

WATERPIJPGEBRUIK EN HET ROOKVERBOD

GEVOLGEN VAN VERSCHILLENDE SCENARIO'S OM DE SCHADELIJKHEID VAN WATERPIJPGEBRUIK TE VERMINDEREN

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

LUCY KOK, WILLIAM LUITEN EN TOM SMITS

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

AMSTERDAM, JULI 2021

Effecten scenario's regulering kruidenrookproducten

Scenario's



1

Rookverbod
kruidenmengsels
in horeca

2

Rookverbod
waterpijp in
horeca

3

Verbod verkoop
zoete smaakjes
waterpijp

Potentiële vermindering aantal rokers waterpijp



13.000



30.000



83.000

Verlies banen (FTE)



330



480



440

Gevolgen voor de handhaving



Samenvatting

Een scenario waarin een rookverbod gaat gelden op waterpijpen in de horeca is makkelijk te handhaven en leidt tot een daling van het aantal rokers met circa 30.000. De overige scenario's zijn moeilijk te handhaven. De daling van het aantal rokers is daardoor moeilijker in te schatten.

Rookruimtes in horeca-inrichtingen zijn eind september 2019, na een arrest van de Hoge Raad, met onmiddellijke ingang verboden. Een aandachtspunt voor een 'rook- en tabaksvrije omgeving' is het gebruik van de waterpijp (shisha, hookah, agrileh). De waterpijp kan namelijk gerookt worden met producten zonder tabak, zoals het roken van kruidenmengsels. Deze kruidenrookproducten vallen niet onder het rookverbod in de horeca. Ook rookt men kruidenrookproducten vaker in het café sinds het verbod op rookruimtes van kracht is.

Verschillende onderzoeken tonen aan dat kruidenrookproducten (die geen tabak bevatten) alsnog schadelijk zijn voor de volksgezondheid van zowel rokers als omstanders. Daarnaast blijkt uit controles van de NVWA dat de naleving van het rookverbod in shishalounges slecht is en de gecontroleerde waterpijpen vaak toch tabak bevatten. De staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Tweede Kamer toegezegd onderzoek te laten doen naar de wettelijke mogelijkheden om de schadelijkheid van het waterpijpgebruik in de horeca voor rokers, medewerkers, bezoekers en NVWA-inspecteurs te beperken.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van literatuuronderzoek en interviews met experts en stakeholders. Onderdeel van het onderzoek was ook een enquête onder waterpijp- en cannabisgebruikers.

Beleidsscenario's

Het ministerie van VWS heeft gevraagd de volgende drie beleidsscenario's te onderzoeken:

1. Uitbreiding van het rookverbod met kruidenrookproducten. In deze optie wordt de waterpijp niet verboden, maar mag alleen nog worden gerookt met dampsteentjes. Deze optie heeft ook gevolgen voor coffeeshops waar kruidenrookproducten worden gebruikt.
2. Uitbreiding van het rookverbod met de waterpijp in het algemeen. In deze optie wordt de waterpijp verboden (ook het roken met dampsteentjes), maar niet het op een andere manier roken van kruidenrookproducten. Deze optie heeft geen gevolgen voor coffeeshops.
3. Verbod op zoete smaakjes voor de waterpijp. Hierbij gaat het om een totaalverbod op het verkopen van producten met zoete smaakjes voor de waterpijp. Dit kan de aantrekkelijkheid van de waterpijp verminderen. Nederland zal voor uitvoering van dit scenario in Europees verband moeten pleiten voor een smaakverbod op waterpijptabak, omdat de Europese Tabaksproductenrichtlijn geen ruimte aan de lidstaten biedt om zelf smaken van waterpijptabak te reguleren.

Achtergrond

Naar schatting zijn er ongeveer 380.000 waterpijprokers in Nederland, waarvan er 120.000 naar een shishalounge gaan om te roken. De meeste shishalounges bevinden zich in de grote steden. In totaal zijn er in Nederland naar schatting ca. 300 shishalounges.

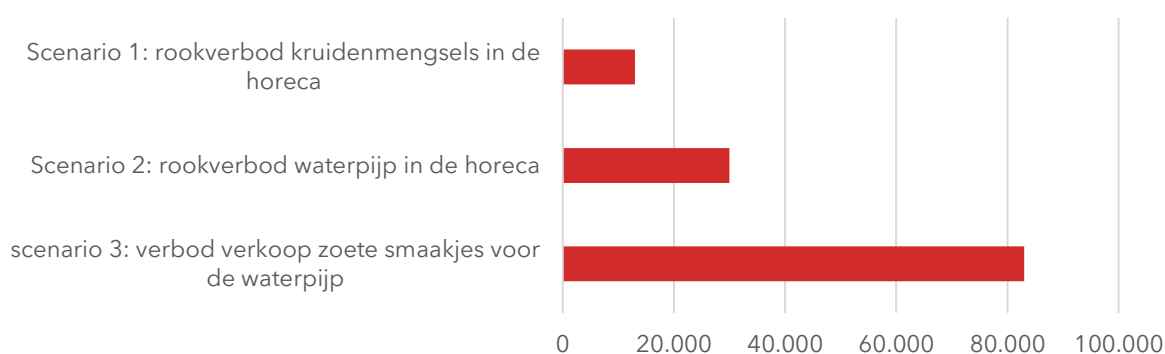
Waterpijp wordt gerookt met waterpijptabak (met of zonder tabaksbladeren), stoomsteentje of pure cannabis (wiet). Voor al deze producten geldt dat zij worden verhit met kooltjes. Het gebruik van de waterpijp zorgt ervoor dat de gebruiker en omstanders schadelijke stoffen zoals koolmonoxide inhaleren. Dit leidt tot gezondheidseffecten op de korte en lange termijn. De gezondheidsproblemen komen overeen met de gezondheidsproblemen die ontstaan door roken. Wat er in de waterpijp zit, maakt vermoedelijk niet veel uit voor de gezondheidseffecten.

In het VK, Noorwegen en Canada is het verboden waterpijp te roken in horecagelegenheden (scenario 2). De landen verschillen wel in de regelgeving omtrent het gebruik van de waterpijp op het terras. Finland en Denemarken zijn op dit moment bezig met het invoeren van het verbod op zoete smaakjes (scenario 3). Zij stuiten echter op Europese regelgeving die dit verbiedt. Nog geen enkel land kiest voor een verbod op kruidenrookproducten (scenario 1).

Gevolgen beleidsscenario's

Als een rookverbod gaat gelden voor kruidenrookproducten in de horeca, dan stoppen naar verwachting 13.000 waterpijprokers en 5.000 cannabisrokers met roken (zie Figuur S.1 en Tabel S.1). Zij gaan niet in plaats van de waterpijp of cannabis meer sigaretten roken. Er gaan dan mogelijk op korte termijn 330 banen (fte) van de ca. 700 banen verloren in de shishalounges. Een deel van de shishalounges serveert nu al alleen waterpijp met stoomsteentjes, voor hen heeft de maatregel geen effect. De maatregel leidt mogelijk tot een klein banenverlies in de coffeeshops. De handhaafbaarheid door de NVWA is problematisch, omdat de NVWA nog steeds moet beoordelen wat er in de waterpijp zit. Als shishalounges zich niet houden aan het verbod zal het aantal rokers minder teruglopen en zullen er minder banen verloren gaan. De luchtkwaliteit in de shishalounges zal door deze maatregel niet verbeteren, waardoor de inspecteurs van de NVWA nog steeds zullen worden blootgesteld aan schadelijke stoffen bij de controles.

Figuur S.1 Aantal waterpijprokers dat stopt met roken in de drie scenario's



Bron: SEO-enquête waterpijpen

Als het roken van waterpijp wordt verboden in de horeca, dan stoppen naar verwachting 30.000 waterpijprokers met roken. De meeste geïnterviewde shishaloungehouders verwachten dan failliet te gaan. Dit leidt tot een potentieel banenverlies op korte termijn van 480 fte in de shishalounges. Deze maatregel is makkelijk te handhaven, omdat de NVWA-inspecteur niet hoeft te beoordelen wat er in de waterpijp zit.

Het scenario met een verbod op de verkoop van zoete smaakjes maakt de waterpijp minder aantrekkelijk en heeft potentieel het grootste effect op het aantal rokers: ongeveer 83.000 waterpijprokers zullen stoppen met roken. Dit aantal is groter dan bij de andere beleidsopties, omdat deze beleidsoptie ook mensen treft die niet in een waterpijpcafé roken. Deze optie is echter het minst handhaafbaar, omdat een zoet smaakje subjectief is. Handhaving kan alleen op basis van een uitputtende lijst van zoete stoffen die er niet in mogen zitten. De handhaafbaarheid door de NVWA is problematisch, omdat de NVWA nog steeds moet beoordelen wat er in de waterpijp zit. De luchtkwaliteit in de shishalounges zal door deze maatregel niet verbeteren, waardoor de inspecteurs van de NVWA nog steeds zullen worden blootgesteld aan schadelijke stoffen bij de controles. Daarnaast kunnen zowel shishalounges als gebruikers zelf thuis achteraf een zoete stof toevoegen. Het is dus zeer de vraag of daadwerkelijk 83.000 rokers zullen stoppen. Bij naleving van het verbod kan het aantal banen in de shishalounges op korte termijn met ongeveer 440 fte dalen. Verder is dit beleidsscenario in strijd met Europese regelgeving. Nederland zal voor uitvoering van dit scenario in Europees verband moeten pleiten voor een smaakverbod op waterpijptabak.

Tabel S.1 Gevolgen beleidsscenario's

	Scenario 1 Rookverbod kruidenmengsels in horeca	Scenario 2 Rookverbod waterpijp in horeca	Scenario 3 Verbod verkoop zoete smaakjes
Gevolgen voor gebruikers			
Aantal waterpijpgebruikers dat stopt met roken	13.000	30.000	83.000
Aantal cannabisgebruikers dat stopt met roken	5.000	0	0
Gevolgen voor ondernemers			
Werkgelegenheid in fte shishalounges	-330	-480	-440
Werkgelegenheid in fte coffeeshops	-	0	0
Werkgelegenheid tabaksverkopers	+	+	-
Gevolgen handhaving			
Wijze van handhaving	Problematisch	Eenvoudig	Problematisch en alleen mogelijk met uitputtende lijst ingrediënten
Luchtkwaliteit in shishalounge	Verbetert niet	Verbetert	Verbetert niet

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor alle scenario's geldt dat op lange termijn er geen effect is op de werkgelegenheid, omdat de arbeidsmarkt tendeert naar een evenwicht: degenen die hun werk verliezen door de maatregel zullen op termijn ander werk vinden.

Inhoudsopgave

Samenvatting i

1	Inleiding	1
1.1	Beleidsscenario's	1
1.2	Onderzoeksaanpak	2
2	Gebruik van de waterpijp	3
2.1	Kenmerken van waterpijpgebruikers	3
2.2	Welke producten worden gebruikt om waterpijp te roken?	4
2.3	Bezoekers van shishalounges	5
2.4	Shishalounges en -winkels in Nederland	6
3	Gezondheidseffecten	8
3.1	Welke schadelijke stoffen komen vrij bij het roken van een waterpijp?	8
3.2	Wat zijn de gezondheidseffecten van het roken van een waterpijp?	9
4	Beleid in het buitenland	11
4.1	Wat zijn de regels in landen binnen de Europese Unie?	11
4.2	Wat zijn de regels in landen buiten de Europese Unie?	12
4.3	Beleid in het buitenland vergeleken met de scenario's	13
5	Effecten scenario's	14
5.1	De gevolgen voor waterpijpgebruikers	14
5.2	De gevolgen voor de ondernemers en de werkgelegenheid	17
5.3	De gevolgen voor de handhaving	19
5.4	Conclusie	21
	Referenties	23
	Bijlage A Geïnterviewde personen	25

1 Inleiding

Momenteel mag waterpijp zonder tabak nog gerookt worden in de horeca. Wat zijn de mogelijkheden om de schadelijkheid van het waterpijpgebruik in de horeca voor rokers, medewerkers, bezoekers en NVWA-inspecteurs te beperken?

Rookruimtes in horeca-inrichtingen zijn eind september 2019, na een arrest van de Hoge Raad, met onmiddellijke ingang verboden. Een aandachtspunt voor een 'rook- en tabaksvrije omgeving' is het gebruik van de waterpijp (shisha, hookah, agrileh). De waterpijp kan namelijk gerookt worden met producten zonder tabak, zoals het roken van kruidenmengsels. Deze kruidenrookproducten vallen niet onder het rookverbod in de horeca. Ook rookt men kruidenrookproducten vaker in het café sinds het verbod op rookruimtes van kracht is.

Verschillende onderzoeken tonen aan dat kruidenrookproducten (die geen tabak bevatten) alsnog schadelijk zijn voor de volksgezondheid van zowel rokers als omstanders. Daarnaast blijkt uit controles van de NVWA dat de naleving van het rookverbod in shishalounges slecht is en de gecontroleerde waterpijpen vaak toch tabak bevatten. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Tweede Kamer toegezegd onderzoek te laten doen naar de wettelijke mogelijkheden om de schadelijkheid van het waterpijpgebruik in de horeca voor rokers, medewerkers, bezoekers en NVWA-inspecteurs te beperken¹.

1.1 Beleidsscenario's

Het ministerie van VWS heeft gevraagd de volgende drie beleidsscenario's te onderzoeken:

1. Uitbreiding van het rookverbod met kruidenrookproducten. In deze optie wordt de waterpijp niet verboden, maar mag alleen nog worden gerookt met dampsteentjes. Deze optie heeft ook gevolgen voor coffeeshops waar kruidenrookproducten worden gebruikt.
2. Uitbreiding van het rookverbod met de waterpijp in het algemeen. In deze optie wordt de waterpijp verboden (ook het roken met dampsteentjes), maar niet het op een andere manier roken van kruidenrookproducten. Deze optie heeft geen gevolgen voor coffeeshops.
3. Verbod op zoete smaakjes voor de waterpijp. Hierbij gaat het om een totaalverbod op het verkopen van producten met zoete smaakjes voor de waterpijp. Dit kan de aantrekkelijkheid van de waterpijp verminderen. Omdat de Europese Tabaksproductenrichtlijn geen ruimte aan de lidstaten biedt om zelf smaken van waterpijptabak te reguleren zal Nederland voor uitvoering van dit scenario in Europees verband moeten pleiten voor een smaakverbod op waterpijptabak.

Daarbij vraagt het ministerie om per scenario de volgende aspecten in kaart te brengen:

- De gezondheidseffecten voor medewerkers en bezoekers van horecagelegenheden waarin waterpijp wordt gerookt.

¹ Brief staatssecretaris VWS aan Tweede Kamer 29-januari 2021. Rookverbodinspecties NVWA

- De sociaaleconomische gevolgen voor ondernemers, de werkgelegenheid, de bezoekers van de shishalounges en de aantrekkelijkheid van de waterpijp voor jongeren.
- De mogelijkheid tot effectieve handhaving door de NVWA.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door een literatuuronderzoek uit te voeren naar de gezondheidseffecten van kruidenrookproducten en het beleid dat in het buitenland wordt gevoerd met betrekking tot waterpijpen. Ook zijn interviews gehouden met experts en stakeholders, waaronder de NVWA, twee gemeenten, de brancheorganisatie van tabaks- en gemakswinkels (NSO), Koninklijke Horeca Nederland (KHN), de Bond van Cannabis Detaillisten, een verkoper van kruidenrookproducten en Gezondheidsfondsen voor Rookvrij. Daarnaast zijn zes eigenaren van shishalounges geïnterviewd, één in Rotterdam, drie in Amsterdam en twee in Arnhem. Bijlage A bevat een lijst met geïnterviewde personen.

Onderdeel van het onderzoek was ook een enquête onder waterpijp- en cannabisgebruikers. Deze enquête is uitgezet onder een online internetpanel. 375 respondenten hebben de enquête ingevuld. De enquête bevatte vragen over het huidige gebruik van de waterpijp en cannabis: hoeveel roken ze en waar roken ze. Ook is gevraagd naar het gedrag in de verschillende beleidsscenario's.

Op basis van het literatuuronderzoek, de interviews en de enquête zijn de gezondheidseffecten, sociaaleconomische gevolgen en de gevolgen voor de handhaving in beeld gebracht.

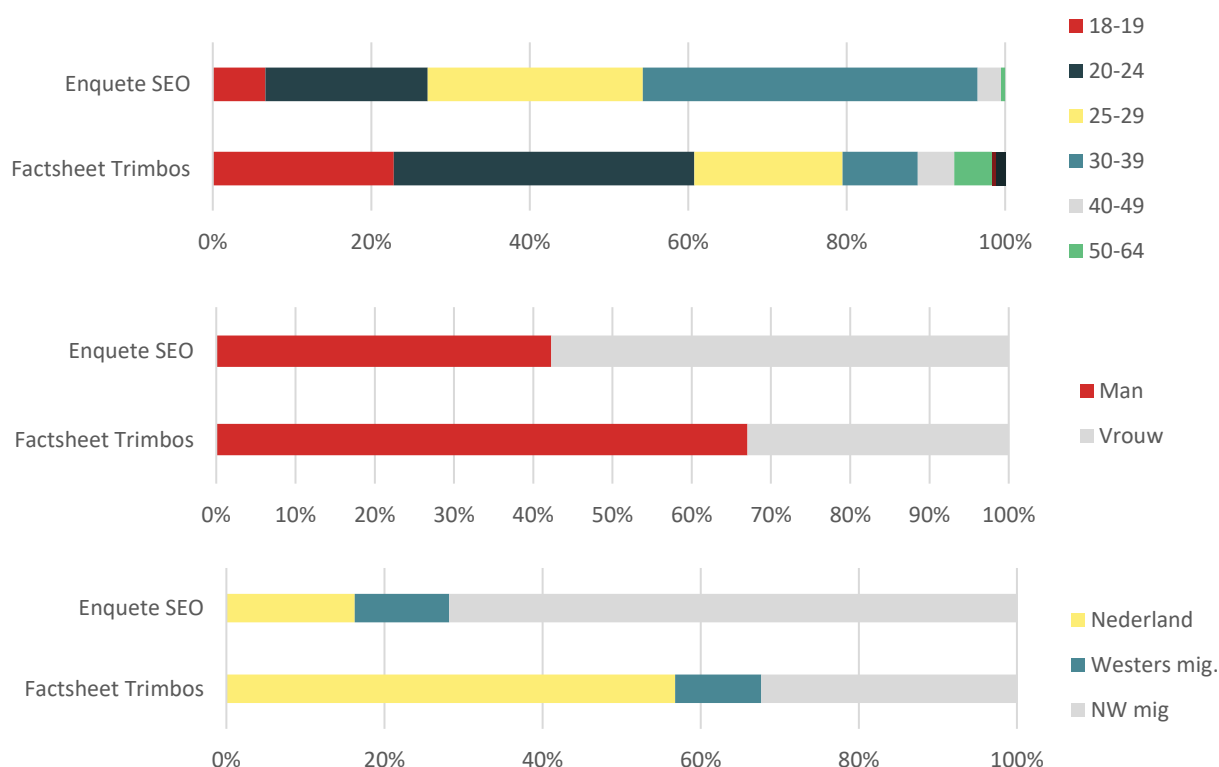
2 Gebruik van de waterpijp

2.1 Kenmerken van waterpijpgebruikers

Het Trimbos-instituut schatte in 2018 in dat 2,7 procent van de Nederlanders ouder dan 18 jaar in het afgelopen jaar waterpijp heeft gerookt, waaronder vooral jongeren. Van de 18- en 19-jarigen had 20 procent in de afgelopen jaren een waterpijp gerookt. Voor 20- tot 24-jarigen was dit 13,3 procent, voor 25- tot 29-jarigen 6,3 procent, en in hogere leeftijdscategorieën variërend tussen 0 en 2 procent. Verder vindt waterpijpgebruik ongeveer twee keer zo vaak plaats onder mannen dan vrouwen en speelt migratieachtergrond een belangrijke rol: onder mensen met een westerse en niet-westerse migratieachtergrond is het waterpijpgebruik respectievelijk 2,9 procent en 6,9 procent, tegenover 2,1 procent onder mensen met een Nederlandse achtergrond.

Om meer inzicht te krijgen in het waterpijpgebruik is in het kader van dit onderzoek een enquête uitgezet onder waterpijpgebruikers waarin onder andere vragen worden gesteld over de plaats waar het waterpijpgebruik plaatsvindt, wat voor soort tabak wordt gebruikt en wat zij zouden doen onder de verschillende beleidsalternatieven. De steekproef die hiervoor is getrokken is niet representatief, zoals te zien is in Figuur 2.1, omdat de enquête erop gericht was zoveel mogelijk bezoekers van shishalounges als respondenten te werven. Om iets te zeggen over het gedrag van waterpijpgebruikers in het algemeen is gewogen naar migratieachtergrond, geslacht en leeftijd.

Figuur 2.1 Kenmerken van waterpijpgebruiker volgens Trimbos en de persoonskenmerken van deelnemers aan de SEO-enquête



Bron: SEO-enquête waterpijpgebruikers en Trimbos (2018)

2.2 Welke producten worden gebruikt om waterpijp te roken?

Wat zit er in de waterpijp?

Er zijn verschillende producten beschikbaar om waterpijp mee te roken:

- Waterpijptabak (ook wel smaaktabak genoemd)
- Stoomsteentjes
- Wiet

Waterpijptabak kan tabak bevatten, maar ook alleen uit kruidenmengsels bestaan. Waterpijptabak met tabak bevat nicotine en bestaat voornamelijk uit gedroogde tabaksbladeren die voor gebruik worden bevochtigd met water. Waterpijptabak kan ook een smaakje hebben (molasse). Molasse bestaat uit een mix van tabak met stroop, honing, sap van suikerriet, extracten, smaakstoffen en/of bevochtigingsmiddelen en wordt vermengd tot een pasta. Molasse is ook beschikbaar zonder tabaksbladeren. Het wordt dan herbal molasses genoemd en valt in de groep kruidenrookproducten.

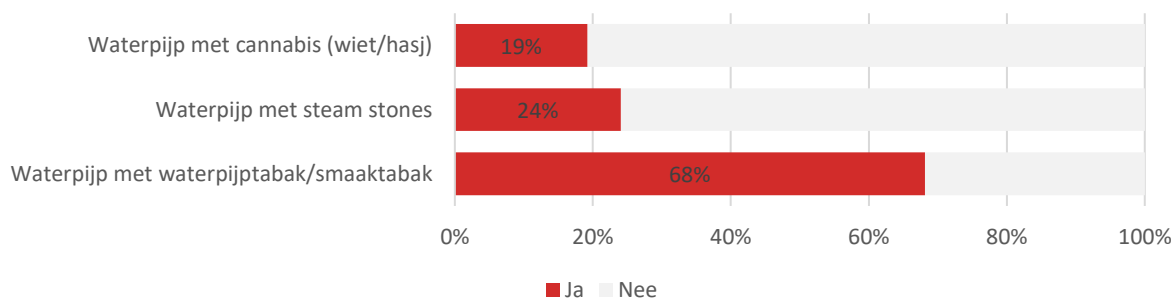
Aromatische stoomsteentjes zijn een alternatief voor waterpijptabak. Het zijn steentjes die in staat zijn om vloeistoffen te absorberen. De steentjes absorberen geurstoffen die verdampen bij verhitting. De stoomsteentjes zijn verkrijgbaar met en zonder nicotine en in verschillende smaken. Op dit moment is er in Nederland één merk stoomsteentjes op de markt dat nicotine bevat (RIVM, 2021). De stoomsteentjes vallen niet onder kruidenrookproducten.

Wiet of hasj wordt ook als rookwaar gebruikt in een waterpijp.

Welke producten gebruiken waterpijpgebruikers?

Van de respondenten die de afgelopen twee jaar waterpijp hebben gerookt, gebruikt 68 procent waterpijptabak, waaronder ook kruidenmengsels, zie Figuur 2.2. In de enquête is waterpijptabak die uitsluitend bestaat uit kruiden niet apart uitgevraagd, omdat uit de interviews bleek dat gebruikers niet altijd weten of er tabak zit in het mengsel. Waterpijptabak is het meest populaire product onder de geënquêteerden. Een kwart van de waterpijpgebruikers heeft de afgelopen twee jaar stoomsteentjes gebruikt als rookwaar. En iets minder dan 20 procent rookt de waterpijp met cannabis.

Figuur 2.2 Waterpijpgebruikers roken vooral waterpijptabak en kruidenrookproducten

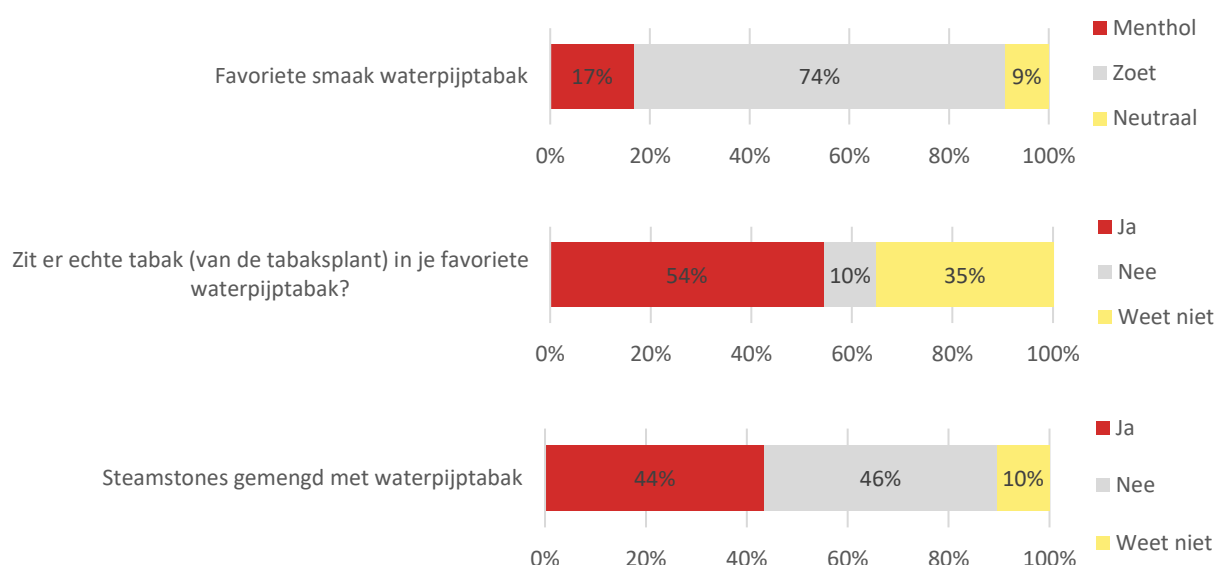


Bron: SEO-enquête waterpijpgebruikers

Mensen roken het liefst waterpijptabak met een zoet smaakje (Figuur 2.3). Vrouwen kiezen vaker voor een zoet smaakje dan mannen. Dit komt overeen met de literatuur. Salloum et al. (2015) hebben met

een vignettenanalyse bepaald welk element van het product het belangrijkste is voor gebruikers, smaak, prijs of nicotine. Uit hun studie blijkt dat de smaak van het product voor 65 procent bepaalt welk product ze gaan roken. Daarnaast blijkt volgens Salloum et al. (2015) dat waterpijpgebruikers een voorkeur hebben voor fruitige smaakjes. Uit de enquête blijkt verder dat waterpijprokers bij voorkeur waterpijptabak roken met echte tabak. Wat opvalt is dat een groot deel van de gebruikers (34 procent) niet weet of er echte tabak in hun waterpijptabak zit. Ook rookt een groot deel van de rokers stoomsteentjes gemengd met waterpijptabak.

Figuur 2.3 Drie kwart van de waterpijptabakrokers rookt tabak met een zoet smaakje



Bron: SEO-enquête waterpijpgebruikers

Waterpijpgebruikers roken naast waterpijp ook cannabis en sigaretten. Van de respondenten die waterpijp roken gebruikt 60 procent ook cannabis zonder waterpijp en 69 procent rookt ook sigaretten.

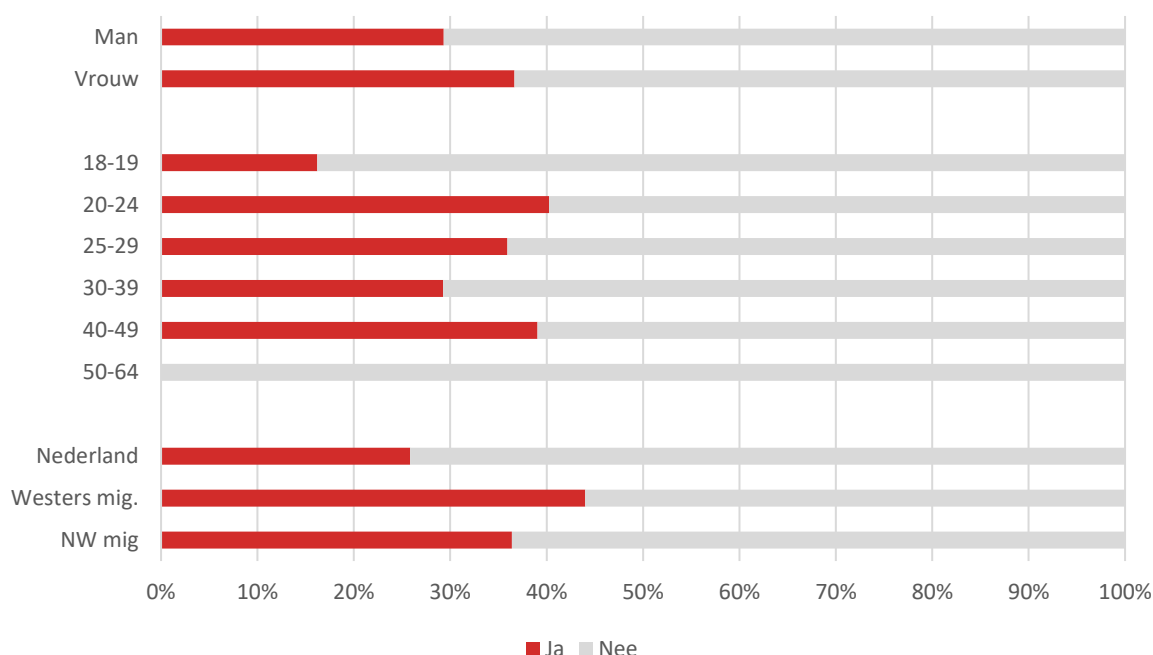
2.3 Bezoekers van shishalounges

Uit het onderzoek van het Trimbos-intituut (2019) blijkt dat 86 procent van de waterpijprokers een of enkele keren per jaar waterpijp rookte, en 14 procent wekelijks of maandelijks. Dagelijks gebruik van de waterpijp kwam niet voor.² In de SEO-enquête rookt van de waterpijprokers 58 procent een of enkele keren per jaar waterpijp, 27 procent wekelijks of maandelijks en 15 procent dagelijks. Uit interviews met shishalounges blijkt dat er wel rokers zijn die dagelijks roken. Het aandeel in de SEO-enquête lijkt echter te hoog. Deze respondenten zijn daarom minder zwaar meegewogen in de resultaten.

² Deze cijfers zijn gebaseerd op een netto steekproef bestaat uit 4.905 jongeren en jongvolwassenen in de leeftijd van 15 t/m 35 jaar die in het afgelopen jaar minimaal 1 keer een party, festival of club bezochten. Daarvan rookten er 1.581 het laatste jaar waterpijp (Trimbos, 2016)

Volgens de SEO-enquête rookt 32 procent van de waterpijprokers waterpijp in een shishalounge. Het Trimbos-instituut (2018) komt ook op een percentage van 32 procent. Vermenigvuldigd met 2,7 procent van de volwassen Nederlanders die waterpijp gebruiken, komt dit neer op circa 120.000 mensen. In de enquête is aan waterpijpgebruikers gevraagd waar zij waterpijp roken. Figuur 3.4 laat zien welk deel van hen dat in de shishalounge doet, uitgesplitst naar persoonskenmerken. Wat opvalt is dat 18-19-jarigen (N=25) bijna niet in de shishalounge komen, en 50-plussers die waterpijp gebruiken helemaal niet (N=2). Verder geven vrouwen die de enquête hebben ingevuld iets vaker aan shishalounges te bezoeken en is het aandeel waterpijprokers dat een shishalounge bezoekt onder mensen met een migratieachtergrond ook groter.

Figuur 2.4 32 procent van de waterpijpgebruikers rookt (soms) in de shishalounge



Bron: SEO-enquête waterpijpgebruikers

Waterpijprokers die met stoomsteentjes roken doen dit vaker in de shishalounge (37 procent). Van de rokers van waterpijp met smaaktabak komt 30 procent in de shishalounge, en van de rokers van waterpijp met cannabis slechts 16 procent.

Waterpijp wordt verder veel thuis gerookt of bij vrienden (respectievelijk 46 en 66 procent voor rokers van smaaktabak) en in mindere mate in de openbare ruimte (23 procent). Daarentegen rookt slechts 4 procent van de waterpijprokers die met stoomsteentjes roken in de openbare ruimte. Circa 22 procent van de waterpijprokers die met cannabis roken komt in theehuizen, terwijl dit beduidend minder is bij rokers met stoomsteentjes (10 procent) of smaaktabak (8 procent).

2.4 Shishalounges en -winkels in Nederland

Het exacte aantal shishalounges in Nederland is niet bekend. Er is geen vorm van registratie van shishalounges en de mate waarin waterpijp gerookt wordt in horecagelegenheden kan ook

verschillen. Er zijn shishalounges met als hoofdfunctie het roken van shisha, maar er zijn ook horecagelegenheden die dit niet als hoofdfunctie hebben, maar bijvoorbeeld alleen in een apart gedeelte van het café of restaurant, of pas na een bepaalde tijd, bijvoorbeeld in een restaurant nadat de keuken is gesloten.

De NVWA heeft in 2015 een inventarisatie gedaan van het aantal shishalounges via een enquête onder alle gemeenten in Nederland. Gemeenten rapporteerden in totaal 156 shishalounges. De NOS rapporteerde in 2018 dat dit was toegenomen. In de 19 grootste gemeenten die de NOS had benaderd, kwam het aantal op bijna 200 uit. Met behulp van data van Locatus en OpenKVK werd berekend dat het er in Nederland in totaal minimaal 223 zouden moeten zijn.

Voor dit onderzoek zijn gegevens van Locatus bekeken. Locatus registreert echter alleen horecagelegenheden met shishalounges als hoofdfunctie. In totaal zijn dit er 105. Op shishalounges.nl zijn ook nog eens 52 locaties bekend waarvan 40 niet in de data van Locatus voorkomen. Daarnaast is uit een studie van de universiteit van Tilburg bekend dat er in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Tilburg bij elkaar 186 shishalounges zijn (Ourahma, 2021). Dit zou duiden op wederom een toename ten opzichte van 2018, vooral in Amsterdam en Den Haag. Gegeven deze ontwikkeling zou het aantal shishalounges in Nederland op grofweg 300 uitkomen.

Tabel 2.1 Aantal shishalounges is toegenomen na 2018

Aantal shishalounges	NOS 2018	Universiteit Tilburg 2021
Amsterdam	39	60
Den Haag	50	77
Rotterdam	37	37
Tilburg	11	12

Bron: NOS (2018) en Ourahma (2021)

Via Locatus zijn ook gegevens bekend over het aantal tabaksspeciaalzaken in Nederland. Aan de naam van een deel van de tabaksspeciaalzaken kan worden afgeleid waar waterpijptabak wordt verkocht. Het gaat hierbij om 9 van de 237 tabaksspeciaalzaken in Nederland.³ Nog eens 94 van de 237 speciaalzaken zijn winkels waar e-sigaretten verkocht worden.⁴

³ Winkels met (varianten op) hookah en shisha in de naam.

⁴ Winkels met (varianten op) damp, vape, puff, liquids, e-smoke en e-sigaret.

3 Gezondheidseffecten

Verschillende schadelijke stoffen komen vrij bij het roken van kruidenrookproducten met een waterpijp. De schadelijke stoffen kunnen op korte termijn leiden tot een koolstofmonoxidevergiftiging. Op de lange termijn geven ze een verhoogd risico op kanker en hart- en vaatziekten.

Dit hoofdstuk brengt de gezondheidsproblemen in kaart die kunnen ontstaan door het gebruik van de waterpijp. Het gebruik van de waterpijp zorgt ervoor dat gebruikers en omstanders schadelijke stoffen zoals koolmonoxide inhaleren. Dit leidt tot gezondheidseffecten op de korte en lange termijn. De gezondheidsproblemen komen overeen met de gezondheidsproblemen die ontstaan door roken. De literatuur over waterpijptabak is vrij uitgebreid, maar over rookkruidenproducten is minder geschreven. Over stoomsteentjes is bijna niets gepubliceerd.

3.1 Welke schadelijke stoffen komen vrij bij het roken van een waterpijp?

Bij het roken een waterpijp komen schadelijke stoffen vrij. De meeste studies zijn gebaseerd op het gebruik van de waterpijp met waterpijptabak of met kruidenrookproducten. Er zijn weinig studies die naar stoomsteentjes kijken.

Door de verbranding van kooltjes komen koolmonoxide en polycyclische aromatische koolwaterstoffen vrij

Bij het gebruik van de waterpijp komt koolmonoxide (CO) vrij (RIVM, 2017; Shihadeh et al., 2012; Wagener et al, 2020; Banks et al., 2012; Hammel, et al, 2015). CO komt vrij bij alle waterpijpproducten; waterpijptabak, rookkruidenproducten en stoomsteentjes, omdat het vrijkomen van CO veroorzaakt wordt door de verbranding van de kooltjes. De kooltjes worden gebruikt om de rookwaar te verhitten (RIVM, 2017). Bij stoomsteentjes zijn er extra kooltjes nodig om de stoomsteentjes te verhitten.⁵ Dit leidt er dus toe dat er meer CO vrijkomt. CO komt niet vrij bij elektrische waterpijpen.

Als er geen tabak in het product zit, dan krijgt de gebruiker meer CO binnen, omdat de gebruiker compenseert voor het gemis van nicotine door vaker en meer te inhaleren (Brinkman et al., 2020). Hammel et al. (2013) komen tot de conclusie dat er meer CO in de lucht zit als er kruidenrookproducten worden gerookt dan als er waterpijptabak wordt gerookt. Daarnaast argumenteren Wagener et al. (2020) dat de gebruiker meer inhaleert als het product geen smaakje heeft dan als het product wel een smaakje heeft.

Uit het onderzoek van Eissenberg en Shihadeh (2009) blijkt dat gebruikers van de waterpijp meer CO binnenkrijgen dan sigarettenrokers. Zij vergeleken twee groepen, één groep waarvan iedereen afzonderlijk 45 minuten lang een waterpijp rookte en een groep waarvan ieder één sigaret rookte.

⁵ <https://premium-hookahs.nl/waterpijp-informatie/waterpijp-steentjes/>

De kooltjes zorgen er ook voor dat polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) vrijkomen (RIVM, 2017; Shihadeh et al., 2012). Ook deze stoffen komen dus vrij bij alle waterpijpproducten: waterpijptabak, rookkruidenproducten en stoomsteentjes, omdat het vrijkomen van de stoffen veroorzaakt wordt door de verbranding van de kooltjes.

Kruidenrookproducten bevatten zware metalen, teer en aldehydes

Bij het gebruik van rookkruidenproducten komen ook zware metalen zoals chroom, lood, nikkel en cadmium vrij (RIVM, 2017; Hammel et al. 2013). Daarnaast vonden Shihadeh et al. (2012) en Hammel et al. (2013) dat de rook van kruidenrookproducten teer bevat. Hammel et al. concludeerden dat de dosis teer en zware metalen in rookkruidenproducten hoger is dan in waterpijptabak.

Het RIVM (2017) kwam ook tot de conclusie dat bij het gebruik van zoete smaakjes aldehydes vrijkomen. Uit de studie van Shihadeh et al. (2012) blijkt ook dat aldehydes vrijkomen. Aldehydes zijn door het Internationaal Agentschap voor Kankeronderzoek (IARC) geclassificeerd als kankerverwekkend.

De lucht in waterpijpcafés bevat schadelijke stoffen

Feliu et al. (2020) kwamen tot de conclusie dat bij het roken van kruidenrookproducten met een waterpijp een te hoog gehalte fijnstof vrijkwam. Ook vonden ze nicotine in cafés waar alleen rookkruidenproducten gerookt mogen worden. De stoffen werden gemeten in de lucht van het waterpijpcafé. Dit betekent dat niet alleen de gebruiker deze stoffen inhaleert maar ook andere bezoekers/personeel. Daarnaast kwamen zij tot de conclusie dat de lucht meer vervuild is wanneer de ruimte groter is en er meerdere waterpijpen tegelijk worden gebruikt.

Hammel et al. (2013) en Feliu et al. (2020) vinden nicotine in de lucht van waterpijpcafés, ondanks dat er geen waterpijptabak gerookt mag worden. Daarom concluderen zij beiden dat er nog steeds tabak gerookt wordt. Een andere oorzaak kan zijn dat nicotine wordt toegevoegd aan het tabaksvrije product. Het RIVM heeft in 2021 onderzoek gedaan naar nicotineproducten zonder tabak. Zij geven aan dat de gebruiker achteraf nicotine kan toevoegen aan de stoomsteentjes. Hetzelfde geldt voor kruidenrookproducten.

Het gebruik van de waterpijp op het terras heeft minder negatieve effecten op derden. Dat blijkt uit het onderzoek van Feliu et al. (2020). Zij vinden dat de lucht veel minder vervuild is wanneer er buiten gerookt wordt, waardoor het effect op overige bezoekers en personeel lager is.

3.2 Wat zijn de gezondheidseffecten van het roken van een waterpijp?

Het gebruik van de waterpijp in combinatie met rookkruidenproducten gaat gepaard met het inhaleren van schadelijke stoffen. Dit geeft een hoger risico op gezondheidsproblemen.

Kortetermijneffecten

Op de korte termijn kan een verhoogde blootstelling aan CO leiden tot een CO-vergiftiging. De lichamelijke symptomen van een acute CO-vergiftiging lijken op een griepje: lichte hoofdpijn, misselijkheid, overgeven en vermoeidheid. Ook kunnen verwardheid, slaperigheid of een versnelde hartslag optreden. Deze symptomen treden ook op bij herhaalde blootstelling aan lage

concentraties CO (RIVM, 2017). Zwangere vrouwen, kinderen en mensen met een chronische hart-ziekte of ademhalingsproblemen zijn extra gevoelig voor CO-vergiftiging (Gemeente Rotterdam, 2020).

Langetermijneffecten

Uit een literatuurstudie van Awan et al. (2017) blijkt dat waterpijpgebruik een hoger risico geeft op longkanker. De schattingen van de verschillende studies lopen uiteen van een 1,8 tot 20 keer hogere kans. De studies verschillen van elkaar door de groep die gevolgd werd, of er gecontroleerd wordt op achtergrondkenmerken en of de deelnemers alleen waterpijp rookten of dat ze ook sigaretten rookten. Het roken van waterpijptabak verhoogt ook de kans op hart- en vaatziekten in vergelijking met mensen die geen tabak roken (El-Zaatari et al., 2015. RIVM, 2017). Volgens het RIVM (2017) leidt het gebruik van de waterpijp met kruidenmengsels ook tot een verhoogde kans op longkanker en hart- en vaatziekten, omdat de schadelijke stoffen (CO, aldehydes en PAK) in vergelijkbare hoeveelheden aanwezig zijn in de rook van kruidenmengsels zonder tabak, verhit in de waterpijp met kooltjes.

Naast longkanker wordt de waterpijp ook in verband gebracht met slokdarm-, maag-, mond- en hoofd- en halskanker. De conclusies zijn echter gebaseerd op een beperkt aantal studies die niet alle van hoge kwaliteit zijn (Trimbos, 2018). Verder maken de studies geen onderscheid naar waterpijptabak en kruidenmengsels.

Het waterpijp roken tijdens de zwangerschap verhoogt het risico op negatieve geboorte-uitkomsten, waaronder een lager geboortegewicht, geboortelengte en een kleinere hoofdomtrek (Trimbos, 2018). Daarnaast verhoogt het ook de kans op ademhalingsziektes (zoals astma) bij het kind.

Het roken van waterpijp heeft een zwakke maar positieve correlatie met mortaliteit in het algemeen en het overlijden aan kanker. Dat concluderen Wu et al. (2013). Zij hebben de relatie tussen tabaksgebruik en mortaliteit onderzocht in Bangladesh. De kans op sterfte is voor vrouwen twee keer zo hoog.

4 Beleid in het buitenland

In het VK en Noorwegen is het verboden om waterpijp in cafés en restaurants te roken. In Canada zijn zoete smaakjes verboden. Denemarken en Finland zijn met wetsvoorstellen bezig om de regels strikter te maken.

Andere landen hebben ook regelgeving ingevoerd om de gezondheidseffecten van waterpijpb gebruik te beperken. Dit hoofdstuk kijkt naar de wetten die in andere landen gelden omtrent het gebruik van de waterpijp, vooral de wetten die van toepassing zijn op het roken in horecagelegenheden. Ook gaat het om wetten die onderscheid maken tussen waterpijptabak en kruidenrookproducten, omdat dit de wetten zijn die het belangrijkste zijn voor de in Hoofdstuk 1 beschreven scenario's. De landenvergelijking is beperkt tot enkele landen binnen Europa en Canada, omdat deze landen vergelijkbaar zijn met Nederland en er Engelstalige literatuur is over het waterpijpb beleid.

4.1 Wat zijn de regels in landen binnen de Europese Unie?

In België, Spanje en Frankrijk is het toegestaan om kruidenrookproducten te roken in horecagelegenheden. Het roken van tabak in de waterpijp is verboden in horecagelegenheden. De regels zijn dus in lijn met de huidige Nederlandse regelgeving. In Duitsland is het roken van tabak in de waterpijp wel toegestaan in horecagelegenheden. In shishalounges geldt een minimumleeftijd van 18 jaar.⁶

Denemarken heeft recent een wetsvoorstel ingediend om tabaksgebruik te ontmoedigen. De Deense overheid wil ten eerste met het wetsvoorstel smaakjes van tabaksproducten verbieden. Dit voorstel is afgewezen door de Europese Commissie op grond van Artikel 7 van de Tabaksproductenrichtlijn (zie Box 4.1). Ten tweede wil de Deense Overheid een verbod op smaakjes in tabaksaccessoires en kruidenrookproducten. Ook vallen producten die smaak toevoegen aan tabaksproducten (denk aan speciale filters, capsules, etc.) of kruidenrookproducten (denk aan siropen) onder het wetsvoorstel. Dit gedeelte van het wetsvoorstel is niet in strijd met Europese wetgeving, omdat het verbod niet slaat op tabaksproducten maar op accessoires. Deze regels zijn sinds 1 april 2021 van kracht. Er geldt een overgangsperiode van een jaar. Dus vanaf 1 april 2022 zijn de producten met smaakjes verboden.

Finland heeft recent ook een wetsvoorstel ingediend met onder andere een verbod op smaakjes in waterpijptabak. In het wetsvoorstel staat ook een verbod op accessoires die zoete smaak toevoegen aan tabaksproducten. Kruidenrookproducten zijn niet meegenomen in het Finse voorstel. De kans is groot dat ook dit wetsvoorstel wordt tegengehouden door de Europese Commissie, vanwege Artikel 7 van de Tabaksproductenrichtlijn (zie Box 5.1).

⁶ <https://www.firma.de/en/company-formation/opening-a-shisha-bar-in-germany-these-tips-will-help-you-do-just-that/>

Box 4.1 Regelgeving Europese Unie voor waterpijpproducten

Sinds 2015 vallen waterpijptabak en kruidenrookproducten onder de Europese Tabaksrichtlijnen. De producten vallen onder de Tabaksrichtlijnen, omdat de Europese Unie vindt dat consumenten misleid worden als waterpijpproducten als minder schadelijk dan gewone rooktabakproducten worden beschouwd.

Door de Europese Tabaksrichtlijnen moeten waterpijpproducten onder andere voldoen aan maximum-emissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide (Artikel 3).

De Europese tabakswet reguleert ook de smaakjes die toegevoegd worden aan tabak, en in dit geval waterpijptabak. Artikel 7 van de Tabaksrichtlijnen van de Europese Unie bepaalt dat alleen de Commissie smaakjes in tabaksproducten anders dan sigaretten en shag mag verbieden.

Ook stelt de EU eisen aan de gezondheidswaarschuwing op de etikettering. Op de verpakking van waterpijptabak moet staan "Roken is dodelijk – stop nu" of "Roken is dodelijk". Op de verpakking van kruidenrookproducten staat de volgende gezondheidswaarschuwing: "Het roken van dit product schaadt uw gezondheid" (Artikel 9 en Artikel 21).

Bron: Tabaksrichtlijn 2014/40/EU (TPD)

4.2 Wat zijn de regels in landen buiten de Europese Unie?

In Noorwegen is het verboden om waterpijptabak te maken, te kopen en te verkopen (WHO, 2018). Het gebruik van kruidenrookproducten of andere middelen zonder tabak is niet verboden. Maar het is wel verboden om waterpijptabak en kruidenrookproducten in cafés/restaurants te roken. Beide producten vallen in Noorwegen onder het rookverbod.⁷ In Noorwegen zijn er daardoor geen shisha-lounges.

In het Verenigd Koninkrijk is het verboden om shisha binnen te serveren. Op het terras is het wel legaal, maar dan mag het terras maar voor de helft gevuld zijn. Daarnaast wordt extra belasting geheven op waterpijpaccessoires, mag geen reclame worden gemaakt en mag het niet aan minderjarigen verkocht worden (WHO, 2018).

In Canada bepaalt elke regio zelf hoe de regelgeving voor waterpijpgebruik eruitziet. In Alberta is waterpijptabak uitgezonderd van de tabakregelgeving, daardoor mag het nog wel gerookt worden in horecagelegenheden. In Toronto is een wet ingediend die ervoor zorgt dat waterpijpgebruik in publieke ruimtes verboden wordt. Het verbod geldt niet alleen in horecagelegenheden, maar ook op het terras.⁸ In de regio Peel is de wet nog uitgebreider. Daar geldt ook een verbod op het gebruik van de waterpijp in school, parken en sportverenigingen.

⁷ <https://www.helsenorge.no/snus-og-roykeslutt/pipe-og-vannpipe/> en <https://www.helsedirektoratet.no/tema/tobakk-royk-og-snus/roykeloven-regler-om-roykeforbud#vannpipeogroykeloven>

⁸ <https://toronto.ctvnews.ca/toronto-proposes-harsher-hookah-rules-banning-use-at-all-enclosed-public-spaces-patios-1.4807308>

4.3 Beleid in het buitenland vergeleken met de scenario's

Als het beleid in andere landen wordt gelegd naast de besproken scenario's in Hoofdstuk 1, dan heeft de helft gekozen voor scenario 2 (Tabel 4.1). In scenario 2 wordt de waterpijp verboden in horecagelegenheden. De landen verschillen in de regelgeving omtrent het gebruik van de waterpijp op het terras.

Finland en Denemarken zijn op dit moment bezig met het invoeren van scenario 3, het verbod op zoete smaakjes. Zij stuiten echter op verzet van de Europese Unie. Daarom is het scenario nog niet in praktijk uitgevoerd.

Geen enkel land kiest voor scenario 1, het verbod op kruidenrookproducten.

Tabel 4.1 Verbod roken kruidenmengsels in de horeca komt niet voor in de onderzochte landen

	Huidige wetgeving	Scenario 1 Rookverbod kruidenmengsels in horeca	Scenario 2 Rookverbod waterpijp in horeca	Scenario 3 Verbod verkoop zoete smaakjes
België	X			
Duitsland	Ook tabak roken toegestaan			
Frankrijk	X			
Spanje	X			
VK			X	
Noorwegen			X	
Finland				X
Denemarken				X
Canada			X	

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5 Effecten scenario's

In dit hoofdstuk worden de effecten van de verschillende beleidssenario's in kaart gebracht, onderverdeeld naar de gevolgen voor consumenten, ondernemers en de handhaving.

5.1 De gevolgen voor waterpijpgebruikers

In deze paragraaf worden de gevolgen van de beleidsopties voor waterpijpgebruikers besproken. Uit de enquête volgen per beleidsoptie de gedragsreacties van waterpijpgebruikers. Hierbij kan ook iets worden gezegd over de gezondheidseffecten van waterpijpgebruikers. Omdat de schadelijkheid van (verschillende soorten) waterpijpgebruik onzeker is, is in de berekening aangenomen dat deze in dezelfde orde valt als de schadelijkheid van roken.

5.1.1 Uitbreiding rookverbod met kruidenrookproducten

Om de gevolgen van deze beleidsoptie te onderzoeken, is gevraagd naar wat bezoekers van waterpijpcafés zouden doen als zij geen kruidenrookproducten meer zouden mogen roken in shishalounges. Hierbij geeft 29 procent aan dan bij vrienden, thuis of in de openbare ruimte waterpijp te gaan roken. Bijna de helft van de bezoekers zal het café nog wel willen blijven bezoeken om waterpijp met stoomsteentjes te roken (41 procent) of alleen om iets te eten of drinken (7 procent). 11 procent zal in plaats van waterpijp sigaretten gaan roken. Van de shishaloungebezoekers geeft 11 procent aan te stoppen met het roken van waterpijp, terwijl 89 procent waterpijp blijft roken of het waterpijgebruik vervangt met sigaretten. Vermenigvuldigd met 120.000 bezoekers van shishalounges komt dit neer op 13.000 waterpijprokers die zouden stoppen met roken.

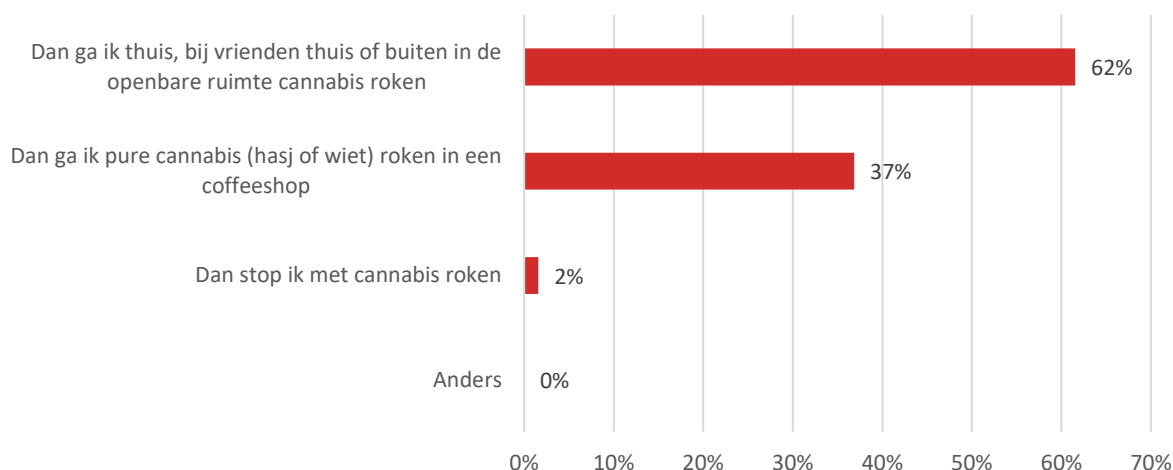
Tabel 5.1 De helft van de shishaloungebezoekers blijft shishalounge bezoeken bij verbod kruidenrookproducten



Bron: SEO-enquête waterpijpen

Deze beleidsoptie heeft ook gevolgen voor de coffeeshops. In coffeeshops mogen geen joints worden gerookt met tabak, maar wel met kruidenmengsels. Aan respondenten is daarom ook gevraagd of zij in de coffeeshop kruidenrookproducten roken, en wat zij zouden doen wanneer deze beleidsoptie wordt ingevoerd. Hieruit volgt dat zij in 62 procent van de gevallen thuis, bij vrienden of in de openbare ruimte cannabis zouden gaan roken. Circa 37 procent zegt over te stappen op het roken van pure cannabis in de coffeeshops, en 2 procent zou stoppen met roken. Voor coffeeshopbezoekers is het percentage dat zou stoppen lager dan onder waterpijpgebruikers. Daar staat echter tegenover dat een groter deel van de bevolking coffeeshops bezoekt. Volgens Ecorys (2017) rookt 9 procent van de bevolking ouder dan 18 weleens cannabis, waarvan 80 procent bij de coffeeshop komt. Hoe groot de groep is die alleen naar de coffeeshop komt om te kopen en niet blijft om te roken is echter onbekend. Op basis van de enquête zou dat circa 20 procent zijn. Als 2 procent hiervan zou stoppen, gaat dit om 5.000 mensen.

Tabel 5.2 Een derde van de coffeeshopbezoekers blijft de coffeeshop bezoeken bij verbod kruidenrookproducten



Bron: SEO-enquête waterpijpen

In totaal zouden onder deze beleidsmaatregel 13.000 waterpijprokers stoppen met roken en 5.000 met het roken van cannabis. De gezondheidseffecten hiervan zijn op basis van de literatuur niet nauwkeurig te bepalen (zie ook Hoofdstuk 4). Wanneer echter wordt aangenomen dat het roken van waterpijp en cannabis net zo schadelijk is als incidenteel roken, kan een schatting worden gemaakt van de behaalde gezondheidswinst. Lichte rokers (niet dagelijks) sterven gemiddeld 5 jaar eerder dan niet-rokers (Reep-van den Bergh et al., 2017), waarbij de kwaliteit van leven van die verloren jaren gemiddeld circa 80 procent is van de optimale kwaliteit (Kok et al., 2015). Wanneer 18.000 waterpijp- en cannabisrokers door deze maatregel zouden stoppen, zou dit een gezondheidswinst van 72.000 levensjaren in goede gezondheid opleveren.⁹

⁹ De berekening van deze levensjaren in goede gezondheid, oftewel qaly's (*quality-adjusted life years*) is als volgt: 18.000 mensen x 5 jaar x 80% = 72.000 qaly's.

5.1.2 Uitbreiding rookverbod met waterpijp

Ook is gevraagd naar wat bezoekers van waterpijpcafés zouden doen als niet alleen kruidenrook-producten, maar waterpijproken in het algemeen in de horeca verboden wordt. In dat geval geeft 44 procent aan dan bij vrienden, thuis of in de openbare ruimte waterpijp te gaan roken. Een deel van de bezoekers (17 procent) zal het café nog wel willen blijven bezoeken om bijvoorbeeld iets te eten of drinken. Het overige deel zal in plaats van waterpijp sigaretten gaan roken (13 procent) of stoppen met roken (25 procent). Vermenigvuldigd met 120.000 bezoekers van shishalounges komt dit neer op 30.000 waterpijprokers die zouden stoppen met roken. De gezondheidswinst van deze beleidsmaatregel komt uit op 120.000 qaly's, omdat 30.000 mensen die stoppen met het roken van waterpijp daar gemiddeld 4 levensjaren in goede gezondheid mee winnen.

Tabel 5.3 25 procent van de shishaloungebezoekers stopt met waterpijp roken bij een rookverbod op waterpijp in de horeca

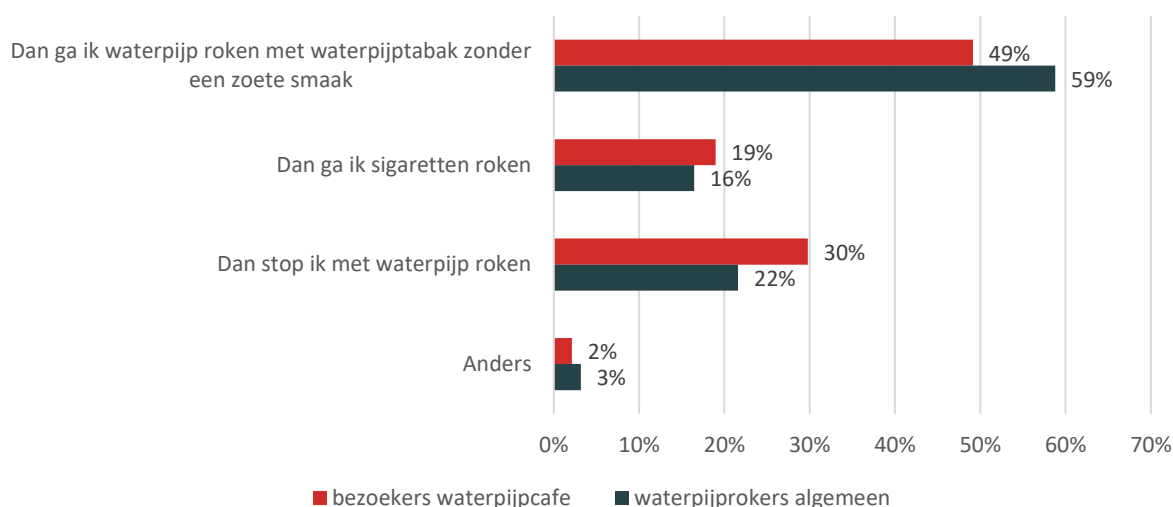


Bron: SEO-enquête waterpijpen

5.1.3 Verbod op zoete smaakjes

Bij een verbod op zoete smaakjes zou het grootste deel van de bezoekers van waterpijpcafés (49 procent) waterpijp blijven roken zonder zoete smaakjes. Circa 19 procent zou meer sigaretten gaan roken en 30 procent zou stoppen met het gebruik van waterpijp. Voor waterpijprokers in het algemeen geldt dat 59 procent over zou stappen op waterpijptabak zonder zoete smaak. Ongeveer 16 procent zou meer sigaretten gaan roken en 22 procent zou stoppen met waterpijp. Een verbod op zoete smaakjes treft alle waterpijprokers en niet alleen de bezoekers van shishalounges. Wanneer 22 procent van de waterpijprokers inderdaad stopt met het roken van waterpijp komt dit neer op 83.000 mensen. De gezondheidswinst van deze beleidsmaatregel komt uit op 332.000 qaly's, omdat 83.000 mensen die stoppen met het roken van waterpijp daar gemiddeld 4 levensjaren in goede gezondheid mee winnen.

Tabel 5.4 Bij een verbod op zoete smaakjes stopt 29 procent van de shishaloungebezoekers met het roken van waterpijp



Bron: SEO-enquête waterpijpen

5.2 De gevolgen voor de ondernemers en de werkgelegenheid

5.2.1 Huidige omzet en werkgelegenheid

Over de omzet en werkgelegenheid bij shishalounges is weinig bekend. Trimbos schatte in 2018 in dat 2,7 procent van de Nederlanders ouder dan 18 jaar in het afgelopen jaar waterpijp heeft gerookt, waarvan 32 procent dat in de shishalounge had gedaan. Dit komt neer op circa 120.000 mensen. Uit het onderzoek van Trimbos volgde ook dat 86 procent een of enkele keren per jaar waterpijp rookte, en 14 procent wekelijks of maandelijks. Dagelijks gebruik van de waterpijp kwam niet voor.

In de eigen enquête is naast gebruik van waterpijp, en waar dit gebruik plaatsvond, ook gevraagd naar de uitgaven in de shishalounge. De gemiddelde uitgaven per jaar in de shishalounge bedragen circa € 650 per jaar per shishaloungebezoeker. Vermenigvuldigd met 120.000 bezoekers van shishalounges zou dit neerkomen op een omzet van € 80 miljoen voor shishalounges. Hierin zitten ook uitgaven aan andere producten zoals eten en drinken. De omzet per vestiging komt dan neer op circa € 270.000. Ter vergelijking: dit is iets minder dan de omzet in een gemiddelde eet- en drinkgelegenheid in Nederland¹⁰. Voor de horeca geldt gemiddeld een omzet van € 115.000 per fte (CBS Statline, cijfers 2019), waarmee de werkgelegenheid bij een omzet van € 80 miljoen op ongeveer 700 fte uitkomt.

¹⁰ In 2019 was de gemiddelde omzet van een eet- en drinkgelegenheid € 310.000 (CBS Statline).

5.2.2 Uitbreiding rookverbod met kruidenrookproducten

Uit de enquête onder bezoekers van waterpijpcafés blijkt dat bijna de helft (48 procent) van de respondenten aangeeft het waterpijpcafé nog te blijven bezoeken. Omdat ook de bezoekfrequentie en uitgaven per bezoek zijn uitgevraagd, kan een inschatting worden gemaakt van het omzetaandeel dat de waterpijpcafés nog behouden onder deze beleidsoptie. Onder de aanname dat bezoekers die het waterpijpcafé nog bezoeken net zoveel blijven uitgeven per bezoek, komt dit uit op 53 procent. Uitgaande van in totaal 80 miljoen omzet per jaar en 700 fte betekent dat een omzetverlies van 38 miljoen per jaar en circa 330 fte. Een deel van de omzet vloeit weg naar winkels die shishaproducten verkopen (36 procent van de omzet), omdat een deel van de bezoekers het gebruik naar thuis, bij vrienden of de openbare ruimte verplaatst, en naar tabaksverkoop (12 procent van de omzet). Vier van de zes geïnterviewde shishaloungehouders geven aan te verwachten failliet te gaan in dit scenario. Twee shishaloungehouders serveren nu al alleen stoomsteentjes en verwachten geen gevolgen voor hun zaak in dit scenario.

Ook op coffeeshops heeft deze beleidsoptie effect. Uit de enquête blijkt dat slechts 37 procent in de coffeeshop zou willen blijven roken, en 62 procent zou overstappen op thuis roken, bij vrienden of in het openbaar. De afhaalfunctie van een coffeeshop zou daarmee groter worden dan die nu is, maar op de omzet is het effect mogelijk beperkt: slecht 2 procent van de respondenten geeft aan door deze beleidsoptie te gaan stoppen met het roken van cannabis. De Bond voor Cannabis De-taillisten geeft aan dat coffeeshops een veilige plek zijn om te roken. Rokers krijgen ook informatie in de coffeeshop. Daarom krijgen coffeeshops in Amsterdam alleen een gedoogverklaring als zij een horeca-uitstraling hebben (oftewel tafels). De meeste rokers kunnen thuis gaan roken, maar dat geldt niet voor toeristen, die gaan op straat roken. Degenen die in de coffeeshop blijven roken zullen pure cannabis gaan roken. Kruiden zijn echter een goede manier om de cannabis minder sterk te maken zodat klanten de cannabis beter kunt doseren. Dat is veiliger dan pure cannabis roken.

5.2.3 Uitbreiding rookverbod met waterpijp

In het geval dat bezoekers helemaal geen waterpijp meer kunnen roken in (voormalige) waterpijpcafés zou nog maar 17 procent het waterpijpcafé willen blijven bezoeken. In termen van omzet voor de cafés gaat dit om 31 procent. Dit betekent dat het omzet betreft van de relatief frequentere bezoeker en/of de bezoeker die meer dan gemiddeld spendeert per bezoek. Uitgaande van in totaal 80 miljoen omzet per jaar en 700 fte betekent dat een omzetverlies van 55 miljoen per jaar en circa 480 fte. Een deel van de omzet vloeit weg naar winkels die shishaproducten verkopen (37 procent van de omzet) en naar tabaksverkoop (13 procent van de omzet). Vijf van de zes geïnterviewde shishaloungehouders verwachten dat de zaak niet meer levensvatbaar is bij een verbod op de waterpijp. Eén shishaloungehouder verwachtte niet veel effect, omdat zijn zaak primair een cocktailbar is. Hij dacht wel weer iets nieuws te kunnen verzinnen om klanten te trekken. Een verplaatsing van rokers naar het terras zagen de shishaloungehouders niet als optie, omdat ze geen terras hadden, omdat het terras te klein was om genoeg omzet te genereren, omdat shisharokers liever binnen zitten of omdat het tot overlast en klachten van omwonenden zou leiden. Enkele shishaloungehouders gaven aan niet goed te begrijpen waarom de waterpijp zou worden verboden, maar andere producten die slecht zijn voor de gezondheid, zoals alcohol en cannabis, niet.

5.2.4 Verbod op zoete smaakjes

Bij een verbod op zoete smaakjes zou het grootste deel van de bezoekers van waterpijpcafés (49 procent) waterpijp blijven roken zonder zoete smaakjes. Deze bezoekers vertegenwoordigen naar schatting 62 procent van de omzet van waterpijpcafés, waarmee dus vooral de frequentere bezoeker en/of de bezoekers die meer uitgeeft waterpijp zal blijven roken. Uitgaande van in totaal 80 miljoen omzet per jaar en 700 fte betekent dat een omzetverlies van 50 miljoen per jaar en 440 fte. Drie van de zes geïnterviewde shishaloungehouders verwachten niet te kunnen overleven in dit scenario.

Ook winkels die tabak met zoete smaakjes verkopen leiden in dit scenario omzetverlies: 16 procent van de waterpijprokers in het algemeen zegt meer sigaretten te gaan roken, waardoor een deel van de omzet naar tabaksverkoop wegvloeit, en 22 procent stopt met het roken van waterpijp.

5.3 De gevolgen voor de handhaving

Een van de aanleidingen voor het onderhavige onderzoek is dat NVWA-medewerkers hebben aangegeven het rookverbod in shishalounges moeilijk te kunnen handhaven. De NVWA moet, voor het toezicht op de naleving van het rookverbod, controleren of er tabak zit in de waterpijpen. Het roken van producten die (deels) uit tabak bestaan is onder het rookverbod niet toegestaan. Het roken van producten zonder tabak, zoals kruidenrookproducten, valt niet onder het rookverbod. Uit controles van de NVWA blijkt dat de naleving van het rookverbod in shishalounges slecht is en de gecontroleerde waterpijpen vaak toch tabak bevatten¹¹. De nalevingsbereidheid is gering. Dit blijkt onder andere uit de grote mate van recidive bij de shishalounges.

De NVWA-inspecties van shishalounges zijn tijdelijk opgeschort geweest, omdat uit een risico-inventarisatie conform de Arbowetgeving van de NVWA is gebleken dat de blootstelling aan schadelijke stoffen voor inspecteurs bij shishalounges te hoog was. Ondertussen zijn de inspecties met een aangepaste werkwijze weer opgestart waarmee dit zo goed mogelijk is ondervangen. Afhankelijk van de scenario's kan de blootstelling verder worden teruggebracht.

In het nieuwe horecabeleid van Amsterdam is het aanbieden van waterpijpen/shisha een zelfstandige horeca-activiteit waarvoor een vergunning nodig is. In de vergunning komen onder andere eisen over de ventilatie en brandveiligheid. Verder komen er regels voor het gebruik van waterpijpen op het terras. Bij een gesplitst terras mag alleen worden gerookt op dat deel van het terras dat niet aan de gevel van het pand is gelegen. Dit om de geuroverlast bij boven- of naastgelegen woningen tegen te gaan.

De shishaloungehouders verwachten dat in alle scenario's het gebruik van de waterpijp zich nog meer zal verplaatsen naar woonhuizen en loodsen waar illegaal gerookt wordt. Tijdens de lockdown door corona is het roken van waterpijpen al verplaatst naar illegale loodsen.¹² Een van de geïnterviewde shishaloungehouders had nu al veel minder klandizie dan voor corona. Zijn klanten gaven aan minder te komen, omdat zij een waterpijp hebben gekocht om thuis te kunnen roken.

¹¹ Kamerbrief 32 011 nr. 64 van staatssecretaris P. Blokhuis, 27 juni 2019

¹² <https://www.at5.nl/artikelen/201595/bezoeker-illegale-shishalounge-filmt-inval-politie>

5.3.1 Uitbreiding van het rookverbod met kruidenrookproducten

In dit scenario moet de NVWA nog steeds beoordelen wat er in de waterpijp zit. Hiervoor moet de NVWA een monster nemen van de vulling van de waterpijp en laten onderzoeken in het laboratorium. Verder kunnen kruidenrookproducten niet alleen worden vervangen door stoomsteentjes, maar misschien ook wel door een zoete gel, zonder kruiden en andere producten die voor dit doel-einde nog ontwikkeld kunnen worden. Ook wordt kruidentabak soms gemengd met stoomsteentjes. De luchtkwaliteit in de shishalounges zal door deze maatregel niet verbeteren.

Dit scenario heeft ook gevolgen voor de coffeeshops. Momenteel is er een experiment met legalisering van de coffeeshopketens (officieel: experiment gesloten coffeeshopketen). Als cannabis legaal wordt, dan valt het onder kruidenrookproducten, het voldoet aan de definitie in de Tabaks- en rookwarenwet. Nu mogelijk nog niet, omdat het verboden is onder de Opiumwet maar gedoogd wordt.

Coffeeshops houden zich meestal aan de regels, omdat zij anders hun gedoogvergunning kunnen kwijtraken (zie ook <https://ccv-secondant.nl/platform/article/gemeenten-hanteren-maximumbeleid-voor-coffeeshops/>). Er wordt meestal geen tabak gerookt in de joints in coffeeshops, wel tabaksvervangers, waaronder kruidenrookproducten. Die producten worden in de coffeeshop voor dat doel-einde ook aangeboden. Als een kruidenrookproduct verboden wordt in de horeca moet de NVWA controleren of, als er gerookt wordt, er alleen nog pure cannabis gerookt wordt.

5.3.2 Uitbreiding van het rookverbod met de waterpijp

In dit scenario is het rookverbod voor de NVWA makkelijk te controleren: de inspecteurs hoeven alleen te controleren of er wordt gerookt en niet wat er wordt gerookt. De inspecteur hoeft niet in de kop van de waterpijp te kijken welk product er is gerookt. Ook zijn er geen uitwijkmogelijkheden voor shishalounges. Wel kan de problematiek zich verplaatsen naar terrassen, omdat die niet onder het rookverbod vallen. Als roken buiten wordt toegestaan dan wordt het voor de gemeente Amsterdam lastig het roken op terrassen te reguleren.

5.3.3 Verbod op zoete smaakjes voor de waterpijp

Waterpijpgebruikers hebben een voorkeur voor zoete smaakjes. Het verbieden van het verkopen van tabak met een zoete smaak kan de waterpijp minder aantrekkelijk maken. Nadeel van dit scenario is dat zowel shishalounges als gebruikers thuis achteraf zoete smaakjes kunnen toevoegen. Voor ervaren gebruikers zal dit geen probleem zijn, maar onervaren gebruikers worden hier mogelijk door afgeschrikt.

Voor de NVWA is niet goed te controleren of er een zoet smaakje zit in de waterpijptabak. Een testpanel moet dan controleren of het waterpijpproduct zoet smaakt. Dat is niet kosteneffectief. Een alternatief is het verbieden van suiker en alle mogelijke zoetstoffen, dan hoeft je alleen de ingrediënten te controleren. Dit gebeurt ook voor smaakjes in e-sigaretten: per 1-1-2022 verbiedt het kabinet smaakjes anders dan tabakssmaak op basis van een limitatieve lijst.¹³ Die lijst moet dan wel

¹³ Het kabinet geeft uitvoering aan het verbod op smaakjes anders dan tabakssmaak door in het Tabaks- en rookwarenbesluit de mogelijkheid te creëren om smaakstoffen die vooral voor smaken anders dan

uitputtend zijn, wat lastig zal zijn. Bovendien moet de NVWA nog steeds een monster nemen van de vulling van de in gebruik zijnde waterpijp en in het laboratorium laten onderzoeken of er verboden stoffen in zitten. Het verbieden van zoete smaakjes heeft geen raakvlakken met het rookverbod.

Voor coffeeshops heeft dit scenario geen consequenties, omdat voor joints geen zoete tabak wordt gebruikt.

5.4 Conclusie

Als een rookverbod gaat gelden voor kruidenrookproducten in de horeca dan daalt naar verwachting het aantal waterpijprokers met 13.000 en het aantal cannabisrokers met 5.000. Er gaan dan mogelijk 330 banen (fte) van de circa 400 banen verloren in de shishalounges. Ook zal het mogelijk tot een klein banenverlies leiden in de coffeeshops. De handhaafbaarheid door de NVWA is problematisch, omdat de NVWA nog steeds moet beoordelen wat er in de waterpijp zit. Als shishalounges zich niet houden aan het verbod zal het aantal rokers minder teruglopen en zullen er minder banen verloren gaan. De luchtkwaliteit in de shishalounges zal door deze maatregel niet verbeteren, waardoor de inspecteurs van de NVWA nog steeds zullen worden blootgesteld aan schadelijke stoffen bij de controles.

Als het roken van waterpijp wordt verboden in de horeca, dan daalt naar verwachting het aantal waterpijprokers met 30.000. Dit leidt tot een potentieel banenverlies van 480 fte in de shishalounges. Deze maatregel is makkelijk te handhaven, omdat de NVWA-inspecteur niet hoeft te beoordelen wat er in de waterpijp zit.

Het scenario met een verbod op de verkoop van zoete smaakjes heeft potentieel het grootste effect op het aantal rokers van de waterpijp: ongeveer 83.000 waterpijprokers zullen stoppen met roken. Dit aantal is groter dan bij de andere beleidsopties, omdat deze beleidsoptie ook mensen treft die niet in een waterpijpcafé roken. Deze optie is echter het minst handhaafbaar, omdat een zoet smaakje subjectief is. Handhaving kan alleen op basis van een uitputtende lijst van zoete stoffen die er niet in mogen zitten. De NVWA zal nog steeds moeten beoordelen wat er in de waterpijp zit. De luchtkwaliteit in de shishalounges zal door deze maatregel niet verbeteren, waardoor de inspecteurs van de NVWA nog steeds zullen worden blootgesteld aan schadelijke stoffen bij de controles. Daarnaast kunnen zowel shishalounges als gebruikers zelf thuis achteraf een zoete stof toevoegen. Het is dus zeer de vraag of daadwerkelijk 83.000 rokers zullen stoppen. Bij naleving van het verbod kan het aantal banen in de shishalounges met ongeveer 440 fte dalen.

een tabakssmaak worden gebruikt niet meer toe te staan in vloeistoffen voor e-sigaretten. Via een ministeriële regeling zal een limitatieve lijst worden opgesteld van smaakstoffen die nog wel toegestaan zullen zijn in de vloeistoffen, en deze zal 1 juli 2022 in werking treden.

Tabel 5.5 Gevolgen beleidsscenario's

	Scenario 1 Rookverbod kruidenmengsels in horeca	Scenario 2 Rookverbod waterpijp in horeca	Scenario 3 Verbod verkoop zoete smaakjes
Gevolgen voor gebruikers			
Aantal waterpijpgebruikers dat stopt met roken	13.000	30.000	83.000
Aantal cannabisgebruikers dat stopt met roken	5.000	0	0
Gevolgen voor ondernemers			
Werkgelegenheid in fte shishalounges	-330	-480	-440
Werkgelegenheid in fte coffeeshops	-	0	0
Werkgelegenheid tabaksverkopers	+	+	-
Gevolgen handhaving	Problematisch	Eenvoudig	Problematisch en alleen mogelijk met uitputtende lijst ingrediënten

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Referenties

Awan, K. H., Siddiqi, K., Patil, S., & Hussain, Q. A. (2017). Assessing the effect of waterpipe smoking on cancer outcome-a systematic review of current evidence. *Asian Pacific journal of cancer prevention: APJCP*, 18(2), 495.

Brinkman, M. C., Kim, H., Buehler, S. S., Adetona, A. M., Gordon, S. M., & Clark, P. I. (2020). Evidence of compensation among waterpipe smokers using harm reduction components. *Tobacco control*, 29(1), 15-23.

Ecorys (2017). De markt voor coffeeshops in de gemeente Rotterdam 2016-2021. Rapportnummer NL5300-33072. Rotterdam.

Eissenberg, T., & Shihadeh, A. (2009). Waterpipe tobacco and cigarette smoking: direct comparison of toxicant exposure. *American journal of preventive medicine*, 37(6), 518-523.

El-Zaatari, Z. M., Chami, H. A., & Zaatari, G. S. (2015). Health effects associated with waterpipe smoking. *Tobacco control*, 24 (Suppl 1), i31-i43.

Feliu, A., Fu, M., Russo, M., Martinez, C., Sureda, X., López, M. J., ... & Fernández, E. (2020). Exposure to second-hand tobacco smoke in waterpipe cafés in Barcelona, Spain: An assessment of airborne nicotine and PM2.5. *Environmental research*, 184, 109347.

Gemeente Rotterdam (2020). Wat u moet weten over koolmonoxide. Informatieblad. Mei 2020

Hammal, F., Chappell, A., Wild, T. C., Kindzierski, W., Shihadeh, A., Vanderhoek, A., ... & Finegan, B. A. (2015). 'Herbal' but potentially hazardous: an analysis of the constituents and smoke emissions of tobacco-free waterpipe products and the air quality in the cafes where they are served. *Tobacco control*, 24(3), 290-297.

Kok, L., Koopmans, C., Berden, C. (2015). Kosten van roken. SEO rapport 2015-53. Amsterdam.

NOS. (2018, 5 juli). Nederland krijgt er meer shishalounges bij, maar hoelang blijven ze nog? <https://nos.nl/op3/artikel/2230749-nederland-krijgt-er-meer-shishalounges-bij-maar-hoelang-blijven-ze-nog>.

Ourahma, S., Bruinsma, M. & Spapens, T. (2021) Shishalounges in Rotterdam: rook en vuur? Tilburg University/Bureau Bruinsma

RIVM (2017). Schadelijkheid van kruidenmengsels in de waterpijp.

RIVM (2021). Nicotineproducten zonder tabak voor recreatief gebruik.

Salloum, R. G., Maziak, W., Hammond, D., Nakkash, R., Islam, F., Cheng, X., & Thrasher, J. F. (2015). Eliciting preferences for waterpipe tobacco smoking using a discrete choice experiment: implications for product regulation. *BMJ open*, 5(9).

Shihadeh, A., Salman, R., Jaroudi, E., Saliba, N., Sepetdjian, E., Blank, M. D., ... & Eissenberg, T. (2012). Does switching to a tobacco-free waterpipe product reduce toxicant intake? A crossover study comparing CO, NO, PAH, volatile aldehydes, "tar" and nicotine yields. *Food and Chemical Toxicology*, 50(5), 1494-1498.

Trimbos-instituut (2016). *Het Grote Uitgaansonderzoek 2016*. Utrecht.

Trimbos-instituut (2018). *Factsheet waterpijp*. Utrecht

Wagener, T. L., Leavens, E. L., Mehta, T., Hale, J., Shihadeh, A., Eissenberg, T., ... & Salman, R. (2020). Impact of flavors and humectants on waterpipe tobacco smoking topography, subjective effects, toxicant exposure and intentions for continued use. *Tobacco control*.

WHO (2018). *An Overview of Global Regulatory Practices in Controlling Waterpipe Tobacco Use*. July 2018

Wu, F., Chen, Y., Parvez, F., Segers, S., Argos, M., Islam, T., ... & Ahsan, H. (2013). A prospective study of tobacco smoking and mortality in Bangladesh. *PloS one*, 8(3), e58516.

Bijlage A Geïnterviewde personen

NVWA - Marian Smink-Gacsbaranyi en Pieter Rijswijk
Gemeente Amsterdam - Mathilde Houben en Lieneke Beukers
Gemeente Rotterdam - Astie Bhattoo en Jan Meijdam
RIVM - Reinskje Talhout
Bond voor Cannabis Detaillisten - Joachim Helms
Gezondheidsfondsen voor Rookvrij - Dewi Segaar en Daniëlle Arnold
KHN - Querine Hoejenbos
NSO - Janwillem Burgering en Gert Koudijs
Trimbos-instituut - Marc Willemsen

Daarnaast zijn zes shishaloungehouders geïnterviewd.



“De wetenschap dat
het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2021-65
ISBN 978-90-5220-133-7

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karkater draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2021 SEO Amsterdam. Alles rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.