12 mg zoals per 1-1-2004 is ingegaan (exclusief uitverkooptermijn)

Onderzoek

Met betrekking tot onderzoek van shag is er na lange discussie overeenstemming bereikt over het type vloeipapier dat gebruikt moet worden voor het vaststellen van het teer en nicotine gehalte. Duitsland heeft tegen deze methode in het kader van de notificatie bezwaar aangetekend, waardoor een stand-still periode is afgesproken. Deze periode is 25 februari 2005 definitief afgelopen. De handhaving kan starten nadat de Regeling methoden in de Staatscourant is gepubliceerd en in werking is getreden.

Kruidensigaretten

Een duidelijk waarneembare trend is een toename in het aanbod van zogenaamde kruidensigaretten. Deze sigaretten worden aangeboden als zijnde niet verslavend, minder schadelijk en als hulpmiddel bij het stoppen met roken. Uit onderzoek van een aantal van deze kruidensigaretten blijken deze geen nicotine te bevatten, waaruit kan worden afgeleid dat deze inderdaad niet verslavend zouden kunnen zijn. Als echter gekeken wordt naar het teergehalte van deze kruidensigaretten blijken deze gehalten in een aantal gevallen zelfs hoger te zijn dan bij tabak houdende sigaretten. Aangezien de schadelijkheid van sigaretten voornamelijk gerelateerd is aan het teergehalte kan worden geconcludeerd dat sommige van deze kruidensigaretten mogelijk zelfs schadelijker zijn dan de tabak houdende sigaretten. Resultaten van het onderzoek zijn weergegeven in de factsheet kruidensigaretten, welke als bijlage is bijgevoegd.

6.3 Beschrijving van knelpunten & mogelijke verbeterpunten

- Het aanleveren door de fabrikanten en importeurs van de dossiers met productgegevens zoals in de TW is vastgelegd, vindt nog niet conform de wet plaats. Hierdoor is geen goede evaluatie en vergelijking van de gegevens mogelijk die gebruikt kan worden om de inspecties bij de fabrikanten en importeurs te prioriteren. Meerdere producenten hebben ondertussen de staat gedaagd.
Deze incomplete gegevens belemmeren een adequate openbaarmaking van de productinformatie, een taak die overigens bij het RIVM ligt.
De VWA adviseert een grotere uniformiteit in de uitvoering van het Europese beleid om een goede handhaving te bevorderen.
- Het onderzoek van sigaretten en shag volgens de ISO-methoden waarnaar in de EU richtlijn wordt verwezen is zeer arbeidsintensief. Deze methoden zijn met name tot stand gekomen door de inbreng van de tabaksindustrie. Implementatie van deze methoden, inclusief de vereiste accreditatie, heeft ertoe geleid dat er vanaf eind 2003 officieel gehandhaafd werd. Tot die tijd is er alleen screeningsonderzoek uitgevoerd, waarbij een geringer aantal sigaretten of shagjes werden onderzocht. Hiervan zijn de resultaten alleen indicatief te gebruiken.
De VWA adviseert om in EU-verband makkelijker te hanteren methoden te ontwikkelen.
- Een afwijkend teer, nicotine en/of koolmonoxide gehalte ten opzichte van de gedeclareerde gehalten is, in tegenstelling tot een overschrijding van de maximum gehalten teer, nicotine en/of koolmonoxide, niet opgenomen in het regime van bestuurlijke boetes van de TW.
De VWA adviseert het regime van bestuurlijke boete van de TW ook toe te passen op afwijkingen van de gedeclareerde gehalten teer, nicotine en koolmonoxide.
- Kruidensigaretten bevatten geen tabak en vallen derhalve niet onder de eisen die gesteld zijn in de TW. Uit onderzoek blijkt dat wetgeving voor dit product wenselijk is.
De VWA adviseert door een aanpassing van de TW analoog aan de accijnswet deze kruidensigaretten onder de TW te brengen, waardoor ook voor kruidensigaretten eisen gesteld worden aan teer, nicotine en CO.

7. Klachten

Klachten en meldingen worden telefonisch of schriftelijk ingediend bij de meldkamer van de VWA. Hier worden deze geregistreerd als klacht of als melding gerelateerd aan het onderwerp.

- Meldingen zijn 'klachten' van consumenten over situaties waar, op basis van de beschikbare informatie, (waarschijnlijk) geen wettelijke overtreding plaatsvindt. De informatie wordt doorgegeven aan de afdeling handhaving en tijdens een reguliere inspectie wordt de situatie beoordeeld. Indien er wel een wettelijke overtreding wordt aangetroffen wordt een maatregel genomen volgens het geldend maatregelbeleid. Er vindt geen terugkoppeling plaats naar de klager. Wel wordt bovenstaande werkwijze uitgelegd aan de klager.
- Klachten zijn 'klachten' van consumenten over situaties waar, op basis van de beschikbare informatie, een wettelijke overtreding plaatsvindt. Ook deze informatie wordt doorgegeven aan de afdeling handhaving. De klacht wordt zo spoedig mogelijk ter plaatste onderzocht (klachtinspectie) en bij het aantreffen van een wettelijke overtreding wordt een maatregel genomen volgens het geldend maatregelbeleid. Vervolgens wordt deze bevinding schriftelijk teruggekoppeld aan de klager. De afhandelings termijn van klachten is gesteld op max. 6 weken.
- Klachten over het rookverbod of over de rookvrije werkplek worden op een andere wijze afgehandeld. Deze afhandeling blijkt effectiever en efficiënter te zijn. Gezien de omvang van het aantal bedrijven waar deze wetgeving van toepassing is en de hoeveelheid van dit type klachten is dit noodzakelijk. Deze klacht wordt ook geregistreerd door de meldkamer en doorgegeven aan de afdeling handhaving. Vervolgens worden aan aantal zaken gecheckt, zoals de juiste adresgegevens en de geschiedenis van het bedrijf. Indien geen bijzonderheden worden aangetroffen wordt het bedrijf schriftelijk op de hoogte gesteld van het feit dat er geklaagd is over hinder en overlast door roken in het bedrijf. Vervolgens wordt het bedrijf verzocht om na te gaan of de klacht terecht is en zonodig maatregelen te nemen. Ter informatie wordt verwezen naar de informatiebladen van de VWA, waar de wetgeving wordt uitgelegd en voor verdere ondersteuning bij de invoering van het rookverbod wordt verwezen naar Stivoro. Tot slot wordt aangekondigd dat een controleur van de VWA binnen afzienbare termijn een inspectie zal uitvoeren. Mocht tijdens de inspectie blijken dat niet wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften, dan kan hiervoor een boeterapport worden opgemaakt. Na de inspectie worden de bevindingen schriftelijk teruggekoppeld naar de klager. De afhandelings termijn van dit type klachten is gesteld op max. 3 maanden.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven over het aantal en type klachten en meldingen. Ten aanzien van klachten over de TW zien we over de jaren heen een enorme toename van het aantal klachten. In 2004 zien we dat klachten over de rookvrije werkplek direct een prominente plaats innemen en de klachten over het verplichte rookverbod verdringen.

Jaartal	Onderwerp	Aantal meldingen	Aantal klachten
2002	Tabakswet divers	8	355
	Totaal	8	355
2003	Rookverbod	6	813
	Leeftijdsgrenzen	0	1
	Verkoopverbod	0	5
	Totaal	6	819
2004	Leeftijdsgrenzen	1	34
	Reclameverbod	1	23
	Rookverbod (art 10,11)	18	450
	Rookvrije werkplek (art 11A)	41	941
	Openbaar vervoer	2	10
	Totaal	63	1458

Tabel 8: overzicht van klachten m.b.t. de Tabakswet

In 2004 was het afwijkingpercentage van alle klachten gemiddeld circa 45 %. Hieruit blijkt dat klachtafname een goede wijze is om overtredingen op te sporen. Wel blijft aandacht voor het waarborgen van de anonimiteit van de klagers een belangrijk punt van aandacht.

8. Afhandeling van boeten door het Bureau Bestuurlijke Boete²¹

Boetezaken

BBB zorgt voor de bestuurlijke afhandeling van de boetes die opgemaakt zijn in het kader van de TW.

In 2003 zijn 139 boeterapporten ingediend, waarvan 88% is afgehandeld. In 78 van de 139 boetrappoorten (56%) is de beschikking betaald en bij 32% is het boeterapport ingetrokken, hoofdzakelijk ten gevolge van het gedoogbeleid dat de minister in zorginstellingen met (semi-)permanente bewoning heeft ingezet.

In 2004 is het aantal ingediende boeterapporten gestegen tot 204. 54% van de boeterapport is in de fase dat slechts (het voornemen tot) de beschikking is verstuurd en 25% heeft de beschikking betaald. 12 % is een bezwaarschriften- of beroepsprocedure verwikkeld en 9% van de boetezaken zijn ingetrokken. Ditmaal oa ten gevolge van het gedoogbeleid in horecadelen van sportinrichtingen en poppodia.

In onderstaand schema wordt per onderwerp weergegeven in welke fase de verschillende boetezaken zich bevonden op de datum 31 december '04.

	Totaal aantal boete- zaken	Fase waarin boetezaak zich bevindt								
		Voornemen tot beschik- king verzonden	Beschikking vastgelegd en verzonden	Beschikking betaald	Bezwaarschriften			Beroepszaken		Ingetrokken
					Ingediend	Wachten op beslissing	Ongegrond verklaard	Ingediend	Wachten op beslissing	
2003										
Rookverbod (art 10,1; 10,2; 11,1; 11,2)	103	-	4	52	5	0	5	-	-	41 ²² + 1
Leeftijdsgrenzen verstrekking (art 8.1)	30	-	-	25	4	1	3	-	-	1
Leeftijdsgrenzen aanduiding (art 8.3)	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Reclame exploitant (art 5.1)	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Reclame fabrikant (art 5.1)	3	2	-	-	1	1	0	-	-	-
Totaal	139	2	4	78	10	2	8	-	-	45
2004										
Rookverbod (art 10,1; 10,2; 11,1; 11,2)	51	-	13	20	5	5	-	-	-	10 ²³ + 4
Rookvrije werkplek (art 11a)	65	5	41	12	5	5	-	-	-	2
Leeftijdsgrenzen verstrekking (art 8.1)	46	2	21	18	4	4	-	-	-	1
Leeftijdsgrenzen aanduiding (art 8.3)	3	-	2	-	1	1	-	-	-	-
Reclame exploitant (art 5.1)	11	2	6	1	2	2	-	-	-	-
Reclame fabrikant (art 5.1)	25	19	-	-	5	5	-	-	-	1
Uitreiken fabrikant (art 5.4)	3	-	-	-	3	1	2	2	2	-
Totaal	204	28	83	51	25	23	2	2	2	18

Tabel 9 Overzicht van afhandeling van boete rapporten d.d 31-12 '04

²¹ Bureau Bestuurlijke Boete, wordt in de rest van de notitie BBB genoemd

²² Wegens gedoogbeleid TW in zorginstellingen met (semi-)permanente bewoning 2004

²³ Wegens gedoogbeleid TW in horecadelen van sportinrichtingen en poppodia 2004

Boetebedragen

De boetebedragen zijn afhankelijk van het type overtreding, of het een recidief betreft en bij reclame en sponsoring ook van het type overtreder. Fabrikanten, groothandelaren en importeurs van tabaksproducten worden hoger bestraft dan anderen.

In de TW zijn de tarieven voor de overtreding ingedeeld in 3 categorieën, te weten A, B en C.²⁴

- Categorie A Onder categorie A vallen de overtredingen door fabrikanten, groothandelaren en importeurs van tabaksproducten, alsmede eigenaren en exploitanten van tabaksverkooppunten, -speciaalzaken en tabaksautomaten met betrekking tot reclame, sponsoring, gratis uitreiking, lijsten en verklaringen inzake tabaksingrediënten, metingen en onderzoeken in laboratorium, erkenning van die laboratoria, aanduidingen op de verpakking, alsmede uitvoeringsvoorschriften dienaangaande gesteld bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, al dan niet ter uitvoering van een regeling krachtens het EU-verdrag..
- Overtredingen door fabrikanten, groothandelaren en importeurs van tabaksproducten van het reclame- of sponsoringsverbod worden bestraft met een boete van €45.000, bij herhaling oplopend tot respectievelijk €135.000, € 225.000 en €450.000.
 - Overtreding met betrekking tot reclame of sponsoring door anderen en andere overtredingen behorend onder categorie A worden bestraft met een maximumboete van €4.500.
- Categorie B Onder categorie B vallen overtredingen met betrekking tot bedrijfsmatig verstrekken van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen, in het bijzonder voor minderjarigen bestemde, goederen en diensten, bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren verstrekken of met dat doel aanwezig hebben van tabaksproducten op plaatsen waar dit verboden is (verkoopverbod), bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van tabaksproducten aan personen jonger dan zestien jaar, verzuimen de mededeling te plaatsen dat niet wordt verstrekt aan personen jonger dan zestien jaar, bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van onverpakte sigaretten aan particulieren, kleinverpakking van sigaretten en verstrekken zonder ter hand stelling door een tussenpersoon.
- Overtredingen worden bestraft met een boete van €450, bij herhaling oplopend tot €1350, €2250 en €4500.
- Categorie C Onder categorie C vallen overtredingen met betrekking tot het treffen van maatregelen die voorkomen dat overlast of hinder wordt ondervonden van het roken door anderen (rookverbod)
- Overtredingen worden bestraft met een boete van €300, bij herhaling oplopend tot respectievelijk €600, €1200 en €2400.

²⁴ Bron: *Bijlage bij de Tabakswet*

9. Media analyse t.b.v. evaluatie Tabakswet

Sinds 2 jaar analyseert de VWA de berichtgeving in de media in het kader van de handhaving van de TW. Het betreft de perioden oktober 2002 t/m september 2003 (later te noemen 2003) en oktober 2003 t/m september 2004 (later te noemen 2004).

De analyse, gebaseerd op media archieven van Stivoro en VWA, beperkt zich tot berichtgeving die betrekking heeft op de naleving van de TW, de handhaving van de TW en het beleid rondom de handhaving. De verzamelde berichten betreft alleen de geschreven pers. Media als radio, TV en internet ontbreken. Onderstaand volgt een overzicht van de bevindingen.

9.1 Berichtgeving

In het jaar 2003 zijn er 247 TW-berichten geanalyseerd en in het jaar 2004 betrof dit 354 berichten. Hierna volgt een overzicht van de onderwerpen die, in de genoemde perioden, de media-aandacht hebben gegenereerd.

2003:

De aanscherping van de TW:

- Opvallend hierbij was de enorme weerstand tegen de rookverboden bij zorginstellingen en horeca, de zoektocht naar de grenzen van de wet om onder het rookverbod uit te komen en de vrees voor omzetverlies als gevolg van het rookverbod.

Onderzoek:

- Dit betrof cijfers en andere relevante gegevens uit onderzoeken die met name organisaties zoals Stivoro, Intraval en de regionale GG&GD's laten uitvoeren. Een voorbeeld is het onderzoek door Intraval naar de naleving van het verkoopverbod van tabak aan jongeren, waarin de conclusie luidde dat kinderen nog volop tabak kopen.

Reclameverbod:

- De berichtgeving ging in op de resultaten van diverse controles (steekproeven) in het kader van de reclame- en sponsoringverbod. Ook werden diverse praktijkcases behandeld, zoals de TT in Assen en het circuit van Zandvoort.

De rookvrije werkplek:

- Er bestond veel zorg omtrent de invoering van de rookvrije werkplek. Veel bedrijven hadden geen (anti)-rookbeleid en met name de horeca vond de rookvrije werkplek onuitvoerbaar.

Leeftijdsgrenzen:

- De berichten hadden met name betrekking op de discussies rondom de leeftijdscontrole bij verstrekking vanuit tabaksautomaten (duomaat, agecoin).

2004:

Rookverbod en rookvrije werkplek:

- Eind 2003 – begin 2004 ging alle aandacht uit naar de handhaving en naleving van de rookverboden en de invoering van de rookvrije werkplek. Met name over het al dan niet invoeren van rookverboden in zorginstellingen en horeca werd veel geschreven.

Reclameverbod:

- Zowel de handhavingactiviteiten van de VWA, de interpretatie van de regels (wat is wel/geen reclame) als belangrijke rechterlijke uitspraken (reclameverbod op Javaanse Jongens eetcafés en Samsonic magazine) werden opgenomen door de media. Daarnaast werd het verbod op de sponsoring van een aantal evenementen benoemd.

Leeftijdsgrenzen:

- Over de naleving van de leeftijdsgrenzen werd veel gepubliceerd, zowel naar aanleiding van onderzoek als ten gevolge van handhavingactiviteiten. In het bijzonder werd de regelgeving rondom de tabaksautomaten beschreven.

Onderzoek:

- Cijfers en andere relevante gegevens uit diverse onderzoeken, maar vooral uit onderzoek door Stivoro, zijn regelmatig in de pers verschenen. De onderzoeken hadden betrekking op: rookgedrag van jongeren, effecten anti-rookbeleid op aantal rokers, relatie tussen roken en depressiviteit en tussen roken en ziekten.

Handhavingacties:

- Resultaten van diverse controles in het kader van de leeftijdsgrenzen, het reclameverbod en de rookverboden/rookvrij werken zijn gepubliceerd.

9.2 Analyse

Alle berichten zijn op inhoud geanalyseerd en gerubriceerd aan de hand van een communicatiemodel (Schillenmodel voor handhavingcommunicatie ²⁵).

Inhoudelijke analyse

Zowel in 2003 als in 2004 heeft meer dan 50% van de berichtgeving betrekking op het rookverbod/rookvrije werkplek. De verschuiving van 'rookverbod' naar 'rookvrije werkplek' is het gevolg van de invoering van rookvrije werkplek per 1 januari 2004. Opvallend is dat er relatief weinig aandacht lijkt te zijn voor de leeftijdsgrenzen tabak. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de focus van de media op de leeftijdsgrenzen voor alcohol en het alcoholmisbruik onder jongeren.

De categorie 'overig' bestaat uit berichtgeving over de aanscherping van de TW, diverse onderzoeken en activiteiten van Stivoro (stoppen met roken, campagnes ed.).

De onderstaande tabel geeft de resultaten van de inhoudelijke analyse weer.

Onderwerp	2003 (n=247)		2004 (n=354)	
	Aantal	%	Aantal	%
Rookvrije werkplek	31	13%	148	42%
Rookverbod	114	46%	78	22%
Leeftijdsgrenzen	19	8%	19	5%
Reclameverbod	15	6%	46	13%
Overig	68	27%	63	18%

Tabel 10: Inhoudelijke analyse

Communicatievormen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de communicatievormen (schil 3 t/m 7).

Communicatieschillen:	2003 (n=247)		2004 (n=354)	
	Aantal	% ²⁶	Aantal	%
3. Handhavingvoorlichting	28	11%	90	25%
4. Handhaving TW in het algemeen	104	42%	74	21%
5. Maatregelvoorlichting	132	53%	246	70%
6. Argumentenvoorlichting	18	7%	11	3%
7. Agendasetting	204	83%	292	83%

Tabel 11: overzicht van communicatievormen

Handhavingvoorlichting

- Handhavingvoorlichting is voorlichting direct gekoppeld aan de handhavingactiviteit. Als gevolg van het feit dat in 2004 structureel gehandhaafd werd op de TW-regelgeving is er sprake van een toename van de berichtgeving over de VWA -controles.

²⁵ Communicatiemodel voor handavingscommunicatie. De kern van de cirkel is de handavingsactiviteit. De schillen zijn de communicatievormen die de handhaving versterken.

²⁶ Het totaal van de percentages is niet 100 %, omdat per artikel informatie over meerdere communicatieschillen verdeeld kan worden.

- Los van een specifieke handhavingactiviteit kan er gecommuniceerd worden over de handhaving van de TW in het algemeen.
In 2003 werd relatief veel geschreven over de aanscherping van de TW en het feit dat de VWA deze wetgeving ging controleren. De afname van deze vorm van communicatie is het directe gevolg van het feit dat de VWA structureel ging handhaven in 2004.

Maatregelvoorlichting

- Onder maatregelvoorlichting wordt de communicatie over de interpretatie van de regels verstaan. Het heeft een informatieve functie. Gebleken is dat vaak geschreven wordt over de inhoud van de regels. In 2003 lag de oorzaak in de aanscherping van de TW. In 2004 betrof het met name de uitleg van de regels omtrent de rookvrije werkplek.

Argumentenvoorlichting

- Met argumentenvoorlichting wordt geprobeerd de doelgroep te stimuleren de wet na te leven vanuit een algemeen verantwoordelijkheidsbesef. Inzicht in de argumenten 'waarom er regels worden gesteld' is essentieel en vergroot het draagvlak voor handhaving.
Zowel uit de analyse van 2003 als 2004 blijkt dat de argumentenvoorlichting onderbelicht is. De media is met name geïnteresseerd in de tegenargumenten.

Agendasetting

- Door middel van agendasetting wordt een probleem op de kaart gezet en bespreekbaar gemaakt.
Agendasetting effent het pad voor regelgeving en kan bijdragen aan legitimering van de handhaving.
Er zijn zowel in 2003 als in 2004 veel berichten gepubliceerd die ingaan op de problematiek rondom roken.

9.3 Trends

Media aandacht

Alle publiciteit, zowel in 2003 als in 2004, toont aan dat er volop belangstelling is voor de TW en de problematiek rondom roken. Via de media worden de problemen moeiteloos op de maatschappelijke agenda geplaatst en vervolgens bediscussieerd. Gebleken is dat de pers ook een populair medium is voor diverse doelgroepen om hun ongenoegen over de regels kenbaar te maken.

Verzet

Soms wordt in de berichtgeving negatief ingegaan op de manier waarop de VWA de bepalingen uit de DHW en de TW handhaaft. Men bekritiseert dan de wijze van controleren, de houding van de controleurs en de manier waarop de VWA de wetten interpreteert.