

Aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4537/2026-U080

Uw referentie

Datum

21 mei 2026

Onderwerp

Wet en besluit rookvrije kindomgeving

Geachte mevrouw Hermans,

Op 20 april 2026 zijn de *Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de uitbreiding van het rookverbod naar terreinen van beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra* en de *Wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit ter introductie van de verplichting een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven op de terreinen van beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestermijn van ATR verloopt op 22 mei 2026.

Context

De wijzigingen in wet en besluit geven uitvoering aan het Nationale Preventieakkoord uit 2018 (NPA), de Samenhangende Preventiestrategie uit 2025 en het Actieplan tegen Vapen uit 2025. Kern van deze afspraken is de overkoepelende doelstelling in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Hiervoor is volgens de toelichting bij de wet een samenhangend pakket van maatregelen nodig, zoals het bestaande uitstalverbod, neutrale verpakkingen, verminderen van het aantal verkooppunten, het rookverbod op scholen en onderwijsinstellingen en het voorgestelde rookverbod voor omgevingen die primair gericht zijn op kinderen.

In het NPA is afgesproken dat in 2020 alle kinderboerderijen en kindercentra en in 2025 alle beheerde en onbeheerde speeltuinen rookvrij moeten zijn. De voortgangsrapportage van het NPA uit 2021 waarnaar de toelichting verwijst, laat zien dat in 2021 81% van de speeltuinen en 81% van de kinderboerderijen rookvrij was. Ook blijkt volgens de toelichting dat in dat jaar 95% van de kindercentra (buitenterreinen van kinderdagopvang en buitenschoolse opvang) rookvrij was. Daarnaast is het draagvlak voor het realiseren van rookvrije beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra rond de 90%. Uit de toelichting blijkt bovendien dat sinds

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

2003 het percentage scholieren tussen de twaalf en zestien jaar dat ooit heeft gerookt, sterk is afgenomen van 44% in 2003 naar 17% in 2017. Deze dalende trend is echter gestagneerd en het percentage scholieren dat ooit heeft gerookt heeft, was in 2023 nog steeds 16%.¹

Inhoud van het voorstel

Doel van wet en besluit is kinderen te beschermen tegen blootstelling aan rook en roken door de buitenterreinen van beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra rookvrij te maken. Hiertoe is in de wet een delegatiegrondslag voorgesteld op grond waarvan in het besluit een rookverbod kan worden uitgewerkt voor buitenterreinen van beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra. In het besluit is een verplichting voor beheerders van deze kindomgevingen voorgesteld om een rookverbod in te stellen, aan te duiden (bekend te maken) en te handhaven. De toelichtingen benadrukken dat het belangrijk is dat bezoekers van deze kindomgevingen actief worden geïnformeerd over het rookverbod. De invulling van alle drie de verplichtingen is vormvrij gelaten.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Probleemanalyse wet en besluit rookvrije kindomgevingen

Het voorstel past binnen het beleid om de aantrekkelijkheid van roken, in het bijzonder voor jongeren, te verminderen en meer roken te voorkomen. Het doel van wet en besluit en de voorgestelde maatregelen zijn daarbij helder. Ook is het op te lossen probleem in algemene zin voldoende beschreven en onderbouwd. De omvang van het concrete probleem is echter alleen onderbouwd met de bovengenoemde cijfers uit de voortgangsrapportage van het NPA uit 2021. Uit de voortgangsrapportage blijkt echter dat stapsgewijs meer beheerde speeltuinen en kinderboerderijen tussen 2018 en 2021 rookvrij zijn geworden.² De toelichting maakt niet duidelijk of deze trend zich heeft doorgezet en het concrete probleem daarmee kleiner is dan nu beschreven in de toelichting. Dit zou ook gevolgen hebben voor de omvang van de regeldruk.

1.1 Het college adviseert de omvang van het probleem in de toelichtingen te onderbouwen met actuele cijfers dan wel te onderbouwen waarom de toelichtingen van de cijfers uit 2021 kunnen uitgaan.

¹ Memorie van toelichting (MvT), p. 2.

² Voortgangsrapportage Nationaal Preventieakkoord 2021, p. 24: beheerde speeltuinen: 2018: 30%, 2019: 50%, 2020: 70%, 2021: 81%; Kinderboerderijen: 2018: 20%, 2019: 41%, 2020: 68% en 2021: 81%; zie [20220704-Bijl.-Voortgangsrapportage-Nationaal Preventieakkoord-2021.pdf](#).

Effectiviteit pakket aan maatregelen om een rookvrije generatie te realiseren in 2040

De huidige aanpak om het overkoepelende doel om een rookvrije generatie te realiseren in 2040, kenmerkt zich door een stapeling van maatregelen om roken (door vooral jongeren) te ontmoedigen, terug te dringen en meer roken te voorkomen. De opeenvolgende maatregelen richten zich daarbij met name op de omgeving van de doelgroepen (producenten, verkopers, beheerders van gebouwen en in het onderhavige geval de beheerders van beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra). De in de toelichting opgenomen cijfers wekken de indruk dat dit pakket aan maatregelen niet effectief is om het overkoepelende doel te behalen. In de toelichting is beschreven dat het percentage rokende scholieren tussen 12 en 16 jaar tussen 2017 en 2023 nauwelijks is veranderd.³ De opeenvolgende maatregelen hebben daarbij wel steeds een toename van de regeldruk tot gevolg (gehad). Het college adviseert om inzicht te geven in de effectiviteit van het pakket aan maatregelen in de toelichtingen.

1.2 Het college adviseert om inzicht te geven in de toelichtingen over de effectiviteit van het pakket aan maatregelen om de doelstelling te realiseren van een rookvrije generatie in 2040.

De toelichtingen besteden geen aandacht aan twee alternatieve maatregelen om een rookvrije generatie te realiseren in 2040. Het betreft een generatiegebonden rookverbod en een (minder vergaand) generatiegebonden verkoopverbod.⁴ Gelet op de beschreven stagnerende effectiviteit van het huidige pakket aan maatregelen en het recente verkoopverbod in het Verenigd Koninkrijk, adviseert het college deze (mogelijk meer effectieve) alternatieven te onderzoeken. De gesprekken die de toenmalige staatssecretaris van VWS zou voeren met buurlanden over een generatiegebonden verkoopverbod, geven hiervoor mogelijk aanknopingspunten.⁵

1.3 Het college adviseert de alternatieven van een generatiegebonden rookverbod en een generatiegebonden verkoopverbod van tabaks- en aanverwante producten te onderzoeken en in de toelichtingen deze alternatieven te vergelijken met het huidige pakket aan maatregelen.

2. Minder belastende alternatieven

Op grond van het voorliggende besluit zijn beheerders van speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra verplicht een rookverbod voor de buitenterreinen in te stellen, aan te duiden (bekend te maken) en te handhaven. De toelichtingen bij wet en besluit benadrukken dat de invullingen van de verplichtingen vormvrij zijn, wat het mogelijk maakt een invulling te geven die passend is bij de situatie. Het biedt daarmee ruimte om voor de minst belastende invulling te kiezen. Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot minder belastende alternatieven.

³ MvT, p. 2.

⁴ ATR heeft in eerdere adviezen over de Tabaks- en Rookwarenregelgeving gewezen op het alternatief van een generatiegebonden rookverbod. Zie bijvoorbeeld het advies van 25 maart 2020: [Adviescollege toetsing regeldruk | wijziging tabaks- en rookwarenwet eisen aan verhittingsapparatuur en uiterlijk van tabaksproducten](#)

⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 32011 nr. 97 (brief van de staatssecretaris).

3. Werkbaarheid

De toelichting op het besluit verwijst ten voorbeeld van de invulling van de verplichting voor het instellen van het rookverbod naar de borden en stoeptegels van de Rookvrije Generatie (inclusief linkjes naar de websites). Ook in de beschrijving van de regeldruk worden de borden, stoeptegels en stickers van de Rookvrije Generatie genoemd als “*de meest voor de hand liggende optie*”⁶. Daarbij benadrukt de toelichting steeds de vormvrijheid van de invulling. De kwantificering van de regeldruk gaat ervan uit dat alle beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra die nog niet voldoen aan de voorgestelde maatregelen, het rookverbod bekend maken via het plaatsen van de borden van de Rookvrije Generatie op hun terrein. De toelichting bij het besluit kan hierdoor ten onrechte de indruk wekken dat de voorkeur uitgaat naar het plaatsen van de genoemde borden, tegels, etc. Dit zal in dat geval leiden tot onnodige regeldruk. Verder kan de toezichthouder (NVWA) hierdoor de voorkeur uit de toelichting als norm in het toezicht gaan hanteren. Ook dit leidt tot onnodige regeldruk als beheerders van kindomgevingen uitgaan van de vormvrijheid en de gekozen invulling niet overeenkomt met de norm waaraan de toezichthouder (op basis van de toelichting) vasthoudt.⁷

3.1 Het college adviseert de discrepantie tussen tekst van het besluit en de toelichting op het punt van de ruimte voor beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra om aan het verbod invulling te geven weg te nemen.

3.2 Het college adviseert te bewerkstelligen dat het voorbeeld uit het besluit voor het plaatsen van (bepaalde) borden ter bekendmaking van het verbod niet tot norm wordt verheven.

3.3 Het college verzoekt eventuele beleidsregels van toezichthouder NVWA over de invulling van het toezicht met betrekking tot dit rookverbod aan ATR voor advies voor te (laten) leggen.

In de toelichting ontbreekt een beschrijving van de werkbaarheid. Uit de praktijk blijkt dat beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra in staat zijn een invulling aan de verplichtingen van het besluit te geven. In 2021 was immers 81% van de beheerde speeltuinen, 81% van de kinderboerderijen en 95% van de kindercentra rookvrij. In zoverre geeft de werkbaarheid geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Volgens het Beleidskompas zijn er diverse redenen waarom nog niet al deze kindomgevingen rookvrij zijn. Zo zouden beheerders het lastig vinden om rokende bezoekers aan te spreken zonder wettelijk verbod. Ook zouden ze het lastig vinden om handhaving te vragen aan de vrijwilligers met wie ze werken. Een derde reden is dat de beheerders zelf tegen een rookverbod zijn. In de toelichting op de wet is alleen voor kinderboerderijen beschreven wat de redenen zijn waarom deze nog niet alle rookvrij zijn. Het college geeft in overweging om in de toelichting voor alle kindomgevingen te beschrijven waarom ze niet rookvrij zijn, en daarbij te vermelden hoe een rookverbod op de redenen daarvoor aangrijpt.

⁶ Nota van toelichting (NvT), P. 7.

⁷ In onze advisering met betrekking tot het (vergelijkbare) voorgestelde rookverbod op terreinen van scholen en onderwijsinstellingen uit 2020, merkte ATR een vergelijkbare inconsistentie tussen besluit en toelichting en de gevolgen daarvan ook op; zie advies [Adviescollege toetsing regeldruk | Wijziging Tabaks- en Rookwarenbesluit in verband met rookvrije schoolterreinen | Adviescollege toetsing regeldruk](#).

4. Gevolgen regeldruk

De voorgestelde maatregelen in het besluit leiden tot een toename van de regeldruk voor beheerders van beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra. De toelichting beschrijft dat alle beheerders van de onderhavige kindomgevingen (18.800 locaties) een uur nodig hebben om kennis te nemen van het besluit. De totale eenmalige kennisnemingskosten zouden daarmee uitkomen op € 1.015.200,-. De tijd van een uur per beheerder voor kennisname, komt het college hoog voor. Deze kosten zijn echter niet nader onderbouwd en daarmee dus ook niet goed te beoordelen.

De toelichting beschrijft verder dat het instellen en aanduiden van het rookverbod tot regeldrukgevolgen leidt voor de beheerders die nog niet aan deze verplichtingen voldoen. In de toelichting is gerekend met 20% van de beheerde speeltuinen, 20% van de kinderboerderijen en 5% van de kindercentra. De eenmalige kosten voor het instellen van het verbod komen daarmee uit op een totaal van € 60.480. De totale eenmalige kosten voor het aanduiden van het rookverbod (inclusief de aanschafkosten voor de Rookvrije Generatie borden) komen uit op € 172.816,-. De beschrijving en de bedragen met betrekking tot het aanduiden van het rookverbod behoeven aanpassing wanneer de paragraaf meer in lijn met de tekst van het besluit wordt gebracht (zie adviespunten 3.1 en 3.2). Dan zullen immers naar verwachting niet alle beheerders voor het plaatsen van een (Rookvrije Generatie) bord kiezen.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf aan te passen met betrekking tot het plaatsen van borden en aan te vullen met een nadere onderbouwing van de eenmalige kennisnemingskosten.

4.2 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk aan te passen voor zover opvolging van adviespunt 1.1 daartoe aanleiding geeft.

De toelichting beschrijft dat geen regeldrukkosten voor de handhaving worden verwacht omdat *“het op dit moment al normaal is dat men op de terreinen van beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra niet rookt en burgers gehoor zullen geven aan de aanduiding”*.⁸ Als de noodzaak tot handhaving in geen enkel geval wordt verwacht, dan is niet duidelijk waarom het opleggen van een verplichting tot handhaving noodzakelijk is. Het opleggen van de verplichting en de beschrijving in de toelichting wekken in elk geval de indruk dat er gevallen zijn waar een beheerder tot handhaving over moet gaan.

4.3 Het college adviseert de discrepantie tussen tekst van het besluit en de toelichting daarop enerzijds en de regeldrukparagraaf anderzijds op het punt van handhaving weg te nemen en regeldrukkosten met betrekking tot handhaving op te nemen in de regeldrukparagraaf.

⁸ NvT, p. 8.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college onderkent het belang van rookvrije kindomgevingen en een rookvrije generatie in 2040. Dit advies vormt geen oordeel over de wenselijkheid van het nemen van maatregelen, maar over de kwaliteit van de onderbouwing van deze maatregelen. Het college constateert dat de effectiviteit van het onderhavige verbod om kindomgevingen rookvrij te maken voldoende duidelijk is. Het merkt echter op dat het pakket aan maatregelen om een rookvrije generatie in 2040 te realiseren, niet effectief is. Het is de vraag of het onderhavige verbod wel een bijdrage zal leveren aan de doelstelling met betrekking tot een rookvrije generatie.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris