



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Utvärdering av samarbetsprojektet
**Tobaksprevention i
Västra Götalands län**



Rapportnr: 2011:18

ISSN: 1403-168X

Författare: Björn Andersson, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet

Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Enheten för social hållbarhet

Rapporten finns som pdf på www.lansstyrelsen.se/vastragotaland under Publikationer/Rapporter.

1 Projektstart och organisation

I mitten av juni 2009 gick Länsstyrelsen i Västra Götalands län ut med en inbjudan till stadsdelar och kommuner i länet om möjlighet att delta i *"ett utvecklingsprojekt för att förstärka det tobakspreventiva arbetet"*.¹ Folkhälsokommitténs kansli i Västra Götalandsregionen samt Göteborgs stad nämns som samarbetspartners. I inbjudan pekar man på tillsynens betydelse för att påverka ungdomars rökvanor. Trots den 18-årsgräns för inköp av tobak som införts, visar undersökningar att en stor andel av ungdomarna i grundskolans niondeklass köper sina tobaksvaror själva. Vidare nämns även en undersökning som genomförts i Göteborgs stad vilken visar att rökning förekommer på en stor andel av såväl grund- som gymnasieskolors skolgårdar, trots det förbud mot detta som finns i tobakslagen. Ansvaret för tillsyn både vad gäller tobaksförsäljning till unga samt rökfria skolgårdar åligger kommunerna.

I inbjudan pekas tre huvudsakliga områden ut som centrala i samarbetsprojektet:
"Förstärkt tillsyn på försäljningsställen

- *Information till handlare genom nytt informationsmaterial som länsstyrelsen tar fram*
- *Provköp/ålderskontroll (medel för insatserna finns inom projektet)*
- *Riktad tillsyn, t.ex. i butiker som ligger i närheten av skolområden*

Tobaksprevention i skolmiljö

- *Utveckla och bedriva tillsynsverksamhet på skolgårdar enligt tobakslagen*
- *Initiera och stödja framtagning av drogpolicy i de skolor som saknar policy samt lyfta fram befintlig drogpolicy i skolan*
- *Stärka elevhälsans betydelse för att nå ett framgångsrikt preventionsarbete*
- *Särskild uppmärksamhet på bruket av vattenpipa*

Ökade samarbetsformer och informationsmaterial

- *Främja samarbetet mellan kommunala nämnder och förvaltningar*
- *Ta fram informationsmaterial inom ramen för projektet som riktar sig till detaljhandeln, föräldrar och skolpersonal"*²

Förutsättningen för att få delta i projektet var att stadsdelen/kommunen hade en samordnare för det löpande tobakspreventiva arbetet, som skulle kunna hålla i den lokala verksamheten samt att beslut om deltagande var politiskt förankrat. Elva kommuner i länet anmälde sitt intresse och det fanns till en början också en förhoppning om att en stadsdel i Göteborg skulle medverka. Så blev emellertid inte fallet, utan deltagare blev följande kommuner: Borås, Essunga, Färgelanda, Kungälv, Lilla Edet, Mark, Orust, Skara, Skövde, Sotenäs och Trollhättan.

Projektet har haft 2010 som huvudsakligt verksamhetsår, men ett startmöte med involverade kommunala samordnare arrangerades redan 2009-10-12. Återkommande möten med samordnarna har varit den centrala arbetsformen i projektet. Under projekttiden har totalt sju sådana, protokollförda, möten hållits. Ledningen av projektet har Börje Karlsson och Lars Andersson på Länsstyrelsens enhet för social hållbarhet ansvarat för. Kring sig har de haft en ledningsgrupp bestående av Agneta Alderstig, tobakssamord-

¹ Länsstyrelsen skrivelse 2009-06-16

² a.a.

nare i Göteborgs stad samt Marlene Nilsson, utvecklingsledare på Folkhälsokommitténs kansli.

2 Tobaksfrågan i det lokala sammanhanget

Projektet har fått stöd av den kommunala satsning som Folkhälsoinstitutet gjort under 2010 som ett led i det Nationella tobaksuppdraget. För att arbetet utifrån Tobakskonventionen ska vara framgångsrikt är det viktigt att regioner och kommuner engageras och kan samarbeta.³ Inte minst har kommunerna en viktig roll i sammanhanget eftersom dessa ansvarar för såväl den lokala tillsynen som mycket av den verksamhet som riktas till barn och unga. Undersökningar pekar emellertid på att det generellt finns brister i hur kommunerna tar sig an det här ansvaret. Både tobaksprevention och tillsynsarbete är eftersatt i många kommuner i landet.⁴

I samband med projektstart uttryckte flera av samordnarna att samarbetsprojektet kom lägligt ur tidsmässig synpunkt.⁵ I en av kommunerna fanns en plan antagen för att skapa en tobaksfri kommun och i ytterligare någon diskuterades tobaksfri arbetstid. Samtidigt menade flera samordnare att frågan om det tobakspreventiva arbetet behövde en skjuts för att komma högre upp på den kommunala dagordningen.

En komplikation vad gäller tobaksförebyggande insatser i kommunala sammanhang är att dessa organisatoriskt omfattas av flera nivåer och aktörer. Det finns ingen enskild del av den kommunala organisationen som har ett allomfattande ansvar, från politiskt beslut till genomförande. Istället delas dessa uppgifter av flera förvaltningar, där tobakspreventiva insatser ska lösas i relation till andra, mer "huvudsakliga", frågor. Exempelvis har ofta miljöförvaltningen ansvar för tillsynen vad gäller rökfria skolgårdar medan skola och fritidsförvaltning svarar för verksamhet som avser påverka och informera barn och unga i livsvalsfrågor. Men som miljö-, utbildnings- och fritidsfråga är tobaksprevention förhållandevis liten och står inte i centrum för de här förvaltningarnas reguljära aktiviteter. Det typiska är att arbete mot ungas tobaksbruk blir en "vid-sidan-om-fråga", som är starkt beroende av att enskilda personer engagerar sin och driver denna i sin yrkesverksamhet.

De här frågorna berörs i den enkät som skickades till samordnarna i slutet av projekttiden.⁶ Den generella bilden från kommunerna är att det finns ett stöd för att driva tobaksfrågan från politisk nivå. Ofta är detta kopplat till att ett centralt politiskt organ antagit ett drogpolitiskt program i vilket tobaksfrågan ingår. *"Det tobakspreventiva arbetet inom kommunen är prioriterat då det ingår som en del av det drogpolitiska handlingsprogrammet."* Detta ger en generell legitimitet för arbetet. I flera kommuner finns dessutom uttryckliga initiativ att arbeta just med tobak. Det finns också exempel på kommuner där frågan finns på dagordningen, men där man uppfattar att den inte ges företräde: *"Frågan om tobakspreventiva insatser är aktuell i kommunen, men inte prioriterad."*

Hur mycket verksamhet som sedan genomförs är beroende av de operativa förvaltningarna och här är det svårt att skaffa sig en fullständig överblick ens i de enskilda kommunerna, eftersom så många skilda enheter är inblandade. I sammanhanget är det centralt

³ Statens folkhälsoinstitut 2009 s 31

⁴ Statens folkhälsoinstitut 2005 s 7

⁵ Fältanteckningar från startmöte 2009-10-12

⁶ Följande citat är hämtade från samordnarnas svar. Se vidare avsnitt 4 nedan

att beakta hur den kommunala organisationen för det förebyggande hälsoarbetet ser ut. Ofta är det övergripande ansvaret för tobaksfrågan fördelat på en "folkhälso-" eller "drogsamordnare". Detta är en tjänst som ansvarar för att initiera verksamhet och sprida kunskaper i frågan, men som egentligen själv inte ska utföra något praktiskt arbete. Det innebär att framgången i det kommunala arbetet i hög grad blir beroende av vilket stöd samordnaren får från enskilda institutioner som skolor och fritidsgårdar. Den politiska nivån är viktig eftersom den ger mandat att driva frågor.

I flera kommuner uppfattar man att det förekommer mycket arbete i skolorna och att det finns engagerad personal. *"Tobaksfrågan är mycket aktuell och tas på allvar av skolledning."* I ett par kommuner uppfattar samordnaren att det händer ganska lite. Flera pekar på behov av metoder, kunskap, resurser och material. *"Det som främst behövs kring resurser är bra metoder som kan börja användas lokalt, samtidigt som en mer generell höjning av kunskapsnivån är bra."* I ett par kommuner nämns att man beslutat om rökfri arbetstid och att detta naturligtvis ger en generell aktualitet åt frågan. Vidare pekas på att omorganisationer ofta är ett hinder för tobaksförebyggande verksamhet. Man upplever sig då ha mycket att göra och vill koncentrera resurserna på kärnverksamheten, vilket pekar på den sekundära karaktär tobaksfrågan har. *"Tobaksfrågan är dock en angelägen fråga på många av våra skolor, även om den kommer i skuggan av 'kunskapsmålen uppfyllnad' från skolledningens sida."*

I några av svaren framskymtar betydelsen av enskilda personers engagemang. *"Det finns ett stort intresse och engagemang av enskilda personer i olika fritids- och skolenheter."* Det kan till exempel vara centrala politiker eller skolchefer, som har ett personligt intresse för tobaksfrågan och som då, inom sitt respektive område, kan åstadkomma en hel del aktiviteter.

Rent praktiskt behandlas ofta det tobakspreventiva arbetet gemensamt med motsvarande insatser kring alkohol, narkotika och dopning. *"Vi har försökt att jobba med tobaksfrågan integrerad med övriga folkhälsofrågor. Ser det som en livsstilsfråga. Det har varit en framgång."* En risk, som ibland påtalas, är att tobaken får en mindre betydelsefull roll därför att andra droger uppfattas som mer centrala: *"Tobaksområdet har fått stå tillbaka då det varit och är fokus på alkohol och narkotika. Man ser inte sambandet."* Sedan är tobaksfrågan i vissa avseenden speciell att arbeta med. I likhet med alkohol är tobak spritt bland skilda grupper i befolkningen och representerar ett socialt accepterat drogbruk. Tobaksanvändning har många gånger en stark koppling till identitet och social tillhörighet, och formuleras ibland i termer av individuell fri och rättighet. Bland såväl politiker som tjänstemän finns både rökare och snusare, vilket medför att tobaksfrågor också kan få en innebörd på ett personligt plan. Till skillnad från vad gäller alkohol, är det tobakspreventiva arbetet inriktat på fullständigt avståndstagande. Det finns inte någon "måttlighetsrökning" som möjlig utväg. Det är svårt att peka på konkreta exempel, men man kan inte bortse från möjligheten att personliga hänsynstaganden kan spela in när det gäller nivån av engagemang hos enskilda aktörer. *"Det kan eventuellt också vara så att motståndet från den personal som röker i någon mån kan vara ett hinder när det gäller tobakspreventiva åtgärder."*

Det är heller inte alltid man upplever att det i föräldragrupper eller i samhället generellt finns stöd och intresse för tobaksförebyggande arbete: *"Vad gäller allmänheten så anser*

de nog inte att tobaken är ett stort problem, men när man lyfter frågan är de positiva till att detta arbete fortsätter framförallt riktat mot våra barn och unga.”

”Hinder ligger i bl.a. i den tillåtande kulturen i samhället. Detta visar sig även via den politik som bedrivs.”

Betydelsen av det här slaget av komplikationer ska emellertid inte överdrivas. Det generella intrycket från kommunernas samordnare är att det finns lokalt stöd och intresse för att genomföra tobakspreventiv verksamhet.

3 Process och innehåll

När projektet initierades var frågan om den kommunala tillsynen central. Tanken var att såväl kontrollera i vilken utsträckning olika försäljningsställen efterlever 18-årsgränsen vid inköp av tobak, som undersöka huruvida skolgårdarna är rökfria miljöer. I projektet fanns medel för att genomföra provköp och under projektets startmöte ägnades en hel del utrymme åt att diskutera hur dessa skulle genomföras samt hur urvalet av försäljningsställen skulle ske.

I mitten av december kom justitieombudsmannens beslut kring *”Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen”*.⁷ I beslutet uttalar sig JO emot att kommuner ska få använda sig av provköp som metod vid tillsyn av försäljningsställen eftersom denna *”utgör en skarpare tillsyn än de tillsynsformer som beskrivs i förarbetena”*.⁸ För samarbetsprojektets del innebar detta att det inte blev möjligt att genomföra den verksamhet som planerats. Länsstyrelsen i Västra Götaland tillskrev JO med en förfrågan om det inte skulle vara möjligt att genomföra provköp enligt den modell som utarbetats i regionen och som bygger på att ett avtal slutits mellan kommun och handlare och där provköp ingår som en tillsynsmetod.⁹ I svar från JO meddelades emellertid att existensen av ett sådant avtal inte förändrade den bedömning av provköpsmetoden som redan gjorts.¹⁰

För samarbetsprojektet innebar den här utvecklingen en förskjutning av fokus i arbetet och istället för tillsyn kom utbildningsinsatser, information och samverkan att bli centrala delar. Det ska understrykas att dessa insatser fanns med redan från början i projektbeskrivningen, så det rörde sig inte om en fullständig omdirigering av arbetet. Detta illustreras när projektets innehåll diskuterades vid det andra mötet med samordnargruppen i november 2009: *”Skolpreventionen lyftes fram som en huvudfråga och som ett prioriterat område”*.¹¹ Men en viktig tanke var att de här insatserna skulle ha kombinerats med en tydlig satsning på lokal tillsyn och denna kombination gick alltså inte att genomföra i enlighet med de ursprungliga intentionerna.

När man tittar på de verksamheter som utförts i projektet är ändå kombinationen av tillsyns- och utbildningsinsatser ett genomgående mönster. Tidigt i projektet gjordes två stycken undersökningar. Den ena var en enkät till de deltagande kommunerna för att kartlägga förekomsten av **rökning på skolgårdar**. Frågorna formulerades mycket med utgångspunkt i den motsvarande undersökning som genomförts tidigare i Göteborgs

⁷ Justitieombudsmannen 2009-12-18

⁸ a.a. s 7

⁹ Länsstyrelsen 2010-01-21

¹⁰ Justitieombudsmannen 2010-03-29

¹¹ Länsstyrelsen, minnesanteckningar 2009-11-30 s 1

stad. Enkäten riktades till rektorer på grundskolans högstadium och gymnasieskolan med ett följebrev undertecknat av den lokala samordnaren. Det som efterfrågades var huruvida skolan ifråga hade policy och handlingsplaner innefattande tobak samt om det förekom rökning på skolgården. Vidare fanns en fråga om det fanns försäljningsställen nära skolan och huruvida skolpersonalen misstänkte försäljning till elever under 18 år.

När man ser på resultatet av enkäten så visar det sig att flertalet skolor hade policy som inkluderade tobaksfrågor. Detta gällde 78 % av högstadierna och 68 % av gymnasierna. Betydligt färre hade också en handlingsplan: hälften av högstadierna och 21 % av gymnasierna. Relativt få skolor bedömde att man hade en skolgård som var helt fri från rökning. Det var endast 18 % av högstadierna och 22 % av gymnasierna som svarade att så var fallet. Många av grundskolorna hade försäljningsställen för tobak i sin närhet. I ungefär en tredjedel av fallen fanns misstanke om olovlig försäljning. Det var färre av gymnasierna som hade försäljningsställen i närheten. Det ska understrykas att de här resultaten bör tolkas med försiktighet. Dels finns en hel del lokala variationer, dels är de beroende av subjektiva bedömningar från uppgiftslämnarnas sida. Vad gäller förekomsten av rökning på skolgården är det dessutom i många fall så att detta uppges ske endast vid enstaka tillfällen. Det går inte att veta hur bra underlag den som svarat på enkäten haft för sina uppgifter och heller inte om man påverkats av en vilja att ge ett gott intryck av sin skola. Med tanke på hur många skolor som ändå uppger att rökning förekommer på skolgården, verkar graden av uppriktighet vara hög. Resultaten av den här enkäten används som ett underlag för det lokala tobakspreventiva arbetet och avsikten är att Folkhälsokommitténs kansli ska genomföra en uppföljning om två år.

Den andra enkäten handlade också om rökfria skolgårdar, men undersökte **tillsynsansvar för och genomförande av insatser kring skolgårdarna**. Enkäten riktades till respektive kommunstyrelse med Länsstyrelsen som avsändare. Resultaten här visade att det i de flesta fall är kommunernas miljöförvaltning som har tillsynsansvaret för rökfria miljöer. Endast två miljöförvaltningar hade gjort särskild tillsyn av skolgårdar i kommunen och i ett fall fanns en sådan inplanerad. Ingen kommun hade dokumentation gällande efterlevnaden av rökförbudet på skolgårdar och tre kommuner hade gjort särskilda insatser för att begränsa rökningen.

Enkätens resultat presenterades för varje kommun i samband med de **kommunbesök** som Länsstyrelsen genomförde senare under projektet. Det var de två projektledarna från Länsstyrelsen som besökte de deltagande kommunerna och där träffade såväl lokala samordnare som skolledare, politiker och andra engagerade i det tobakspreventiva arbetet. Den här aktiviteten fanns inte med i de primära projektplanerna, utan tillkom för att förstärka den lokala tillsynsverksamheten sedan kontrollen av försäljningsställen inte kunnat genomföras.

Under första delen av projektet, den 19 mars, arrangerades en **utbildningsdag om tobakspreventivt arbete i skolan**. Tanken var att inspirera till handling och att ge kunskapsunderlag i såväl tobaksfrågor som förebyggande metoder. Dagen var i första hand riktad till politiker och skolledare och samlade ett 70-tal deltagare. Maria Nilsson från Umeå universitet presenterade aktuell forskning kring tobak och gav en överblick över metoder för det preventiva arbetet. Rektor Karl Nordlund, Slottsskolan i Borgholm, Öland gav exempel på praktiskt arbete från den egna skolan och Agneta Alderstig, tobakssamordnare i Göteborgs stad, presenterade aktuell kunskap om vattenpipa.

Ytterligare en utbildningsdag genomfördes i september, denna gång med fokus på **förändringar i tobakslagen samt polisens tillsynsarbete**.

Under hösten 2010 ordnades en rad skilda **utbildningsinsatser** i samarbetsprojektets regi. En sådan genomfördes tillsammans med länssamordnarna och handlade då om så kallad SOTIS-utbildning (Samtal Om Tobak I Skolan). Detta skedde vid sammanlagt fyra tillfällen och riktades i första hand till skolsköterskor från både grund- och gymnasieskolor. Vidare arrangerades skräddarsydda utbildningar utifrån de deltagande kommunernas intressen. Kommunerna delades in i fem grupper och Marlene Nilsson från Folkhälsokommittén träffade dem för att diskutera utbildning utifrån deras respektive behov. Varje grupp fick i samband med detta en budget för att lägga upp en utbildningsinsats. Resultatet blev ett varierat utbud som bland annat innehöll utbildning i Motiverande samtal, inspirationsdagar, kontraktsmetoder, vattenpipa samt pedagogiska verktyg i skolan, till exempel hur man kan lägga upp föräldramöten.

En annan insats i projektet var **framtagning och distribution av skyltar** med text om tobaks- och rökförbud. Dessa är avsedda att användas i hela regionens skolor.

Slutligen har projektet även tagit fram **informationsmaterial**. Det gäller en text om vattenpipa som hämtats från Länsstyrelsen i Stockholm länsstyrelsen samt dekalerna och foldrar för kommunernas tobakstillsyn. Vidare har annat informationsmaterial kontinuerligt distribuerats till de deltagande kommunerna, exempelvis filmen *"Tobakens barn"*, en handbok om genomförande av Motiverande samtal samt material producerat av Folkhälsoinstitutet.

4 Utvärdering

Utvärderingen har följt samarbetsprojektet ända sedan starten. Avsikten med utvärderingen var både att ge ett stöd till de processer som projektet initierade och att bedöma resultatet av verksamheten. En viktig uppgift för utvärderaren var att stötta genomförandet av provköp och tanken var att resultaten från dessa skulle vara ett centralt underlag för utvärderingen. När inte provköpen kunde göras innebar det att även utvärderingen delvis fick ändra inriktning och söka underlag på annat sätt. Den övergripande bedömningen mot slutet av projekttiden var att samarbetsprojektet utvecklats till att ha de lokala samordnarnas arbete i fokus och till att förmedla samverkans- och implementeringsstöd. Ur utvärderingssynpunkt var det därför angeläget att få en uppfattning om hur samordnarna värderade projektets insatser. I slutet av november 2010 skickades en enkät (se bilaga) till de deltagande samordnarna och resultatet av denna ska redovisas i nästa avsnitt. Övrigt material för utvärderingen är deltagande vid möten med samordnarna samt i projektledningsgruppen. Vidare deltagande i inspirationsdagen samt skriftligt underlag i form av protokoll och minnesanteckningar.

5 Enkät till samordnarna

En första fråga i enkäten gäller situationen i respektive kommun ifråga om tobakspreventiva insatser, vilka möjligheter och hinder man ser. Svaren på denna fråga har redovisats under avsnitt 2 ovan.

Fråga nummer 2 avser **insatser med koppling till projektet**. Har nya verksamheter kommit igång och vilka pågående insatser har fått stöd? Det råder stor enighet i kommunerna kring vad projektet resulterat i. Det har inte startat några nya verksamheter,

däremot har man fått stöd i planerat eller pågående arbete. Projektet har i flera kommuner bidragit till att aktualisera och flytta fram tobaksfrågan. Den påtagliga effekten är att projektet bidragit till att skapa bättre förutsättningar för fortsatt arbete. Det som återkommande nämns är de utbildningsinsatser projektet tagit initiativ till. Framför allt har dessa riktats mot skolpersonal och kommunerna menar att man nu fått en bättre situation ifråga om kompetens, metoder och material:

"Det har inte startat några nya verksamheter i samband med projektet, men det har initierat olika samarbeten, dialoger och utbildningsinsatser. Dessutom har material tagits fram, vilket är användbart och uppskattat."

"Skolans arbete med att få en tobaksfri skola. Detta arbete har fått en extra knuff och lyft i och med detta projekt. Då det både har blivit utbildning för skolpersonal och skyltar. Det blev också en högre prioritet då Länsstyrelsen var ute och på ett kommunbesök."

"Några nya verksamheter har inte startat men flertalet av våra skolsköterskor har fått utbildning i samtalsmetoden SOTIS vilket borde innebära att denna metod används på flera av våra skolor."

"Elevhälsan, framförallt de skolsköterskorna som gått SOTIS, har fått bättre verktyg att möta eleverna vid hälsosamtal."

Flertalet deltagare nämner att samarbetet kring tobaksfrågan har förbättrats under projekttiden. Flera nya grupper har bildats och olika instanser har närmat sig varandra i arbetet. I en del kommuner har nya policies och handlingsplaner tagits fram:

"Vi har fokuserat mycket på samverkan och utveckling av de befintliga verksamheterna och områden."

"Vad som kommit igång bättre än det var innan är att olika tillsynsmyndigheter inom kommunen börjat samarbeta i större utsträckning."

"En policy och ett handlingsprogram skall utarbetas för kommunens skolor."

Några kommuner pekar på att tillsynen har blivit bättre och man har till exempel haft möte med tobakshandlare:

"Tillsynen har tagits på ett större allvar och har även prioriterats och den planerade träffen med tobaksförsäljarna blev av. Här ökade samverkan mellan folkhälsorådet och miljöinspektören."

"Tillsynen kring tobak använde redan innan sig av metoden VisaLeg men här har länsstyrelsen arbetat om materialet och gjort det mer användbart och det har självklart varit ett bra stöd."

Uppenbart är den lokala bedömningen att projektets styrka legat i att initiera och understöda processer i de deltagande kommunerna. Däremot har inte särskilt mycket ny verksamhet kommit igång.

Den tredje frågan i enkäten berör projektets betydelse för **samarbetet inom och mellan kommunerna**. Generellt uppfattar drogsamordnarna att samverkan har ökat under projekttiden. Internt nämns ofta att social-, miljö- och utbildningsenheter har närmat sig varandra:

"Projektet har haft betydelse för samverkan. Utbildningar har genomförts i samverkan med andra kommuner, samverkan med andra externa aktörer såsom polisen har initierats och även inom kommunen mellan folkhälsoenheten, miljökontoret och tillsynsenheten."

"Samarbetet har ökat i denna fråga. Framförallt mellan folkhälsoplaneraren och miljöinspektören och folkhälsoplaneraren och skolan. Men också mellan kommunen och Länsstyrelsen."

"Samarbetet mellan berörda förvaltningar har utvecklats, framförallt mellan socialförvaltning och miljöförvaltningen. Jag tror att projektet och utvecklandet av styrgruppen har bidragit till ökat samarbete."

"Samarbetet har ökat mest inom kommunen. Framförallt mellan skolor, som genom projektet tillsammans vill jobba med tobaksfrågan numer, med stöd av brotts- och drogförebyggaren."

"Samarbetet inom kommunen har stärkts. Framförallt genom bättre samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter."

Externt menar de flesta att det är värdefullt att träffa drogsamordnare i andra kommuner och få diskutera gemensamma angelägenheter. Två kommuner har påbörjat ett tätare samarbete:

"Kontaktpersonerna i respektive deltagande kommun har också fungerat som stöd och man har kunnat bolla olika tankar och frågeställningar inom gruppen, eller enskilt via telefon."

Fråga nummer fyra behandlar huruvida samordnarna upplever att de fått **stöd i sin yrkesroll** genom projektet samt vilket **stöd de kontinuerligt vill ha från Länsstyrelsen**? Flertalet samordnare menar att projektet inneburit ett stöd i det egna arbetet. Till en del handlar det om att ge legitimitet och mandat åt folkhälsoarbete i allmänhet och tobaksfrågan i synnerhet. Vidare har möjligheterna till utbildning och tillgång till material varit ett stöd i det praktiska arbetet. Den utökade kontakten med andra samordnare nämns också som värdefull:

"Det har bidragit till att vi fokuserat mera konkret på tobaksområdet. Länsstyrelsen bidrar till ett gemensamt synsätt vilket skapar större legitimitet."

"Dels har de regelbundna mötena varit väldigt stimulerande och sedan var Länsstyrelsens kommunbesök bra i och med att tobaksfrågan lyftes ytterligare."

"Man har lite kunnat "luta" sig mot projektet och även hänvisa till det arbetet som pågått i elva kommuner."

"Projektet i sig har inte inneburit något stöd i min yrkesroll, men jag kan se att projektet har lett till att vi påskyndat arbetet med tobaksfri elevtid."

"Det viktigaste stödet från Länsstyrelsen har varit att veta att det finns kompetensstöd i dessa frågor."

"Ett projekt initierat av en myndighet som Länsstyrelsen har gett ett visst stöd för mig i min yrkesroll och samtidigt ett visst mandat men det har inte betytt att det är en självklar fråga att arbeta med."

Vad gäller Länsstyrelsens funktion i sammanhanget är det tre, lite olikartade, roller som man kan se i samordnarnas svar. Den ena handlar om Länsstyrelsen som myndighet. Flera nämner det besök som Länsstyrelsen gjorde i kommunerna under projekttiden som en viktig markering i relation till andra aktörer inom den egna kommunen. Besöket gav en tyngd åt samordnarnas arbete och var en markering av att det bedöms som en kollektiv angelägenhet utanför kommunens gränser. Den andra funktionen man vill att länsstyrelsen ska utföra handlar om att vara centrum för kontakter och samordning kommunerna emellan. Man behöver träffa andra och höra hur man löser frågor, men detta är svårt för enskilda samordnare att hålla i. Här har länsstyrelsen en viktig roll

som organisatör av nätverk. Den tredje funktionen gäller kunskapsförmedling både ifråga om forskning kring relevanta områden och arbetsmetoder för hur man ska kunna förbättra sociala förhållanden.

I fråga nummer fem ombeds samordnarna att göra en **helhetsbedömning av projektet samt nämna bestående effekter**. Åtta kommuner uppfattar att projektet i huvudsak varit positivt, medan tre anser att det inte motsvarat de förväntningar man hade. Vad gäller bestående effekter, så menar de flesta att detta är svårt att uttala sig om. Några pekar på tidsaspekten; att man inte kommer kunna se eventuella resultat förrän om något år. En samordnare nämner arbetet med rökfria skolgårdar, som exempel på bestående effekt. Kontakter och samarbete inom kommunen nämns av en annan och en tredje kommun pekar på kompetenshöjningen av skolpersonal, som en bestående effekt:

"Projektet som helhet har varit positivt på så vis att resurser i form av pengar och utbildare kunnat användas. Dessutom har besöket från Länsstyrelsen varit väldigt uppskattat. De bestående effekterna är kompetenshöjningen av skolpersonal och att en grund läggs i skolan för att arbeta med frågan kontinuerligt."

"Framför allt utbildningsinsatserna har varit uppskattade och värdefulla. Även arbetssättet att arbeta flera kommuner tillsammans i en specifik fråga har varit lärorikt och givande."

"Projektet som sådant är positivt och har på ett sätt gett kommunen en grund att utgå ifrån och nu fortsätta utveckla den process som startats upp."

"Från att ha varit lite "svajigt" i början har detta projekt utvecklats sig till ett projekt som har stärkt mig i mitt arbete i denna fråga, fått mycket ny kunskap, nya kontakter, material i form av utbildningspaket, skyltar, foldrar och film men också inspiration."

"Jag tycker projektet har varit bra och givande! Projektet har bidragit till att sätta tobaksfrågan på agendan och gett den ett viktigt fokus som främjar utvecklingen av det tobaksförebyggande arbetet i kommunen."

"Att jag själv blivit mycket mer intresserad och motiverad i arbetet med tobaksprevention. Och det kan ju vara steg 1."

"Projektet har lett fram till bestående kontakter och ett samarbete inom kommunen."

"Det är för tidigt att sätta ord på om det kan ge bestående effekter. Det är mycket positivt med VG regionens roll genom Marlene Nilsson att följa upp kartläggningen om två år!"

Kritiken av projektets utveckling är mycket kopplad till de uteblivna kontrollköpen och att projektet inte lyckades hitta ett nytt fokus när denna möjlighet försvann:

"Sammanfattningsvis tycker jag inte att projektet levtt upp till den målsättning man satt!"

"Helhetsbedömningen av projektet är att det inte levde upp till de förväntningar vi hade. Till viss del kan detta förklaras med att arbetet kring kontrollköp inte kunde komma igång p g a av direktiv från JO."

"Projektet i sin ursprungsform upplever jag som relativt misslyckat då huvudtanken var att genomföra provköp. Detta uteblev av förklarliga skäl. Den delen som handlade om stöd till elevhälsan har i egentlig mening inte heller uppfyllts enligt min mening."

Slutligen ställdes så en fråga angående vilka **lärdomar man kan dra av projektet för framtida, liknande verksamheter**? Flera kommuner pekar på vikten av att ha en tydlig inriktning och ledning av ett projekt. Tid är också en viktig fråga. Ett år anses vara en kort tid. Projektet har positivt visat hur viktigt det är att samarbeta kring den här typen av frågor och att flera skilda nivåer deltar i det arbetet:

*"Bred samverkan, och på alla nivåer - från regeringsnivå till kommunnivå, kring att utveckla hälsofrämjande insatser av det här slaget är viktig, - och samverkan, liksom beteen-
deförändring tar tid!"*

*"Att arbeta med tobakspreventivt arbete utifrån projektets centrala aspekter är ett kom-
plext arbete och inget som låter sig göras på ett år."*

*"Samverkan är viktigt! Erfarenhetsutbyte mellan kommunerna ger stöd i det egna arbe-
tet!"*

*"Att det har varit en stor fördel att Länsstyrelsen har varit en av de som hållit i detta pro-
jekt. Har gett tillsynen men även strävan efter rökfria skolgårdar mer legitimitet. Att det
är bra att samarbeta över kommungränserna då det ger nya infallsvinklar, nya idéer, olika
erfarenheter blandas och gör man olika saker tillsammans så blir det mer ekonomiskt."*

*"När det gäller att ha gemensamma projekt är det viktigt att man från början har ett tyd-
ligt syfte och mål med projektet."*

*"De lärdomar som man kan dra utifrån detta projekt är att för ett lyckat resultat krävs en
tydlighet i vad ett projekt kommer att innebära både för deltagande kommunerna och
projektledningen."*

6 Avslutande reflektioner

Utgångspunkten för samverkansprojektet Tobaksprevention i Västra Götalands län var att arbeta med en kombination av insatser för att stärka den lokala preventiva verksamheten. Utgångspunkten var i hög grad att arbeta med tillsyn av försäljningsställen och skolgårdar, men detta skulle ske tillsammans med utbildningsinsatser och initiativ till samarbete. En sådan blandning av insatser har bra stöd i forskningen.¹²

Som konstaterats ovan kunde inte den planerade modellen genomföras fullt ut. JO:s beslut kom precis när projektet skulle starta och innebar naturligtvis att arbetsprocessen komplicerades. Projektledningen var tvungen att lägga större vikt vid utbildnings- och implementeringsfrågor. En inspirationsdag kring detta var sedan tidigare inplanerad i mitten av våren, men annars var det inte förrän en bit in på hösten som utbildningsinsatserna kom igång ordentligt. Som en alternativ modell för att stärka den lokala tillsynen beslutade Länsstyrelsen om att göra kommunbesök.

Den samlade bedömningen av samlingsprojektet är att det **lett fram till en förstärkning av möjligheterna att genomföra ett tobakspreventivt arbete i kommunerna, framförallt genom utbildningsinsatser samt genom stöd till lokalt och regionalt samarbete**. I sammanhanget har **den lokala tillsynen uppmärksamats** och ett underlag för att följa utvecklingen vad gäller rökfria skolgårdar har tagits fram. Folkhälsokommittén har dessutom påtagit sig att göra en uppföljning av frågan om två år.

När det gäller det kommunala tobakspreventiva arbetet innehar samordnare och tillsynsansvariga nyckelroller. Som påpekats tidigare har särskilt samordnarna en lite speciell mellanposition i den kommunala strukturen. Samordnarna har generellt ett stort ansvar för lokalt hälsoarbete och oftast finns politiska beslut som ger en sanktion åt deras verksamhet. Samtidigt har de inga, eller små, operativa funktioner till sitt förhållande. För att få igång insatser är de därför i hög grad beroende av att andra verksamhetsområden, i första hand skola, fritidsverksamhet och miljöförvaltning, är beredda att satsa tid och resurser. De här verksamheterna har ett ansvar för det lokala hälsoarbetet,

¹² Se till exempel Backinger et al 2003

men svarar samtidigt för en rad andra centrala uppgifter och det är inte självklart att områden som tobaksprevention ges prioritet i sammanhanget.

Som samarbetsprojektet kom att utveckla sig, hamnade samordnarnas roll i det förebyggande arbetet i projektets fokus. Majoriteten av samordnarna uppfattar att de fått stöd i sin lokala verksamhet genom projektet. Utbildningsinsatserna har höjt kunskapsnivån i kommunerna och inte minst Länsstyrelsens kommunbesök underströk vikten av samordnarnas arbete i allmänhet, och tobaksfrågans aktualitet i synnerhet. Projektet resulterade inte i att det startade nya verksamheter i kommunerna, utan stödde pågående processer och förberedde implementering av insatser. Från några kommuner finns kritik gällande den inriktning projektet tog. Man är besviken över att stödet för den lokala tillsynen inte blev så omfattande som man hade anledning att förvänta sig utifrån projektplanen. Det finns en förståelse för att detta i stor utsträckning orsakades av faktorer utanför Länsstyrelsens kontroll. Samtidigt menar en del att projektet inte styrdes upp ordentligt utifrån de förändrade förutsättningarna och att de genomförda verksamheterna haft för liten räckvidd.

Om det lokala, preventiva arbetet kring tobak ska bli hållbart, är det viktigt att samordnarna får det slag av stöd, som projektet i flera fall lyckats organisera. Ur den synpunkten är det, som många samordnare uttryckte i enkäten, synd att projektet bara pågick under ett år. Det är därför viktigt att mer parten av de kontakter och kanaler som arbetats upp under projekttiden får möjlighet att leva vidare. I det arbetet har Länsstyrelsen tre funktioner att fylla. Man ska vara organisatör av **nätverk, förmedlare av kunskap och arbetsmetoder samt tillsynsmyndighet**. Detta innebär att Länsstyrelsen måste upprätthålla en informell och samarbetsinriktad position samtidigt som man arbetar distanserat och kontrollorienterat. Samarbetsprojektet har i flera avseenden gett erfarenheter och kontakter som kan bidra till att göra detta arbete framgångsrikt i fortsättningen.

Referenser

Backinger CL, Fagan P, Matthews E & Grana R (2003): "Adolescent and young adult tobacco prevention and cessation: current status and future directions." *Tobacco Control* 2003; 12(Suppl IV): iv46-iv-53

Justitieombudsmannen: "*Okonventionella metoder vid tillsyn av alkohollagen.*" Beslut 2009-12-18

Justitieombudsmannen: "*Era brev till JO i ärende med dnr 2972-2009.*" Skrivelse 2010-03-29

Länsstyrelsen Västra Götalands län: "*Inbjudan till kommuner/stadsdelar att delta i ett samarbetsprojekt för att stärka och utveckla det tobakspreventiva arbetet i Västra Götalands län.*" Skrivelse 2009-06-16

Länsstyrelsen Västra Götalands län: "*Minnesanteckningar från Samarbetsprojektet 'Tobaksprevention i Västra Götalands län' den 24/11 2009 i Göteborg.*" 2009-11-30

Länsstyrelsen Västra Götalands län: "*Provköp – metod vid tillsyn enligt alkohollagen.*" Skrivelse 2010-01-21

Statens Folkhälsoinstitut (2005): *Kommunguide – att utveckla det tobaksförebyggande arbetet*, rapport 2005:33

Statens Folkhälsoinstitut (2009): *Tobakskonventionen – världens första folkhälsokonvention och hur den kan stimulera det tobaksförebyggande arbetet i Sverige*, rapport 2009:04

Enkät angående projektet ”Tobaksprevention i Västra Götalands län”

1. Hur bedömer du generellt situationen i din kommun vad gäller tobakspreventiva insatser? Vilka är de främsta möjligheterna respektive hindren? Vilken aktualitet har ”tobaksfrågan”? Fundera t ex vad gäller politisk nivå, verksamheter och allmänheten. Vilka resurser skulle behöva tillföras – pengar, insatser, kunskapsnivå?
2. Vilka insatser har skett i din kommun med anknytning till projektet? Har några nya verksamheter startats? Vilka redan pågående insatser har fått ett stöd under projekttiden? Fundera bland annat utifrån de områden som varit centrala i projektet: försäljning, skola och samverkan. Ge konkreta exempel!
3. Har projektet haft någon betydelse för samarbetet rörande tobaksfrågor? Här avses såväl samarbete inom kommunen som mellan kommuner. I så fall på vilket sätt?
4. Tycker du att projektet har inneburit något stöd för dig i din yrkesroll? På vilket sätt? Vilket stöd tycker du är viktigast för dig att få kontinuerligt från Länsstyrelsen?
5. Vilken är din bedömning av projektet ”Tobaksprevention i Västra Götalands län” som helhet? Vilka bestående effekter uppfattar du att det har lett fram till?
6. Vilka lärdomar tycker du man kan dra av det här projektet, som skulle kunna vara till nytta för liknande verksamheter i framtiden?



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN