

TOELICHTING ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING DORDRECHT, 18e WIJZIGING

Artikel 5:37 A

Algemeen

Bevoegdheid gemeente ten aanzien van (lokale) rookverboden

In de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Tabakswet (35504) wordt uitgebreid stilgestaan bij de bevoegdheid van provincies en gemeenten ten aanzien van rookverboden. Hierin staat o.a. het volgende.¹

"Ondanks de wens van gemeenten om juridisch handhaafbare rookverboden in te stellen, zijn er vragen over de verenigbaarheid van decentrale regelgeving waarin rookverboden zijn vervat met de tabaks- en rookwarenregelgeving. Dit houdt verband met de rookverboden in artikel 10 van de wet. De regering staat op het standpunt dat deze regelgeving over rookverboden niet uitputtend is bedoeld. Aangezien in de tabaksregelgeving geen regels zijn vervat die betrekking hebben op de openbare buitenruimte, hebben provincies en gemeenten reeds de mogelijkheid om met decentrale regelgeving de wet aan te vullen. Deze opstelling is in het advies van de Afdeling Advisering op de aan haar voorgelegde versie van onderhavig wetsvoorstel bevestigd.

Provincies en gemeenten zijn op grond van artikel 145 van de Provinciewet en artikel 149 van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen inzake hun huishouding. Provinciale staten en de gemeenteraad stellen de provinciale en gemeentelijke verordeningen vast. Deze bevoegdheid is nadrukkelijk niet beperkt tot specifieke beleidsterreinen, maar is tegelijkertijd niet onbegrensd. Zo mogen provinciale en gemeentelijke verordeningen die zien op hetzelfde onderwerp als in een hogere regeling, alleen worden vastgesteld indien die verordeningen niet in strijd zijn met die hogere regeling en die hogere regeling niet doorkruisen. Uit vaste jurisprudentie vloeit voort dat sprake is van strijd indien de hogere regeling de onderwerpen waarop die hogere regeling ziet uitputtend heeft beoogd te regelen.

De regering heeft met de Tabaks- en rookwarenwet en het onderliggende besluit de regels omtrent rookverboden – al dan niet in de openbare buitenruimte – niet uitputtend beoogd te regelen. Artikel 10, eerste lid, van de wet noemt in welke gebouwen, inrichtingen en vervoersmodaliteiten rookverboden moeten worden ingesteld, bijvoorbeeld om werknemers te beschermen. In artikel 10, tweede lid, is een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) beperkingen en uitzonderingen te regelen.³⁰ Artikel 6.2 van het besluit, dat gebaseerd is op artikel 10, tweede lid, van de wet, regelt dergelijke uitzonderingen. In artikel 6.2 van het besluit is ook «open lucht» genoemd als een uitzondering. Artikel 6.2 van het besluit dient in samenhang te worden gelezen met artikel 10 van de wet. Dat betekent dat de genoemde uitzonderingen terugslaan op de open lucht in of aan de gebouwen en inrichtingen die zijn genoemd in artikel 10 van de wet. Dit kan bijvoorbeeld een niet overdekt dakterras op een gebouw of een binnenplaats in een inrichting zijn. In die open lucht hoeft het rookverbod bedoeld in artikel 10 van de wet, niet te worden ingesteld. Nu de «open lucht», genoemd in het besluit, enkel is geregeld voor zover die open lucht samenhangt met de gebouwen en inrichtingen waar een rookverbod moet gelden, is duidelijk dat de tabaks- en rookwarenregelgeving geen regels over de open lucht in het algemeen bevat, en daarmee ook geen regels over de open lucht in de openbare ruimte. Noch bevat het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 504, nr.3, p. 8/9

artikel een opsomming van plekken waar geen rookverbod zou mogen gelden. Artikel 10 van de wet is daarmee niet uitputtend. Dat heeft twee gevolgen voor decentrale overheden. 1) Eventuele regels van decentrale overheden kunnen het roken in de buitenlucht bij een gebouw dat is genoemd in artikel 10 van de wet (bijvoorbeeld een dakterras) niet verbieden. Een dergelijke regeling zou artikel 10 van de wet in combinatie met artikel 6.2 van het besluit doorkruisen. 2) Regels van decentrale overheden die een plaatselijk rookverbod in de open lucht in de openbare ruimte inhouden (bijvoorbeeld op een plein voor een ziekenhuis, voor zover dat openbare ruimte betreft) kan een aanvulling zijn op de rookverboden als bedoeld in artikel 10 van de wet."

Lid 1 - Rookverbod rondom scholen en speeltuinen.

Het huidige artikel 5:37 A lid 1 is in 2020 opgenomen in een aparte afdeling van hoofdstuk 5 (Andere onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente) ter invulling van de door de raad aangenomen [Motie 'Schone lucht in speeltuinen en rondom scholen' van de Christen Unie SGP Dordrecht](#) (motie 27 horend bij de gemeenteraadsvergadering van 30 oktober 2018 waarin de Begroting 2019 werd behandeld (RIS 2274345).

Een deel van de motie luidt als volgt.

....

draagt het college op:

- *Roken rondom speeltuinen en scholen te verbieden in de APV*

....

Schoolterreinen zelf waren overigens al op grond van landelijke wetgeving per 1-8-2020 rookvrij verklaard. Zie hiervoor een brief van de Staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn, Paul Blokhuis:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/03/13/kamerbrief-over-rapport-%E2%80%99Cop-weg-naar-rookvrije-schoolterreinen%E2%80%9D>

Lid 1, aanhef - Zone, waar rookverbod geldt, wordt vergroot

De omvang van de bestaande zone voor het reeds bestaande rookverbod bij scholen en speeltuinen is vergroot van 2 meter naar deze 10 meter. De redenen voor vergroting van deze zone zijn de volgende.

1. Een rookvrije zone van 10 meter kan veel duidelijker worden aangegeven.
2. Een zone van 10 meter kan beter als rookvrije zone worden ervaren dan één van twee meter.

Lid 1, onder b - Rookverbod rondom aan te wijzen overheidsgebouwen

In november 2018 is [het Nationaal Preventieakkoord](#) ondertekend door [een groot aantal partijen in Nederland](#). Eén van de speerpunten in het preventieakkoord is het verminderen van het aantal Nederlanders dat rookt. Op 10 maart 2020 heeft de Dordtse gemeenteraad de lokale [nota Publieke Gezondheid 2020-2023](#) vastgesteld. In deze nota wordt aangesloten bij dit preventieakkoord. Hierin is namelijk de volgende ambitie geformuleerd: "We willen dat minder Dordtenaren roken en Dordtse kinderen/jongeren

kunnen opgroeien in een rookvrije omgeving. Ons ultieme doel is een rookvrije generatie".

Recent heeft de Nederlandse regering besloten om het sluiten van de rookruimtes in (semi-)publieke en openbare gebouwen te versnellen: met ingang van 1 juli 2021 zijn deze rookruimtes gesloten.

Dit past in het lokale beleid van Dordrecht, waarin we o.a. hebben aangegeven zelf als gemeente het goede voorbeeld te willen geven en de mogelijkheden te onderzoeken voor het aanwijzen van rookvrije zones. De gemeente wil daarbij een stap verder gaan door een rookvrije zone te creëren *rondom* de meeste gemeentelijke overheidsgebouwen. De kans is namelijk groot dat door de sluiting van de rookruimtes een deel van de rokers buiten 'voor de deur' gaat roken waardoor er een 'rookgordijn' ontstaat. En dat wordt om twee redenen ongewenst geacht.

1. Zien roken doet roken. Uit onderzoek blijkt dat zien roken vaak nog verleidelijker is dan een sigaret aangeboden krijgen. Door te bewerkstelligen dat het aantal rokende mensen in het straatbeeld te vermindert, wordt de verleiding voor (met name) jonge mensen in het straatbeeld ook verminderd. De gemeente heeft een publieke functie en een voorbeeldfunctie. Door als gemeente het goede voorbeeld te geven, hopen we dat andere (maatschappelijke) partners volgen.
2. Het effect van meerroken. Roken brengt niet alleen gevaar met zich mee voor de roker zelf, maar ook voor derden. Naast tweedehands roken (meerroken) brengt ook derdehands roken (rookresten die achterblijven, bijvoorbeeld in haren, kleding, gordijnen en meubels) de nodige gezondheidsrisico's met zich mee. Zo hebben kinderen, die meerroken, meer kans op longaandoeningen en gehoorproblemen. Dit geldt ook voor volwassenen. Door meerroken hebben volwassenen bijvoorbeeld 20-30% meer kans op een beroerte of longkanker. En wel 25-30% meer kans op hart- en vaatziekten.

Het sluiten van de rookruimtes is geregeld in de Tabaks- en rookwarenwet. Dit geldt niet voor het creëren van rookvrije zones in de openbare ruimte: hiervoor dient de lokale Algemene plaatselijke verordening (APV) te worden aangepast.

Zoals hiervoor is aangegeven is in juni 2020 is via de APV al een rookverbod bij schoolterreinen en speeltuinen ingesteld. Artikel 5:37 A APV is nu uitgebreid met de mogelijkheid om rookvrije zones in de openbare ruimte bij overheidsgebouwen te creëren. Het college krijgt met de invoering van artikel 5:37 lid 1 sub b de bevoegdheid om middels een aanwijzingsbesluit overheidsgebouwen aan te wijzen, waarbij op openbare plaatsen, die op minder dan 10 meter afstand van deze overheidsgebouwen zijn gelegen, een rookverbod geldt. De raad geeft deze bevoegdheid aan het college, omdat de gemeente op deze manier snel op actuele ontwikkelingen kan inspelen. Men kan daarbij bijvoorbeeld denken aan de komst van een nieuw Stadskantoor.

De omvang van de rookvrije zone bij overheidsgebouwen is net zo groot als die bij speeltuinen en bij scholen, namelijk 10 meter.

Handhaving lokale rookverbod

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is belast met de handhaving van overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet (artikel 11b, eerste lid). Het voorgestelde rookverbod in artikel 5:37 A berust niet op de Tabaks- en rookwarenwet. Toezicht op naleving van het Dordtse rookverbod is dan ook geen taak van de NVWA. Het toezicht op naleving ligt daarom bij de politie en de gemeente.

De raad kan op overtreding van zijn verordeningen geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak). In artikel 23 van het WvSr zijn de maxima van de zes boetecategorieën opgenomen. Het maximum van een boete van de eerste categorie bedraagt € 415 en van de tweede categorie € 4.150. Het is uiteindelijk de strafrechter die de soort en de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de door de raad gekozen boetecategorie.

De Gemeentewet heeft aan de raad de keuze gelaten om aan overtreding van een verordnungsartikel een geldboete te verbinden van de eerste óf de tweede categorie. De raad heeft daarbij de ruimte om onderscheid te maken naar bepalingen waar bij overtreding een straf van de eerste dan wel van de tweede categorie op staat. Het is niet mogelijk om van de indeling in boetecategorieën af te wijken, bijvoorbeeld door een maximumboete van € 1000 te stellen.

De opvatting van de raad over de ernst van bepaalde overtredingen is voor voornoemde keuze maatgevend. De hoogte van een op te leggen boete zal in overeenstemming moeten zijn met de aard van de overtreding. Tot nu toe heeft de raad alleen een boete van de tweede categorie in de APV opgenomen (artikel 6:1 lid 1).

Een boete van de tweede categorie (max € 4.150) op overtreding van artikel 5:37 A wordt te zwaar geacht, gelet op het feit dat de samenleving in transitie is naar een rookvrije generatie. Daarom wordt hiervoor een boete van de eerste categorie (max € 415) op overtreding van het lokale rookverbod voldoende geacht.