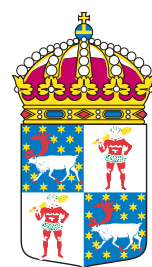




Tobakstillsyn i Norrbottens län 2009

Länsstyrelsens rapportserie nr17/2009



Länsstyrelsen
Norrbotten

Titel: Tobakstillsyn i Norrbottens län 2009.
Länsstyrelsens rapportserie nr 17/2009.

Författare: Sonja Mörtsell

Kontaktperson: Gun-Britt Lindström, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 971 86 Luleå.

Telefon: 0920-96000, fax 0920-22 84 11,

E-post: norrbotten@lansstyrelsen.se

Internet: www.lansstyrelsen.se/norrbotten

ISSN: 0283-9636

Tryck: Länsstyrelsen i Norrbottens län, Luleå, December 2009

Upplaga: 25 ex.

Förord

Länsstyrelserna har av Folkhälsoinstitutet fått en utökad roll på tobaksområdet under 2008 och från 2009 har Länsstyrelsen i Norrbottens län beviljats medel av Folkhälsoinstitutet för att fokusera på arbetet med tobakstillsyn. Som en inledning av det arbetet har en enkätundersökning gjorts för att kartlägga det faktiska arbetet med tobakstillsyn i våra kommuner.

Denna rapport grundar sig i huvudsak på den enkätundersökning som gjorts i Norrbottens län hösten 2009 samt på uppgifter från Folkhälsoinstitutets Länsrapport 2008

Rapporten har sammanställts av projektsamordnare Sonja Mörtzell.

Gun-Britt Lindström
Tf enhetschef

Innehåll	Sid
Inledning	3
Tillsynsmyndigheter och ansvarsfördelning	3
Länsstyrelsens tillsyn	4
Sammanfattning	5
Tillsyn	6
Arbete med tillsyn enligt tobakslagen i Norrbotten	7
Ansvarig nämnd för tobakstillsyn	7
Antal försäljningsställen av tobaksvaror	7
Plan för tillsynen	7
Innehåll i tillsynen	8
Tillsyn i olika miljöer	8
Rutiner vid tobakstillsyn	9
Nikotinläkemedel	9

Inledning

Statens folkhälsoinstitut är central tillsynsmyndighet för alkohol och tobak området och har ansvaret för att följa upp den nationella folkhälsopolitiken där alkohol, narkotika, doping och tobak är delområden.

Det övergripande nationella målet för folkhälsoarbetet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Det är särskilt viktigt att folkhälsan blir bättre för de grupper i befolkningen som har sämst hälsa (*Mål för folkhälsan* prop. 2002/2003:35). Ett av målområdena omfattar att begränsa alkoholkonsumtionens negativa effekter, minska tobaksbruket, hålla samhället fritt från narkotika och doping samt minska skadeverkningarna av överdrivet spelande.

För tobaksområdet finns mål och etappmål (prop. 2002/03:35). Målet är att minska tobaksbruket genom att;

- från 2014 ge barn en tobaksfri livsstart.
- till 2014 halvera antalet ungdomar under 18 år som börjar röka eller snusa.
- till 2014 halvera andelen rökare i de grupper som röker mest och att ingen ofrivilligt ska utsättas för rök i sin omgivning.

Tillsynen enligt tobakslagens bestämmelser om bland annat rökfria miljöer och handel med tobak bidrar till förverkligandet av dessa mål.

Tillsynsmyndigheter och ansvarsfördelning

Statens folkhälsoinstitut har ett samlat ansvar för att följa upp den nationella folkhälsopolitiken, för bland annat tobak. Institutet har enligt tobakslagen det centrala tillsynsansvaret för begränsning av rökning i vissa lokaler, handel med tobak, varningstexter, produktkontroll och uppgifter om kostnader för marknadsföring. Som en del av detta arbete samlar Folkhälsoinstitutet årligen in uppgifter från länsstyrelser och kommuner om tillsynsarbetet. Utifrån dessa uppgifter redovisas data om länsstyrelsernas och kommunernas verksamhet under 2008, och jämför då så är möjligt med föregående år.

Förutom Statens folkhälsoinstitut har även länsstyrelser och kommuner ett tillsynsansvar enligt tobakslagen. Länsstyrelsen ansvarar för den regionala tillsynen över kommunerna, vilket innefattar rådgivning, information, stöd och uppföljning. Kommunerna ansvarar för den omedelbara tillsynen av bestämmelserna om rökfria miljöer (utom arbetsplatser) och handeln med tobaksvaror. Bestämmelser om rökfria miljöer innefattar rökförbud i vissa lokaler, som lokaler för barn och ungdom samt skolgårdar och motsvarande områden utomhus. Rökförbud gäller även för restauranger och andra serveringsställen, hälso- och sjukvårdslokaler, allmänna färdmedel, offentliga lokaler och lokaler dit allmänheten har tillträde. Speciella bestämmelser gäller för serveringslokaler. Dessa ska vara rökfria, men det finns en möjlighet att inrätta särskilda rökrum där man inte serverar mat och dryck.

Länsstyrelsernas tillsyn enligt tobakslagen

Länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet av de delar av tobakslagen där kommunerna har den omedelbara tillsynen. Länsstyrelsens roll i tillsynen är att följa kommunernas verksamhet och bistå dem med information och råd. Länsstyrelsen ska även främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra. Den bör samordna, följa upp och utvärdera tillsynsarbetet. Länsstyrelsen har vidare motsvarande befogenheter som de kommunala tillsynsorganen, men innan länsstyrelsen träder in i kommunens ställe i tillsynen bör den kommunicera med kommunen. Länsstyrelsen bör ta reda på vilka åtgärder kommunen planerar eller vad som i övrigt ligger bakom kommunens ställningstagande. Kommunala beslut enligt tobakslagen kan överklagas till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Sammanfattning

Länsstyrelserna bedriver tillsyn regionalt och är den myndighet som har bäst möjlighet att följa hur kommunerna tillämpar tobakslagen. Genom råd och stöd kan länsstyrelserna också påverka hur kommunerna arbetar med tillstånds- och tillsynsarbetet.

Det är tydligt både i Folkhälsoinstitutets årsrapport och i enkäten för Norrbottens län att tillsynsarbetet måste prioriteras mer. Det är viktigt att såväl Länsstyrelsen som kommunen har en bra struktur på sitt tillsynsarbete. Ett sätt att få en sådan struktur är att kartlägga behoven och upprätta en plan för tillsynen. Ett utökat samarbete mellan kommunerna och Länsstyrelsen skulle rimligen göra tillsynen mer enhetlig så att tillståndshavarna inom länet behandlas lika och rättssäkerheten ökar. På Länsstyrelsen görs idag en årlig tillsynsplan där besök av ett par kommuner planeras in varje år. I kommunerna är det olika hur tillsynsarbetet görs, 10 av 14 kommuner har en tillsynsplan men i augusti månad hade inte många hunnit fullfölja planen.

Den direkta tillsynen av rökfria serveringar minskar i landet, men här kan man anta att det lyckade genomförandet av denna reform lett till en naturlig nedprioritering av kommunernas tillsynsaktiviteter inom detta område. I Norrbotten har däremot fler kommuner besökt serveringsställen för tillsyn utifrån tobakslagen. Denna tillsyn samordnas ofta med tillsyn utifrån alkohollagen.

Tillsynen av försäljningsställen i Norrbottens län har däremot minskat. Aktiviteten behöver enligt Folkhälsoinstitutet öka, inte minst mot bakgrund av att provköpsstudier år efter år visar att öl och tobak är alltför tillgängligt för ungdomar. En rimlig ambitionsnivå bör vara att varje handlare får åtminstone ett kontrollbesök per år.

Tillsyn har i Norrbottens län även skett i skolmiljöer i 5 kommuner men endast en kommun har gjort tillsyn i vårdmiljöer.

Enligt Folkhälsoinstitutets rapport är aktiviteten generellt sett låg hos kommunerna vilket också märks på att man fattar få beslut om administrativa ingripanden med stöd av tobakslagen enligt årsrapporten 2008. Tobakstillsynen har befästs som en del av Länsstyrelsens reguljära verksamhet.

Insatser inom tobakstillsynen genomförs trots knappa resurser. Det är ett problem att tobakslagen inte ger kommunerna samma möjligheter som alkohollagen att vidta konkreta och verkningsfulla åtgärder mot olovlig försäljning. Det är ändå angeläget att ansvariga tillsynsmyndigheter som ännu inte påbörjat tillsynsarbetet nu kommer igång.

Statens folkhälsoinstitut beskriver i Handbok Tobakslagen¹ hur man tillämpar ingripandemöjligheterna i lagen. Förhoppningsvis kan detta ge handledning och underlätta arbetet på kommunal och regional nivå.

Länsstyrelsen har fått en utökad roll på tobaksområdet under 2008 sedan länssamordnarna nu även fått tobaksfrågan på sitt bord genom anvisningar i länsstyrelsernas styrdokument.

¹ Handbok Tobakslagen publicerad 30 maj 2008, se www.fhi.se.

De arbetade tidigare främst med alkohol och narkotika. Flera av de effektiva sekundärpreventiva² insatserna inom hälso- och sjukvården saknas i en majoritet av kommunerna, trots ett intensivt arbete med att sprida dem inom bland annat det så kallade riskbruksprojektet.

Tillsyn

Trots ett minskat bruk av tobak under en följd av år är alltså tobaksbruket vårt största enskilda folkhälsoproblem. I Sverige röker 11 procent av männen och 14 procent av kvinnorna³ och varje år dör omkring 6 400 svenskar i förtid till följd av rökning. Ytterligare cirka 500 människor avlider till följd av passiv rökning.⁴ För att begränsa skadorna av tobaksbruk finns det ett antal olika styrdokument, där tobakslagen (1993:581) intar en särställning. Den innehåller regler om begränsning av rökning i vissa lokaler inklusive vissa områden utomhus, rökfri arbetsmiljö, varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar, begränsningar av handel och marknadsföring samt produktkontroll av tobaksvaror. Vid sidan av lagen finns folkhälsopropositionen (prop. 2002/03:35) som innehåller delmål för minskat tobaksbruk till 2014, propositionen En förnyad folkhälsopolitik (prop. 2007/08:110) samt Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll från 2003.⁵

I tobakslagen finns sedan 1997 en åldersgräns på 18 år för inköp av tobak. Trots det röker och snusar underåriga i stor omfattning. Nästan en tredjedel av eleverna i årskurs 9 uppger att de röker och/eller snusar. Bland dem som röker och snusar i årskurs 9 uppger ungefär hälften av pojkar och mer än en tredjedel av flickorna att de själva köper sina tobaksvaror.⁶ Under 2008 har det skett en ökad fokusering på tobaksområdet. I mars 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser (dir. 2008:29). Utredningen överlämnade i februari 2009 sitt betänkande ”Olovlig tobaksförsäljning” (SOU 2009:23) till regeringen. Utredningens förslag innebär bland annat ett flertal åtgärder för att effektivisera tillsynen enligt tobakslagen samt skärpta krav på näringsidkare som säljer tobak.

I sin satsning på tobaksområdet har regeringen även gett Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att genomföra särskilda åtgärder för att stimulera till ökat tobaksförebyggande arbete under åren 2008–2010, det så kallade tobaksuppdraget. Här betonas bland annat en satsning på att förstärka tillsynen enligt tobakslagen. Insatserna syftar till att främja en bättre efterlevnad av tobakslagen och bidra till att de nationella delmålen för minskat tobaksbruk till 2014 uppnås.

² Sekundärpreventiva insatser avser tidig diagnostik och behandling för problem i samband med bruk.

³ Statens folkhälsoinstitut. Nationella folkhälsoenkäten: Hälsa på lika villkor. 2008.

⁴ [ww.fhi.se/rapport Minskat bruk av tobak – var står vi i dag?](http://ww.fhi.se/rapport/Minskat_bruk_av_tobak_-_var_star_vi_i_dag?), oktober 2007.

⁵ Framework Convention on Tobacco Control (FCTC).

⁶ Hvitfeldt T, Nyström S. Skolelevers drogvanor 2008. CAN Rapport 114. Stockholm: CAN;2009

ARBETET MED TILLSYN ENLIGT TOBAKSLAGEN I NORRBOTTEN

Länsstyrelsen i Norrbottens län har skickat ut en enkät till samtliga kommuner i länet med frågor om arbetet med kommunernas tillsyn enligt tobakslagen. Svar har inkommit från 13 av länets 14 kommuner. Uppgifter från Arjeplogs kommun saknas i Länsstyrelsens redovisning av resultatet.

Ansvarig nämnd för tobakstillsynen

Ansvar för tobakstillsynen ligger på olika nämnder i olika kommuner. I 5 kommuner ligger ansvaret på miljönämnden, i 3 kommuner på socialnämnden och i övriga 5 kommuner på kommunstyrelsens au, myndighetsnämnd och kommunledningens förvaltning/miljönämnd.

Tobakstillsynen är i alla kommuner del av en annan tjänst och utrymmet för tobakstillsynen varierar mycket. I en kommun är det drygt 15 % av en annan tjänst och i de flesta övriga är det ca 7-10 %. Ett par kommuner uppger en knappt mätbar nivå.

Antal försäljningsställen av tobaksvaror

Tabell 1. Antal försäljningsställen för tobaksvaror i länets kommuner

Kommun	Antal försäljningsställen		
	2006	2007	Augusti 2009
Arjeplog	-	-	-
Arvidsjaur	18	16	13
Boden	32	33	31
Gällivare	40	50	36
Haparanda	28	30	31
Jokkmokk	16	16	16
Kalix	59	27	29
Kiruna	54	40	41
Luleå	77	81	81
Pajala	-	20	20
Piteå	51	53	56
Älvsbyn	18	18	11
Överkalix	11	11	11
Övertorneå	13	13	13
Totalt	417	408	389

Antalet försäljningsställen är ganska stabilt sedan första kartläggningen gjordes år 2006 med små förändringar mellan åren.

Plan för tillsynen

I 10 kommuner görs en plan för tobakstillsynen men av dessa har 4 ännu inte gjort någon tillsyn under 2009. En kommun som inte har planerat någon tillsyn har ändå gjort tre tillsynsbesök på grund av anmälan.

Innehåll i tillsynen

Vid tillsynen uppmärksammas egentillsynsprogram, ålderskontroll, dekalering 18 år, marknadsföring, lokaler och i någon kommun även rökfria skolmiljöer. Tre kommuner har genomfört provköp. Ingen annan studie har gjorts på området.

Tillsyn i olika miljöer

Tabell 2. Antal tillsynsbesök i olika miljöer under åren 2006, 2007 och 2009

Kommun	Besökta försäljningsställen			Besökta serveringsställen			Besökta skolmiljöer	Besökta vårdmiljöer
	2006	2007	Augusti 2009	2006	2007	Augusti 2009	Augusti 2009	Augusti 2009
Arjeplog	-	-	-	-	-	-	-	-
Arvidsjaur	0	6	0	0	9	0	0	0
Boden	15	12	3	20	0	0	0	0
Gällivare	0	30	15	0	12	Ja	Ja	Ja
Haparanda*	8	30	3 (klara)	9	30	Ja	Ja	0
Jokkmokk	5	0	0	5	7	Ja	0	0
Kalix*	58	2	0	58	0	Ja	Ja	0
Kiruna	50	14	4	0	0	0	0	0
Luleå	46	49	0	0	0	0	Miljö	0
Pajala	0	0	4	0	0	Ja	0	0
Piteå	1	53	0	0	0	0	Ja	0
Älvsbyn	0	0	5	0	0	0	0	0
Överkalix	10	0	0	0	0	Ja	0	0
Övertorneå*	1	5	0	0	0	Ja	Ja	0
Totalt	194	201	34	92	58	7	6	1

* Haparanda, Kalix och Övertorneå har gemensam handläggare vilket kan påverka svaren som helhet.

Tillsyn enligt tobakslagen i olika miljöer har varit på en låg nivå under 2009. Antalet tillsynsbesök på försäljningsställen har minskat väldigt mycket sedan 2006 och 2007.

Tillsyn av serveringsmiljöer har gjorts i endast 6 kommuner under åren 2006 och 2007 och antal besökta serveringsställen var 92 respektive 58. Motsvarande tillsyn har gjorts i några fler kommuner under våren 2009. Antal tillsynsbesök under 2009 har inte efterfrågats. Tillsyn enligt tobakslagen i serveringsmiljöer sker ofta samordnat med tillsyn enligt alkohollagen eller utifrån miljötillsyn.

Tillsyn i skolmiljöer och lokaler avsedda för elever har påbörjats i några kommuner. Tillsyn i vårdmiljöer har inletts i endast en kommun. I övriga lokaler/ miljöer har inte tillsyn enligt tobakslagen kommit igång.

Rutiner vid tobakstillsynen

I 3 kommuner aviseras tillsyn enligt tobakslagen en tid innan tillsynsbesök, i övriga kommuner görs besöken oanmälda. I 9 kommuner används förtryckta tillsynsprotokoll vid tillsynen.

Tillsynen görs i regel av miljöinspektörer eller alkoholhandläggare. Man arbetar oftast i par. Samordnaren för kommunens alkohol- och drogförebyggande arbete eller annan inspektör deltar då vid tillsynen.

Resultatet av tobakstillsynen delges ansvarig nämnd och verksamhetsansvarig. Uppföljningen sker oftast inom 1-2 månader efter tillsynen vid kritik. Mindre brister följs upp vid nästa tillsynstillfälle.

Nikotinläkemedel

Läkemedelsverket är den myndighet som har ansvar för kommunernas hantering av nikotinläkemedel. Tillsyn över försäljning mm av nikotinläkemedel har kommit igång i endast ett fåtal kommuner och då har den samordnats med tobakstillsyn och/eller tillsyn över försäljning av folköl på försäljningsställen.



Länsstyrelsen
Norrbotten