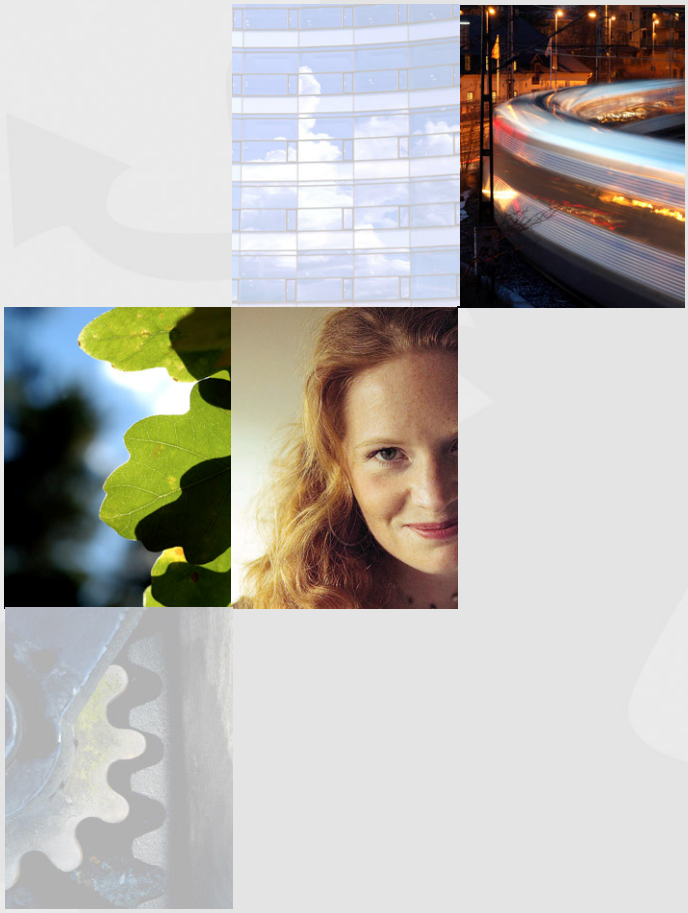

Tobak-
Folkhälsoproblemet som försvann

LÄNSSTYRELSEN ÖSTERGÖTLAND

LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND

Dnr 705-1214-2009

FÖRORD

Om man ser över en 25-årsperiod har tobakskonsumtionen i Sverige minskat. Restauranger och offentliga lokaler är rökfria, stora grupper har slutat röka. Många upplever att tobaken inte längre är ett problem. Trots det är tobaken vårt enskilt största folkhälsoproblem som bidrar till en ojämlik hälsa i Sverige. Fortfarande dör varje år omkring 6 400 svenskar för tidigt på grund av tobakskonsumtion till det kommer cirka 500 svenskar som dör av passiv rökning. Ser vi det över en 10-årsperiod motsvarar det en mellanstor svensk kommun som utplånas.

Regeringen har beslutat att extra resurser ska satsas för att minska tobakens skadeverkningar. Mycket av det tobaksförebyggande arbetet måste ske i kommunerna. Under 2009 har Länsstyrelsen Östergötland som mål att tillsammans med kommunerna få en ökad aktivitet på tobaksområdet för att på sikt sänka tobakskonsumtionen och därmed öka folkhälsan i länet.

Länsstyrelsen har under början av år 2009 genomfört en kartläggning utifrån frågeformulär samt besök i kommunerna. Detta för att få en bild över dagsläget samt för att få kunskap om vilka framtida insatser som behöver genomföras.

Kartläggningen har genomförts av projektledare Mattias Bly och Länssamordnaren för det drogförebyggande arbetet Lotta Hjalmarsson Österholm

Linköping maj 2009

Bo Silén
Socialdirektör

POSTADRESS: 581 86 LINKÖPING
BESÖKSADRESS: Östgötagatan 3
TELEFON: 013 – 19 60 00
TELEFAX: 013 – 10 31 18
E-POST: lansstyrelsen@e.lst.se
WWW: e.lst.se

Rapport nr: 2009:10
ISBN: 978-91-7488-238-4

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. BAKGRUND/INLEDNING 7

ROLLER OCH ANSVAR 8

2. SYFTE 9

3. METOD 9

4. RESULTAT 11

KOMMUNERNAS TOBAKSPREVENTIVA ARBETE 11

Kartläggning 11

Policy/program för tobaksprevention 11

Kommunens personal 11

Skolorna 12

Förebyggande insatser 12

Ansvar och ekonomi 13

Samverkan 13

Lokaler 14

KOMMUNERNAS TILLSYNSARBETE 14

Antal Försäljningsställen, Handläggartjänst och Tillsynsbesök 14

Anmälningar om missförhållanden och ingripanden 15

Tillsynsplan 15

Provköp 16

Information 16

Avgift 16

Tabell 1, Kommunernas tillsynsarbete 17

5. DISKUSSION/SLUTSATSER 19

6 REFERENSER 21

BILAGA 1 23

BILAGA 2 25

BILAGA 3 27

BILAGA 4 31

1. BAKGRUND/INLEDNING

Tobaksbruket är vårt enskilt största folkhälsoproblem. Detta trots att tobaksbruket har minskat kraftig under de senaste 25 åren. Det är också det största skälet till skillnaden i hälsa mellan olika grupper, då tobaksbruket inte är lika fördelat i samhället.

Andelen dagligrökare i den vuxna befolkningen är nu nere i 14 procent, men fortfarande är det över en miljon svenskar som röker och lika många som snusar. Nyrekryteringen pågår också kontinuerligt, ca 16 000 nya rökare tillkommer varje år. De allra flesta av dem är ungdomar. Vi kan också se en ökande andel rökare bland kvinnor.

Andelen dödsfall som kan relateras till rökning ökar fortfarande bland kvinnor. ”Omkring 6 400 svenskar dör i förtid varje år av sin rökning. Ytterligare cirka 500 människor avlider till följd av passiv rökning” (Statens folkhälsoinstitut, Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2007).

Riksdagen beslutade år 2003 om mål för tobakspolitiken (Regeringens proposition 2002/03:35, Mål för folkhälsan). Det övergripande målet för de statliga insatserna inom tobaksområdet är att minska tobaksbruket. Följande etappmål angivs:

- en tobaksfri livsstart från år 2014
- en halvering till år 2014 av antalet ungdomar under 18 som börjar röka eller snusa
- en halvering till år 2014 av andelen rökare bland de grupper som röker mest
- ingen ska utan eget val utsättas för tobaksrök i sin omgivning.

Delmål 1: Livsstart och föräldrar
Innebär att år 2014 ska inga foster eller nyfödda utsättas för tobak. Detta ställer stora krav på en utbyggd tobakspreventiv verksamhet vid landets mödra- och barnavårdscentraler.

Delmål 2: Barn och ungdom
Till 2014 ska andelen unga som börjar röka eller snusa halveras. Här har aktörer inom skolan stort ansvar. Men även beslutsfattare med möjlighet att påverka ungas tillgång till tobak och insatser för att förändra den sociala acceptansen är viktiga aktörer.

Delmål 3: Vuxna och Utsatta grupper
Rökning är idag betydligt vanligare bland arbetare, korttidsutbildade, socialt och ekonomisk utsatta samt i vissa invandrargrupper. Delmål 3 syftar till att halvera andelen rökare bland dessa grupper.

Delmål 4: Passiv rökning
Ingen ska ofrivilligt utsättas för rök i sin omgivning. När personer som inte röker utsätts för de luftföroreningar som bildas när andra röker talar man om passiv rökning, även kallad miljötobaksrök. Det egna hemmet är den plats där många fortfarande utsätts för passiv rökning och då särskilt barn. Barn är samtidigt extra känsliga för tobaksrök, bland annat på grund av att deras immunförsvar inte är färdigutvecklat och att luftvägarna är trängre än hos vuxna. (Delmål 1-4, *http://www.fhi.se/Om-oss/Folkhalsopolitikens-malomraden/11-Tobak-alkohol-narkotika-dopning-och-spel/*

En förnyad folkhälsopolitik
I propositionen 2007/08:110, En förnyad folkhälsopolitik, poängteras individens behov av integritet och valfrihet för sin hälsa och även kommunernas och landstingens viktiga roll

inom folkhälsoarbetet understryks. Målet för politikområde folkhälsa är att folkhälsan ska förbättras för de grupper i samhället som har sämst hälsa idag.

Roller och ansvar

Statens folkhälsoinstitut har en central roll inom målområde 11 som nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier, som ansvarig myndighet för uppföljning samt som tillsynsmyndighet när det gäller alkohol och tobak. Förutom Statens folkhälsoinstitut finns flera andra aktörer på detta för folkhälsan prioriterade målområde. Särskilt kommuner, landsting/regioner, länsstyrelser och frivilligorganisationer spelar en viktig roll i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet.

Länsstyrelserna har fått ett ökat uppdrag att arbeta med tobaksfrågan på olika sätt, dels med förebyggande insatser men också med kontroll över kommunernas tillsynsverksamhet. Länsstyrelsen ska arbeta för att tillsynen bedrivs på ett effektivt sätt.

Länsstyrelsen Östergötland har också fått speciella medel beviljade för att utveckla det tobaksförebyggande arbetet i länets kommuner. Ett bra sätt att påbörja det arbetet är att kartlägga vad som faktiskt sker i länets kommuner idag. Under februari 2009 besöktes samtliga kommuner för att få till stånd en snabb kartläggning av förebyggande insatser och över den tillsyn som idag sker.

Det är kommunerna som ansvarar för den direkta tillsynen över försäljning av tobaksvaror. I detta uppdrag ingår bland annat att se till så att inte minderåriga tillåts köpa tobak, att det inte tillåts styckvis försäljning av cigaretter, att det klart och tydligt framgår på försäljningsstället att försäljning inte får ske till personer under 18 år samt att försäljningsställena bedriver egentillsyn enligt lagens bestämmelser. För att fullfölja sitt uppdrag har kommunerna rätt att ta ut en tillsynsavgift av dem som bedriver försäljning av tobaksvaror. Om lagen inte efterlevs kan kommunerna ingripa med föreläggande och vite.

2. SYFTE

Länsstyrelsen har fått ett utökat uppdrag att arbeta med tobaksfrågan, bland annat att skärpa den kommunala tillsynen. För att framtida insatser ska få största möjliga effekt krävs det kunskap om vad som redan sker. För att skaffa sig denna kunskap genomförde länsstyrelsen en kartläggning i länets kommuner.

3. METOD

Kartläggningen genomfördes på följande sätt. I januari 2009 sändes en brev ut till länets Kommunstyrelser, Socialnämnder eller motsvarande och Miljö- och hälsoskyddsnämnder eller motsvarande. Här informerades om kartläggningen och vilka funktioner som skulle kontaktas för en intervju. Se bilaga 1.

Länsstyrelsens projektledare för Ansvarsfull alkoholservering, Mattias Bly och länssamordnaren för det drogförebyggande arbetet, Lotta Hjalmarsson Österholm kontaktade kommunernas ansvariga för tobakstillsyn samt samordnare för det drogförebyggande arbetet och bestämde tid för en intervju i respektive kommun.

Under februari genomfördes samtliga intervjuer. Se bilaga 2 för namn på intervjupersoner. I Bilaga 3 och 4 finns frågeställningarna.

Svaren sammanställdes därefter kommunvis och sändes via e-post för kontroll av respektive svaranden.

Länsstyrelsen har därefter kommenterat de olika svaren.

4. RESULTAT

Kommunernas tobakspreventiva arbete

Kartläggning

På frågan om kommunen genomför någon kartläggning kring tobaksvanor bland befolkningen, så framgår det att fem kommuner (Boxholm, Mjölby, Motala, Söderköping och Ydre) inte på något sätt arbetar med kartläggningar. De övriga åtta kommunerna genomför någon form av kartläggning bland elever, detta sker från år 5 i grundskolan och upp till år 2 inom gymnasieskolan. Oftast är det en årligt återkommande enkät som genomförs av samordnare för det drogförebyggande arbetet i kommunen eller i något fall lärare på aktuell skola eller fritidsledare. I Linköpings kommun ansvarar kommunstyrelsen för den så kallade Välfärdsrapporten. Elevvården i några kommuner håller också hälsosamtal med eleverna, där tobaksfrågan tas upp, men det sker ingen återföring på gruppnivå i något fall.

Återföringen av de genomförda elevenkäterna sker i allmänhet inom skolan (alla), till politiker (alla), kommunala tjänstemän (Finspång, Norrköping, Vadstena, Valdemarsvik och Åtvidaberg) samt i många av kommunerna till föräldrar (Finspång, Kinda, Norrköping, Vadstena och Ödeshög) och allmänheten via media/kommunens hemsida (Finspång, Linköping, Norrköping, Vadstena och Åtvidaberg).

Länsstyrelsens kommentar

Det är angeläget att kommunerna regelbundet följer tobaksutvecklingen i kommunen, bland annat för att kunna genomföra speciella satsningar riktade till barn och ungdomar. Insatser kanske måste riktas till ungdomar, kvinnor, blivande föräldrar, lågutbildade etc. Det är också viktigt att se om gjorda insatser har haft någon effekt.

Policy/program för tobaksprevention

Fyra av länets kommuner (Finspång, Kinda, Mjölby och Valdemarsvik) uppger att de inte har någon policy eller program för tobaksprevention. Övriga kommuner har någon form av sådant skriftligt dokument.

Policy för hela befolkningen finns i fyra av länets kommuner (Boxholm, Motala, Ydre och Ödeshög).

Länsstyrelsens kommentar

Att ha en tobakspolicy i kommunen som beskriver hur kommunen ska arbeta för att nå de nationella tobaksmålen måste ses som viktigt. Här anges kommunens ambitionsnivå. Policyn bör kompletteras med en genomförandeplan där det anges vem som ansvarar för olika insatser. I policyn bör det finnas ställningstagande som gäller lokaler och idrottsanläggningar, vilka givetvis bör vara tobaksfria, då kommunen får ses som en föregångare och normbildare.

Kommunens personal

Policy för den kommunala personalen finns i nio kommuner (Boxholm, Linköping, Motala, Norrköping, Söderköping, Vadstena, Ydre, Åtvidaberg och Ödeshög). Ingen av kommunerna har någon policy kring snus, endast rökning. Fyra kommuner har ännu inte någon policy för den egna personalen (Finspång, Kinda, Mjölby och Valdemarsvik).

Länsstyrelsens kommentar

Det råder stora sociala skillnader i rökvanor. Rökning är idag vanligare bland arbetare och korttidsutbildade till skillnad från 1960-talet. Ju kortare utbildning kvinnor och män har desto större andel röker varje dag. En större andel kvinnor än män röker dagligen (Statens folkhälsoinstitut, Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2007). Andelen rökare bland kommunernas personal är högre än genomsnittet i befolkningen (Statens folkhälsoinstitut, Minskat bruk av tobak – var står vi idag? Oktober 2007).

Kommunerna bör ha en policy för tobaksbruk under arbetstid för den egna personalen. Genom att erbjuda lättillgängligt avvänjningsstöd kan flera bli tobaksfria vilket troligtvis skulle öka livskvaliteten hos personalen och minska arbetsgivarens kostnader för rökpauser och sjukfrånvaro. Kommunens medarbetare är också viktiga förebilder för kommuninvånarna i hälsofrågor.

Kommunernas och landstingens arbetsmiljöråd utfärdade en rekommendation om rökfri arbetstid genom Sveriges Kommuner och Landsting i januari 2007. Det är ett viktigt led i kommunernas arbete med folkhälsa (Bjurgård, I. SKL, Med fokus på rökfri arbetstid i Sveriges kommuner 2007).

Skolorna

Policy i skolan finns för alla grundskolor i Ydre och Ödeshög. Tre kommuner (Linköping, Motala och Söderköping) uppger att det finns policy i fler än hälften av kommunens grundskolor, de kan dock ha olika innehåll. I Ödeshög finns också en policy på IV-programmet.

Länsstyrelsens kommentar

I tobakslagen finns en åldergräns för tobaksinköp. Ändå röker ungdomar och en stor andel köper själva sina tobaksvaror, 48 % av pojkarna och 38 % av flickorna i årskurs 9 . När det gäller snus så köper 55 % av pojkarna själva sitt snus (Hvitfeldt & Nyström, CAN. Skolelevers drogvanor 2008). Tobakslagen innebär ett totalt rökförbud i lokaler avsedda för barn och ungdomar, liksom skolgårdar. Tobakslagen innebär även att skolpersonal eller andra vuxna inte får röka på skolans område. Ändå kan vi på många skolor i länet se att det röks på skolgårdar.

Eleverna skulle ha en fördel av att det i varje kommun beslutas om en gemensam policy. Här kan beskrivas hur skolan ska arbeta för att förhindra tobaksdebut. Det kan till exempel skrivas in att det är speciella kunskapsbaserade metoder som samtliga skolor ska arbeta med. Här bör också klargöras vem som har ansvar för att vara ungdomar behjälpliga med att sluta använda tobak. Till exempel kan tobaksavvänjning ske via elev- eller ungdomshälsan. Varje skola kan sedan besluta om genomförandeplaner för hur man arbetar för att leva upp till policyn och hur skolans verksamhet är tobaksfri.

Barn och ungas hälsa är ett prioriterat område i Regeringens folkhälsopolitik. Att förhindra tobaksdebut bland unga är ett viktigt steg på vägen för att nå en bättre hälsa bland unga.

Förebyggande insatser

En av länets kommuner (Vadstena) arbetar aktivt med att förebygga tobaksbruk bland befolkningen. De arbetar med tobaksfrågan vid föräldrautbildningar. I övriga kommuner sker inget generellt tobaksförebyggande arbete bland hela befolkningen.

Sex av länets kommuner (Finspång, Linköping, Norrköping, Vadstena, Ydre och Ödeshög) uppger att de arbetar med speciella metoder för att förhindra tobaksdebut hos barn och ungdomar. I första hand handlar det om olika former av kontraktsskrivning med elever på högstadiet.

Länsstyrelsens kommentar

När det inte finns något politiskt beslut om att arbeta med tobaksfrågan inom kommunen blir det inte heller något strategiskt målinriktat arbete mot tobaksbruk genomfört.
I flera kommuner arbetar man med att utveckla olika metoder inom ”Skolan förebygger”, vilka också kan tänkas ha en effekt på ungas tobaksbruk. Länsstyrelsen ser gärna att arbetet med att föra in social och emotionell träning, Livskunskap, utvecklas ytterligare. I delar av landet implementeras nu metoden Tobaksfri Duo, som handlar om kontrakt mellan barn och vuxna. Alla sätt att försöka förhindra tobaksbruk bör uppmuntras, om skolorna väljer att skriva kontrakt med eleverna är det viktigt att det inte sker som enda insats. Hälsosamtal som genomförs av elevhälsan bör på klassnivå redovisas för skolledningen för att generella insatser ska kunna genomföras i de klasser där behov föreligger. Kommunen som arbetsgivare bör ha med tobaksprevention i det friskvårdsarbete som bedrivs. Familjecentraler bör också vara en naturlig arena att verka för att nyblivna föräldrar inte röker eller utsätter sina barn för tobaksrök.

Ansvar och ekonomi

Ingen kommun uppger att de har någon som har speciellt avsatt tid för att arbeta med endast tobaksförebyggande insatser. Sex kommuner uppger att det ingår som en del av det allmänt drogförebyggande arbetet som bedrivs av samordnaren för det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Åtvidaberg anger att uppgiften också finns inom alkoholhandläggarens uppdrag. I Linköping bedrivs tobaksförebyggande arbete också av folkhälsoutvecklaren och hälsokommunikatörerna, dock i mycket blygsam omfattning. Fem av kommunerna anger att det inte finns någon inom kommunen som har tid avsatt för att arbeta med tobaksförebyggande insatser.

Norrköpings kommun har avsatt speciella medel, ca 30 000 kronor, för att arbeta med Team Smart, vilket handlar om tobaksprevention inom skolan. Vadstena arbetar med Livsstil 2000 på högstadieskolan Petrus Magni, det handlar om kontraktsskrivning med elever inom flera livsstilsfrågor än tobak, här finns sponsormedel från lokala företag. Skolan avsätter lärartid, totalt 13 % av en lärartjänst, hälften finansieras via sponsormedel. Sex kommuner (Motala, Norrköping, Söderköping, Vadstena, Valdemarsvik, Ydre) anger att det finns möjlighet att utnyttja medel från avsatta medel för drogprevention om behov uppstår. De flesta av dessa har dock inte utnyttjat medel för tobaksprevention under 2008. Sju kommuner (Boxholm, Finspång, Kinda, Linköping, Mjölby, Åtvidaberg och Ödeshög) anger att de inte har medel avsatta för att arbeta med tobaksprevention under 2009.

Länsstyrelsens kommentar

För att kommunens ska arbeta för att nå tobaksmålen måste det klargöras vem inom kommunen som har ett övergripande ansvar för tobaksfrågan och att den personen har tid avsatt inom sin tjänst för att arbeta med frågan. Det är också önskvärt att speciella medel avsätts i kommunens budget för detta arbete. En uppföljning av nuläget inom kommunen bör ske en gång per år.

Samverkan

Åtta av länets kommuner (Boxholm, Finspång, Linköping, Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik, Ydre och Ödeshög) anger att de har samverkan med andra myndigheter/

organisationer för att nå de nationella målen gällande tobak. Samverkan sker med Landstinget, Länsstyrelsen Östergötland, föreningslivet, kyrkan och Apoteket.
Fem kommuner (Kinda, Mjölby, Motala, Vadstena och Åtvidaberg) meddelar att de inte har samverkan med andra myndigheter/organisationer.

Länsstyrelsens kommentar

Det är angeläget att kommunerna samverkar med olika ideella organisationer, andra myndigheter med flera för att kommuninvånarna ska få ett samlat budskap om tobak och att alla parter arbetar mot det nationella tobaksmålet.

Lokaler

Ingen av länets kommuner har tobaksfria lokaler, dock svarar alla att kommunens lokaler är rökfria. Samma förhållande gäller kommunens idrottsanläggningar, ingen har tobaksfria idrottsanläggningar men alla inomhuslokaler för idrott är rökfria. När det gäller utomhusanläggningar är det mera vanligt att rökning också är tillåtet. Norrköping har angett att läktarna på idrottsanläggningar utomhus är rökfria.

Ingen av kommunerna har beslutat om snusfria lokaler/anläggningar.

Länsstyrelsens kommentar

Sedan 2005 är det förbjudet att röka på restauranger och barer, alla offentliga lokaler, inom hälso- och sjukvården samt inom kollektivtrafiken. Ingen ska heller behöva utsättas för tobaksrök på sin arbetsplats. Tobaksröken innehåller drygt 4 000 olika ämnen, som för många är irriterande. Vissa av dem är cancerframkallande (Statens folkhälsoinstitut, Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2007).

Kommunerna bör arbeta aktivt för att stoppa tobaksanvändning utomhus vid till exempel idrottsarenor, det är inte lämpligt att ungdomar som spelar eller tittar på till exempel fotboll, ska behöva utsättas för en publik som röker eller snusar. Här är det dags att flytta fram positionerna.

Kommunernas tillsynsarbete

Antal Försäljningsställen, Handläggartjänst och Tillsynsbesök

Antal försäljningsställen varierar av naturliga skäl mycket mellan länets kommuner. Siffrorna bygger på det antal försäljningsställen som anmält sin försäljning till kommunen. Huruvida denna siffra stämmer med verkligt antal försäljningsställen är inget som Länsstyrelsen undersökt vidare. Då den tid som avsatts till tobakstillsyn är relativt liten i länets samtliga kommuner kan det antas att det finns ett visst mörkertal med butiker som bedriver försäljning men inte anmält detta till kommunen.

Att tobakstillsyn är en nedprioriterad fråga i kommunerna framgår tydligt av hur liten del av en handläggartjänst som satsas på arbetet. I nio av kommunerna handlar det om mindre än tre procent av en handläggartjänst. Detta återspeglas även i att det endast är i tre kommuner (Boxholm, Söderköping och Åtvidaberg) som handläggaren upplever att tiden räcker till för att genomföra ett bra arbete. Framförallt uppger handläggarna att de inte hinner med att bedriva tillsyn i den utsträckning som skulle vara nödvändigt. Uppgiften är nedprioriterad i förhållande till andra uppgifter såsom alkoholtillsyn eller livsmedelstillsyn. Detta återspeglas i det antal tillsynsbesök som genomförts under 2008.

Länsstyrelsens kommentar

Samtliga kommuner, förutom Kinda, har bra ordning på inkomna anmälningar om försäljning av tobak. Listor över de aktuella försäljningsställena uppdateras kontinuerligt och på det stora hela fungerar denna administrativa del mycket bra.

Att handläggarna i 10 av länets kommuner upplever att man inte har nödvändiga resurser för att genomföra uppdraget bör uppmärksammas.

Det låga antal tillsynsbesök som genomförts är inte acceptabelt. Särskilt med hänsyn till hur många försäljningsställen som finns i kommunerna. En effektiv tillsyn begränsar tillgängligheten av tobak och är en förutsättning för att nå de nationella målen. Ett minimum bör vara att i princip samtliga försäljningsställen får minst ett tillsynsbesök per år. Frågan måste få högre prioritet i kommunerna och det behövs ökade resurser för att på ett bra sätt genomföra tillsynsuppdraget.

Anmälningar om missförhållanden och ingripanden

Under 2008 var det bara Linköpings- och Norrköpings kommun som tog emot anmälningar från allmänheten om att butiker sålde tobak till minderåriga. Tidigare år har det även i andra kommuner inkommit enstaka sådana anmälningar men det hör till ovanligheten. Ingen kommun ingrep mot ett försäljningsställe genom att lägga ett föreläggande om lagens krav eller utdömande av vitesbelopp.

Länsstyrelsens kommentar

Att få anmälningar om försäljning till minderåriga inkommer till kommunerna kan bero på okunskap om kommunens tillsynsansvar över tobaksförsäljning. Undersökningar bland ungdomar visar på att det är relativt enkelt att få tag på tobak. För att uppnå en bättre efterlevnad av tobakslagen måste kommunerna vara bättre på att upptäcka brister och även göra kraftfulla ingripanden i form av förelägganden och viten. Detta torde ha ett allmänpreventivt värde.

Tillsynsplan

Av länets kommuner är det bara fem, Finspång, Linköping, Mjölby, Motala och Åtvidaberg, som via en tillsynsplan, slagit fast hur verksamheten ska bedrivas. Finspångs tillsynsplan anger hur många timmar som ska avsättas för tillsynen. Linköpings att varje försäljningsställe ska besökas minst en gång per år samt att inkomna tips om missförhållanden ska följas upp. Mjölbys anger att försäljningsställena ska få ett besök vart tredje år. Motalas tillsynsplan anger att varje försäljningsställe ska få minst ett tillsynsbesök per år. Åtvidabergs att varje försäljningsställe ska få ett tillsynsbesök per år och att provköp ska genomföras under 2009. Tillsynsplanerna avsåg 2008 i samtliga fall förutom i Åtvidaberg som inte hade någon tillsynsplan för 2008 utan har påbörjat arbetet under 2009. Varken Linköping eller Motala kunde under 2008 fullfölja den lagda tillsynsplanen.

Länsstyrelsens kommentar

Politiskt beslutade tillsynsplaner är en viktig del för att arbetet med tobakstillsyn ska få den prioritet som behövs för att på ett framgångsrikt sätt begränsa tillgängligheten av tobaksvaror. En tillsynsplan ger även handläggarna stöd i arbetet och visar på kommunens ambitionsnivå. Att så många som åtta kommuner inte har en tillsynsplan är inte tillfredsställande. Det finns en stor risk att andra arbetsuppgifter ges högre prioritet och tobakstillsynen blir obefintlig.

Samtliga kommuner bör därför arbeta fram tillsynsplaner för sin verksamhet på tobaksområdet. Självfallet måste resurserna anpassas så att den politiska ambitionen kan genomföras. Som tidigare nämnts bör ett minimum för tillsynen vara att varje försäljningsställe ska få minst ett tillsynsbesök per år. Eftersom det ofta sker förändringar i form av ägarbyten hos försäljningsställena krävs detta för att trygga kontinuiteten i arbetet och för att hålla en jämn nivå. För att tillsynsplanerna ska få den avsedda effekten är det självfallet att det som slås fast även ska utföras.

Provköp

Provköp är en metod i vilken kommunen använder sig av personer som fyllt 18 år men ser yngre ut och som provar om de utan legitimation kan köpa tobaksvaror. Efter genomfört provköp sker en omedelbar återkoppling till handlaren. Metoden har visat sig vara effektiv när det gäller att begränsa minderårigas tillgång till tobaksvaror. Under 2008 var det bara Norrköpings kommun genomförde sådana studier. Det är dock flera kommuner (Linköping, Mjölby och Åtvidaberg) som planerar sådana studier under 2009.

Länsstyrelsens kommentar

Då provköp visat sig vara en effektiv metod att begränsa ungdomars tillgänglighet till tobak är det något som skulle kunna genomföras i länets samtliga kommuner. En sådan studie ger dessutom en bra bild över hur situationen i kommunen är. Det vill säga hur väl man kan anta att lagen efterlevs på av tobaksförsäljarna. Provköp kan ingå som en del i kommunernas tillsynsplan och vara regelbundet återkommande så att utvecklingen på området kan följas.

Information

Samtliga kommuner utom Kinda tillhandahåller information och blankett för anmälan av försäljning. När det gäller information om gällande lagar och regler tillhandahåller Boxholm, Linköping, Motala, Norrköping, Vadstena, Valdemarsvik, Åtvidaberg och Ödeshög sådan information till försäljningsställena.

Länsstyrelsens kommentar

Att på ett smidigt sätt förse försäljningsställen med information om hur anmälan om försäljning sker samt gällande lagar och bestämmelser är ett enkelt sätt för att hjälpa näringsidkarna att agera korrekt. Bra information ska ses som ett stöd i tillsynsarbetet och bör finnas i länets samtliga kommuner.

Avgift

Avgift för tillsyn tas ut i Linköping, Motala, Norrköping, Vadstena, Ydre och Åtvidaberg. I Norrköping begränsas dock avgiften till de ställen där tillsyn genomförts.

Länsstyrelsens kommentar

Om en kommun väljer att ta ut avgift eller inte är helt och hållet upp till kommunen i fråga. Dock är det viktigt att eventuell tillsynsavgift används till att finansiera just tobakstillsyn och inte används till annan verksamhet.

Tabell 1, Kommunernas tillsynsarbete

	Antal försäljningställen	Handläggar-tjänst	Antal tillsynsbesök 2008	Antal Ingripande pga. brister	Antal genomförda provköp	Tillsynsplan
Boxholm	7	Mindre än 3 %	6	0	0	Nej
Finspång	39	Mindre än 3 %	39	0	0	Ja
Kinda	Vet ej	0	0	0	0	Nej
Linköping	163	15 %	70	0	0	Ja
Mjölby				0	0	
Motala	57	10 %	3	0	0	Ja
Norrköping	160	25 %	58	0	39	Nej
Söderköping	22	3 %	15	0	0	Nej
Vadstena	11	Mindre än 3 %	5	0	0	Nej
Valdemarsvik	17	0 %	0	0	0	Nej
Ydre	8	0 %	0	0	0	Nej
Åtvidaberg	16	3-5 %	0	0	0	Ja
Ödeshög	10	0 %	0	0	0	Nej

5. DISKUSSION/SLUTSATSER

Tobak är vårt största folkhälsoproblem och trots att många människor varje år dör av sitt tobaksmissbruk är det väldigt låg aktivitet när det gäller att arbeta mot tobaksbruket. Både tillsyn, i syfte att begränsa tillgängligheten av tobaksvaror framför allt för unga, och förebyggande insatser, för att förhindra att människor börjar använda samt hjälpa dem som redan börjat att sluta, är lågt prioriterade.

Kommunerna har en central roll i arbetet med att minska tobakens skadeverkningar och är avgörande för att de nationella målen ska kunna uppnås. Arbetet måste vara långsiktigt och väl strukturerat. För detta krävs en politiskt beslutad tobakspolicy med tillhörande genomförandeplan där det klart anges vem som ansvarar för olika insatser samt hur dessa följs upp. Policyn ska omfatta allt ifrån ungdomar, personal och allmänheten till lokaler, idrottsanläggningar och skola. Som grund för framtagande av policy samt genomförande av insatser är det viktigt att kommunerna gör återkommande kartläggningar över hur situationen i den egna kommunen ser ut vad gäller andelen, rökare och snusare både bland ungdomar men även hos befolkningen i övrigt. För att skapa den nödvändiga långsiktigheten måste det klargöras vem i kommunen som har det övergripande ansvaret för det tobakspreventiva arbetet. Det är viktigt att tid och resurser ges för att arbeta med frågan samt att samverkan mellan förebyggande verksamhet och tillsynsarbetet utvecklas. För att på ett effektivt sätt nå en bred målgrupp bör även samverkan med de ideella organisationerna utökas.

För att ytterligare skapa en stabil struktur bör kommunerna ta fram en tillsynsplan där ansvariga politiker slår fast hur tobakstillsynen ska genomföras. Som en del av tillsynen bör kommunerna genomföra provköpsstudier då detta visat sig vara ett effektivt sätt att förbättra efterlevnaden av lagen gällande åldersgräns för köp av tobaksvaror. Självklart är det avgörande hur mycket resurser som satsas på området och med tanke på tobakens betydelse på folkhälsan och hur lätt det idag är för minderåriga att själva köpa tobak måste arbetet prioriteras. Dagens nivå, där endast en kommun arbetar med återkommande provköpsstudier och antalet tillsynsbesök i de flesta kommuner klart understigen antal anmälda försäljningsställen, är otillräcklig. Ytterligare ett problem som hänger ihop med att tobakstillsynen är nedprioriterad är handläggarnas möjlighet att upprätthålla en hög kompetensnivå. Det är i princip omöjligt att hålla sig à jour med rättsläget mm om tobakshandläggningen endast uppgår till ett par procent av handläggarens tjänst. Då tillsynen liknar tillsynen avseende försäljning av öl (folköl) bör det dessa uppgifter ligga på samma funktion då det både förbättrar kompetensen men även leder till effektivitetsvinster. Dessutom finns det stora vinster att göra genom ökat samarbete mellan länets kommuner.

Tobaksfrågan är inte löst och det krävs att kommunerna arbetar strukturerat för att de nationella målen ska kunna uppnås. Det är stora kostnader i form av pengar, lidande och döda människor som står på spel.

6 REFERENSER

Bjurgård, I., Sveriges kommuner och landsting. *Med fokus på rökfri arbetstid i Sveriges kommuner 2007, http://kikaren.skl.se/artikeldokument.asp?C=5479&A=42352&FileID=214848&NAME=R%F6kfri+arbetstid+kommuner+2007.pdf*

Hvitfeldt,T. & Nyström, S., CAN. *Skolelevers drogvanor 2008. Rapport 114.*

Regeringens proposition 2002/03:35, *Mål för folkhälsan.*

Regeringens proposition 2007/08:110, *En förnyad folkhälsopolitik*

Regeringskansliet. *Fri från missbruk. Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2009.*

Statens folkhälsoinstitut, *Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2007*. R 2008:36.

Statens folkhälsoinstitut, *Minskat bruk av tobak – var står vi idag? Oktober 2007*. R 2007:14

Statens folkhälsoinstitut m.fl., *Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor, 2008*. http://www.fhi.se/sv/Statistik--uppfoljning/Nationella-folkhalsoenkaten/

Statens folkhälsoinstitut. 11. Tobak, alkohol, narkotika, dopning & spel *http://www.fhi.se/Om-oss/Folkhalsopolitikens-malomraden/11-Tobak-alkohol-narkotika-dopning-och-spel/*

Bilaga 1

LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND
Sociala enheten

Meddelande
2009-01-20

705-1214-2009

Till
Enligt sändlista

Kartläggning av det tobakspreventiva arbetet i Östergötland

Länsstyrelserna har i regeringsuppdrag fått ett utökat ansvar att arbeta med tobaksfrågan. Detta ska bland annat ske dels genom att stimulera kommunerna att öka det tobakspreventiva arbete och dels genom en ökad tillsyn av hur kommunerna arbetar med tobakstillsyn.

Länsstyrelsen kommer att, som en uppstart för detta arbete, genomföra en kartläggning av nuläget. Kartläggningen ska utgöra grunden för det fortsatta arbetet och kommer att sammanställas i en rapport under året.

Länsstyrelsen kommer inom kort att besöka samtliga länets kommuner och kontakt kommer att tas med den person som har ansvar för tobakstillsynen och kommunens kontaktperson i Länsstyrelsens Nätverk för det drogförebyggande arbetet.

Kartläggningen kommer att genomföras av projektledare Mattias Bly och Lotta Hjalmarsson Österholm, länssamordnare för det drogförebyggande arbetet. Ytterligare upplysningar kan lämnas av Mattias Bly 013-19 61 32.

Bo Silén
Socialdirektör

Kopia till
Ansvariga för tobakstillsyn
Samordnare för det drogförebyggande arbetet

POSTADRESS:	BESÖKSADRESS:	TELEFON:	TELEFAX:	E-POST:	WWW:
581 86 LINKÖPING	Östgötagatan 3	013 - 19 60 00	013 - 19 62 43	lansstyrelsen@e.lst.se	e.lst.se

Sändlista

Kommunstyrelserna
Socialnämnderna eller motsvarande
Miljö- och hälsoskyddsnämnderna eller motsvarande

Bilaga 2

I intervjuerna har följande personer deltagit:

Boxholm	Svante Christiansson, IFO-chef
Finspång	Caroline Amundsson, BRÅ-samordnare Maria Vesterlund, samordnare av det drogförebyggande arbetet Johnny Sävenhed, miljö- och hälsoskyddsinspektör
Kinda	Lotta Philipsson, IFO-chef Monica Charlez, alkoholhandläggare
Linköping	Ulla Andersson, samordnare av det drogförebyggande arbetet Jan Gustavsson, alkoholhandläggare
Mjölby	Roger Max, processledare Kombrå Marie Tilja, livsmedelshandläggare
Motala	Anders Björkman, samordnare för det drogförebyggande arbetet Rolf Frödin, alkoholhandläggare
Norrköping	Annika Larsson, välfärdsstrateg Christina Söderberg, samordnare för det drogförebyggande arbetet Mari Ahldrev, alkoholhandläggare Monica Palombo, alkoholhandläggare
Söderköping	Claes Thålin, kommunchef Göran Lundström, barn- och ungdomssamordnare Gunnar Fredriksson, miljöskyddschef Lisbeth Lundin, miljöskyddsinspektör
Vadstena	Chatarina Fagerstedt, IFO-chef, Lars Wernhede, behandlare Barbro Blixt Uhno, alkoholhandläggare
Valdemarsvik	Mimmi Trysberg, samordnare för det drogförebyggande arbetet Kent Möller, alkoholhandläggare och samordnare för det drogförebyggande arbetet
Ydre	Monica Kastensson, kommunsekreterare Jenny Nolhage, socialchef
Åtvidaberg	Anna Södergren, samordnare för det drogförebyggande arbetet Jonas Fredriksson, alkoholhandläggare
Ödeshög	Britt-Marie Johansson, samordnare för det drogförebyggande arbetet Gunnel Lago, kommunsekreterare Kerstin Nordholm, alkoholhandläggare

Bilaga 3

Minskat bruk av tobak till 2014

1. *En tobaksfri livsstart*
2. *En halvering av antalet ungdomar under 18 år som börjar röka eller snusa*
3. *En halvering till 2014 av andelen rökare bland de grupper som röker mest*
4. *Ingen ska ofrivilligt utsättas för rök i sin omgivning*

Frågor att ställa till samordnare/kontaktperson i Länsstyrelsens Nätverk för det drogförebyggande arbetet:

1. Kartläggning

Genomför kommunen någon kartläggning kring tobaksvanor bland befolkningen

Ja ☐
Nej ☐

Om ja:

Specificera inom vilka grupper kartläggningen genomförs

_____

Vem ansvarar för genomförandet

_____

Till vem/vilka återförs resultaten

_____

2. Policy/Program

Har kommunen något policy/program för tobaksprevention

Ja ☐
Nej ☐

Om ja:
gäller den

Hela befolkningen

Ja ☐
Nej ☐

Den kommunala personalen

Ja ☐
Nej ☐

Vid ja, gäller den
all tobak ☐
endast rökning ☐
endast snusning ☐

Skolan

Ja ☐
Nej ☐

Gäller den alla skolor
Ja ☐

Grundskola	☐	mindre än 50 %	☐	fler än 50 %	☐
Gymnasium	☐	mindre än 50 %	☐	fler än 50 %	☐
Vuxenutbildningar	☐	mindre än 50 %	☐	fler än 50 %	☐

Prevention

Arbetar kommunen aktivt med att förebygga tobaksbruk bland befolkningen

Ja ☐
Nej ☐
Om ja, specificera på vilket sätt och till vilka grupper

_____

_____

Arbetar kommunen med några speciella metoder för att förhindra tobaksdebut hos barn och ungdomar

Ja ☐
Nej ☐
Om ja specificera

_____

_____

Finns det någon i kommunen som har avsatt tid för att arbeta med tobaksförebyggande insatser

Ja ☐
Nej ☐
Om ja, i vilken omfattning

_____

Var i den kommunala organisationen finns funktionen?

_____

Har kommunen några ekonomiska medel avsatta för att arbeta med tobaksprevention under 2009

Ja ☐
Nej ☐

Om ja hur mycket

_____

Samverkan

Har kommunen något samarbete med andra myndigheter/organisationer för att nå de nationella målen gällande tobak

Ja ☐
Nej ☐

Om ja, sker samverkan med

Landstinget ☐
Föreningslivet ☐
Arbetslivets parter ☐
Kyrkan ☐
Länsstyrelsen ☐
Andra ☐

Exemplifiera vad samverkan sker kring

_____

_____

Lokaler

Är kommunens lokaler tobaksfria

Ja ☐
Nej ☐
Vissa ☐ exemplifiera_____

Är kommunens idrottsanläggningar tobaksfria

Ja ☐
Nej ☐

Intervju av _____2009 - -

Bilaga 4
Tobakskartläggning – Frågor angående kommunens tillsyn

Tobakspolicy/program **Ja** **Nej**

Antaget år_____

Omfattning:_____

Antal försäljningsställen tobak _____

Handläggartjänst % _____

Är detta tillräckligt? Ja Nej

Hur upplevs arbetssituationen?_____

_____

Organisation och delegation

Tobak och Öl

_____

_____

Tillsyn

Skriftlig tillsynsplan Ja Nej

Om Ja är den politiskt beslutat Ja Nej

Omfattning_____

Tobak

Urval _____

Frekvens_____

Tidpunkt_____

Hur många 2008_____

Samordnad_____

Provköp_____

Antal ingripanden 2008_____

Anmälningar om brister 2008_____

Information

Finns skriftliga anvisningar för anmälan av försäljning	Ja	Nej
Finns det skriftligt material om gällande bestämmelser	Ja	Nej
Anordnas infoträffar för försäljare	Ja	Nej

Om Ja hur är de uppbyggda (frekvens, form, innehåll)?

_____

_____

Registerhållning

Hur är kommunens restaurangregister uppbyggt (manuellt, dataprogram, excell lista osv)?

_____

_____

Övriga frågor

Frågor som kommunen vill ta upp_____

_____