



Handbok för prevention och tillsyn avseende rökfria skolgårdar



LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND

A photograph of three children sitting on a brick wall. On the left is a boy with brown hair wearing a white short-sleeved shirt and grey shorts, with his red shoes on. In the middle is a girl with blonde hair wearing an orange dress with white polka dots and blue rain boots, smiling with her eyes closed. On the right is a boy with dark hair wearing a light blue t-shirt with black stars and dark shorts, with black rain boots. The background is a dark, out-of-focus brick wall.

» Lagen om tobak och liknande produkter (LTLP) 2018:2088 styr bland annat regleringen av rökfria miljöer och är tydlig i sin utformning beträffande miljöer där barn och unga vistas.«

Sammanfattning

Regeringen har som mål att uppnå en jämlik hälsa för Sveriges befolkning. Ett särskilt fokus finns för barn och unga. Genom den nationella ANDT- (alkohol, narkotika, doping och tobak) strategin (2016–2020) finns ansatsen att ha ett ökat fokus på arbetet med hälsofrämjande åtgärder. För att bryta ner målen på regional nivå finns regionala strategier inom ANDT-området och som syftar till att konkretisera vilka insatser som ska genomföras. I Östergötland har arbetet och beslut kring den regionala strategin beslutats av länets landshövding, samverkande politiker och tjänstemän. De tjänstemän som medverkar i ANDT-rådet representeras både från stat och kommun.

Överlag har ANDT-strategiarbetet, nationellt och regionalt, ett tydligt och riktat budskap att arbeta för ett minskat tobaksbruk. Den nya lagen om tobak och liknande produkter (LTLTP) 2018:2088 som träder i kraft 1 juli 2019, styr bland annat regleringen av rökfria miljöer och är tydlig i sin utformning beträffande miljöer där barn och unga vistas. I lagstifningens inledande § anges att dess syfte är att ”begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och liknande produkter samt med exponering för rök från tobak och utsläpp från liknande produkter”. I 6 kap. 2 § framgår i vilka miljöer

rökning kommer vara förbjuden utomhus från och med 1 juli 2019. Rökförbudet kvarstår, sedan tidigare lagstiftning, beträffande lokaler som är avsedda för barnomsorg, skolverksamhet, skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem.

Länsstyrelserna har ett tillsynsansvar vilket innebär att vi ska se till att kommunerna bland annat utövar tillsyn inom skolans område. Vid kommunbesök granskar och följer länsstyrelsen kommunernas arbete kring bland annat tillsynen inom aktuella områden. Vart och ett av tillsynsbesöken dokumenteras och resulterar i ett beslut.

Länsstyrelsen Östergötlands intention är att tillgängliggöra ett metodiskt och användbart kunskaps- och arbetsstöd till de handläggare som arbetar inom området med rökfria miljöer, i detta fall med särskild inriktning på skolmiljön.

Denna handbok är tänkt att fungera som ett hjälpmedel vid det konkreta tillsynsarbetet men även som ett kunskapshöjande material för skolpersonal, politiker och övriga tjänstemän vars agenda riktar sig mot tillsyn och beslut inom området.

Denna handbok är tänkt att fungera som ett hjälp-
medel vid det konkreta tillsynsarbetet men även som ett
kunskapshöjande material för skolpersonal, politiker och
övriga tjänstemän vars agenda riktar sig mot tillsyn
och beslut inom området.

Titel Handbok för prevention och tillsyn avseende rökfria skolgårdar

Utgiven av Länsstyrelsen Östergötland

Utgivningsår 2019

Kontaktperson Lundström Kovani Susann, Länsstyrelsen Östergötland, telefon, direkt: 010-223 57 62

E-post: susann.lundstrom.kovani@lansstyrelsen.se Webbplats: www.lansstyrelsen.se/ostergotland

Fotografier Omslag: Länsstyrelsen. Inläga: A non smoking generation, Shutterstock

ISBN 1101-9425

Upplaga 300 exemplar

Tryck DanagårdLITHO AB 2019

Miljö och återvinning Tryckt på miljömärkt papper

© Länsstyrelsen Östergötland år

Innehåll

Sammanfattning.....	4
Sveriges regerings intentioner på tobaksområdet.....	6
Lag om tobak och liknande produkter	8
Länstyrelsens uppdrag	9
Kommunens ansvar	11
Skolans ansvar	12
Tobakskonventionen och Sveriges arbete mot nikotinprodukter	14
Preventionsarbete inom regionen.....	20
Lokalt förebyggande arbete	25
Non smoking generation	28
Rökfria miljöer	34
Bilaga 1 Tillsynsprotokoll för tillsyn över rökförbud på skolgårdar.....	41
Bilaga 2 Lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter	42

Bakgrund tillsyn

Sveriges regerings intentioner på tobaksområdet

Regeringen utformade 2012 en ANDT- strategi (alkohol, narkotika, doping och tobak). Syftet med strategin var att förstärka insatser för att uppnå en bättre folkhälsa. Den gällande strategin antogs 2016 och löper fram till 2020. Det övergripande målet med strategin är att uppnå ett samhälle fritt från narkotika, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk. Strategin innehåller totalt sex insatsområden.

Länsstyrelsen Östergötland antog i enlighet med den nationella strategin en regional

strategi som löper under samma period, 2016-2020.

För att arbeta med och följa upp redan gjorda och framtida insatser i länet bildades ett regionalt ANDT-råd bestående av representanter från Länsstyrelsen Östergötland, Region Östergötland, Polismyndigheten, politiska företrädare från Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Motala kommun, samt Ödeshögs kommun. Möten och agenda har planerats av Länsstyrelsens ANDT- samordnare. Länsstyrelsens tillsynshandläggare

Nationella ANDT-strategin 2016-2020

MÅL 1 MÅL 2 MÅL 3 MÅL 4 MÅL 5 MÅL 6

Tillgång till alkohol, narkotika, dopningsmedel och tobak ska minska.	Antalet barn och unga som börjar använda narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol ska successivt minska.	Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som utvecklar skadligt bruk, missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska successivt minska.	Kvinnor och män samt flickor och pojkar med missbruk eller beroende ska utifrån sina förutsättningar och behov ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet.	Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som dör och skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska minska.	En folkhälsobaserad syn på ANDT inom EU och internationellt
---	---	--	---	---	---

» Syftet är att begränsa exponering och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak. «

inom alkohol, tobak och e-cigarett har även deltagit i arbetsgruppen. Mötena har under perioden letts av länets landshövding. Rådet är en mycket viktig del i det övergripande arbetet med att förankra och få mandat till genomförande av insatser inom ANDT-området ut i länets kommuner.

Rådets uppgift är att lyfta aktuella behov inom ANDT-området. I ANDT-rådet diskuteras och planeras bland annat inom vilka områden länet behöver prioritera olika insatser. Det handlar exempelvis om vilka utbildningsinsatser som behöver genomföras och hur det övergripande folkhälsoarbetet på bästa sätt kan förankras regionalt. ANDT-rådets arbete ligger till grund för att få kontinuitet och långsiktighet inom aktuella områden. Som ett led i arbetet för ett fortsatt minskat tobaksbruk, för att minska de problem det medför utifrån ett folkhälsooperspektiv och de konsekvenser och kopplingar som tobaksbruket har till brottslig verksamhet, har regeringen även ställt sig bakom



målet att nå ett rökfritt Sverige 2025, även kallat Tobacco Endgame.

Att ställa sig bakom Tobacco Endgame innebär bland annat att man ger stöd till en bred opinionsbildning för ett nationellt politiskt beslut med ett rökfritt Sverige 2025.

Bakgrund tillsyn

Lag om tobak och liknade produkter

Sverige har fått en ny lagstiftning inom tobaksområdet, Lag om tobak och liknande produkter (2018:2088), som träder i kraft den 1 juli 2019. Lagen syftar till att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med både bruk av tobak och exponering för rök från tobak och utsläpp från liknande produkter. Lagstiftningen innehåller sedan tidigare begränsningar kring rökning i vissa lokaler och utrymmen. Den nya lagstiftningen omfattar bland annat fler rökfria miljöer utomhus. Uteserveringar, entréer dit allmänheten har tillträde, lekplatser och idrottsanläggningar är andra nya utomhusmiljöer som blir rökfria från och med 1 juli 2019. Det rökförbud, som framgår i 6 kap. 2 § Lag om tobak och liknande produkter, omfattar bland annat förbud mot rökning i lokaler avsedda för barnomsorg och skolverksamhet. Rökförbudet omfattar även motsvarande områden utomhus som skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem. Den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över en lokal, ett annat utrymme eller ett område utomhus som omfattas av bestämmelserna, svarar för att bestämmelserna följs.

Arbetsmiljöverket och Folkhälsomyndigheten har ett övergripande tillsynsansvar för lokaler där personal, barn och ungdomar vistas. Med övergripande ansvar menas att de statliga myndigheterna har ansvar för personalens arbetsmiljö samt barnen och ungdomarnas vistelsemiljö. I Lagen om tobak och liknande produkter framgår att kommunen har det direkta tillsynsansvaret över de lokaler och miljöer där barn och ungdomar vistas. Med direkt tillsynsansvar menas att kommunen gör fysiska besök i dessa lokaler och miljöer för att se till att regler och lagstiftning följs.

Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet och ska följa kommunernas verksamhet, biträda med information och råd samt främja samverkan mellan olika tillsynsmyndigheter, exempelvis polismyndigheten.

Vid överträdelse när det gäller miljöer kan kommunen meddela sanktioner i form av förelägganden och vitesförelägganden om inte rättelse sker. Besluten kan överklagas i allmän förvaltningsdomstol.

Bakgrund tillsyn

Länsstyrelsens uppdrag



» 2018 fick länsstyrelserna ett förstärkt tillsynsuppdrag avseende bland annat rökfria skolgårdar. Vid flera tillfällen har länsstyrelserna i landet gjort olika typer av kartläggningar kring hur det ser ut beträffande rökning, eller att spår av rökning noterats. «

Foto: Shutterstock

Länsstyrelsen är den regionala myndighet som granskar kommunernas verksamhet, arbete och uppdrag. Länsstyrelsen har även ett uppdrag att vara en rådgivande och kunskapsgivande myndighet. De anslag som ges från regeringen kan se olika ut år från år beroende av vilka prioriteringar regeringen fattar beslut kring. 2018 fick Länsstyrelserna ett förstärkt tillsynsuppdrag avseende bland annat rökfria skolgårdar. Vid flera tillfällen har Länsstyrelserna i landet gjort olika typer av kartläggningar kring förekomsten av rökning och eventuella spår av att rökning förekommit på skolgårdar.

I dialog mellan länets ANDT-samordnare, tillsynshandläggare samt nationella tillsynsutvecklare föddes tankarna att skapa ett enkelt och användbart verktyg att använda vid tillsyn som stöd för att kunna arbeta mer och likvärdigt med frågan kring tobak i skolmiljön.

Vi har noterat kommunernas behov och önskemål av hjälpmedel för att arbeta med rökförbudet i skolmiljön men även behovet av att lyfta frågan om tillgängliga resurser för att nå de resultat lagstiftningen kräver.

Länsstyrelsen Östergötlands intention är att tillgängliggöra ett metodiskt och användbart kunskaps- och arbetsstöd till de handläggare som arbetar inom området med rökfria miljöer, i detta fall med särskild inriktning på skolmiljön.

Lagen om tobak och liknande produkter är en så kallad skyddslagstiftning och oavsett vilken inställning man har till tobak så är den allmänna inställningen att barn och unga ska skyddas från tobaksrök så långt det är möjligt.

» Länsstyrelsen har även ett uppdrag att vara en rådgivande och kunskapsgivande myndighet. «

Genom att begränsa tillgänglighet och möjlighet för barn och unga att nyttja tobak kan vi arbeta enligt lagens intentioner och förhoppningsvis undvika att ytterligare generationer fastnar i ett beroende.

Bakgrund tillsyn

Kommunens ansvar

Kommunen har ett tydligt och uttalat ansvar beträffande miljöer där barn och unga vistas, såväl inom- som utomhus, vilket framgår av aktuell lagstiftning.

Tillsynsansvaret enligt Lag om tobak och liknande produkter, delas ofta upp inom kommunen. Ansvarsfrågan fördelas mellan så kallade tobakshandläggare, vars tillsynsområde sträcker sig över försäljning i detaljhandeln och med ny lagstiftning även partihandeln.

Efter tillståndsprövningen är gjord kommer kommunen ha ett fortsatt tillsynsansvar över att åldersgränserna följs, marknadsföring, märkning samt se till att handlarna fortsatt är lämpliga att inneha sina försäljningstillstånd.

När det gäller tillsyn över lokaler, inom- och utomhus, kan ansvaret ligga på exempelvis miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Tillsynen omfattar även föreningslokaler där all slags rökning kommer att vara förbjuden inomhus i och med den nya lagstiftningen.

I vissa fall kan två olika nämnder ha mandat i kommunerna när det rör frågeställningar, beslut och sanktioner enligt den nya lagstiftningen.

Enligt tidigare kartläggningar som bygger på kommunernas uppgifter till Folkhälsomyndigheten (Länsrapporten) samt mot bakgrund av Länsstyrelsens kommunala tillsynsbesök och statistik kan konstateras att kommunerna inte har prioriterat tillsynsområdet skolgårdar. Detta kan ses i flera rapporter och kartläggningar från stora delar av landet sedan flera år tillbaka.

Vi tror inte att den bristande tillsynen beror på ett ointresse utan snarare på resursbrist och behov av prioriterade insatser. Rutiner för hur tillsynsresultat ska återkopplas på ett konstruktivt sätt till skolorna är ett utvecklingsområde för berörda parter.

Politikers intresse för och krav på återredovisning av tillsynsresultat inom området kan vara en framgångsfaktor beträffande kommunernas prioriteringar.

» Kommunerna
behöver i högre grad
prioritera tillsynsom-
rådet skolgårdar «

Bakgrund tillsyn

Skolans ansvar

Skolinspektionen och Skolverket är statliga myndigheter vars uppgift är att granska, följa, uppmärksamma brister och åtgärda eventuella brister inom skolans värld.

Då rektor är den som har det övergripande ansvaret för sin skolverksamhet är det även hen som har till uppgift att se till att lagkrav följs och att personal och elever har en god arbetsmiljö.

En mer övergripande rapportering mellan de statliga tillsynsmyndigheterna och kommunala

handläggare kan vara en del av lösningen för att få upp frågan om rökfria skolgårdar på agendan. Samverkan, meningsutbyte och erfarenhetsutbyte kan vara en annan framgångsfaktor.

När det gäller skolans arbete med framför allt elevernas miljö är det viktigt med delaktighet från elever. Här kan även föräldrar vara en resurs i arbetet. Lagstiftningen är tydlig om vad som gäller i skolmiljön.

» Rektor har som uppgift att se till att lagkrav följs och att personal och elever har en god arbetsmiljö. «



Lena Sjöberg, Tandvård mot Tobak

Tobakskonventionen - och Sveriges arbete mot nikotinprodukter

WHO Framework Convention on Tobacco Control, på svenska
Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll,
eller tobakskonventionen.

Med "tobakskontroll" menas det vi annars vanligen kallar tobaksprevention – lagreglering, tillsyn och andra samhällsåtgärder för att minska tobaksbruket och den passiva rökningen. Med tobak menar tobakskonventionen all tobak, alltså även sådan som man inte röker, exempelvis snus.

Tobakskonventionen handlar om hur världens länder tillsammans ska kunna hejda tobaks-epidemin och utrota lidandet, dödligheten och övriga skador i dess spår.

Mellan 2008 och 2014 räddade tobaksförebyggande lagar och andra tobaksförebyggande åtgärder 22 miljoner liv i sammanlagt 88 länder. Åtgärderna fick 53 miljoner människor att sluta röka och många av dem slapp dö i förtid av rökning.

De miljontals räddade livesn är ett tydligt mått på framgångarna för tobakskonventionen. Den började gälla 2005 och över 180 av världens länder anslutit sig till, ratificerat, den. Sverige ratificerade 2005.

Målet för denna konvention och dess protokoll är således att skydda nuvarande och framtida generationer från de förödande hälsomässiga, sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna av tobaksbruk och exponering för tobaksrök, genom att tillhandahålla en ram för parternas genomförande av tobakskontroll- åtgärder på nationell, regional och internationell nivå i syfte att fortlöpande och kraftigt minska tobaksbruket och exponeringen för tobaksrök.



Tobakskonventionen är livsnödvändig av flera orsaker:

1. Tobaksbruk är den största enskilda orsaken till allvarlig sjukdom och förtida död i världen.
2. En mäktig tobaksindustri arbetar för fortsatt och ökad tobaksanvändning.
3. På grund av tobaksfrågans globala karaktär kan inget land lösa den på egen hand – världens länder måste samarbeta.

» Tobakskonventionen har flyttat fokus i tobaksfrågan från individens livsstil till samhällets ansvar och möjligheter. «

Tobak dödar uppåt hälften av sina användare. I Sverige dör 12 000 människor varje år på grund av tobaksbruk. Ytterligare cirka 100 000 insjuknar i tobaksrelaterade sjukdomar. I hela världen orsakar tobak över 7 miljoner dödfall per år. I den siffran ingår de cirka 900 000 som dör på grund av passiv rökning.

Det formella ansvaret för att genomföra tobakskonventionen i Sverige ligger på nationell nivå och hos regeringen. I ansvaret ingår att förändra och följa upp tobakslagstiftningen. Det ingår också att skapa goda

förutsättningar för det tobaksförebyggande arbetet i landet.

På lokal och regional nivå kan också mycket göras. Kommuner, länsstyrelser och lands-ting/regioner har betydelsefulla roller i det tobaksförebyggande arbetet.

Tobakskonventionen har flyttat fokus i tobaksfrågan från individens livsstil till samhällets ansvar och möjligheter. Den har förtydligat att tobak är en hälsopolitisk fråga och inte en individuell moralfråga. Tobakskonventionen har också riktat ett obarmhärtigt ljus på tobaksindustrins taktik för att få tobaksanvändningen i världen att fortsätta.

Fokusskiftet innebär att ingen beslutsfattare längre kan behandla den tobaksrelaterade ohälsan och dödligheten som beklagliga effekter av individens fria val. Det har blivit ännu mer uppenbart att tobaksfrågan handlar om politik och att lagstiftning och annan reglering är nödvändiga i folkhälsoarbetet mot tobak.

Viktiga åtgärder är tydliga hälsovarningar på tobak, skatte- och prispolitik som ger höga och stigande tobakspriser, reglering av tobaksprodukters utformning och innehåll, lagar om rökfria miljöer, förbud mot marknadsföring av tobak samt tobaksavvänjning.

I dec 2018 fattades ett riksdagsbeslut om utvidgade rökfria miljöer, dvs uteserveringar, entréer perronger mm. Önskvärt vore också en lag om exponeringsförbud av tobaksprodukter på säljställen, att tobak säljs som saffran, under disk, men det ser ut att dröja.

Det finns inga tobaksfria nikotinprodukter.

Allt nikotin som saluförs, även nikotinläkemedel, är framtaget ur tobaksplantan. Industrin vill gärna vilseleda och få konsumenten att tro att nikotin är något syntetiskt framställt och en annan produkt än just tobak.

Tillsyn av att lagstiftningen som bland annat omfattar rökfria skolgårdar efterföljs är av stor betydelse. Bäst vore en lag om tobaksfri skoltid. De flesta kommuner i Sverige har policy om rökfri arbetstid, och i många kommuner gäller även tobaksfri arbetstid.

Agenda 2030 - Hållbar utveckling och tobaksförebyggande arbete

Tack vare tobakskonventionen har tobaksfrågan fått en mer framskjuten plats i det internationella arbetet för global hälsa, hållbarhet och mänskliga rättigheter.

År 2015 enades FN:s medlemsländer om 17 nya hållbarhetsmål i Agenda 2030. Samtliga mål kan mer eller mindre starkt kopplas till tobaksfrågan. Tobak odlas främst i fattiga länder, av fattiga bönder som ofta hamnar i skuldslaveri hos tobaksbolagen.

WHO konstaterar att tobaksindustrin i alla världens länder utgör ett hot mot hållbar utveckling, inte minst mot invånarnas hälsa och samhällsekonomin utveckling.

Att steg för steg minska tobaksindustrins verksamhet och tobakskonsumtionen är nödvändigt för att nå FN:s 17 hållbarhetsmål i Agenda 2030.

Detta gäller samtliga mål och inte minst mål 3, att "Garantera ett hälsosamt liv och välbefinnande för alla åldrar". Just i detta mål lyfter FN också fram att det är nödvändigt

med ett kraftfullt genomförande av den internationella tobakskonventionen för att nå de globala hållbarhetsmålen. Detta kan ses som ännu en milstolpe för tobakskonventionen genom att dess betydelse lyfts fram i bredare globala perspektiv.

Ett annat viktigt mål är mål 12, där hotet från tobaksindustrin är särskilt uppenbart, om hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Även när det gäller målen om miljön, både på land och i haven och om att bekämpa fattigdom är sambanden med tobaksfrågan tydliga.

Barnperspektivet i tobaksförebyggande arbete

Barnarbete är vanligt förekommande på tobaksplantager, där barn och vuxna blir sjuka av hanteringen av tobaksbladen, och dessutom riskerar att bli sjuka av de kemiska bekämpningsmedel som används. Dessa medel riskerar även att förgifta vattendrag i omgivningen. Torkningen av tobaksbladen kräver stora mängder ved, och tobaksproduktionen bidrar därför även till skogsskövling och landförstöring. Allt i syfte att tillverka en produkt som människor blir sjuka och ofta även dör av. Dessutom hamnar en stor andel av cigarettfimporna som skräp i miljön, inte minst i haven.

Barn utsätts tidigt för tobaksindustrins marknadsföring. På vissa håll i världen är den synligare och aggressivare än hos oss, men marknadsföring av tobak finns trots reklamförbud även i vårt land. Några exempel är reklamen på förpackningarna, skyltningen i butikerna, rökning på film och TV och marknadsföring på internet. Marknadsföringen ökar barnets risk att börja använda tobak och fastna i ett livslångt, hälsofarligt tobaksbruk.



Foto: Shutterstock

Många barn utsätts även tidigt för passiv rökning, vilket är en betydande hälsorisk. Lagen om tobak och liknande produkter, är en skyddslag. Det gäller att inte de rökfria barnen och ungdomarna på skolan blir ”smittade” av tobaksanvändare.

Barns hälsa hotas alltså på flera olika sätt av tobaksindustrin. Tobakskonventionens målsättning att skydda ”nuvarande och kommande generationer” mot tobaksskador går hand i hand med FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Även denna lyfts fram i tobakskonventionens inledning som påminner om att barnkonventionen föreskriver att konventionsstaterna skall erkänna barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa.

Det krävs ökade ansträngningar för att prioritera barnets rättigheter och barnets perspektiv i det tobaksförebyggande arbetet. Sverige är på rätt väg, men det går långsamt.

Det lokala och regionala arbetet fungerar bra tack vare välinformerade beslutsfattare och välutbildade tjänstemän. Det ser sämre ut på nationell politisk nivå. Det är av största vikt att våra politiska företrädare ser sin viktiga roll, och arbetar för en strikt lagstiftning mot tobak enligt tobakskonventionen och internationella förebilder. Vi ser att det når framgång i andra länder - det finns ingen anledning att Sverige ska vara något annat än i framkant!

Källa: www.tobaksfakta.se

Annika Larsson, Region Östergötland

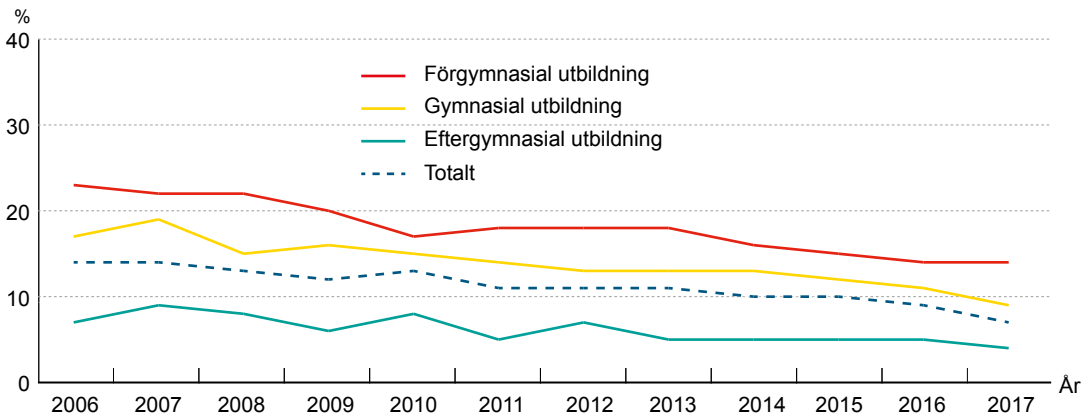
Preventionsarbete inom regionen

Annika Larsson – Preventionsarbete inom regionen. Vilka konsekvenser kan vi se av tobaksanvändning (generellt) med socioekonomiska skador, sjukdomar med mera.

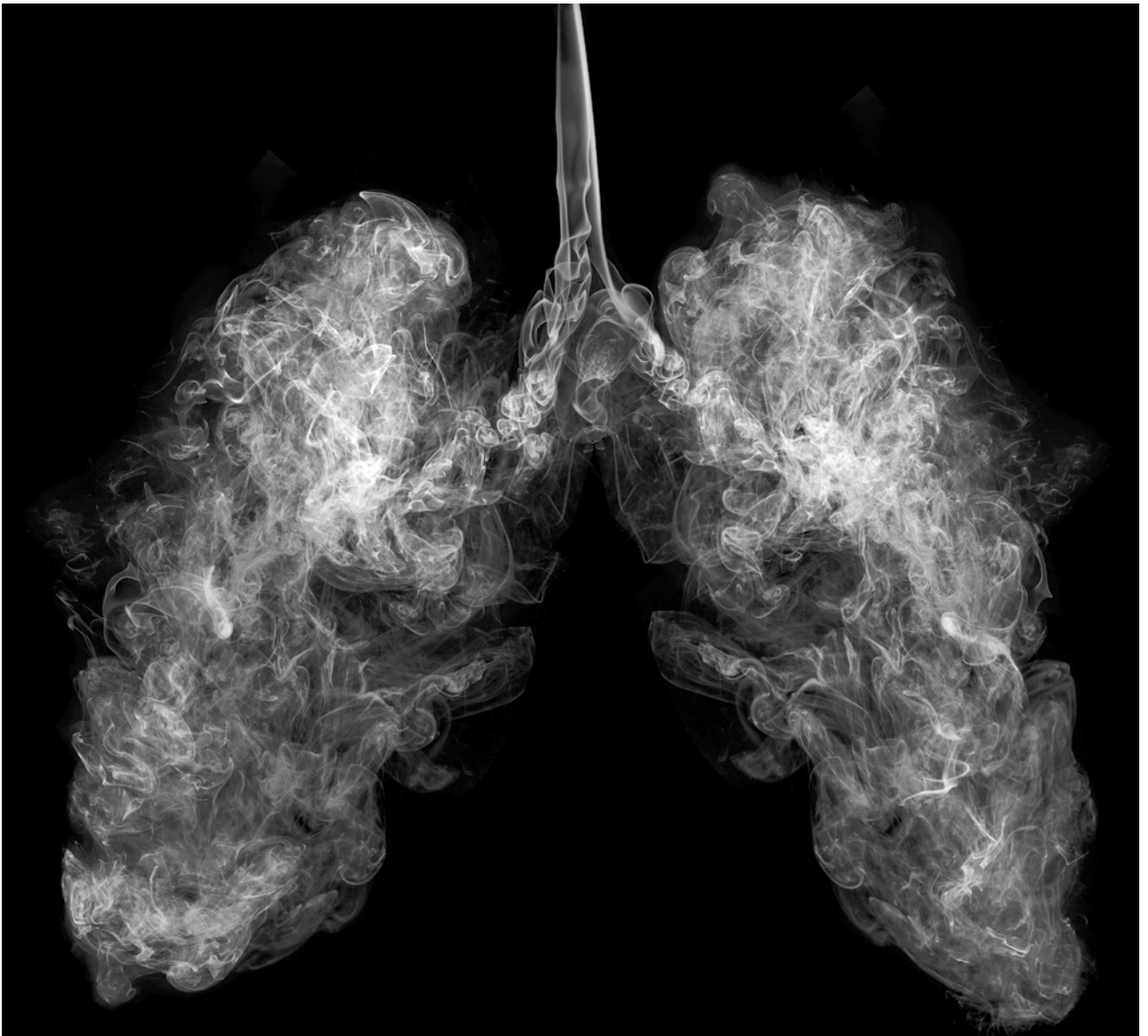
Rökning är en av de skadligaste levnadsvanorna. Rökare har, i genomsnitt, 10 år kortare livslängd än icke rökare. Tobaksrökning är fortfarande västvärldens enskilt största förebyggbara folkhälsoproblem och beskrivs av Världshälsoorganisationen (WHO) som en global epidemi, som årligen dödar 5,4 miljoner människor. Av dessa förväntas cirka 600 000 dö av passivrökning. (Källa:

WHO global report on trends in prevalence of tobacco smoking 2015) I Sverige dör ca 12 000 personer i förtid varje år på grund av tobaksbruk. (Källa: Folkhälsomyndigheten, Folkhälsodata) Rökningen minskar i befolkningen totalt men vi ser skillnader mellan olika grupper. Nedanstående diagram visar på skillnaden i andelen rökare i grupper med olika utbildningsnivå.

Tobakskonsumtion: Röker dagligen (Andel och Totalt)



Källa: Nationella folkhälsoenkäten, Hälsa på lika villkor (HLV), Folkhälsomyndigheten



» Rökning orsakar mer än 80 procent av alla fall av lungcancer, som är den cancersjukdom som leder till flest dödsfall i Sverige. «

Rökning medför en kraftigt förhöjd risk för de flesta sjukdomar särskilt hjärt-kärlsjukdomar, cancer, obstruktiv luftvägssjukdom, reumatisk ledsjukdom, försämringar i sinnesorganen, depression och stress. Rökning är en av de starkaste riskfaktorerna för hjärtinfarkt och orsakar mer än 80 procent av alla fall av lungcancer, som är den cancer-sjukdom som leder till flest dödsfall i Sverige. (Källa: Holm Ivarsson, Hjalmarsson, Pantzar Stödja patienter att sluta röka och snusa. Studentlitteratur. Lund 2012.)

Tobaksförebyggande arbete

Tobaken skadar inte enbart hälsan, dess produktion och industri bidrar till såväl miljö som samhällsskador och hindrar social, ekonomisk och miljömässig hållbar utveckling i världen. För att minska hälsoklyftorna i samhället måste samverkan ske mellan flera aktörer. Det tobaksförebyggande arbetet går i linje med arbetet för att uppfylla hållbarhetsmålen och Agenda 2030 som innehåller mål inom alla tre hållbarhetsdimensionerna. Det behövs ett krafttag med ett brett och långsiktigt arbete i tobaksfrågorna. Det är därför viktigt att fortsätta det hälsofrämjande och tobakspreventiva arbetet så att ingen börjar använda tobak och att erbjuda stöd till den som vill sluta.

Tobacco Endgame – Rökfritt Sverige 2025

Tobacco Endgame är ett opinionsbildningsprojekt som syftar till en utfasning av rökningen bland befolkningen till mindre än 5 procent till år 2025. Ett sätt att göra detta är att implementera ramkonventionen. Region Östergötland ställde sig bakom Tobacco Endgame i juni 2016 genom ett beslut i regionfullmäktige.(19)

Det strategiska ANDT- arbetet i Östergötland

En regional strategi för ANDT-arbetet är framtagen i Östergötland för 2016-2020, på uppdrag av det regionala ANDT-rådet som leds av Landshövdingen. Strategin utgår från den nationella ANDT-strategin. I den regionala strategin lyfts olika regionala insatser inom respektive målområde t. ex. ”Samverkan för att kunna främja, förebygga, upptäcka och tidigt åtgärda skadliga levnadsvanor.” (Källa: Regional strategi för ANDT arbetet i Östergötlands län 2016-2020 <http://www.lansstyrelsen.se/Ostergotland/SiteCollectionDocuments/Sv/manniska-och-samhalle/folkhalsa/Regional%20ANDT-strategi%202016-2020.pdf>)

Riktlinjer för en tobaksfri hälso- och sjukvård gäller tom 2020-01-01

Målgrupp är medarbetare inom hälso- och sjukvården inklusive privata aktörer/vårdgivare samt entreprenörer, patienter och besökare. Riktlinjen omfattar alla produkter som innehåller tobak.

Rökfria hälso- och sjukvårdsmiljöer, både inomhus- och utomhus fr.o.m. 1 januari 2016. Inga tobaksprodukter säljs i hälso- och sjukvårdens lokaler.

Patientmöten är tobaksfria (rök- och snus-fria). Där det är relevant, utifrån patientens situation, ställs frågor om tobaksvanor vid patientmötet. Tobaksbruk, erbjudet stöd, rådgivningsnivå (åtgärdskod) samt uppföljning ska journalföras.

Tobaksavvänjningsstöd erbjuds och stödet följs upp. Nikotinläkemedel erbjuds kostnadsfritt vid sjukhusvård. (Källa: <http://lisa.lio.se/>)



Foto: Shutterstock

» Vid rekrytering och introduktion av chefer och medarbetare framgår att hälso- och sjukvården är tobaksfri. «

Startsida/PM-medicinska-o-vardadm/
PM-dokument/Centrum-for-Halso--och-
Vardutveckling/Riktlinje-for-tobaksfritt-
landsting/)

Hälso- och sjukvården är en rökfri arbetsplats:

Medarbetare som vill bli tobaksfria erbjuds
avvänjningsstöd i hälso- och sjukvårdens regi.

Medarbetare som väljer att röka stämplat
ut, byter till privata kläder och röker utanför
hälso- sjukvårdens område.

Chefer ansvarar för att ta upp avvikelser från

riktlinjen med sina medarbetare.

Vid rekrytering och introduktion av chefer
och medarbetare framgår att hälso- och
sjukvården är tobaksfri.

Tobaksvanor tas upp i utvecklingssamtalen
mellan chef och medarbetare.

Tobaksavvänjning

Regionen erbjuder både via folktandvården
och primärvården rökavvänjning som ges av
diplomerade rökavvänjare.



» Insatser för att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk utgör grunden för det hälsofrämjande och förebyggande ANDT-arbetet. «

Petra Isaksson, ANDT-samordnare i Norrköpings kommun

Lokalt förebyggande arbete

Inledning/bakgrund

Det förebyggande arbetet inom ANDT-området är stort och brett, det finns ”hur mycket som helst” att göra och många aktörer på olika nivåer är inblandade. Arbetet kan se olika ut i olika kommuner och landsdelar och resultatet motsvarar inte alltid förväntningar och intentioner, ibland kan insatserna till och med visa sig vara kontraproduktiva. Historiskt sett har det förebyggande arbetet i skolan mer riktats mot alkohol och narkotika än tobak och man kanske inte har sett sambanden.

Regeringens ANDT-strategi pekar ut riktningen och är ett stöd i arbetet. Insatser för att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk utgör grunden för det hälsofrämjande och förebyggande ANDT-arbetet.

Strategins övergripande mål:

”Ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk”

Under det övergripande målet finns sex

delmål och till dem kopplas olika insatsområden. Som exempel kan vi titta på mål 2: ”Antalet barn och unga som börjar använda narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol ska successivt minska”.

Insatsområden som beskrivs under detta mål:

- Reglering och tillsyn för att begränsa marknadsföring och exponering av alkohol och tobak
- En hälsofrämjande skola utifrån elevers olika förutsättningar och behov.
- Effektivt arbete mot langning av alkohol och tobak.
- Spridning och tillämpning av ett kunskapsbaserat cannabisförebyggande arbete.

Strategin tydliggör att det förebyggande arbetet måste utföras av flera aktörer och på flera nivåer. Genom strategin ökar förutsättningarna för ett strukturerat arbete med insatser som kompletterar varandra, vilket i sin tur ökar sannolikheten till måluppfyllelse. Exempel på arbetet i en kommun i Östergötland kopplat till mål 2

- Kommunens alkoholinspektörer gör regelbunden tillsyn, ibland tillsammans

med polisen, för att kontrollera att lagen gällande marknadsföring och exponering av alkohol och tobak efterlevs.

- Kommunens skolor får stöd och hjälp, bland annat genom utbildningsinsatser till personal, för att kunna utföra sitt uppdrag gällande att vara ”en hälso-främjande skola”.
- Länets kommuner samverkar i det ANDT-förebyggande arbetet och samordnar insatser mot langning av i första hand alkohol.
- Personal inom skola och fritidssektorn erbjuds länsövergripande utbildningar och stöd i alkohol- narkotika- och tobaksförebyggande arbete.

Länsövergripande utbildningar

Östergötland består av tretton kommuner av varierande storlek. Kommunerna samverkar i att arrangera och genomföra utbildningar inom ANDT-området med målet att på detta sätt öka kvalité och måluppfyllelse. Det bidrar till att deltagare från alla kommuner får samma kunskap och ökar möjligheterna till erfarenhetsutbyte och samverkan i nästa led.

ANDT-frågorna hänger till stor del ihop, inte minst när det gäller tobak och cannabis, vilket tydliggörs i utbildningsinsatserna. Här följer exempel på två av utbildningsinsatserna som samordnas och genomförs med gemensamma insatser i länet.

Att möta ungdomar – lär dig mer om ANDT

Vad

Utbildning med fokus på narkotikafrågor. Tar upp det aktuella läget när det gäller ANDT bland ungdomar, samtalsmetodik och belyser myndighetsperspektivet.

Till vilka

Yrkesverksamma som möter ungdomar inom skola, fritid och boende.

Mål

Förhöjd kunskapsnivå och beredskap för att hantera narkotikafrågor i vardagen.

Hur och när

Utbildningen ges på tre platser i länet och består av ett tillfälle på ca 5 timmar.

Östgötapiloten

Vad

En utbildning i ANDT-förebyggande arbete, med cannabis i fokus.

Till vilka

För skolpersonal i högstadiet och gymnasiet, i första hand pedagoger.

Mål

Ökad kunskap, förbättrade arbetssätt och verktyg för pedagoger att använda i ANDT-undervisningen. Efter utbildningen kan deltagarna driva och stödja det ANDT-förebyggande arbetet i skolans verksamhet.

Hur och när

Tre tillfällen á 3,5 timmar med ca tre veckors mellanrum under en termin.

Reflektion

Det ANDT-förebyggande arbetet är som nämndes inledningsvis ”stort och brett” med många aktörer på olika arenor och nivåer. Detta är nödvändigt för att vara effektivt, och för att kunna förstärka och komplettera insatser och inte arbeta i ”stuprör” behöver vi ha kunskap om varandras olika uppdrag och möjligheter.

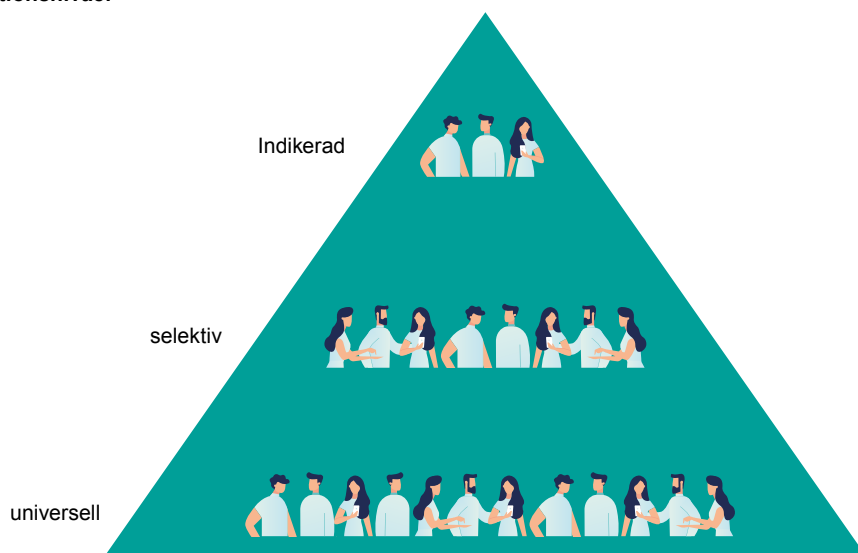
På en skola arbetar man företrädesvis med universella insatser där man riktar sig till alla elever (och vårdnadshavare), medan selektiv och indikerad prevention i större utsträckning kommer in under vård och behandling.

Preventionsnivåer

ANDT-strategin hjälper oss att se helheten och att kunna avgränsa uppdraget. Samverkan mellan kommunerna bidrar till ”att göra verkstad”; att göra rätt saker riktat till rätt målgrupp och vid rätt tillfälle, och det bidrar också till ökade möjligheter till utveckling av arbetssätt och metoder.

Ett gemensamt förhållningssätt och policyarbete på en skola är viktiga grundstenar som kan leda till att man väljer en metod i det ANDT-förebyggande arbetet. Arbetet för en tobaksfri skoltid (som har ett eget kapitel i handboken), och hur man arbetar med ANDT-frågorna ämnesintegrerat och över tid är exempel på detta.

Preventionsnivåer



Niklas Odén, Fristående sakkunnig ANDT

Non smoking generation

Varför ska vi arbeta för en tobaksfri skoltid?

Nästan alla som börjar röka eller snusa gör det före de har fyllt 20 år. Över 90% av alla tobaksdebuter sker före 18-års ålder. Man kan säga att fönstret mot ett eventuellt tobaksbruk står öppet under en ganska kort tid i livet. Under tonåren. Om man inte börjar röka eller snusa då, kommer man troligtvis aldrig att börja.

Våra barn och unga behöver vuxnas stöd för att stå emot tobak. De behöver hjälp att hålla fönstret stängt. Föräldrar är de som kan göra allra mest för att stödja sitt barn att förbli tobaksfri. Ett tydligt föräldra-nej gällande tobak är den starkaste påverkansfaktorn. Men därefter har det visat sig att skolan har en viktig roll när det gäller barns och ungas förhållande till tobak.

Barn och unga befinner sig en stor del av sin vakna tid i skolan. Skolan är en plats och tid där man stöts och blöts med jämnåriga kamrater. Värderingar, normer, livsstilar och levnadsvanor utvecklas och påverkas, man formas som person. Därför har det som är norm i skolan och i det sociala samspelet mellan elever och mellan elever och de vuxna på skolan stor betydelse.

När det gäller tobak så brukar man säga att det är smittsamt. I de skolor där tobaksbruk är vanligt förekommande (norm), tobaksprodukter synliggörs öppet samt man har ett passivt eller i värsta fall accepterande förhållningssätt gentemot tobaksbruk bland eleverna – där börjar fler elever bruka tobak. Fler smittas.

Däremot i de skolor där man har ett aktivt förhållningssätt och arbetar för att befria skolan som miljö och tid från tobak, bygger man ett skydd och stöd för sina elever. Färre börjar och skolan stödjer fler elever att förbli tobaksfria, till ett tobaksfritt liv. Skolan kan med andra ord göra stor skillnad.

Det här förhållningssättet, att arbeta för en tobaksfri skoltid, går väl ihop med skolans kärnuppdrag, att ge eleverna de bästa livsförutsättningarna. Kunskap, fostran och en trygg, stödjande och hälsofrämjande verksamhet, skolmiljö och tid är viktiga delar. Att arbeta för en skolmiljö och skoltid befriad från tobak ligger helt i linje med det. I det arbetet kan och ska alla delta - skolpersonal och elever - både de som inte brukar tobak och de som gör det. De senare (som brukar tobak) är mycket viktiga att få med i arbetet för en tobaksfri skoltid. När de avstår från att använda tobak under skoltid



» När det gäller tobak brukar man säga att det är smittsamt. I de skolor där man arbetar för att befria skolan som miljö och tid från tobak, bygger man ett skydd och stöd för sina elever. «

Guldvingen 2017
Tobaksfri skoltid

blir de ett stort stöd till sina tobaksfria skolkamrater. Om de kan engageras och förstå sin roll som viktiga aktörer i arbetet för att deras kamrater ska förbli tobaksfria blir det inte längre rebelliskt att röka eller snusa under skoltid, bara osolidariskt. Erfarenhet visar att de flesta tobaksbrukare brukar göra sitt bästa för att stödja arbetet för en tobaksfri skoltid när de bjuds in att delta och förstår frågan.

Framtagande av tobakspolicy och gemensam målbild

De flesta skolor i Sverige har idag någon form av tobakspolicy. Det förväntas man ha och kunna uppvisa vid förfrågan. Men handen på hjärtat hur väl känd och levande är er tobakspolicy? Är det ett engagerande och visionärt dokument som diskuteras, omsätts i praktiken och har betydelse för hur ni förhåller er till tobak? Eller ligger det mest och samlar damm?

En tobakspolicy som inte är känd, inte väcker engagemang och inte omsätts i handling i den dagliga verksamheten är naturligtvis meningslös. Forskning har visat att vad som kan beskrivas som en traditionell tobakspolicy, ofta i form av ordningsregler, inte har någon effekt gällande elevernas tobaksbruk. Så vill vi göra verklig skillnad behöver vi se över hur vi formulerar och använder vår tobakspolicy.

Från ordningsfråga till skyddsfråga

På många skolor idag så är tobak en ordningsfråga. Det handlar ofta om hur man ska upprätthålla det rökförbud som enligt lag gäller på skolans område. Skolpersonal blir någon form av rökpolicer som jagar rökande elever och ibland även personal för att få dem att låta bli att röka på skolans område. Ett

arbete som varken är speciellt motiverande eller framgångsrikt. Skapar mest konflikter.

Det första som därför måste göras är en mental förflyttning. Det är centralt för det tobaksförebyggande arbetet att tobaksbruk i skolan definieras som en skyddsfråga istället för en ordningsfråga. Fokus flyttas då från de tobaksbrukande eleverna till den överväldigande majoritet elever som är tobaksfria och som vi vill ska förbli det. Nästan alla som börjar på en högstadieskola i Sverige idag är tobaksfria. Minst 8 av 10 som börjar på gymnasiet är tobaksfria. Frågan bör alltså inte vara: "Hur ska vi få de fåtal elever som använder tobak att sluta?" De relevanta frågorna är istället:

- Hur kan vi utveckla vår skola till en skyddande och stödjande miljö så att färre börjar?
- Vad kan vi göra för att skolan ska vara ett stöd till våra tobaksfria elever så att de kan förbli tobaksfria under de år de går i vår skola?
- Hur undviker vi att skolan blir en miljö, och skoltiden en period, som skapar tobaksbrukare?
- Vad kan vi göra för att skolan inte ska fungera som en plats för tillvänjning, vara en "smithärd", när det gäller tobaksbruk?

Och svaret är att skolan ska sträva efter att vara en miljö och tid där tobaksprodukter i allt mindre utsträckning brukas och synliggörs. Den långsiktiga målsättningen bör vara att våra barn och unga ska erbjudas en skoltid helt befriad från tobak.

Att förstå, komma överens och bli engagerad

En förutsättning för att arbetet för en tobaksfri skoltid ska bli framgångsrikt är att personal och elever på skolan förstår, är

överens om och känner engagemang för det tobaksförebyggande arbetet på skolan. Vad det är som ska göras? Varför vi ska göra det? Och slutligen vad det är vi vill uppnå? Det här behöver vi reflektera över och diskutera. Såväl kollegor emellan som med eleverna. En välformulerad tobakspolicy är ett mycket bra verktyg och underlag för dessa diskussioner och överenskommelser.

Innehåll och formuleringar i tobakspolicyn

Tobakspolicyn ska vara utgångspunkten för skolans tobaksförebyggande arbete. En ledstång att hålla i när vi bygger ett gemensamt förhållningssätt och en engagerande målbild att arbeta mot. Texten ska vara kort, tydlig och engagerande. Det underlättar att kommunicera och förankra policyn.

Tobakspolicyn ska i första hand svara på två frågor:

1. Fråga: Vad är det vi gör?

Svar: vi arbetar för en tobaksfri skoltid.

2. Fråga: Varför gör vi det?

Svar: för att stödja våra elever att förbli tobaksfria.

De här två svaren är huvudkomponenterna och grundstenarna i arbetet för tobaksfri skoltid. När målbilden "huvudfokus är att stödja de tobaksfria eleverna att förbli tobaksfria" är klar, brukar det inte vara så svårt att skapa engagemang för arbetet. Det är ett mål som all personal och alla elever kan ställa sig bakom och tillsammans verka för.

Utöver svaren på frågorna ovan kan vi lägga till lite kortfattad förklarande text om vi vill. Men håll det kortfattat.

Policy, vision eller förhållningssätt?

Som ni märker så har vi förflyttat frågan om tobak i skolan från att handla om att se till att regler och förbud efterlevs (ordningsfråga) till att handla om hur skolan kan arbeta för en hälsofrämjande, stödjande och skyddande tobaksfri skoltid (skyddsfråga). Ett salutogent och främjande perspektiv. Vi arbetar mot målbilden tobaksfri skoltid. Så vad ska vi då lämpligen kalla vårt dokument så att tankarna leds rätt? Tobakspolicy, vår vision för en tobaksfri skoltid eller vårt förhållningssätt till tobak? Ta det som ni känner passar bäst och som väcker positiva associationer. Vad dokumentet i slutändan heter är inte det viktiga utan att det är ett levande och engagerande dokument med stark förankring i personalens och elevernas medvetande samt att det synliggörs och genomförs i den dagliga verksamheten.

Förankring av tobaksfri skoltid

Det finns alltid en risk för att ett arbete som det här hamnar på en grupp av medarbetare eller i värsta fall bara en person. Det blir tobaksgruppens eller skolsköterskans uppgift. Ett sådant upplägg kommer inte att nå framgång. Arbetet för en tobaksfri skoltid kräver bred kännedom och uppslutning såväl hos personal som hos elever. Alla bär ett ansvar för arbetet och att ställa sig bakom och agera i enlighet med skolans förhållningssätt till tobak. Tobakspolicyn behöver därför förankras hos såväl personal som elever så att den kan bli en naturlig del av skolans värdegrund och verksamhet. Strukturer och rutiner för genomförandet måste tas fram för att policyn ska kunna kommuniceras och omsättas i handling.

Förankring skolans personal

Vid framtagande av tobakspolicyn låt personalgruppen vara med och diskutera innehåll och formuleringar. Var noga med att skapa förståelse för den mentala flyttningen av tobaksfrågan från ordningsfråga till skyddsfråga. När policyn är klar använd den som underlag för gemensam reflektion, diskussion och samsyn. Låt personalen samtala i smågrupper på ett APT, exempelvis i respektive arbetslag. Dela ut policyn tillsammans med några diskussionsfrågor. Förslag på frågor kan vara:

- Vad tycker vi om policyn? Bra? Dåligt? Engagerande? Jobbigt? Känns det som en naturlig del av vårt uppdrag och i vår verksamhet?
- Vilka svårigheter ser vi framför oss med arbetet för en tobaksfri skoltid? Hur kan vi hantera dessa?
- Vilka fördelar ser vi med arbetet för en tobaksfri skoltid? Har vi några förslag på insatser?

Det är viktigt att hålla diskussionen levande, så det kan vara läge att någon gång per termin ta upp policyn och det pågående arbetet för en tobaksfri skoltid till diskussion i personalgruppen. Och då ta upp frågor som:

- Hur går vårt arbete för en tobaksfri skoltid?
- Är vårt förhållningssätt känt bland personal och elever? Efterlevs det?
- Behöver vi lyfta frågan på något sätt?
- Vad har vi för insatser inplanerade för att stärka arbetet?

Vid läsårets slut bör arbetet utvärderas och planering för kommande läsår ske.

Vid terminsstart kan det vara läge att lyfta frågan lite extra. Nyanställda behöver en särskild genomgång av policy och förhållningssätt.

Förankring eleverna

Arbetet för en tobaksfri skoltid är inte bara ett ansvar för personalen utan här måste även eleverna vara delaktiga. Utan elevernas delaktighet kommer vi inte nå någon framgång. De måste förstå och känna att det är ett gemensamt ansvar – elever och personal – att verka för en tobaksfri skoltid. För att elevernas engagemang ska väckas så måste även de förstå vad arbetet syftar till och varför det ska genomföras. Därför måste vi lägga kraft och tid på att förankra idén om tobaksfri skoltid även hos eleverna. Att det handlar om omtanke, att det handlar om att stödja så många som möjligt av eleverna att förbli tobaksfria. Att alla har ett ansvar och kan hjälpa till – inte minst den som brukar tobak själv. Den personen är ju extra viktig.

Klassföreståndare eller mentor kan presentera och dela ut policyn i sin klass. Eleverna kan sedan utifrån några förberedda frågor diskutera policyn i smågrupper:

- Vad tycker ni om det här – bra eller dåligt?
- Vilka svårigheter ser ni med arbetet för en tobaksfri skoltid?
- Vilka fördelar ser ni med arbetet för en tobaksfri skoltid?
- På vilket sätt kan ni elever vara delaktiga och bidra i arbetet för en tobaksfri skoltid? Vad vill ni göra?

Avsluta med en storgruppsdiskussion där grupperna får presentera sina svar och förslag. Alternativt att grupperna får dokumentera sina svar och att mentor samlar in dessa efter diskussionen. På så sätt kan mentor stämma av stämningen och förståelsen för frågan i sin klass. Vilket ger besked om hur man kan arbeta vidare med frågan i klassen.

Förankring föräldrar

Presentera skolans tobakspolicy och arbete för en tobaksfri skoltid vid ett föräldramöte. Be om föräldrarnas stöd för arbetet för en tobaksfri skoltid. Många av föräldrarna kommer då gå hem till sina barn och säga – Vad bra att skolan försöker bli helt tobaksfri. För jag vill ju inte att du ska börja röka eller snusa. Vi har då fått till en ”dubbelvaccinering” - både skolan och föräldern hjälper då barnet att hålla fönstret mot tobaken stängt. Vilket ger ett starkt skydd.

Förstärkande aktiviteter och verktyg

Det är viktigt att arbetet för en tobaksfri skoltid inte blir något som ska läggas utöver ordinarie verksamhet. För då riskerar det att prioriteras bort på grund av tidsbrist. Eller att man helt enkelt inte orkar ta tag i det också. Därför ska det integreras i skolans ordinarie verksamhet. Använd redan befintliga arenor och aktiviteter som föräldramöten, utvecklingssamtal och hälsosamtal för att kort lyfta frågan om tobak och ert arbete för en tobaksfri skoltid. Skolan ska enligt läro- och kursplaner undervisa om ANDT (Alkohol, Narkotika, Dopning och Tobak). Låt eleverna i undervisningen undersöka tobaksbolagens arbete för att locka in nya brukare i beroende. Tobakens miljöpåverkan från planta till

färd. Tobakens globala konsekvenser som barnarbete, utsugning av utvecklingsländer och sjukdom och dödsfall för miljontals människor i hela världen. Låt eleverna sedan presentera sina arbeten för sina föräldrar och andra elever. Knyt deras arbete till skolans arbete för en tobaksfri skoltid. Med dessa förstärkande aktiviteter och verktyg håller vi arbetet för en tobaksfri skoltid levande och som en integrerad del av skolans ordinarie verksamhet.

» Det är viktigt att arbetet för en tobaksfri skoltid integreras i skolans ordinarie verksamhet «

Vill du få ytterligare stöd och läsa mer om framtagande av tobakspolicy och arbete för en tobaksfri skoltid – Läs A Non Smoking Generations handledningsmaterial – Tobaksfri skoltid NU!

Trond Reimers, Miljöskyddshandläggare, Grums kommun

Rökfria miljöer

Det har länge varit känt att tobak kan vara skadligt för människan. År 1964 fastslogs sambanden mellan tobaksrökning och lungcancer. Det dröjde dock fram till 1993 innan Sverige hade en speciallagstiftning gällande tobak. Syftet med tobakslagen är att skydda mot de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök.

Tillsynen är en viktig del av det förebyggande arbetet. För att tillsynen ska fungera bra behövs ett strukturerat arbete där sanktioner används när det är befogat. Lagstiftningen på tobaksområdet innehåller en egen del som handlar om tillsyn. Där definieras hur ansvaret för olika områden är fördelat mellan myndigheterna. Den omedelbara tillsynen över rökfria miljöer utövas av kommunerna.

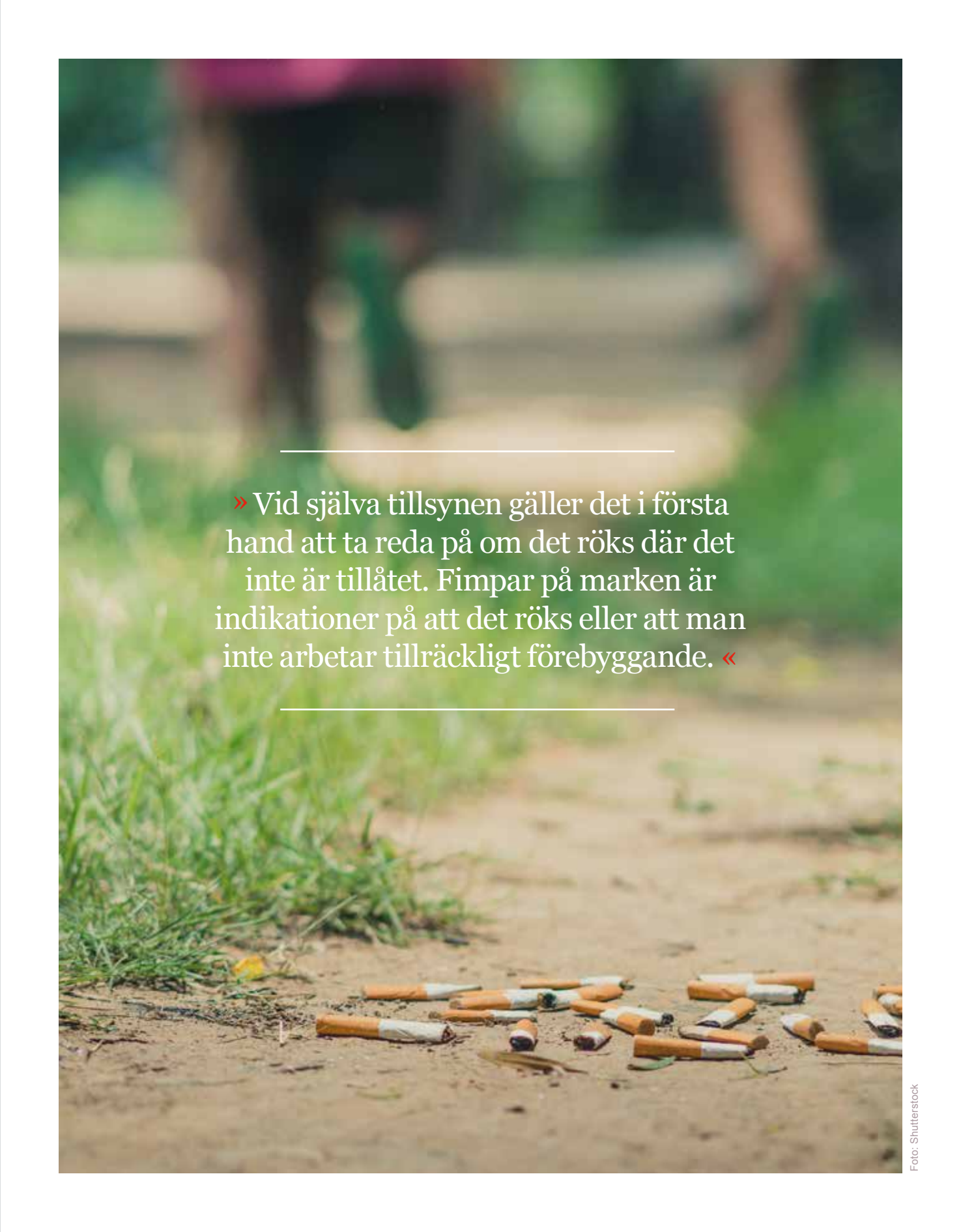
I förarbetena till lagstiftningen står det bland annat: "Den omedelbara tillsynen innefattar det direkta ansvaret för att lagens regler efterlevs. Tillsynen skall bl.a. utövas genom inspektioner av de rökfria miljöerna. De lokala tillsynsmyndigheterna har möjlighet att utfärda förbud eller förelägganden i de enskilda ärendena." (Prop. 92/93:185 s42). Ansvaret för den lokala tillsynen vilar alltså på kommunerna. Det är också där kunskapen om lokala förutsättningar är störst.

Tillsyn i praktiken

Som tillsynsmyndighet är det viktigt att arbeta systematiskt och följa gällande författningar. En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Åtgärder får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Grunderna består alltså av legalitet, objektivitet och proportionalitet. Utöver detta ska handläggningen av ärenden vara så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Förbereda

Tillsynen kan delas in i tre faser, förberedelse, genomförande och utvärdering. I förberedelsefasen görs en bedömning av tillsynsbehovet. Det är mest effektivt att göra tillsyn där det ger störst nytta. Exempel på information som kan användas i utvärderingen är klagomål, tidigare erfarenheter och information från andra aktörer som till exempel länsstyrelsen och folkhälsomyndigheten. Genom att göra tillsyn där problemen är störst begränsas skadorna och olägenheterna från tobak mest. En annan inte obetydande effekt är att andra verksamheter får en bild av vad som gäller



» Vid själva tillsynen gäller det i första hand att ta reda på om det röks där det inte är tillåtet. Fimpar på marken är indikationer på att det röks eller att man inte arbetar tillräckligt förebyggande. «

angående rökfria miljöer.

I förberedelserna ingår också att ta ställning till vilken tillsynsmetod som ska användas. Vid ett första besök är en oanmäld inspektion att föredra. Vid uppföljande tillsyn kan en i förväg aviserad revision vara en lämplig metod. Vid en revision granskas rutiner och dokumentation. Det är även möjligt att använda båda metoderna vid samma tillfälle. I så fall bör inspektionen utföras innan revisionen. Fördelar med oanmälda inspektioner kan vara överraskningseffekten, att de kan ge en bättre eller sannare bild av hur det verkligen ser ut på en verksamhet eller att man får ta del av verksamhetens vardag och inte någon tillrättalagd bild. Fördelar med föranmälda inspektioner/revisioner kan vara att man då kan säkerställa att man får prata med rätt personer och att dessa har avsatt tid för inspektionen, att verksamhetsutövaren har hunnit ta fram relevant och nödvändig dokumentation, att man kan förbereda sig själv bättre och att verksamhetsutövaren kan förbereda sig bättre.

Genomföra

Målet med tillsynen är att åstadkomma största möjliga lagefterlevnad och samhällsnytta. Att tillsyna en skolgård när det inte förekommer någon verksamhet är inte ändamålsenligt. Vill man få en korrekt uppfattning av situationen är det bra om kontroller görs när sannolikheten för att någon röker är störst. Det kan vara under raster, då kanske i första hand lunchrasten, eller på morgonen när skoldagen börjar. Om lokalerna används till annat än undervisning till exempel på kvällstid kan det vara befogat att göra tillsyn även då.

När det gäller rökfria miljöer är lagstiftningen tydlig i vissa avseenden, men många tycker ändå den är otydlig och svår att tolka. Det råder inga tveksamheter om att rökning är förbjuden i vissa lokaler samt på vissa områden utomhus. Vid själva tillsynen gäller det i första hand att ta reda på om det röks där det inte är tillåtet. Om rökning ses vid en inspektion är det viktigt att notera var rökningen sker. Om platsen uppenbart uppfattas som att den omfattas av rökförbudet har myndigheten ett ansvar för att vidta åtgärder som gör att lagens regler efterlevs.

» Vid ett första besök är en oanmäld inspektion att föredra. Vill man få en korrekt uppfattning av situationen är det bra att kontroller görs när sannolikheten för att någon röker är som störst. «

Ibland kan det vara svårt att avgöra om ett område utomhus omfattas av rökförbudet. Lydelsen i lagen "samt på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem" ger ingen exakt avgränsning.

Förarbetena ger lite mer vägledning om vad som menas. På sida 26 i Prop 1993/94:98 står det "Bestämmelsen innebär bl.a. att s.k. rökrutor inte får förekomma. Med skolgårdar avses här gårdar i anslutning till grund- eller gymnasieskolor. Med områden utomhus vid förskolor och fritidshem avses motsvarande områden vid daghem, fritidshem och liknande inrättning för barnomsorg. Det krävs alltså att ett område - till följd av inhägnad eller liknande - klart uppfattas som hörande till en skola eller till en inrättning för barnomsorg." I slutändan blir det upp till varje handläggare att avgöra om ett område klart uppfattas som att det hör till en skola eller förskola. Det är dock viktigt att ha i åtanke vad som står i tobakslagens portalparagraf. Lagen om tobak och liknande produkter är en skyddslagstiftning vars syfte är att skydda mot de hälso-risker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök.

Förutom att titta efter om rökning förekommer eller om det finns rökrutor kan det vara befogat att anteckna andra observationer som görs vid tillsynen. Olämpligt placerade askkoppar eller fimpas på marken är indikationer på att det röks eller att man inte arbetar tillräckligt förebyggande. Tydliga avgränsningar av de rökfria områdena till exempel med skyltning gör det enklare för alla att förstå var rökförbud råder. Det kan också vara relevant att undersöka om det finns personal som övervakar de rökfria områdena.

Utvärdera

När tillsynen väl är genomförd kvarstår utvärderingen. Den information som kommer fram under själva tillsynsbesöket går igenom och en bedömning görs. Ibland är bedömningen enkel, men det är ofta under

utvärderingen som myndighetsutövningen blir satt på prov. Nu ska det avgöras om verksamheten uppfyller lagkraven eller om det finns avvikelser. Bedömningar av olika slag måste göras. Om det inte är helt uppenbart i lagtexten måste det göras en tolkning.

I detta arbete är det lämpligt att söka information i förarbeten, förordningar och praxis. På www.riksdagen.se går det att hitta gällande författningar. En annan, kanske enklare sida är www.notisum.se. Där kan du hitta historik och förarbeten ofta med direktlänkar. En stor fördel med digitala dokument är att det går att söka efter ord i dokumenten. Det är ett effektivt sätt att hitta just det som efterfrågas. När det gäller gamla dokument är de tyvärr ofta i ett format som inte är sökbart. Riksdagen har dock väldigt ofta skrivit av originalet och lagt ut texten på hemsidan. Det ser inte alltid så bra ut, men det är enkelt att söka och få fram det som behövs.

Praxis går att hitta genom att söka på internet. Tyvärr är det inte så många domar som publiceras helt öppet. Däremot finns fler rättsdatabaser som tillhandahåller domar och annan nyttig information för tillsynsmyndigheter. Några exempel på rättsdatabaser är www.infosoc.se och www.jpinfo.net.se. Båda är anpassade för myndigheter på kommunal nivå.

Återkoppling

En viktig del av tillsynsarbetet är återkopplingen till verksamheten. I förvaltningslagen står det klart och tydligt: "Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet."

För att kontakterna med verksamheterna ska bli så smidig och enkel som möjligt är det lämpligt att alltid skicka en rapport efter ett tillsynsbesök. Syftet med rapporten är att informera om observationer som ligger till grund för ett kommande beslut. I rapporten bör myndigheten redovisa de brister som upptäckts vid besöket. I detta läget är det viktigt att vara tydlig, inte ställa några krav eller antyda några förväntningar. Vill man att något ska göras så görs det i form av förelägganden eller förbud.

Regeringsrätten har i det välkända Oliv-oljefallet redovisat för hur myndigheter ska arbeta. Livsmedelsverkets skrivelse uppfattades som ett krav och bedömdes som ett föreläggande. "Genom det sätt på vilket det utformats är det ägnat att uppfattas som "bindande" med följd att det ändå kan få verkan enligt sitt innehåll." (RÅ 2004:8)

Förelägganden

När en myndighet vill att något ska göras ska detta ske genom ett föreläggande eller förbud. Ett föreläggande/förbud kan överklagas och det gör att handläggningen av ärendet blir rättssäker. Ett föreläggande är alltså ingen bestraffning. Innan ett beslut om föreläggande eller förbud måste vissa saker klargöras. Finns det lagstöd för ett föreläggande/förbud? Vem har befogenhet att fatta beslutet? Vem ska föreläggandet riktas mot? Finns det krav på utformningen?

Lagstöd

I lagstiftningen framgår det att en kommunal tillsynsmyndighet i sin tillsynsverksamhet får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska

följas. I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite. När det gäller rökfria miljöer finns det alltså lagstöd för att utfärda förelägganden och förbud.

Tillsynsmyndigheten får förelägga om det som behövs för att lagen ska följas. Det är fullt möjligt att förelägga om saker som inte står angivet i lagtexten. Ett exempel kan vara att förelägga om avgränsningar som gör det möjligt att bedöma vad som är skolgård. Det kan göras i form av inhägnad eller skyltning. När det föreläggs om saker som inte står i författningarna är motiveringen extra viktig. De krav som ställs ska leda till ett önskat resultat.

I första hand används författningstext i motiveringen vid förelägganden och förbud. Om det inte är tillräckligt tydligt i lagtexten kan det vara klokt att söka i andra rättskällor. Förutom författningstext ingår förarbeten, rättspraxis och övrig litteratur i rättskällorna.

Befogenhet

Det förra avsnittet handlade om lagstöd. Det är alltså klart att en kommunal tillsynsmyndighet får använda förelägganden och förbud. Den kommunala tillsynsmyndigheten är den nämnd som fullmäktige har delegerat ansvaret till. Nämnden kan delegera befogenheten att fatta beslut på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Delegeringen kan se olika ut i kommunerna. Nämnden måste fatta ett beslut om hur delegeringen gjorts. Vanligen görs detta i form av en delegeringsordning. I den anges vem som får fatta beslut och i vilka ärenden beslut får fattas.



Foto: Shutterstock

» Efter tillsynen skickas en rapport till verksamheten, vars syfte är att informera om obeservationer som ligger till grund för ett kommande beslut. «

Vem

Vid myndighetsutövning är det avgörande att veta vem som är ansvarig. När det gäller rökfria miljöer är det den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över en lokal, ett annat utrymme eller ett område utomhus som omfattas av någon av bestämmelserna om rökfria miljöer som svarar för att bestämmelserna följs. På en skolgård kan det till exempel vara skolan, fastighetsägaren, en förening eller ett företag som är ansvarig. Om flera aktörer kan vara ansvariga är det klokt att rikta förelägganden mot den

som faktisk är ansvarig när överträdelser inträffar. Det kan också bli aktuellt att förelägga flera aktörer i samma ärende.

Utformning

Utformningen av ett beslut ska följa vissa grundläggande krav. Enligt språklagen är språket i förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. I offentlig verksamhet ska det vara vårdat, enkelt och begripligt. Det är viktigt att mottagaren begriper vad myndigheten menar. Institutionen för språk

och folkminnen ger i "Myndigheternas skrivregler" råd om hur texter kan göras lättlästa och tydliga. Skriften kan hämtas digitalt på deras hemsida.

Ett beslut består av följande delar: avsändare, adressat, datum, rubrik, ärendemening, tidsfrist, konsekvens, författningshänvisning, bakgrund, motivering, redogörelse för författningstext och besvärshänvisning. Alla delarna ska finnas med eftersom det är avgörande för att mottagaren och andra ska kunna förhålla sig till beslutet.

Motiveringen och besvärshänvisningen är särskilt viktiga då det ställs krav på detta i förvaltningslagen. Motiveringen ska vara så utformad att det är lätt att förstå hur myndigheten har kommit fram till sitt beslut. En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning. Skriftlighet och delgivning underlättar vidare handläggning om ett ärende överklagas.

Viten

Ibland kan det vara befogat att använda extra påtryckningar för att få en verksamhet att uppfylla ett föreläggande eller förbud. Det kan vara till exempel om det är brådskande eller om verksamheten till exempel bryter mot ett förbud som redan finns i tobakslagen. När en myndighet förenar ett beslut med ett vite är det ingen bestraffning utan en påtryckning. Om ett beslut vinner laga kraft och adressaten inte uppfyller kraven söker myndigheten hos domstol om att få

vitet utdömt. Det är alltså en domstol som fastställer utgången av ärendet.

När ett beslut förenas med vite är det viktigt att följa lagen om viten. Beslutet utformas i regel på samma sätt som ett vanligt föreläggande, men det krävs ytterligare klargöranden. Ett vitesföreläggande skall vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, skall det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden skall vidtas.

Vite får inte föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. När vite föreläggs, skall det fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitet skall fastställas till ett bestämt belopp. Om vite föreläggs flera personer gemensamt, skall ett särskilt belopp fastställas för var och en av dem.

Bilaga 1

Tillsynsprotokoll för tillsyn över rökförbud på skolgårdar

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/alkohol-narkotika-dopning-tobak-och-spel-andts/tobak/tobaksreglering/rokfria-miljoer/>

Bilaga 2

Lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter

www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/alkohol-narkotika-dopning-tobak-och-spel-andts/tobak/ny-lag-om-tobak-och-liknande-produkter/

Länsstyrelsen Östergötland
Östgötagatan 3
581 86 Linköping
Växel: 010-223 50 00
E-post: ostergotland@lansstyrelsen.se

lansstyrelsen.se/ostergotland

Länsstyrelsen är en statlig myndighet som finns nära människorna i varje län. Vi är en viktig länk mellan människor och kommuner å ena sidan och regering, riksdag och centrala myndigheter å den andra. Landshövdingen är chef för Länsstyrelsen och har i uppdrag att följa utvecklingen och informera regeringen om länets behov.



LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND