

ABEL

Rookverboden op stranden

Het draagvlak en de voorwaarden voor een gemeentelijk rookverbod op stranden

Datum

30 juli 2024



Samenvatting | *Draagvlak en voorwaarden voor rookverboden op stranden*

Er is een groeiende bezorgdheid over sigarettenfilters in het zwerfafval in de openbare ruimte, waaronder op stranden. In 2023 kondigde de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan om verschillende mogelijke maatregelen verder te verkennen. Één van die maatregelen is een (lokaal) rookverbod op stranden. In opdracht van het Ministerie van IenW richt dit onderzoek zich op het draagvlak onder gemeenten voor een rookverbod op stranden, en de voorwaarden daarvoor. Op basis van gevoerde gesprekken en een enquête onder gemeenten, komen we tot de volgende conclusies:

Gemeenten onderschrijven het belang van het tegengaan van sigarettenfilters in het zwerfvuil op stranden. Gemeenten met stranden erkennen dat te veel sigarettenfilters op stranden belanden en zijn zich ervan bewust hoe schadelijk dat is voor de natuur. Bovendien zijn de filters moeilijk achteraf op te ruimen. Preventie lijkt daarom de geëigende route.

Gemeenten zien diverse bezwaren voor een rookverbod op stranden. Het belangrijkste bezwaar is te beperkte capaciteit bij de lokale handhaving. Ook bestaan er juridische zorgen. Gemeenten hebben in principe de mogelijkheid om een rookverbod in de APV te verankeren, maar dit is niet bij alle gemeenten bekend. Bovendien is er een gebrek aan voorbeelden en jurisprudentie op dit gebied. Tot slot twijfelen veel gemeenten over het (verwachte) draagvlak onder inwoners, strandondernemers en het eigen bestuur. Menigeen vindt een rookverbod te betuttelend en niet uitvoerbaar.

Vanwege de bezwaren zien gemeenten op dit moment meer heil in andere maatregelen om sigarettenfilters op stranden tegen te gaan. Genoemde voorbeelden zijn: communicatie- en bewustwordingscampagnes, het faciliteren van het opruimen van sigarettenfilters door bijv. peukenpalen en schoonmaak van het strand. Deze maatregelen achten de gemeenten beter uitvoerbaar en perken de vrijheid van strandbezoekers ook minder in.

Mocht er toch een rookverbod op stranden komen, dan is de voorkeur om dit landelijk en geleidelijk in te voeren. Een uniform, landelijk rookverbod geeft volgens gemeenten een gelijk speelveld, is makkelijker uitvoerbaar en verhoogt de kans op steun van strandondernemers. Het geleidelijk invoeren van een landelijk verbod biedt de optie om leerervaringen op te doen en geleidelijk aan draagvlak op te bouwen, richting een algeheel verbod als stip op de horizon.

Om zo'n verbod goed te laten werken zijn drie aspecten van groot belang: handhaving, bekendheid en uitlegbaarheid. Rondom handhaving bestaan er terechte zorgen over capaciteitsrestricties en de druk op BOA's. Belangrijk punt vanuit gedragsperspectief is echter dat zeer beperkte handhaving toch effectief kan zijn, als men maar het idee heeft dat de pakkans (en sanctie) hoog is. Qua communicatie over dit onderwerp leert de ervaring dat positieve communicatie essentieel is voor het ontwikkelen van draagvlak.

Aanbevelingen | *Draagvlak en voorwaarden voor rookverboden op stranden*

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden gedaan met oog op de gestelde doelen vanuit het Rijk om het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval in 2026 (ten opzichte van 2022) met 70% te verminderen.

- **Op lokaal niveau:** ondersteun gemeenten bij het treffen van alternatieve maatregelen voor een lokaal rookverbod, zoals de genoemde voorbeelden. Ondersteun de pilots voor 'vrijwillige' rookverboden die reeds in een aantal gemeenten lopen en zorg dat lessen breed worden gedeeld.
- **Op nationaal niveau:** zet in op bewustwording van het probleem. Niet alle gesprekspartners waren zich bewust van de milieuschade die het gevolg is van sigarettenfilters. Alleen bewustwording is vaak nog onvoldoende om gedragsverandering te bewerkstelligen, maar het is een goede eerste stap. Verschillende gemeenten opperden het idee van een landelijke campagne, vergelijkbaar met campagnes van SIRE. Een nationaal verbod is op termijn denkbaar, maar dan moet eerst meer bewustzijn komen over het probleem en urgentie gevoeld worden voor het invoeren van een verbod.
- **Op Europees niveau:** blijf aangehaakt bij Europese initiatieven voor het creëren van schone stranden. Houd de ontwikkelingen in naburige landen in de gaten, dat kan interessante lessen voor Nederland opleveren.

Als de voorkeur nu toch is om aan te sturen op lokale wettelijk verankerde rookverboden, zet als Rijksoverheid dan in op het volgende:

- **Neem twijfels over juridische haalbaarheid weg.** Eerdere ontwikkelingen op dit gebied, zoals de uitspraak van de Raad van State in 2020, zijn niet bij alle gemeenten bekend. Bovendien is er geen Nederlandse jurisprudentie op dit gebied, waardoor houvast ontbreekt. Naast behoefte aan zekerheid dát het kan, is er vooral ook behoefte aan informatie over hoe precies.
- **Zorg voor coördinatie tussen gemeenten.** Bijvoorbeeld door het afsluiten van een pact, waarin Rijk en gemeenten samen de belangrijkste principes en werkwijze voor een rookvrij strand opstellen. Enkele koplopers kunnen daarin het voortouw nemen en het traject kan mogelijk via het netwerk van Programma Schone Stranden lopen.
- **Voer het rookverbod gefaseerd in.** Hanteer bijvoorbeeld wel aangewezen rookzones en blijf roken op terrassen van strandpaviljoens voorlopig toestaan. Met deze invulling is de kans op verplaatsingseffecten kleiner en het draagvlak groter.
- **Ondersteun gemeenten met communicatiestrategieën en uitgedacht handhavingsbeleid.** De recent gepubliceerde Toolbox sigarettenfilters voor gebiedsbeheerders geeft invulling aan de communicatiebehoefte.^[1] In de communicatie is het van belang om milieu als centraal motief neer te zetten, omdat gezondheid als beledigend kan worden ervaren. En door ook handvatten te bieden voor handhavingsbeleid kan het draagvlak bij de gemeenten toenemen. Bijvoorbeeld: hoe kan je slim de *perceptie* van een hoge pakkans creëren, en handhaving zowel effectief als kostenefficiënt inzetten?

1

Aanleiding

AEBEL

*Draagvlak voor
rookverbod op stranden*



Groeiende bezorgdheid over sigarettenfilters op stranden die schadelijk zijn voor dier en milieu

Er is een groeiende bezorgdheid over sigarettenfilters in het zwerfafval bij openbare ruimten, waaronder op stranden. Bijna alle filters zijn gemaakt van celluloseacetaat, een kunststof die slecht afbreekt in de natuur en uiteindelijk uiteenvalt in microplastics die niet vergaan. Zwervende sigarettenfilters zijn daarom schadelijk voor dier en milieu. Bovendien zijn ze lastig op te ruimen op het strand.

In 2022 nam de Tweede Kamer een motie aan met het verzoek om te kijken hoe het aandeel sigarettenfilters in het zwerfafval in 2026 met 70% kan worden verminderd (ten opzichte van 2022).^[2] Het huidige beleid tegen zwerfafval en het beleid om tabaksgebruik te ontmoedigen, zorgen naar verwachting voor een afname van maximaal 15% in 2026.^[3] Dit beleid is dus onvoldoende om de gestelde doelen te bereiken.

Vorig jaar kondigde de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan om aanvullende mogelijkheden, waaronder een (lokaal) rookverbod, te verkennen.^[4] Het draagvlak voor een lokaal rookverbod onder gemeenten en provincies is niet bekend. Het ministerie vroeg daarom aan Rebel om onderzoek te doen naar het draagvlak en de voorwaarden voor rookverboden op stranden. In dit onderzoek staat het gemeentelijk perspectief centraal. Het provinciale perspectief is uiteindelijk achterwege gelaten, omdat het IPO heeft aangegeven zichzelf geen geschikte partij te vinden om mee in gesprek te gaan. Zij geven aan dat eventuele rookverboden op stranden een gemeentelijke taak zijn.



Per jaar roken mensen in Nederland ruim 10 miljard sigaretten, waarvan er volgens grove schattingen tussen de 240 miljoen en 7,1 miljard op straat, in het gras of op het strand worden weggegooid.



Eén sigarettenfilter geeft ongeveer 100 microplastics per dag af en kan tot 1.000 liter water verontreinigen.

Bron: [2]



Extra maatregelen om sigarettenfilters in de natuur tegen te gaan

CE Delft bracht diverse beleidsopties in kaart om sigarettenfilters in het zwerfafval te verminderen en onderzocht wat de verwachte effecten van die opties zijn.^[3] Naast de effecten van bestaande maatregelen (Nationaal Preventieakkoord, Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) wegwerpplastics, markering sigarettenpakjes), hebben de onderzoekers van CE Delft de volgende beleidsmaatregelen bekeken:

- Rookvrije stranden
- Locatiespecifieke aanpak
- Informatiecampagne Rijksoverheid
- Verbod op eenmalige sigarettenfilters
- Statiegeld op sigarettenfilters

Geen van de bestaande en aanvullende maatregelen is volgens CE Delft op zichzelf voldoende om het reductiedoel van 70% te halen. Een verbod op single-use filters of invoering van statiegeld op sigarettenfilters zouden het meest effectief zijn, maar ook lastiger om in te voeren. Daarmee zullen ze t/m 2026 waarschijnlijk slechts een beperkte bijdrage kunnen leveren aan de reductiedoelstelling. De overige maatregelen zijn sneller in te voeren, maar hebben op zichzelf een te klein effect om het volledige reductiedoel te halen. CE Delft adviseert daarom een Europees verbod op filtersigaretten te onderzoeken en ook om maximaal in te zetten op extra beleidsmaatregelen. Om tot die tijd wat aan het probleem te doen, wordt ook gekeken naar de mogelijkheid voor een rookverbod op stranden. Het onderhavige onderzoek is daar onderdeel van.

Hoofdconclusie CE Delft (2022)

"[...] sigarettenfilters [vormen] een aanzienlijk aandeel van het zwerfafval, wat leidt tot negatieve milieueffecten. Er zijn in deze studie vijf mogelijke maatregelen onderzocht, maar deze leiden niet tot het voorgestelde reductiedoel van 70% in 2026. Bestaand beleid leidt tot een maximale reductie van circa 15% in 2026, en nieuwe maatregelen kunnen niet voor 2026 worden ingevoerd, of leiden niet tot een toereikend reductiepercentage."

Veel draagvlak samenleving voor rookverbod op stranden, maar draagvlak bij gemeenten is onbekend

Een rookverbod op stranden is één van de onderzochte maatregelen en kan (in beperkte mate) bijdragen aan het reduceren van sigarettenfilters in het zwerfafval. Deze maatregel is bovendien “snel in te voeren” volgens CE Delft. Uit hun resultaten blijkt dat, bij voldoende handhaving, een verbod op roken op het strand kan leiden tot een substantiële reductie van filters in het zwerfafval op het strand. Daarbij gaan ze wel uit van een rookverbod dat geldt langs de gehele Noordzee- en Waddenzeekust. Het rookverbod kan ook op lokaal niveau worden ingevoerd, maar het draagvlak bij gemeenten is nu nog onbekend.

Er lijkt voldoende draagvlak in de samenleving voor een rookverbod op stranden. CE Delft heeft een enquête uitgezet onder >1.000 personen om te onderzoeken hoe ze aankijken tegen de verschillende beleidsmaatregelen. Uit deze enquête blijkt dat de meerderheid voorstander is van een rookverbod op het strand. Het draagvlak onder gemeenten was nog niet onderzocht.



Bijna 80% van de niet-rokers vindt een rookverbod op stranden een (heel) goed idee en 10% staat er neutraal tegenover.



Ruim 60% van de rokers staat neutraal of positief tegenover een rookverbod op stranden.

Bron: [2]

2

Scope en onderzoeksaanpak

AEBEL

*Draagvlak voor
rookverbod op stranden*

Dit onderzoek brengt (voorwaarden voor) het draagvlak voor rookverboden bij gemeenten in beeld

In ons onderzoek staat het draagvlak bij de gemeenten voor een lokaal rookverbod, en de voorwaarden daarvoor, centraal. Daarbij ligt de focus op het gemeentelijk perspectief en een rookverbod dat een gemeente op eigen grond kan invoeren (lokale verboden). De specifieke vorm van het verbod staat nog open. We hebben verschillende mogelijkheden getoetst bij gemeenten. Denk aan rookverboden alleen op bepaalde stranden, tijdstippen of delen van het strand (zonering). In het onderzoek is ook gekeken naar de voornaamste motivatie voor een rookverbod. Reden voor deze studie is het voorkomen van zwerfafval – en daarmee: natuurbescherming –, maar in de praktijk kan ook gezondheid (meerroken) of het voorkomen van natuurbranden voor gemeenten een belangrijke overweging zijn.

Het onderzoek richt zich op gemeenten met binnen- en buitenstranden. Buitenstranden zijn stranden die grenzen aan de Noordzee; binnenstranden zijn stranden aan bijvoorbeeld een rivier of meer.

Informatie volgt uit documentstudie, interviews en een online vragenlijst. We voerden gesprekken met zeven gemeenten en met zes organisaties anders dan gemeenten: Stichting de Noordzee, KIMO (de vereniging van Nederlandse kustgemeenten), Rijkswaterstaat, Strand Nederland, een gedragsexpert van D&B Change Group en de NVWA (als toezichthouder op de Tabaks- en Rookwarenwet). De vragenlijst is verstuurd aan tenminste 26 kustgemeenten en 47 gemeenten met binnenstranden. We zeggen hier 'tenminste' omdat de vragenlijst met behulp van verschillende organisaties is verspreid mogelijk is doorgestuurd. 17 verschillende gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld.

Belangrijke vermelding is dat we vooral informatie op ambtelijk niveau hebben verkregen, van mensen die zich al bezighouden met thema's als de rookvrije generatie of zwerfafval. Dit kan de bevindingen kleuren.

De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in de volgende hoofdstukken. We staan in hoofdstuk 3 eerst stil bij de huidige situatie en het wettelijk kader. Dit geeft een basis voor de niet-ingevoerde lezer. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op het draagvlak en de voorwaarden voor een rookverbod vanuit het perspectief van gemeenten. De conclusies en aanbevelingen staan in de eerdere managementsamenvatting.

NB. Bij bespreking van de resultaten verwijzen we naar 'gesprekspartners' als het bevindingen uit gesprekken betreft en 'respondenten' als het bevindingen uit de online vragenlijst betreft.

3

Huidige situatie

AEBEL

*Draagvlak voor
rookverbod op stranden*

Momenteel geen wettelijke rookverboden op stranden, wel ‘vrijwillige verboden’

Er zijn anno 2024 geen wettelijke rookverboden op Nederlandse stranden, enkel vrijwillige initiatieven. Een voorbeeld is Schouwen-Duivenland, waar in 2019 het eerste rookvrije strand van Nederland werd ingericht. Het gaat hier om een vrijwillig (niet-wettelijk) verbod op een deel van het strand, waar uiting aan is gegeven door bijvoorbeeld het plaatsen van borden ('dit is een rookvrij strand'). Men hoopt dat deze borden, in combinatie met de sociale controle, voldoende zijn om het strand rookvrij te houden. Uit het consumentenonderzoek van CE Delft blijkt dat ruim de helft van de rokers aangeeft een vrijwillig rookverbod na te zullen leven of erdoor ontmoedigd te worden om te roken op het strand. Daadwerkelijke effectmetingen van Schouwen-Duivenland of uit de literatuur zijn er nog niet.

Initiatieven voor rookvrije stranden kwamen tot op heden niet per se van de gemeenten, maar bijvoorbeeld van strandbeheer of partijen die zich inzetten voor rookvrije stranden.

Nederland kent wel wettelijke rookverboden in de openbare ruimte, anders dan stranden. Zo heeft Ameland in de zomermaanden een rookverbod in bossen, natuurgebieden en duinen vanwege het risico op natuurbranden. Dit rookverbod geldt niet voor het strand zelf, tenzij het om een deel van het strand gaat dat dicht langs het duingebied ligt. De reden voor het verbod was primair om het risico op natuurbranden te beperken.

Een ander voorbeeld komt uit Groningen. De gemeente heeft in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staan dat zij bepaalde zones (tijdelijk) rookvrij kan verklaren. De rookvrije zones zijn bedoeld voor locaties met een duidelijke publieke functie, zoals scholen en ziekenhuizen.

De gemeente Groningen vraagt organisaties om de rookvrije zones zelf aan te vragen, waarna ze de aanvraag beoordeelt. De aanvragers zijn vervolgens ook zelf verantwoordelijk voor de handhaving. Het argument voor deze rookvrije zones is vooral het voorkomen van gezondheidsschade: "De gemeente vindt een gezonde leefomgeving voor alle inwoners belangrijk én wil voorkomen dat (jonge) inwoners worden blootgesteld aan tabaksrook." ^[4]

Gemeenten twijfelen over de juridische haalbaarheid van een rookverbod op stranden. Dit signaal kwam terug in een aantal gesprekken en ook in de respons op de online vragenlijst. Hoewel dit onderzoek geen juridische insteek heeft, komt dit aspect meermaals terug in de resultaten. Daarom presenteren wij op de volgende pagina een korte introductie van relevante wetgeving.

Wettelijk kader | *Lokaal rookverbod op stranden opnemen in de APV lijkt mogelijk*

Een rookverbod kan op vrijwillige basis worden ingesteld. In dat geval gaat het om 'zachte' maatregelen. Er worden bijvoorbeeld borden geplaatst dat een strand rookvrij is, zonder daarbij een wettelijke rookvrije zone in te stellen. Dit betekent ook dat (formele) handhaving geen optie is. Voor een deel van de rokers kan een dergelijk bord en de intentie van de gemeente om een rookvrije zone in te stellen voldoende zijn om niet te roken.

Gemeenten hebben de mogelijkheid om een rookverbod in de APV te verankeren. Dat is in 2020 door zowel de regering als de Afdeling Advisering van de Raad van State bevestigd in de parlementaire stukken rond aanpassing van de Tabaks- en Rookwarenwet (in verband met de aanscherping van het reclameverbod).^[6] Gemeenten kunnen dit doen op grond van hun autonome verordenende bevoegdheid. Voor invoering van zo'n verbod is wel een toets nodig op eisen als proportionaliteit (staat het beoogde doel in verhouding tot het verbod?), subsidiariteit (is dit de beste manier om het doel te bereiken?), uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Of een gemeentelijk rookverbod op het gehele strand (in tegenstelling tot een deel daarvan) deze toets overleeft, is onzeker. Er is geen Nederlandse jurisprudentie op dit gebied.

Daarnaast kunnen gemeenten een strafbepaling voor het overtreden van het rookverbod opnemen in de APV. Om boetes op te leggen aan overtreder van het rookverbod moet er een bepaling in een wet zijn opgenomen. Op dit moment ontbreekt dat in nationale wetten; de enige nationale boetebepaling voor overtreding van het rookverbod is art. 10 Tabaks- en rookwarenwet, dat de mogelijkheid geeft om boetes op te leggen aan eigenaren of beheerders van genoemde locaties. Denk aan een horeca-uitbater die het rookverbod niet handhaaft in zijn zaak. Gemeenten kunnen desalniettemin een boetebepaling in de eigen APV opnemen. Een voorbeeld hiervan is art. 6:1 lid 3 van de APV Dordrecht.

Rokers die hun sigarettenfilters op straat gooien kunnen nu ook al worden beboet. De Wet op de Economische Delicten bepaalt dat het weggooien van een sigarettenfilter in de openbare ruimte een overtreding is waar een boete op staat.^[7] De boete voor 'rommel op straat gooien' is €160,-.^[8] Het uitschrijven van boetes is echter lastig, omdat een handhaver het daadwerkelijk weggooien moet kunnen waarnemen om tot boete over te gaan.

4

*Draagvlak en
voorwaarden
voor rookverbod*

AEBEL

*Draagvlak voor
rookverbod op stranden*

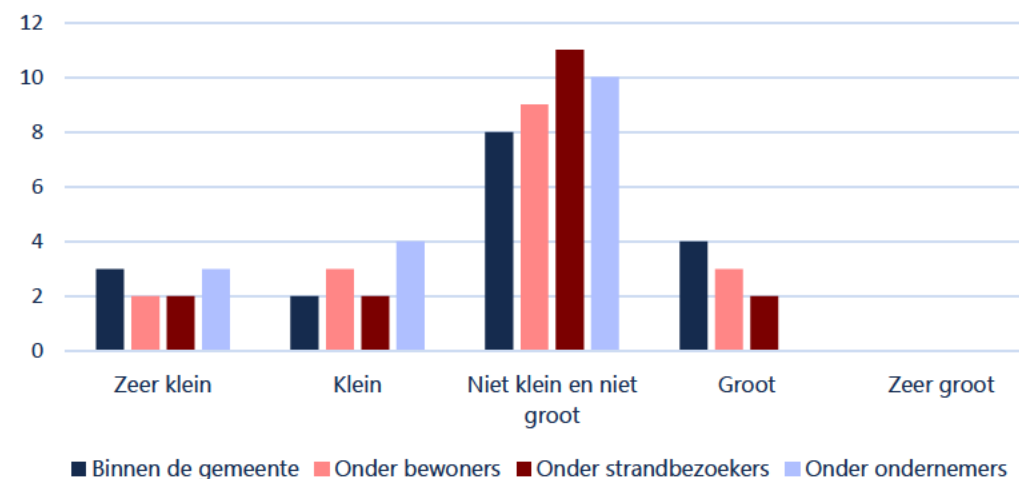
Veel steun voor aanpak van sigarettenfilters in zwerfafval, maar beperkt draagvlak voor rookverbod op stranden

Gemeenten werken graag mee aan het verminderen van sigarettenafval op stranden. Gemeenten erkennen de problemen die gepaard gaan met roken op het strand. Sigarettenfilters zijn de meest gevonden vorm van zwerfafval op het strand en bovendien zijn ze moeilijk op te ruimen. Sigarettenfilters zijn vaak zandkleurig, waardoor ze moeilijk waarneembaar zijn en te klein om opgepikt te worden door 'beach cleaners' (machines die het zand filteren).

Men ziet de potentiële voordelen van een rookverbod op het strand. De gemeenten noemen daarbij vooral het verminderen van zwerfafval, (stank)overlast en gezondheidsschade. Enkele respondenten benoemen ook de voorbeeldfunctie: kinderen worden op deze manier minder (onbewust) beïnvloed, roken wordt minder genormaliseerd. Volgens gesprekspartners zouden rookvrije stranden een logische stap zijn in lijn met de doelstelling van een rookvrije generatie.

Desondanks lijkt er vrij beperkt draagvlak te zijn bij gemeenten voor een lokaal rookverbod. In de interviews stonden de meeste gesprekspartners voorzichtig positief tegenover het invoeren van een rookverbod. Maar meestal ging het dan om de vrijwillige vorm zonder handhaving (niet dwingend), of om een verbod op nationaal of Europees niveau dat pas op langere termijn wordt ingevoerd. Uit de vragenlijst blijkt dat de meeste gemeenten neutraal staan tegenover invoering van een verbod of dat ze het niet weten. In de grafiek hiernaast is het verwachte draagvlak binnen de gemeente, onder inwoners, strandbezoekers en strandondernemers te zien. Dit is gebaseerd op de enquêteresultaten. Daarbij is respondenten gevraagd naar het draagvlak als zij géén rekening hoeven te houden met beperkende factoren in de uitvoering.

Draagvlak voor een rookverbod op stranden



Het meest genoemde nadeel van een rookverbod is de inperking van de vrijheid van strandbezoekers. Een aantal gesprekspartners en respondenten geeft aan dat een rookverbod als (te) betuttelend wordt ervaren. Daarnaast twijfelen meerdere gemeenten of het de meest passende maatregel is om sigarettenfilters in het zwerfafval te verminderen, vanwege hun zorgen over de uitvoerbaarheid.

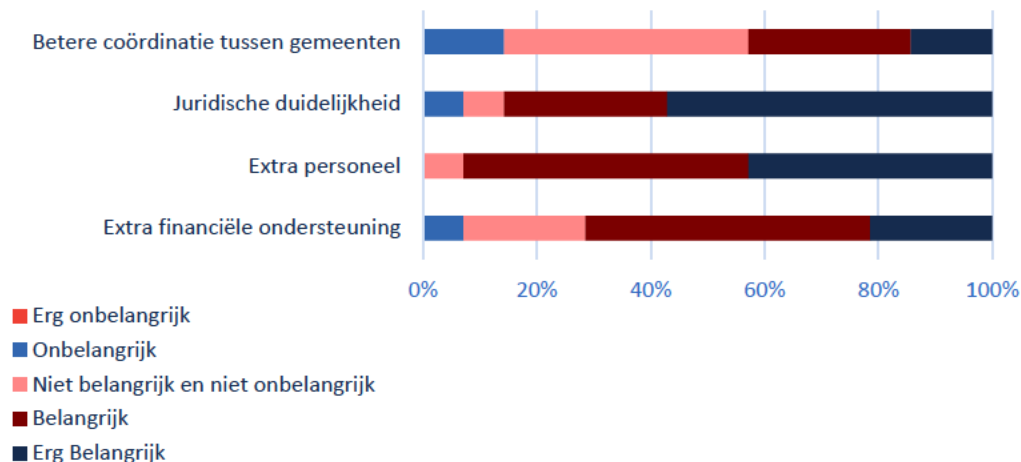
Vooraf een lokaal wettelijk veranderd rookverbod stuut op bezwaren

Het overgrote deel van de gemeenten denkt dat een wettelijk verankerd lokaal rookverbod praktisch onhaalbaar is. Gesprekspartners staan over het algemeen gematigd positief tegenover de gedachte achter een rookverbod en zijn zich bewust van de voordelen. Tegelijkertijd zijn gemeenten terughoudend over de praktische haalbaarheid, vanwege zorgen over handhaving, juridische mogelijkheden en het draagvlak bij bestuur, inwoners en (strand)ondernemers. Vanwege deze zorgen vinden zij een lokaal geregeld wettelijk rookverbod (nu) geen goed idee.

Handhaving is de grootste zorg voor gemeenten. In alle gesprekken komt naar voren dat gemeenten zich het meeste zorgen maken over de handhaving van een rookverbod. Want, zo is de gedachte, als je een verbod invoert moet je het handhaven om het gedrag van strandbezoekers te kunnen beïnvloeden. Gemeenten hebben beperkte handhavingscapaciteit en zien handhaving op een groot oppervlak als het strand als een te grote uitdaging. Ook wordt de al bestaande hoge werkdruk bij handhavers als zorg genoemd. In de grafiek hiernaast is te zien hoe de respondenten de voorwaarden die in de interviews genoemd zijn beoordelen.

Gemeenten zitten met twijfels over de juridische haalbaarheid van een verbod. Hoewel gemeenten de mogelijkheid hebben om via de APV een rookverbod in te stellen (zie pagina 12), bestaat bij verschillende gesprekspartners toch onduidelijkheid en onzekerheid hierover. In sommige gevallen heeft de eigen juridische afdeling gesteld dat een wettelijk verankerd verbod geen optie is. Veel respondenten geven ook aan dat juridische duidelijkheid een belangrijke voorwaarde is voor een rookverbod op stranden.

Hoe belangrijk zijn onderstaande voorwaarden als uw gemeente het rookverbod zou invoeren?



Een rookverbod op stranden is mogelijk wel een mooie stip op de horizon.

Over het algemeen lijkt het draagvlak voor een lokaal rookverbod op stranden momenteel nog beperkt, maar sommigen verwachten wel dat dit zal groeien in de toekomst. Een rookverbod in de openbare ruimte, inclusief stranden, wordt gezien als een 'eindfase' in de route naar een rookvrije generatie.

(Ervaren) steun van bevolking, ondernemers en lokaal bestuur speelt een belangrijke rol bij het draagvlak binnen gemeenten

Gemeenten zeggen dat dat hun inschatting van draagvlak onder de lokale bevolking een grote rol speelt in de overwegingen om een rookverbod te steunen. Als verwacht wordt dat de lokale bevolking tegen het verbod is, dan zet de gemeente liever in op alternatieve maatregelen. Ook blijkt er regelmatig een verschil te zijn in ambtelijk en bestuurlijk draagvlak volgens de gesprekspartners. In meerdere gemeenten hebben ambtenaren in samenwerking met een wethouder plannen ontwikkeld voor een pilot rookvrije stranden, maar bleek er uiteindelijk onvoldoende steun in de gemeenteraad voor het initiatief.

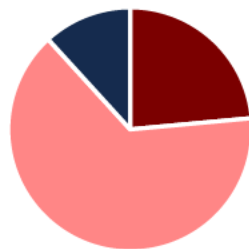
De steun van strandondernemers is soms een randvoorwaarde om tot een rookverbod over te gaan. Een aantal gesprekspartners benadrukt dat steun van met name strandpaviljoenhouders essentieel is voor het succesvol invoeren van een rookverbod. Zij zijn terughoudend om een verbod in te voeren als dit leidt tot weerstand of negatieve gevolgen voor ondernemers.

In dit onderzoek ligt de focus op gemeenten maar er was ook een gesprek met een vertegenwoordiger van strandondernemers. Daarin werd aangegeven dat strandondernemers sigarettenfilters in het zwerfafval ook als probleem ervaren en dat zij zeer bereid zijn om te werken aan een schoon strand. Rookverboden zouden daar een rol in kunnen spelen, zolang er alternatieve rookplekken zijn. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het strand zelf rookvrij wordt, maar dat er op terrassen van strandondernemers nog gerookt kan worden.

Meer draagvlak voor een landelijk geregeld verbod (dan lokaal) en voor andere, minder dwingende maatregelen

Als er een rookverbod zou (moeten) komen, dan zien de gemeenten dat liever op nationaal (of Europees) niveau geregeld dan lokaal. Meerdere gemeenten stellen dat een landelijk verbod de uitlegbaarheid van het verbod vergemakkelijkt en een gelijk speelveld creëert voor kustgemeenten. Dit zou ook helpen om de verplaatsing van het probleem naar andere stranden te voorkomen. Bovendien zou het weerstand bij de ondernemers weg kunnen nemen, omdat er dan niet het risico bestaat dat een deel van hun klanten naar andere stranden uitwijkt. Uit de vragenlijst blijkt dat men bijna unaniem meer heil ziet in een landelijk of Europees verbod. Slechts 2 van de 17 gemeenten gaven aan dat ze het logisch zouden vinden als de keuze bij gemeenten blijft, de rest gaf aan een Nederlands (11) of Europees verbod (4) te verkiezen

Op welk niveau zou u een verbod het meest passend en logisch vinden?



■ Europees verbod ■ Landelijk verbod ■ Gemeentelijk verbod

De meerderheid van gemeenten zien nu echter meer in andere maatregelen dan een rookverbod om sigarettenfilters in het zwerfafval te verminderen. Hoewel ze erkennen dat met een verbod eerder het beoogde effect bereikt zal worden (mits voldoende gehandhaafd), vindt het overgrote deel van gemeenten een lokaal geregeld wettelijk rookverbod te zwaar en praktisch onuitvoerbaar. Men twijfelt aan de proportionaliteit van deze maatregel. Gemeenten zien meer in alternatieve maatregelen en zetten deze geregeld ook al in de praktijk in. Deze maatregelen vinden ze, gezien het doel om het aandeel sigarettenfilters in het zwerfafval terug te dringen, passender en minder ingrijpend in de levens van bewoners en strandbezoekers. Drie voorbeelden die vaker terugkomen:

- Voorlichting en bewustwording: communicatie over de milieueffecten van sigarettenfilters en elektronisch afval (vapes), en over de mogelijkheden om sigaretten en vapes op een juiste manier weg te gooien. Gemeenten zetten in op het plaatsen van informatieborden of informatie delen op de eigen kanalen.
- Faciliteren opruimen sigarettenafval: gemeenten plaatsen 'peukenpalen' of speciale afvalbakken voor sigarettenfilters. Er bestaan wel zorgen over of dit roken niet juist onbedoeld stimuleert. Ook worden gesprekken gevoerd met strandondernemers over het rookvrij maken van de terrassen en/of het opruimen van sigaretten rondom strandpaviljoens.
- Schoonmaken: 'Beach cleaners' worden ingezet, er worden 'clean-up'-acties georganiseerd en op 'hotspots' worden sigaretten handmatig opgeruimd. Er zijn uiteenlopende ervaringen met de effectiviteit van beach cleaners.

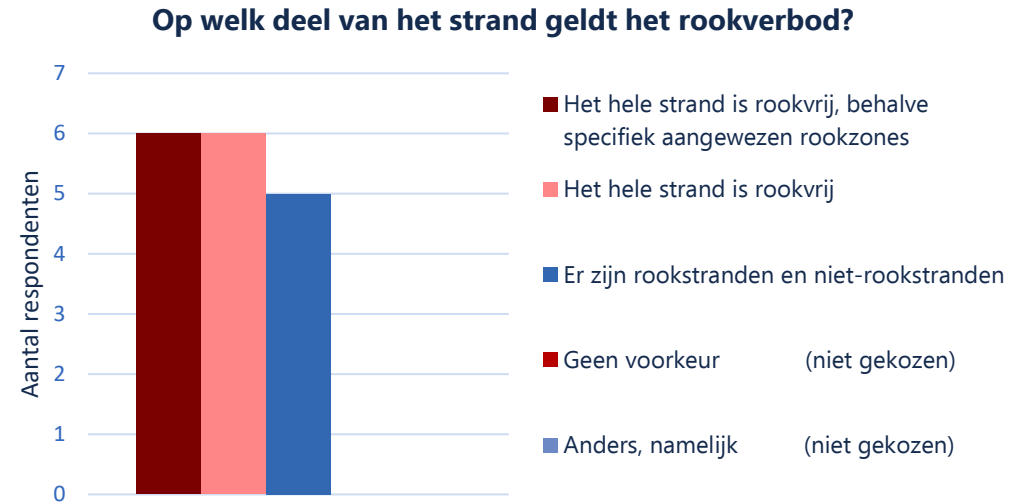
Het beste ontwerp voor een rookverbod op stranden?

Er is veel verschil tussen gemeenten over de – in hun ogen – beste vorm van een rookverbod. Zowel in gesprekken als in de vragenlijst vroegen we naar de 'ideale vorm' van een eventueel rookverbod. De vraag was dan: als een rookverbod er zou komen en de haalbaarheid is gegarandeerd (qua financiën, juridisch, capaciteit, etc.), welke vorm heeft dan jullie voorkeur?

Bijna alle gemeenten hebben de voorkeur voor een rookverbod dat 24 uur per dag en het hele jaar door geldig is. Veruit de meeste gesprekspartners en respondenten gaven dat aan. Men ziet weinig reden om het rookverbod op bepaalde momenten niet van toepassing te verklaren. Een verbod dat continu geldt is ook duidelijker voor de strandbezoeker.

2/3^e van gemeenten ziet het liefst een rookverbod dat niet overal geldt. In de grafiek hiernaast is te zien hoe gemeenten denken over zonering van het rookverbod. Ongeveer 1/3^e van de respondenten zei dat ze direct het volledige strand rookvrij zouden maken en de rest zou eerder werken met aangewezen rookzones of rookstranden.

Gesprekspartners wijzen meermaals op het risico van verplaatsingseffecten. Zo zou een rookverbod ertoe kunnen leiden dat men massaal aan de randen van een rookvrije zone gaat roken. Hierdoor verplaatst het probleem zich alleen maar. Het verdelen van stranden in niet-rookstranden en rookstranden, het invoeren van rookzones of het toe blijven staan van roken op terrassen van strandpaviljoens kan hier een uitweg voor bieden.



Als er een lokaal rookverbod zou moeten komen, dan is er een duidelijke voorkeur voor een gefaseerde invoering. Bijvoorbeeld door te beginnen met een zoneverbod of een verbod op bepaalde stranden. Dit zou de mogelijkheid bieden om te leren van de ervaringen en bijdragen aan het geleidelijk creëren van draagvlak, zodat een algeheel verbod wellicht in een latere fase makkelijker haalbaar is en beter gedragen wordt. Bovendien kunnen strandbezoekers dan langzaam wennen aan het idee dat op (sommige) stranden niet langer gerookt mag worden.

Voorwaarden voor een effectief rookverbod: handhaving, bekendheid en uitlegbaarheid

De bevroegde gedragsexpert noemt drie voorwaarden voor een effectief verbod: handhaving, bekendheid en uitlegbaarheid. Ten eerste moet men voldoende op de hoogte zijn van het verbod en dat vraagt een grote inzet op communicatie zodra het wordt ingevoerd. In de communicatie moet genoeg aandacht zijn voor de motivatie achter het rookverbod: waarom is het nodig? Als men dat niet begrijpt of niet proportioneel vindt, dan zal een rookverbod (zonder handhaving) weinig effectief zijn. Tot slot is handhaving noodzakelijk volgens de gedragsexpert. Een 'vrijwillig verbod' zal daarom naar verwachting maar heel beperkt werken.

Niet de mate van handhaving maar de 'subjectieve pakkans' is belangrijk voor naleving van een rookverbod. Dit wordt gesteld door de gedragsexpert. De subjectieve pakkans houdt in hoe groot overtreders zelf de kans achten dat ze betrapt en beboet worden. Door beperkte handhaving slim in te zetten en erg zichtbaar te maken, kunnen gemeenten zorgen dat de subjectieve pakkans toeneemt. Deze subjectieve pakkans heeft uiteindelijk een groot effect op de effectiviteit van een verbod.

Positieve framing van een rookverbod is essentieel voor draagvlak. Enkele gemeenten geven aan het belangrijk te vinden dat het rookverbod in positieve termen gekaderd wordt, bijv. als onderdeel van een bredere campagne voor een schoon strand. Ze zouden ook graag ondersteuning ontvangen vanuit het Rijk over effectieve communicatiestrategieën, indien een rookverbod er zou komen. Negatieve framing, waarbij bijvoorbeeld de aandacht komt te liggen op gezondheidsrisico's, wordt als betuttelend ervaren en kan weerstand geven. Ook de gedragsexpert noemt positieve framing als een van de manieren om het draagvlak te vergroten.

Voorkomen van milieuschade wordt gezien als een minder controversieel motief voor een rookverbod dan het beperken van gezondheidsrisico's. Verschillende gemeenten geven aan te verwachten dat men het overdreven vindt om een rookverbod te hebben vanuit gezondheidsoverwegingen in de buitenlucht, zo ook op stranden. Er is daarom weinig steun voor dit argument, wat ook blijkt uit de enquêteresultaten: maar 4 van de 17 respondenten geeft gezondheid als belangrijkste argument voor rookverbod.

Een aantal gemeenten geeft aan te verwachten dat het milieuargument minder controversieel zal zijn, omdat dit men niet 'aanspreekt' op keuzes voor hun eigen lichaam, maar voor een groter doel, namelijk een schoon strand. Aan de andere kant is een rookverbod als motief voor een schoon strand mogelijk moeilijker uitlegbaar. Roken zelf leidt immers niet per se tot milieuvervuiling: als rokers sigaretten(filters) op een goede manier opruimen, dan veroorzaken zij geen zwerfafval. Wanneer de link tussen de maatregel en doel onvoldoende uitlegbaar is, dan beperkt dat het draagvlak onder strandbezoekers. Hierdoor neemt ook de effectiviteit van de maatregel af, aldus de gedragsexpert.

Bronnen

AABEL

*Draagvlak voor
rookverbod op stranden*

Bronnen

[1] Tappan, juli 2024, *Toolbox sigarettenfilters voor gebiedsbeheerders* (ontwikkeld door Tappan namens het ministerie Infrastructuur en Waterstaat in samenwerking met D&B)

[2] Kamerstukken II 2021/22, 32852, nr. 178 (motie van het lid Bouchallikh c.s.)

[3] CE Delft, december 2022, *Reduceren van sigarettenfilters in het zwerfafval*

[4] Kamerstukken II 2022/23, 30872, nr. 291 (Kamerbrief van de staatssecretaris van IenW)

[5] Rookvrije Generatie, 15 oktober 2019, *In Groningen zones rookvrij via de algemene plaatselijke verordening*

[6] Kamerstukken II 2019/20, 35504, nr. 4 (advies Raad van State bij wijziging Tabaks- en rookwarenwet)

[7] Art. 1a onderdeel. 3 jo art. 6 lid 1 onderdeel 5 Wet op de Economische Delicten.

[8] Boetebase Openbaar Ministerie, feitcode H 022, geraadpleegd in juni 2024

Onderstaande organisaties hebben praktisch of inhoudelijk een bijdrage geleverd aan dit onderzoek. Om de anonimiteit van respondenten te bewaken zijn geen namen van individuen genoemd.

D&B Gedragsverandering	Gemeente Heemskerk	Gemeente Schouwen-Duiveland	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Gemeente Alblasserdam	Gemeente Hillegom, Lisse en Teylingen (HLTsamén)	Gemeente Veere	NVWA
Gemeente Ameland	Gemeente Katwijk	Gemeente Vijfheerenlanden	Rijkswaterstaat
Gemeente Bergen, Uitgeest, Heiloo en Castricum (Werkorganisatie BUCH)	Gemeente Noord-Beveland	Gemeente Wassenaar	Stichting de Noordzee
Gemeente Den Haag	Gemeente Reimerswaal	Gemeente West Betuwe	Strand Nederland
Gemeente Dordrecht	Gemeente Renkum	Gemeente Westland	
Gemeente Goeree-Overflakkee	Gemeente Rheden	Gemeente Zandvoort	
Gemeente Haarlem	Gemeente Schagen	KIMO	

R

Het Rebel Team

Projectteam

Marieke Oomen, Radboud Koning,
Dexter Voskamp, Jurriaan Vink



Contact

marieke.oomen@rebelgroup.com

**NO
CHANGE
WITHOUT
A REBEL**

Rebels in strategy & finance