

Rookvrije Generatie nog ver weg

Steeds meer gemeenten omarmen het idee van de rookvrije generatie. De afgelopen jaren was hun antirookbeleid weinig daadkrachtig. En ook de nieuwe plannen zijn vaag. Wat er aan actie is, komt van de burger, ontdekte Onderzoeksredactie Tabak in de vier grote en zestien middelgrote gemeenten.

Ties Keyzer en Irene Schoenmacker, voor Onderzoeksredactie Tabak

Als we in de zomer van 2017 Haarlem een uitgebreide vragenlijst sturen over haar rookbeleid, krijgen we nul op rekest: geen tijd. Bij onze tweede poging in januari '18 vormt een volle agenda opnieuw het probleem. Haarlem is dan net lid geworden van de Alliantie Nederland Rookvrij, een initiatief van het KWF, het Longfonds en de Hartstichting die als doel heeft een rookvrije generatie te laten opgroeien. Volgens de gemeente zijn plannen op komst. *'Wellicht is het mogelijk om het onderzoek over een jaar te doen'*, oppert ze. *'Dan is het beleid enige tijd in uitvoering.'*

Met de volksgezondheidsnota van 2011 maakt regering Rutte I gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoer van het lokale gezondheidsbeleid, waar roken ook onder valt.¹ Bij het antirookbeleid dienen gemeenten als regisseur op te treden door concrete doelstellingen te formuleren en maatregelen op te stellen 'ter verbetering van de rookpreventie en stopondersteuning.'² Nu, zeven jaar later, blijkt uit onderzoek van de ORT in de vier grootste en zestien middelgrote Nederlandse gemeenten dat ze weinig zijn opgeschoten.

KADER: Onderzoeksmethode

Om een helder beeld te krijgen van de precieze invulling die de gemeenten aan het lokale anti-tabaksbeleid geven, hebben we de gezondheidsnota's van de vier grootste en zestien middelgrote gemeenten geanalyseerd. Ook ontvingen de gemeenten een uitgebreide enquête met vragen over concrete maatregelen, subsidies en samenwerkingsverbanden met lokale partijen.

Bij Amsterdam en Utrecht interviewden we de wethouders over hun ervaringen bij de praktische uitvoer van het beleid, in Den Haag en Rotterdam de beleidsadviseurs. Ook gingen we bij iedere stad op reportage bij verschillende organisaties en particulieren die aangaven met antirookbeleid bezig te zijn. Verder spraken we met medewerkers van de Alliantie Nederland Rookvrij en toetsten we onze bevindingen bij hoogleraren en specialisten uit het veld.

Bestuurders schetsen mooie vergezichten, maar het aantal rokers is nauwelijks gedaald. Sterker, vorig jaar bleek uit onderzoek van onderzoeksbureau Cebeo en Regioplan uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS, dat roken de laatste jaren bij de gemeenten steeds lager op de agenda was komen te staan.³ Dit staat haaks op internationale verdragen als het WHO kaderverdrag tabaksontmoediging waar Nederland sinds 2005 medeondertekenaar van is. Dat stelt dat overheden, nationaal en lokaal, zich maximaal moeten inspannen om de burger te beschermen tegen de gevaren van roken.⁴

¹ Gezondheid Dichtbij, Volksgezondheidsnota 2011.

² Handreiking Gezonde Gemeente: Tabak 2013.

Loket Gezond Leven: Tabak

³ Lokaal gezondheidsbeleid: landelijk beeld 2017, Cebeon.

⁴ WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

Dat het wel degelijk anders kan, bewijst het buitenland. In België werken de kustgemeenten gezamenlijk aan een plan om de stranden rookvrij te maken. In Australië en Nieuw Zeeland zijn de steden al een stap verder. Bij huurcontracten voor scholen, sportterreinen en ziekenhuizen is niet-roken een voorwaarde: wie zich daar niet aan houdt, kan subsidie wel vergeten. In Tokio mag, afgezien van in speciaal daarvoor aangewezen rookhokken, op straat niet meer worden gerookt, op straffe van een boete.

Geen urgentie

In Amsterdam (27%), Rotterdam (26%) en Den Haag (25%) wordt relatief veel gerookt, mede door het grote aandeel van de risicogroepen in hun bevolking: migranten en laagopgeleiden. Alleen Utrecht kan zich met 23% meten aan het landelijk gemiddelde.⁵ Amsterdam stelde in 2016 als eerste Nederlandse gemeente een aparte tabaksontmoedigingsnota op. Het ministerie juicht het initiatief toe, maar navolging van andere gemeenten blijft uit.⁶

Van de twintig onderzochte gemeenten zijn er slechts vijf lid van de Alliantie. Tien zeggen dat ze een rookbeleid hebben, maar dat blijkt bij nadere beschouwing in de praktijk mager. Alleen bij Amsterdam en Groningen is sprake van enige urgentie, hoewel ook die gemeenten sterk leunen op initiatieven van onderaf. Zo is een rookvrije generatie nog wel heel ver weg, een conclusie die het Trimbos Instituut in december 2016 al trok en die dit onderzoek opnieuw bevestigt.⁷

Bovendien blijkt zelfs die ene Amsterdamse tabaksnota niet bol te staan van ambities. Er moeten minder jongeren roken, maar een concrete, cijfermatige doestelling is er niet. Ook worden hardere middelen, zoals een rookvrij terrein opnemen in de huurclausules met sportverenigingen, vooralsnog alleen 'verkend'. Dit komt ook terug bij andere steden. In Utrecht moeten speeltuinen vanaf dit jaar rookvrij zijn, maar de gemeente handhaaft niet. Liever legt ze het initiatief bij de speeltuinen zelf neer. Datzelfde geldt voor Den Haag. Die wijst trots naar de 528 rookvrije speeltuinen, maar dat is het resultaat van een vier jaar durende burgerlobby. En de Rotterdamse gemeente reageert enthousiast als de Hogeschool Rotterdam stappen zet naar een rookvrij terrein, maar springt niet bij wanneer de onderwijsinstelling kampt met handhavingsproblemen. De gemeente lijkt bang de boeman te spelen.

Waarom? Burgers willen wel, blijkt uit bovenstaande initiatieven. Dat laat ook een peiling van het opiniepanel van EenVandaag zien. Nederlanders, waaronder rokers, zouden het liefst een rookverbod zien in speeltuinen (83%) en bij de sportvelden (74%).⁸ De overheden zien graag dat naast burgers ook organisaties het voortouw nemen, maar dat valt tegen. In 2016 richtte slechts 5 procent van de maatschappelijke initiatieven zich op roken, tegenover ruim vijftig procent op voedsel, bewegen en gewicht.⁹

Nauwelijks effectief

Als gemeenten al antirookmaatregelen nemen, dan is dat vooral in de vorm van preventie- en voorlichtingsprogramma's. Logisch, zou je denken: voorkomen is beter dan genezen. Toch blijkt uit nader onderzoek van het RIVM dat vooral hoogopgeleiden van deze ondersteuning profiteren: die weten goed de juiste informatie te vinden, zoals bijvoorbeeld de hoogte van vergoedingen door verzekeraars voor rookstopopgingen.¹⁰

⁵ Gezondheidsmonitor Volwassenen 2016

⁶ Loket Gezond Leven: Tabak

⁷ Rapportage 'De rookvrije generatie als kans voor gemeenten' december 2016 – Trimbos Instituut

⁸ Peiling EenVandaag, 10 augustus 2017

⁹ <http://www.allesisgezondheid.nl/pledges?&page=1>

¹⁰ Effecten van preventieve interventies, Busch & van der Lucht, RIVM 2012.

Bij lager opgeleiden en migranten is het effect van voorlichting nihil. Terwijl juist onder deze groepen stevig wordt gerookt, respectievelijk 29% en 30,7%. Cijfers die ook niet afnemen, terwijl van de hoogopgeleiden inmiddels nog maar 17,6% rookt, volgens de recentste cijfers van het Nederlands Expertisecentrum Tabaksontmoediging. Zij zijn dan ook verantwoordelijk voor het dalende landelijke gemiddelde¹¹, terwijl er een kerngroep rokers blijft bestaan die door de huidige voorlichting nauwelijks wordt bereikt.

Bij Loket Gezond Leven, een initiatief van het ministerie van Volksgezondheid, kunnen gemeenten informatie vinden over verschillende stop- en ontmoedigingsprogramma's; geen daarvan is geschikt voor lager opgeleiden en migranten. Het onderwerp Tabak telt er tien, het minste van alle thema's. Bij de populaire thema's voeding, bewegen en gewicht komt de teller op 12, 26 en 35 programma's.

Naast de vermeende gezondheidswinst stippen gemeentebestuurders ook nog een ander punt aan. De Amsterdamse wethouder Eric van der Burg zegt dat roken 'slecht scoort', bij zowel ambtenaren als maatschappelijke partijen. *'Met rookpreventie pak je iets af, met sporten voeg je iets toe. Zo voelt men dat helaas.'*

Maar of beleid verkoopt is volgens Brigit Toebes, Hoogleraar internationaal gezondheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, van ondergeschikt belang. Zij stelt dat alle lagen van de overheid in het kader van tabaksontmoediging plichten hebben op basis van het internationale recht. Ze wijst naast het kaderverdrag tabaksontmoediging ook op de mensenrechten, met name het WHO-kinderrechtenverdrag. *'Dat is heel sterk. Kinderen hebben het recht in een gezonde omgeving op te groeien, hun belang zou bij beleidsbeslissingen over roken voorop moeten staan.'*

KADER: Wat halen stopprogramma's uit?

Gemeenten die de leefstijl van hun inwoners willen beïnvloeden, kunnen terecht bij Loket Gezond Leven, dat valt onder het ministerie van Volksgezondheid. Van de tien tabaksprogramma's zijn er bij slechts vier aanwijzingen dat ze een positief effect hebben op het rookgedrag. Een daarvan is Actie Tegengif, een internationale niet-roken wedstrijd gericht op jonge middelbare scholieren, waar ook in Nederland jaarlijks tienduizenden scholieren aan deelnemen. 'Bewezen effectief', leert een eerste blik op Loket Gezond Leven. Maar uit het onderliggende onderzoek blijkt dat het percentage rokers onder deelnemende scholieren al na een jaar nauwelijks meer verschilt van leeftijdsgenoten die niet hebben deelgenomen aan Actie Tegengif.

Zou dit de reden kunnen zijn dat beleidsmakers de nadruk leggen op andere thema's? Het lijkt bij geïnterviewden de heersende gedachte: met gezonde voeding en bewegen valt meer gezondheidswinst te behalen dan met roken. Daar is Arie Dijkstra, hoogleraar Psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen gespecialiseerd in verslavingen, niet van overtuigd: *'De slagingspercentages zijn binnen alle preventiethema's laag, bij overgewicht nog wel lager dan roken.'* Volgens hem gaat het dan ook vooral om een gevoelsmatige

¹¹ NET Kerncijfers roken 2017

Overzichtstabel G20 gemeenten

Voor het onderliggende bestand met toelichtingskader, zie Excel bestand mail.

Gemeente	Tabaksnota	Rookbeleid	Alliantie NR op 1-1-2018	% Rokers (18+) in 2016
Amsterdam		Ja, enige urgentie		27%
Rotterdam		Ja, geen urgentie		26%
Den Haag		Ja, geen urgentie		25%
Utrecht		Ja, geen urgentie		23%
Eindhoven		Nee, geen rookbeleid		21%
Tilburg		Ja, geen urgentie		23%
Groningen		Ja, enige urgentie		28%
Almere		Nee, geen rookbeleid		17%
Breda		Nee, geen rookbeleid		20%
Nijmegen		Geen respons		23%
Apeldoorn		Ja, geen urgentie		21%
Haarlem		Geen medewerking		23%
Enschede		Nee, geen rookbeleid		21%
Arnhem		Nee, geen rookbeleid		25%
Amersfoort		Geen medewerking		19%
Zwolle		Geen respons		20%
Leiden		Nee, geen rookbeleid		20%
Zaanstad		Geen respons		24%
s Hertogenbosch		Geen respons		22%
Maastricht		Geen respons		23%