



# Rökfria gymnasieskolgårdar

**Omöjligt uppdrag eller rimlig utmaning? En kvalitativ intervjustudie bland ansvariga aktörer på lokal nivå**

Pia Kvillemo, Vendela Hasselberg, Kristin Feltmann, Tobias Elgán & Johanna Gripenberg

**RAPPORT NR 64**

STADs rapportserie, 2019  
Rapport nummer 64  
ISSN: 1654-7497  
ISBN: 978-91-85997-33-6

[www.stad.org](http://www.stad.org)

Rapporten kan beställas från: [pia.kvillemo@sll.se](mailto:pia.kvillemo@sll.se)

## FÖRORD

STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) startade som ett tioårigt projekt med uppdraget att identifiera, tillämpa och utvärdera lovande metoder för prevention inom alkohol- och narkotikaområdet. Projektet startades 1995 efter en översyn av missbruksvården i Stockholms län, där Landstinget och Stockholms kommun gemensamt beslöt att göra en mer långsiktig satsning på metodutveckling. Sedan 2010 är STAD en enhet inom Centrum för psykiatrforskning.

STADs arbete kännetecknas av ett tätt samspel mellan praktik och forskning där kunskaperna från utvärderingar omsätts till praktik och de praktiska metoderna utsätts för kritisk och konstruktiv granskning. Kunskapen om vad som kännetecknar effektiva preventiva metoder har också ökat under de senaste tio åren. Det finns dock fortfarande ett stort behov av att utveckla och testa nya samhällsbaserade preventiva metoder, dels genom det aktionsinriktade arbetssätt som i stor utsträckning kännetecknat STAD, dels genom att studera hur metoder fungerar när de verkar i den vardag de är avsedda för.

Rökning har varit förbjudet på skolgårdar i Sverige sedan 1994. Trots detta kvarstår problem med rökning på skolgårdar i Stockholms län. Denna rapport är ett samarbete mellan Länsstyrelsen i Stockholm och STAD, vars uppdrag har varit att kartlägga hinder och möjligheter kring implementeringen av rökfria skolgårdar på gymnasieskolor. Resultaten som redovisas i denna rapport är baserade på telefonintervjuer från tre olika kategorier av aktörer relaterade till arbetet med rökfria skolgårdar (rektorer, miljöinspektörer och kommunpolitiker).

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD .....	3
SAMMANFATTNING .....	5
BAKGRUND .....	7
Ansvarsfördelning gällande tillsyn och efterlevnad av rökförbudet på skolgårdar.....	8
Ett brett förebyggande arbete .....	8
Syfte och frågeställningar.....	9
METOD .....	9
Rekrytering och studiedeltagare.....	9
Semi-strukturerade intervjuer .....	9
RESULTAT .....	9
Intervjupersonerna.....	9
Rökning på skolgårdar.....	10
Skolan .....	10
Kommunen.....	17
Samhället.....	24
DISKUSSION .....	25
Problembild och insatser.....	25
Hinder och utvecklingsmöjligheter .....	26
Slutsats .....	28
Vägen framåt.....	28
REFERENSER .....	29

## SAMMANFATTNING

**Bakgrund:** Rökning orsakar en rad olika sjukdomar och leder till ett av tio dödsfall i världen. Eftersom en tidig rökdebut dessutom är förknippad med rökning i vuxen ålder är det viktigt att förhindra att unga skolelever börjar röka. Rökning har varit förbjudet på svenska skolgårdar sedan 1994. Trots detta kvarstår problemet med rökning på skolgårdarna.

**Syfte:** Syftet med föreliggande rapport är att identifiera kvarvarande hinder och möjligheter i arbetet för att uppnå rökfria gymnasieskolgårdar i Stockholms län.

**Metod:** Rapporten bygger på en kvalitativ analys av 30 semi-strukturerade intervjuer. Intervjupersonerna rekryterades i samarbete med Länsstyrelsen i Stockholm ur kategorierna rektorer, miljöinspektörer och kommunpolitiker (10 ur varje kategori). Personerna kontaktades först via mail där de informerades om studiens syfte och att deltagandet var frivilligt och anonymt. Intervjuarna spelades in, transkriberades ordagrant och analyserades utifrån relevanta frågeställningar.

**Resultat:** Rökning på gymnasieskolgårdarna i Stockholms län är ett kvarstående problem trots en rad insatser från skolor och kommuner. Intervjuer bland lokala aktörer visar på ett stort engagemang för en rökfri barn- och ungdomstid. Ansträngningar görs för att upprätthålla rökfrihet på gymnasieskolgårdarna genom bland annat information till elever och föräldrar, insatser genom elevhälsan samt integrering av frågor om rökning och dess konsekvenser i olika skolämnen. Kommunerna stödjer arbetet genom förebyggande tillsyn, kontroller på gymnasieskolorna samt förelägganden i vissa fall. Brisande tid och resurser upplevs som hinder i arbetet för både skolor och kommunernas miljöinspektörer. Arbetet försvåras också av att många gymnasieskolor helt saknar skolgård eller har en gård som är otydligt avgränsad. Vidare upplevs inom skolan en konflikt mellan tobakslagen och skolans regelverk som skapar svårigheter att genomdriva rökförbudet. De lokala aktörerna ser dock vissa utvecklingsmöjligheter i arbetet för att uppnå rökfria skolgårdar och ser även fram emot den ändring i tobakslagen som träder i kraft 1 juli 2019 och som innebär att det blir förbjudet att röka vid skolors entréer.

**Slutsats och rekommendationer:** Målet att uppnå rökfria gymnasieskolgårdar förblir en utmaning och kräver flera åtgärder. Utifrån resultaten i föreliggande studie rekommenderas följande:

- Se över möjligheten att i skollagen eller andra regelverk som styr skolans verksamhet föra in skrivningar som underlättar implementering och upprätthållande av rökfria skolgårdar
- Samverka mellan nämnder och förvaltningar som styr skolan respektive ansvarar för rökfria miljöer
- Samverka med förebyggande arbete och aktörer så som preventionssamordnare
- Besluta om rökfri arbetstid i alla kommuner
- Avnormalisera rökning i skolan genom kommunikation med elever och målsmän, personalens uppträdande, samt en fysisk miljö som inte inbjuder till rökning
- Utveckla integreringen av tobaksrelaterade frågor i befintliga skolämnen
- Avsätt ytterligare ekonomiska och personella resurser till skolorna för tobakspreventiva aktiviteter som ligger utanför undervisningen

## BAKGRUND

Tobaksbruk är en allvarlig folkhälsoutmaning som enligt Världshälsoorganisationen (WHO) orsakar ett av tio dödsfall i världen [1]. Tobaksbruk i form av rökning är förknippat med en rad sjukdomar, så som kronisk obstruktiv lungsjukdom (KOL), hjärt- och kärlsjukdom i form av hjärtinfarkt och stroke [2, 3], samt lungcancer och andra cancerformer [4]. Av det skälet har de flesta länder, inklusive Sverige, infört olika typer av restriktioner för försäljning och bruk av tobaksvaror [5, 6].

Rökning är starkt beroendeframkallande, särskilt under tonåren då hjärnan är under utveckling [7, 8]. Flera studier har också visat att en tidig debut är förknippad med att förbli rökare i vuxen ålder [9-11]. Att debutera tidigt innebär en längre exponeringstid och därmed ökad risk för sjukdomar och förtida död relaterad till rökning. En ökad känslighet hos en växande kropp bidrar också till den ökade risken för fysiska hälsokonsekvenser på sikt. En brittisk studie från 2012 visade att den relativa risken att dö i framtid för kvinnor som rökdebuterat vid 17–21 års ålder var 2,9 gånger större än för dem som aldrig rökt och för dem som börjat vid 16 års ålder eller tidigare 3,2 gånger större än för dem som aldrig rökt [12].

I Sverige visar en undersökning från 2018 att 11 procent av skoleleverna i årskurs nio röker och att 23 procent av eleverna i gymnasiets årskurs 2 är rökare [13]. Detta trots att det i Sverige är förbjudet att sälja tobak till personer under 18 år.

Utöver åldersgräns för försäljning av tobaksvaror har flera länder implementerat rökförbud på skolgårdar under de senaste decennierna [5, 6]. Barn och ungdomar tillbringar mycket obligatorisk tid i skolan, varför ett rökförbud i skolmiljön kan vara en strategisk åtgärd för att förhindra rökning bland unga. I den svenska tobakslagen som infördes 1 juli 1993 Lag (1993:581) om tobak framgår att rökning är förbjuden i lokaler avsedda för barnomsorg, skol- verksamhet eller annan verksamhet för barn och ungdom. I ett lagtillägg från 1994 framgår att förbudet även gäller skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid för- skolor och fritidshem [6]. Förbudet gäller barn och vuxna, alla dagar i veckan och dygnet runt. Motivet till förbudet är att förhindra rökdebut hos barn och ungdomar, få bort rökrutor på skolgårdar och markera att rökning inte är önskvärd.

År 2011 antog riksdagen en nationell strategi för att minska bruket av alkohol, narkotika, dopningspreparat och tobak (ANDT-strategin). Prioriterade mål för tobak var bland annat utveckling av metoder för att barn och ungdomar inte ska börja använda tobaksprodukter, samt en effektiv tobakstillsyn [14]. För perioden 2016-2020 har strategin förnyats [15] och regeringen ställt sig bakom målet om att nå ett rökfritt Sverige till år 2025.

Trots ansträngningar att uppnå rökfria skolgårdar kvarstår problemet med rökning på skolgårdar runt om i landet och i Stockholms län [16-18]. Undersökningar från 2016 och

2017 visar att rökning förekommer på flera av länets skolgårdar, inte minst gymnasieskolgårdar, och att omständigheter som motverkar att rökningen upphör kvarstår [16, 19].

## **Ansvarsfördelning gällande tillsyn och efterlevnad av rökförbudet på skolgårdar**

Ansvar för att tillse att det råder rökfrihet på landets skolgårdar är uppdelat på nationell, regional och lokal nivå. Folkhälsomyndigheten har centralt tillsynsansvar medan Länsstyrelserna har regionalt och kommunerna lokalt tillsynsansvar. Länsstyrelsen ska följa kommunernas verksamhet och biträda dem med information och råd. Länsstyrelsen ska också främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter samt mellan tillsynsmyndigheter och andra aktörer [20]. Kommunens miljöinspektörer bedriver tillsyn av efterlevnaden av tobakslagen vid kommunens skolor. Detta kan ske genom återkommande tillsynsbesök, påpekanden om brister samt uppmaning att göra nödvändiga förändringar. Inspektörerna kan förelägga skolorna att se till att rökning på skolgården upphör samt kräva in ett åtgärdsprogram om hur detta ska uppnås. Inspektörerna kan också förelägga om ändringar i den fysiska miljön genom borttagande av rökrutor och askkoppar. Ett föreläggande eller förbud kan förenas med vite. Ansvar för att upprätthålla rökfrihet på skolgårdarna ligger på skolans rektor [6, 16].

## **Ett brett förebyggande arbete**

I ett bredare tobaksförebyggande perspektiv är den nationella ANDT-strategin ett centralt instrument [15]. På regional och lokal nivå ansvarar Länsstyrelser, regioner och kommuner för strategins genomförande. Länsstyrelsen har ett regionalt samordningsansvar för det förebyggande arbetet som gäller ANDT. På kommunnivå finns ofta preventionssamordnare med uppdrag att vara en resurs i det förebyggande arbetet. I strävan att minska rökningen hos unga samt uppnå rökfrihet på skolgårdar kan skolor ta hjälp av både miljöinspektörer och preventionssamordnare i kommunen. Enligt uppgifter från 2016 [16] finns preventionssamordnare i nästan alla kommuner i Stockholms län, liksom i stadsdelarna i Stockholms stad.

I sin roll som regional samordnare för ANDT-frågor och tillsynsansvarig enligt tobakslagen har Länsstyrelsen i Stockholm sedan 2010 agerat för att länets kommuner ska sätta fokus på rökfria miljöer. Detta har bland annat skett genom utbildning av skolpersonal, miljöinspektörer och preventionssamordnare. Länsstyrelsen har också gjort egna besök på gymnasieskolgårdar och samtalat med ungdomar. I december 2015 genomfördes en konferens med skolpersonal, tillsynspersonal och preventionssamordnare. Vidare har kommunerna kunnat ansöka om medel för förstärkt tobakstillsyn från Länsstyrelsen för 2017-2018 [21]. Resultatet av arbetet har sammanställts i rapporten "Ett steg närmare rökfri skola – förslag till fortsatt lokalt arbete" [16]. Föreliggande studie tar avstamp i det arbete som Länsstyrelsen och lokala aktörer hittills gjort för att nå målet om rökfria gymnasieskolskolgårdar i länet.



## **Syfte och frågeställningar**

Syftet med studien är att identifiera kvarvarande hinder och möjligheter i arbetet för att uppnå rökfria gymnasieskolgårdar i Stockholms län. Aktuella frågeställningar är:

- 1) Hur ser problemet med rökning på länets gymnasieskolgårdar ut?
- 2) Hur implementeras och upprätthålls rökförbudet på gymnasieskolgårdarna?
- 3) Vilka hinder finns för implementering och upprätthållande av rökförbudet på gymnasieskolgårdarna?
- 4) Vilka utvecklingsmöjligheter finns för att uppnå rökfria gymnasieskolgårdar?

## **METOD**

### **Rekrytering och studiedeltagare**

I samarbete med Länsstyrelsen i Stockholms län rekryterades intervjupersoner ur kategorierna rektor, miljöinspektör respektive kommunpolitiker. Målet var att inkludera 10 personer ur varje kategori och att de 30 personerna skulle representera olika geografiska och socioekonomiska områden, kommunstorlekar och tidigare aktivitetsnivåer beträffande arbete med rökfria skolgårdar. Personerna kontaktades först via mejl där de informeras om studiens syfte, hur intervjuerna skulle gå till och hur informationen skulle hanteras och sammanställas.

### **Semi-strukturerade intervjuer**

Intervjuerna genomfördes per telefon med hjälp av en semistrukturerad intervjuguide för respektive yrkeskategori som togs fram i samarbete med Länsstyrelsen. Frågorna handlade om hur man inom respektive organisation (skola eller kommun) arbetade för att uppnå rökfria skolgårdar samt hinder och möjligheter i arbetet. Intervjuerna spelades in, skrevs ut ordagrant och analyserades med avseende på de aktuella frågeställningarna.

## **RESULTAT**

### **Intervjupersonerna**

I den slutliga intervjuprocessen deltog tio rektorer eller biträdande rektorer, alternativt företrädare för rektorer, tio miljöinspektörer samt tio politiker. Företrädarna för rektorerna var en administrativ chef, respektive en tjänsteman utsedd att ansvara för det tobaksförebyggande arbetet vid skolan. I det följande kategoriseras samtliga företrädare

för skolorna som rektorer. De 30 intervjuade representerar 17<sup>1</sup> av länets 26 kommuner.

## Rökning på skolgårdar

Alla rektorer utom en uppgav att det förekommer rökning på deras skolgårdar. Även inspektörerna och nästan alla politiker menade att elever röker på gymnasieskolgårdarna. De flesta hade sett det själva eller sett spår av rökning i form av fimpar eller cigarettpaket på skolgårdarna, och en del hade läst om det i förelägganden som behandlats i den kommunala nämnden. Rökning förekommer företrädesvis innan skolan startar på morgonen samt på rasterna och är lokaliserad till både skolgården, entréer och strax utanför skolgården. Flera rektorer är osäkra på huruvida det röks på kvällar och helger på skolans område eftersom lokalerna ofta används till annan verksamhet utanför skoltid. Det är framför allt elever som röker men både rektorer och inspektörer har på några skolor observerat att personal, så som lärare och kökspersonal, röker på skolans område.

## Skolan

### Ledarskap

De flesta av de intervjuade rektorerna har tjänstgjort på sin position i flera år. En av dem var dock helt ny som biträdande rektor på sin skola. Alla rektorer uppgav att de känner till att rökning är förbjudet på skolgårdar och kunde också ange skäl till varför förbudet finns, så som att rökning är en fara för hälsan och att icke-rökande elever och personal ska slippa exponeras för personer som röker, eller behöva andas in tobaksrök. De flesta av rektorerna menade att frågan om rökfri skolgård är ganska prioriterad även om den inte ligger högst på dagordningen. Följande citat är illustrativt:

*"Ja, den är ganska prioriterad. Det är klart det finns grader i allting. Det är kanske inte det primära uppdraget, men det är prioriterat. Det är någonting vi jobbar med dagligen." (Rektor 1)*

En rektor menade dock att frågan inte var prioriterad. Vidare sa en av företrädarna för rektorerna att hen själv prioriterade rökfri skolgård men att byte av rektorer under senare år gjort att frågan ibland varit mindre prioriterad:

*"Vi har bytt många rektorer nu under tiden så att den har varit mer eller mindre prioriterad under åren." (Rektor 5)*

En viss kluvenhet till skolans roll och ansvar på området uttrycktes också, vilket illustreras av följande uttalanden från två av rektorerna:

---

<sup>1</sup> Botkyrka, Danderyd, Haninge, Huddinge, Järfälla, Nacka, Norrtälje, Nynäshamn, Salem, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby och Upplands Väsby

*"Alltså vi har ju lagkrav på oss att de ska vara rökfria [...] så det försöker vi naturligtvis hålla. Men det kanske inte har varit det första utvecklingsområdet som vi har jobbat jättemycket med." (Rektor 6)*

*"Ja, men rökfria skolgårdar kan nog alla skriva under på, men det är alltid den här kampen mellan vad som ska prioriteras. Vad ska skolan göra?" (Rektor 7)*

En betydligt mer kritisk ståndpunkt angående skolans ansvar för upprätthållande av tobakslagens rökförbud på skolgårdar framfördes av en annan rektor:

*"Att lägga allt ansvar på skolan genom att ha en lag som säger att det är förbjudet att röka på skolgården utan att tillföra några som helst resurser [...] det funkar inte! Jag har jobbat på massa olika gymnasieskolor och det har aldrig fungerat. [...] Alltså, ungdomar håller på med farliga saker och det hjälper inte med ett förbud. Punkt." (Rektor 3)*

En annan av rektorerna var dock av helt motsatt uppfattning och menade att det absolut är skolans ansvar att se till att det inte röks på skolgården. Hen uttryckte följande:

*"En skola måste äga sitt uppdrag [...] Jag förväntar mig ingenting av någon annan för det här är mitt uppdrag" [...] Skolan måste äga sin fråga och tycka att den är viktig. Vi, skolan, står bakom den här lagen som finns och det måste man jobba för." (Rektor 9)*

## Verkställande

De flesta skolor har en policy som behandlar rökning, ibland i form av en bredare ANDT-relaterad policy, och flera har den i skriftlig form. Policyerna innehåller exempelvis information om att rökning är förbjudet på skolans område, rökningens skadeverkningar, vilka åtgärder skolan ska vidta om eleverna bryter mot förbudet och även vilka andra insatser mot rökning som ska göras. Information om policy och eventuell handlingsplan eller ordningsregler gällande rökning ges företrädesvis när eleverna börjar gymnasiet, och då ofta även till målsmän. En del skolor informerar om rökpolicyen återkommande under skoltiden och/eller integrerar den i undervisning och hälsosamtal. En del har policyen tillgänglig på skolans webbplatsform. Nedanstående citat från tre olika rektorer illustrerar ganska väl hur information till elever och målsmän om skolans tobakspolicy och andra policyer går till:

*"Ungefär en månad in på läsåret i årskurs ett [...] brukar vi ta upp även rökning. Sen brukar vi bjuda in till en särskild ANDT-kväll för de föräldrar som är intresserade." (Rektor 1)*

*"De här policyerna är ju tillgängliga för föräldrarna digitalt, men också som en bilaga till det här elevinfohäftet [...] som mentorerna kan mejla till vårdnadshavare eller som vi kan dela ut." (Rektor 6)*

*"När eleverna börjar i ettan så får de information om skolans policy. Den går*

*också ut till vårdnadshavarna och sen talar vi om att vi tar upp detta i naturkunskap, biologi, i samhällsvetenskap, och idrott.” (Rektor 2)*

Aktiviteter kopplade till skolornas rökpolicyer omfattar i regel att lärare och annan personal som ser elever röka ska säga till dem att upphöra med detta. Personalen på skolorna upplever interaktionen med eleverna på lite olika sätt vid sådana tillfällen. En rektor menade att det oftast är oproblemiskt att säga till eleverna:

*”Alltså, det viktigaste är att vi i personalen reagerar och bemöter eleverna ... alltså, inte på ett nedlåtande eller kränkande sätt, utan påminner elever att det är olagligt att röka på skolgården. [...] Och det är sällan något problem att säga till elever.” (Rektor 4)*

Andra rektorer pekade däremot på svårigheter att som personal konfrontera rökande elever på skolgården. En av dem sa följande:

*”Det där är lättare sagt än gjort [...] Den som säger till vet inte vem eleven är som står och röker. Det är inte alltid säkert att den på ett trevligt sätt bara flyttar på sig. Ibland så väljer den att stå kvar eller till och med uppleva att det är någon sorts provokation. Man är otrevlig tillbaka eller någonting, och tycker ’vem är du och varför ska du lägga dig i?’” (Rektor 1)*

Intrycket är att rektorerna är medvetna om och tycker att skolan bör uppmärksamma rökande elever och säga till dem att sluta röka, men att tids- och resursbrist är ett hinder. En av rektorerna uttryckte följande:

*”Vi har ju ingen som helst möjlighet att ha systematik eller att anställa någon som går som rökvakt runt skolan. [...] Vi har inte kapacitet inom skolans budget att hålla oss med anställda som har det här som uppdrag.” (Rektor 2)*

Delvis i linje med detta, men också som uttryck för en viss uppgivenhet kring möjligheten att uppnå rökfri skolgård genom att ständigt påpeka att rökning är förbjudet, formulerade en annan rektor problemet på följande sätt:

*”Alltså, om man är lite krass så är det ju så att man säger till och sen är de tillbaks igen ett tag senare. Och då är det någon annan som säger till. Så att uppnå en helt rökfri skolgård är jättesvårt.” (Rektor 6)*

En av rektorerna menade dock att det är oerhört viktigt att upprätthålla en restriktiv linje mot rökning och att eleverna ska veta att det blir konsekvenser av att röka på skolgården:

*”Man måste gå ut med tydlighet i skrift. Både muntligt och skriftligt [...]. Dom [eleverna] vet att det blir en konsekvens. Dom vet att många vuxna bryr sig. Dom vet att vuxna säger till. Dom vet att är man under 18 år ringer vi hem.” (Rektor 9)*

Om rökning på skolgården upplevs som ett mer omfattande problem under vissa perioder kan frågan lyftas av mentorer och på föräldramöten under terminen. Det förekommer också att skolan, företrädesvis mentorn, kontaktar målsmän och berättar att deras barn har rökt på skolgården. Detta gäller främst elever som är under 18 år och om eleven i fråga inte rättat sig efter upprepade tillsägelser. En av rektorerna framhöll att föräldrakontakt faktiskt har en effekt ibland. Samma rektor menade dock att det oftast inte har effekt och att föräldrarna eller målsmännen i många fall redan vet att eleven röker. Att kontakta målsman för de elever som observerats röka på skolgården kan dessutom vara en ganska tidsödande process. Det är inte säkert att den förbipasserande läraren eller annan personal vet exakt vilken elev det är som står och röker eller om hen är myndig eller omyndig. Det senare har betydelse för om meddelande, eller i förekommande fall, varning ska skickas till målsman eller till eleven själv. En av rektorerna uttryckte följande angående detta:

*“Men just att ta det här till nästa steg och försöka registrera på något sätt, och sen skicka hem en varning till vårdnadshavare ifall de är omyndiga, och till eleven själv om de är myndiga, det tror jag är en oerhört jobbig procedur. [...] I förhållande till antalet rökare så är det väldigt få sådana som jag skickar iväg varje dag.” (Rektor 1)*

Två andra rektorer gav uttryck för en pragmatisk syn på problemet med tillsägelser och menade att det är bra att man som lärare eller annan personal åtminstone säger till att det är förbjudet att röka på skolgården även om man inte vidtar fler åtgärder vid tillfället då eleverna ertappas. En av dem uttryckte följande:

*“Jag har sagt till min personal, utifrån hur man ska göra om man ser någon som står och röker, att ingen får bara gå förbi, men vad man gör måste bero på vad man har för relation till den här eleven. [...] Ingen ska starta en konflikt med rökning som skäl, för då har vi saboterat mer än vad vi har vunnit.” (Rektor 3)*

Rektorn menade att ständiga konflikter kring rökning inte gynnar lärande och att eleverna når sina kunskapsmål.

### *Sanktionsmöjligheter*

Ett problem som togs upp av flera rektorer är att det saknas tillräckliga sanktionsmöjligheter om rökande elever upptäcks. Rektor och personal kan säga till dem att sluta och meddela föräldrarna att barnet röker om eleven är under 18 år. Skolan kan även skicka en eller flera varningar till föräldrar eller till eleven själv om hen är myndig, men därefter upplever flera rektorer att det inte går att göra mer. Några resonerade kring möjligheten att stänga av elever på grund av rökning men landade i att det nog inte är möjligt utifrån vilka skäl som ska ligga till grund för en avstängning enligt befintligt regelverk. Problemet uttrycktes av tre rektorer på följande sätt:

*“Vad gör vi om vi ertappar en elev som röker på skolgården? Vad blir straffet? [...] På individnivå kan inte vi stänga av en elev för att man har rökt på skolgården.” (Rektor 4)*

*“Nästa steg i skollagen, det är en avstängning. Och då är det ofta kopplat till att man på något sätt stör ordningen, studieron eller något sånt där. Och det där är gränsfall, huruvida man stör för att man står och röker utanför. Jag har inte vågat driva ett sånt avstängningsärende för rökare. [...] Jag skulle gärna vilja ha in i skollagen eller tobakslagen, men någonstans skulle jag gärna vilja ha några tydligare befogenheter att faktiskt fatta någon typ av disciplinär åtgärd. För jag tycker att det är fruktansvärt att i evighet säga till.” (Rektor 1)*

Även om flera rektorer tycker att det i dagsläget saknas möjlighet till fungerande disciplinära åtgärder mot rökning är det inte alla som önskar att det skulle vara möjligt att stänga av elever på grund av det, eller att det är en rimlig konsekvens. En av dem sa följande:

*“Mitt uppdrag är att eleverna ska vara i skolan och lära sig saker och då känns det väldigt tveksamt att stänga av en elev. [...] Det blir liksom repressalier som på något sätt påverkar elevens studier och studieresultat.” (Rektor 6)*

Trots vissa problem i arbetet med att upprätthålla rökförbudet på skolgårdarna uppgav både rektorer och miljöinspektörer att skolorna i regel rättar sig efter påpekanden om brister i arbetet. Endast en inspektör menade att hen känt sig ifrågasatt vid kontakt med en rektor.

## Skolmiljön

Både rektorer och kommunernas inspektörer lyfte fram olika faktorer i den fysiska miljön som försvårar arbetet med att upprätthålla rökförbudet på kommunens gymnasieskolgårdar. För det första saknar flera av dem skolgård, vilket gör arbetet med rökfri skolgård problematiskt. Dessutom är befintliga skolgårdar ofta otydligt avgränsade mot omgivande ytor, vilket också försvårar arbetet. En miljöinspektör uttryckte följande:

*“Det har alltid varit ett dilemma. Vad är skolgård och vad är inte skolgård? Det är jättesvårt på vissa ställen.” (Miljöinspektör 8)*

Omständigheter som mer tydligt bjuder in till rökning rapporterades också av både rektorer och inspektörer, exempelvis rökskjul, rökrutor eller undanskymda platser på skolgårdar där rökare kan dölja sig. Dessutom nämndes förekomst av askkoppor eller liknande behållare och att sådana signalerar att det är okej att röka. Uppfattningen om huruvida dessa företeelser ska bekämpas eller inte kan dock skilja sig åt. Intrycket är att inspektörerna mer tydligt tar avstånd från objekt som signalerar att en viss yta är avsedd för rökning än vad rektorerna gör. En av inspektörerna gjorde en jämförelse mellan högstudier och gymnasieskolor och menade att gymnasieskolorna i mycket högre grad

än högstadieskolorna förmedlar en tillåtande attityd gällande rökning, och att detta är ett problem. Hen uttryckte följande:

*"Som vi sa när vi var ute, det var knappt någon rökning på högstadiet men när de började gymnasiet så var ju askkopparna framme och allting så det kändes mycket mer inbjudande och lagligt liksom." (Miljöinspektör 1)*

Att ha askkoppar utanför skolgården kan signalera att rökning är tillåtet just där, vilket av en del av de intervjuade rektorerna ses som en lösning på problemet med rökning på skolgården, snarare än något som bör tas bort. Elever som ska röka kan då gå dit och därmed undvika att bryta mot rökförbudet och samtidigt använda askkoppen för fimporna som annars lätt hamnar på marken. I ett mer hälsofrämjande perspektiv kan det dock upplevas som problematiskt att i närheten av skolgården signalera att rökning går för sig. Om askkoppen dessutom är placerad nära skolgårdsgränsen uppstår problemet med att icke rökande elever exponeras för rökande kamrater och dessutom måste andas in röken om de passerar. Konflikten mellan skolans ibland mer tillåtande inställning och tillsynsverksamhetens mer restriktiva perspektiv på frågan uttrycktes av en av rektorerna på följande sätt:

*"Ja, alltså vi pratade ju förut om att ha askkoppar utanför skolans område så att vi verkligen kan tydligt markera att om ni nu ska röka så ska ni röka där. Men det fick vi inte för miljö och hälsa. Och då hamnar ju mycket fimpas på marken, tyvärr." (Rektor 5)*

Rökrutorna är också en företeelse som det råder delade meningar om. Att få bort rökrutor vid skolor utgör ett av motiven bakom rökförbudet på skolgårdar. Förekomst av rökrutor är också något som kommunens inspektörer anmärker på vid tillsynsbesök. Exempel på en uppfattning som står i strid med detta och som handlar om rökrutan som ett slags "skampåle" som kanske kan göra rökningen mindre attraktiv, framfördes av en av rektorerna:

*"Nu har jag jobbat i ganska många år. Jag kan tänka att det här är en fråga som är svår för alla skolor, för gymnasiet, framför allt. Ibland kan jag tänka att det kanske är bra att det finns en rökruta. Att det blir så att ... alltså, om de som röker blir uthängda, så att säga, och måste röka där." (Rektor 4)*

Rektorn menade också att skolan kan jobba mer med att göra den övriga skolgården trivsamt med växter och fina sittplatser och på så sätt ge icke-rökarna en fin miljö i kontrast till den yta som är avsedd för rökare. Vad gäller den icke fysiska skolmiljön, eller skolkulturen, så framkom varierande beskrivningar av skolpersonalens egna rökvanor och deras roll som förebilder för eleverna. Det var inte alla intervjupersoner som observerat rökande personal på skolans område, men en del rektorer och miljöinspektörer nämnde kökspersonal och lärare. I flera fall framgick dock en medvetenhet om skolpersonalens roll som föredömen i det förebyggande arbetet och vikten av att skolans anställda i

alla fall inte röker synligt inför eleverna. På en av skolorna hade man under en period jobbat intensivt med att stödja personalen med rökavvänjningsinsatser. Ett problem är dock att eleverna ofta kan se andra vuxna som röker i närheten av skolgården, eller till och med på skolgården, eftersom många skolgårdar delar ytan närmast skolan med andra verksamheter där rökförbud inte råder. Eleverna själva är också en del av skolmiljön och påverkar varandra. En av rektorerna konstaterade att rökning i stor utsträckning sker i grupp som en social aktivitet:

*"Jag skulle säga att det mycket är ett socialt fenomen. Det är ju inte ofta jag ser att det står en elev och röker utan de går ut tillsammans." (Rektor 2)*

### *Tobaksförebyggande arbete*

Intervjuerna med rektorerna ger intrycket att är skolledning och personal är väl motiverade att arbeta förebyggande mot rökning bland unga, men kanske inte nödvändigtvis genom att ständigt tillse att lagen om rökning på skolgården efterlevs. En av rektorerna betonade vikten av ett öppet klimat där man kan prata om rökning och få hjälp:

*"Att erbjuda rökavvänjning är en jättebra grej. Det tror jag absolut. Att ändå skapa ett klimat där man inte skäms för att man röker, om man nu gör det. [...] Det tror jag. Mer det än att skapa ett polissamhälle där man bestraffar mycket." (Rektor 8)*

Skolornas resurser går företrädesvis till undervisning och i det arbetet kan frågan om rökningens negativa konsekvenser ingå som en naturlig del menade flera rektorer. En av dem uttryckte följande angående skolans möjligheter att bidra i det tobaksförebyggande arbetet:

*"Skolan är en viktig arena. För vi träffar alla ungdomar och vi kan jobba med det. Och det vi kan bli bättre på är att peka ut: 'De här sakerna lyfter vi i olika kurser'. Och ett sånt arbete har vi påbörjat. Det har vi också skrivit fram i vår plan för rökfri skolgård. Vad gör vi i idrott och hälsa, naturkunskap, biologi, samhällskunskap, sociologi, juridik och så vidare?" (Rektor 3)*

Samma rektor och även andra intervjuade menade att skolan kan bli bättre på att inom ramen för undervisningen jobba motiverande kring rökningens skadeeffekter både på den egna hälsan och på andra människors hälsa, utifrån hur tobaksindustrin fungerar. Utöver undervisningen finns även möjligheter att arbeta tobaksförebyggande via elevhälsan. Möjligheten till hjälp med rökavvänjning finns på de flesta av de representerade skolorna, antingen genom förfrågan hos mentor eller skolsköterska eller i mer reguljärt program. Rökavvänjning för personal nämndes också som ett led i det tobaksförebyggande arbetet på skolan. En rektor lyfte fram motiverande samtal som ett effektivt sätt att få elever att lyssna och tänka efter, och betonade samtidigt vikten av uthållighet i arbetet och att personalen engagerar sig för att uppnå resultat:



*"Det är ju det här motiverande samtal. Och att bemöta elever där de är. [...] Och att all personal engagerar sig. Det ger resultat. Det tar tid och det är jobbigt, men det ger resultat. (Rektor 5)*

Särskilda perioder eller tillfällen då skolan fokuserar på rökningen och dess skadeverkningar förekommer också. En rektor sa följande angående detta:

*"Vi har speciella insatser under året då, för att minska på rökning. Hjälpa att sluta och rökfria veckan och rökfria dagen och lite föreläsningar som A Non Smoking Generation brukar komma varje höst och hålla i." (Rektor 4)*

En annan lyfte fram tävlingar som ett sätt att motivera till rökfrihet. Även i det bredare förebyggande arbetet som går utanför undervisningsuppdraget efterfrågas mer resurser. En av rektorerna exemplifierade på följande sätt:

*"Det måste tillföras mer resurser! Alltså, varför tar man inte fram ett program: 'Det här kan du göra om du vill sluta röka'. Alltså, det borde inte ligga på skolan om inte vi får resurser för det. Och det får vi inte. Får vi resurser skulle säkert vi kunna ta fram det också." (Rektor 3)*

Att ha möjlighet att ha fler vuxna i verksamheten framfördes av flera rektorer som ett sätt att kunna upprätthålla rökförbudet på skolgårdarna, liksom att skapa aktiviteter som är attraktiva som alternativ till att röka på rasterna.

## **Kommunen**

### *Miljöinspektörer och politiker*

De intervjuade miljöinspektörernas erfarenhet av tobakstillsyn varierar. En av inspektörerna uppgav att hen helt nyligen placerats på sin post medan en annan hade mer än nio års erfarenhet av tobakstillsyn. Politikernas erfarenhet av tobaksfrågor varierar också och flera av dem hade nyligen tillträtt i aktuell nämnd, varav de flesta i miljönämnden eller motsvarande, som hanterar tobakstillsynsärenden. En politiker satt dock i barn- och utbildningsnämnden som ansvarar för kommunens skolverksamhet. Kännedom om att rökning är förbjudet på skolgårdar fanns hos alla politiker men en del medgav att de fått reda på det nyligen, i samband med att de intog sin nuvarande post.

### *Prioritering av rökfria skolgårdar*

På en direkt fråga angående om rökfria skolgårdar är en prioriterad fråga i kommunen svarade flera politiker ja, medan ingen av miljöinspektörerna oreserverat medgav att frågan är prioriterad. Några av inspektörerna var osäkra på hur det stod till med prioriteringen och tre av dem menade att cheferna prioriterar frågan men inte politikerna. En av inspektörerna sa följande angående upplevelsen av ointresse från politiskt håll:

*"Jag kan bara svara för våra politiker, alltså i min nämnd. De är intresserade av bygglovsfrågor och strandskydd. Men tobak, kan jag säga, det är de inte ett dugg intresserade av." (Miljöinspektör 8)*

En annan miljöinspektör menade att fokus i kommunen legat främst på frågor om luftkvalitet och bullerproblematik. I den mån tobak varit i på dagordningen var det främst i restaurangsammanhang. Flera politiker svarade ja på frågan om huruvida rökfria skolgårdar är en prioriterad fråga i kommunen. Två av dem sa följande:

*"Ja, det har blivit det nu på slutet." (Politiker 3)*

*"Det är en prioriterad fråga. Inte endast rökfria gårdar, skolgårdar, utan det är mer det här Tobacco Endgame." (Politiker 6)*

En del politiker medgav dock utan omsvep i att rökfria skolgårdar inte är högprioriterat i kommunen. Två av dem sa följande angående detta:

*"Nja, alltså, vad är definitionen av prioriterad kan man fråga sig då. Är det att den står högst upp på agendan? Nej, det är den inte, men den finns med på agendan." (Politiker 1)*

*"Nej, jag tänker inte att jag riktigt kan säga det med tanke på att jag efter nästan fyra, fem år i nämnden inte har träffat på det särskilt explicit." (Politiker 2)*

En annan faktor som möjligen tyder på en lägre prioritering av tobaksfrågor generellt är att endast några av kommunerna tillämpar rökfri arbetstid. Flera politiker var också osäkra på huruvida kommunen fattat beslut om rökfri arbetstid eller ej. Skälet till varför vissa kommuner infört rökfri arbetstid och andra inte framgår inte tydligt av intervjuerna men en av rektorerna resonerade kring betydelsen av ledande politikernas motivation i sammanhanget:

*"Kommunen har inte fattat det beslutet. Jag vet att det finns kommuner som har gjort det, men inte vår kommun. Men i dag har vi en, vad heter det, kommundirektör som är väldigt mycket mer av friskvårdstänkande och röker inte själv. Men tidigare hade vi en som rökte och hon ville inte höra talas om det. Så att vi får se hur det går nu då." (Rektor 5)*

En politiker från en av de kommuner som beslutat om rökfri arbetstid underströk på följande sätt betydelsen av rökfri arbetstid för att förhindra passiv rökning bland barn och ungdomar:

*"Vi är väldigt överens om att det är viktigt att inte utsätta andra för den här skadliga röken. [...] Att utsätta andra, framför allt barn och unga, är ju inte okej." (Politiker 8)*

Samma politiker, som för övrigt sitter i barn och utbildningsnämnden, lyfte också fram betydelsen av rökfri arbetstid för att vuxna som arbetar i skolan inte ska utgöra dåliga förebilder för eleverna:

*"Jag tror att det beslut vi tog om rökfri arbetstid betyder en hel del. [...] Det är ju väldigt viktigt att alla vi vuxna föregår med gott exempel." (Politiker 8)*

En del inspektörer ansåg att åtminstone deras chefer prioriterade frågan. De flesta har utfört tillsynsbesök gällande gymnasieskolgårdar under 2018 och en del ska göra tillsynsbesök under 2019. Planerad tillsynsfrekvens varierar mellan kommunerna. Några inspektörer menade att man utför tillsyn varje år, åtminstone på en andel av skolorna, medan en av inspektörerna angav att tillsyn gällande rökfria gymnasieskolgårdar sker ungefär vart fjärde år. Ofta sker tillsyn av rökfria skolgårdar i samband med annan tillsyn enligt miljöbalken. Tillsyn enligt miljöbalken finansieras genom att kommunen tar ut en avgift av den verksamhet som tillsynas. Avsaknad av särskild avgift, eller andra medel, för tillsyn av skolors efterlevnad av rökförbudet på skolgårdar anses av vissa inspektörer bidra till låg prioritering av frågan. Följande citat från två av miljöinspektörerna illustrerar detta:

*"Fanns det en sån möjlighet så skulle vi kunna lägga ner mer tid och energi på tobakstillsynen. Absolut." (Miljöinspektör 8)*

*"Annars så finansieras den ju inte eftersom man inte tar betalt för en tobakstillsyn. [...] Det kan vara en anledning ibland till att [...] det är lågprioriterat." (Miljöinspektör 2)*

Det råder dock olika uppfattningar om huruvida möjligheten att ta ut en avgift för tillsynen av rökfria miljöer eller skolgårdar skulle innebära fler tillsynsbesök eller ej. En del menar att arbetet ändå måste göras av skolan och att man från kommunens sida inte med mer frekventa tillsynsbesök kan komma åt den dagliga rökningen. Hälften av miljöinspektörerna ansåg att befintlig tillsynsfrekvens var tillräcklig. Någon konstaterade att man med mer resurser skulle sikta in sig på förebyggande tillsyn i stället för fler tillsynsbesök. I linje med detta menade en politiker att rökfri arbetstid är en mer effektiv väg att gå än att göra fler tillsynsbesök:

*"Vårt arbete med rökfri arbetstid har ju gett ett större resultat än om vi hade ökat tillsynen." (Politiker 8)*

Ytterligare en annan miljöinspektör menade att tillsynen av rökfria skolgårdar inte är särskilt betungande ekonomiskt. Motsatt ståndpunkt framfördes dock också, illustrerad av följande citat från en inspektör som förklarade vad förvaltningen skulle göra om det fanns extra resurser:

*"Vi skulle se till så att man kunde anställa en till person som skulle göra den här tillsynen. För nu hinner vi knappt med det vi ska göra, det vi ska ta betalt för." (Miljöinspektör 8)*

En del kommuner har intensifierat tillsynen under senare år. Några av inspektörerna hänvisade till tidigare påpekanden från Länsstyrelsen eller kommunen angående brister i tillsynen och menade att man jobbat mycket med tobakstillsyn efter det. Andra planerar ett ökat fokus på verksamheten under 2019 i samband att rökning vid skolors entréer blir förbjudet genom en ändring i tobakslagen.

### *Tillsynens relevans*

Intervjupersonernas perspektiv på den kommunala tillsynens relevans som verktyg i arbetet med att uppnå rökfria gymnasieskolgårdar och i förlängningen hindra unga från att röka, uttrycktes av många av de intervjuade i långa och ibland motsägelsefulla resonemang. Nedanstående uttalanden om tillsynens meningsfullhet och ändamålsenlighet från en inspektör och två rektorer är ganska typiska:

*“Ja, men absolut. Jag tycker att den känns meningsfull [...] Men det finns tillfällena då det kanske inte riktigt fungerar. Alltså, gymnasieelever får så mycket input ifrån så många andra verkligheter. Både från sociala medier och tv och massmedia. [...] Men, visst, det känns meningsfullt, även om man kanske inte ser resultatet just på samma sekund som man gör tillsynen. Utan det kan dröja kanske... ja, ett tag efteråt.” (Miljöinspektör 8)*

*“Tillsynen utgår från lagtexten och det förstår jag, det finns inget alternativ till det, men vi som jobbar i verkligheten blir lite trötta på det. Men man kan säga att det ju blev ett intressant och långt samtal och förhoppningsvis så förstod hon något av de utmaningar som vi har och kunde ändå se att vi har ett engagemang, trots att vi kanske tycker att det är omöjligt att lyckas. Och för oss blev det då, och det var ju bra, en startsignal, jamen vi måste väcka det här arbetet. Och vi hade ju ingen plan för rökfri skolgård och då fick vi det.” (Rektor 3)*

*“Vi har kommit till vägens ände av vad vi kan göra. Sen kan man alltid peka finger och säga: ‘Det står folk och röker här’, och jag är bara tvungen att säga att ‘Ja det gör det, så är det’. Men jag tycker att det är bra att vi har tillsyn. Det betyder att vi kan prata om det och diskutera saken. Det är väl jättebra.” (Rektor 2)*

En mer tydligt positiv inställning till tillsynsverksamhetens relevans uttrycktes av en annan miljöinspektör:

*“Väldigt relevant och meningsfull. [...] Vi har väckt den här frågan genom tillsyn, ute på skolorna, genom att berätta om tobakslagen och vad den innebär och då skickat ut information.” (Miljöinspektör 9)*

### *Föreläggande och förbud*

För att genomdriva förbättringar i skolornas arbete för att upprätthålla rökförbudet på skolgårdarna kan kommunens inspektörer tillgripa föreläggande och förbud som politikererna fattar beslut om i aktuell nämnd. Förelägganden och förbud kan även kombineras

med vite som skolorna åläggs att betala om förbättringar inte sker i avsedd utsträckning. Hälften av inspektörerna rapporterade att nämnden fattat beslut om föreläggande enligt tobakslagen. Övriga menade att man inte gjort det eller var osäkra på om det skett. Flera inspektörer ansåg att föreläggande är ett användbart verktyg i tillsynsarbetet. En av dem sa följande angående detta:

*Föreläggande och förbud och liknande, det ger mer tyngd. [...] Jag tror att skolan tar till sig mer, att det här måste åtgärdas, än att det blir en rapport som kanske hamnar i någonstans skräpmejl eller liknande. [...] Vi har den möjligheten och jag tycker att vi ska använda den. (Miljöinspektör 8)*

Trots detta ansåg de flesta inspektörer inte att förelägganden och förbud borde användas oftare utan att den befintliga användningen, och i förekommande fall icke-användningen, var tillfredsställande. En inspektör sa följande angående det:

*”Men om man säger 2017, så vet jag att då förelades de flesta om att de skulle ta bort rökskjul och fimpaskar och sånt, för då fanns det fortfarande kvar. Och det har tagits bort, det har följts. [...] Jag tycker att vi använder det i den utsträckningen som vi känner att det behövs, och det har följts bra.” (Miljöinspektör 2)*

Inspektörer och politiker angav flera anledningar till att förelägganden och förbud inte används oftare och i vissa kommuner inte alls. En orsak är svårigheter att avgöra vilken yta som utgör skolgård, vilket av en inspektör uttrycktes så här:

*”Vi tycker det är jättesvårt att förelägga en skola om rökning. Just det här med skolgård, vad är en skolgård? Sen kan man ju alltid förelägga om rutiner, men det har de ju ofta.” (Miljöinspektör 6)*

En annan anledning som framkom är att politiker kan bromsa processen och avstå från att ta beslut om förelägganden eller förbud som inspektörerna skrivit, inte minst om de är förenade med vite. En av politikerna menade att det blir märkligt att som kommun kräva in betalning av en aktör som finansieras av offentliga medel:

*Nej, jag tror inte på det. [...] Även om man skulle lägga avgift på en friskola så är det ju skattepengar som den skolan drivs med. Det känns inte rimligt faktiskt.” (Politiker 2)*

Det kan också uppstå diskussion om huruvida skolan gjort allt som står i dess makt för att upprätthålla rökförbudet på skolgården och vad man egentligen kan begära under rådande omständigheter och inom befintlig lagstiftning. Politikerns tveksamhet kring att fullt ut utnyttja lagens möjlighet att sätta kraft bakom orden när inspektörer uppmärksammar brister i skolornas arbete kan leda till lägre motivation för tillsynsarbetet hos inspektörerna. En av inspektörerna mindes hur ett vitesföreläggande för ett antal år se-

dan stoppats av politikerna och hur den händelsen sedan påverkade tillsynsverksamheten därefter:

*"Det var något år tidigare, då hade vi tillsyn på skolor av rökning, men då vart det ett så laddat ämne så det togs upp i politiken. För det ställdes ett vitesföreläggande och då ville politikerna inte riktigt ta i den heta potatisen. Så då lades det faktiskt ner och efter det har vi inte riktigt bedrivit någon tillsyn, för vi vet inte riktigt vad vi kan komma med." (Miljöinspektör 1)*

Det är dock inte bara från politiskt håll som tveksamheter kring vitesförelägganden finns utan även hos en del inspektörer. En av inspektörerna sa följande angående det:

*"Det finns andra problem än cigaretten. Ska vi då skuldbelägga skolan genom att vitesbelägga, och att de får betala massa pengar så fort det står en elev och röker? Är det bästa vägen att gå? Nja." (Miljöinspektör 3)*

Ett hot om vite kan förstås uppfattas som negativt av skolorna men kan också vara ett stöd i arbetet att motivera elever och målsmän att ta frågan om rökfri skolgård på allvar. Speciellt om skolledning och personal upplever sig sakna skarpa sanktionsmöjligheter på individnivå. En av rektorerna menade att argumentet om att skolan kan bli bestraffad om rökförbudet på skolgården inte efterlevs är något som fungerar i dialogen med eleverna:

*"En konsekvens är att vi som skola blir straffade för det. Det är väl det vi har känt har funkad bäst. Därför att på individnivå kan inte vi, alltså, stänga av en elev för att man har rökt på skolgården." (Rektor 4)*

Trots vissa tveksamheter inför att använda förelägganden i tillsynsarbetet är intrycket att det idag sker oftare än förut, åtminstone i vissa kommuner. En av inspektörerna sa följande angående detta:

*"Vi använder det mycket mera nu än förr när jag började 2001. Då var det jätteovanligt med föreläggande och förbud. Det var unikt på något sätt. Nu är det nästan vardag för oss." (Miljöinspektör 8)*

Samma inspektör menade också att kåren fått en viss vana att skriva förelägganden och även en vana vid att få avslag utan att behöva se det som ett misslyckande.

### *Länsstyrelsens roll*

Flera miljöinspektörer lyfte fram Länsstyrelsens stöd i tillsynsarbetet. De sammankomster som anordnas ger bland annat kunskap om hur tobakslagen ska tolkas, vad miljöinspektörerna ska tänka på vid tillsyn gällande skolgårdar och hur förelägganden kan formuleras. Sammankomsterna ger också möjlighet att utbyta erfarenheter med kollegor. Två av inspektörerna uttryckte följande:

*"Sen har ju även Länsstyrelsen plockat fram lite mer material så där, checklistor och det känns som att det finns lite mer stöd idag. Det finns den här samverkansgruppen i Stockholm på Länsstyrelsen. Så man kan diskutera frågan och kanske hitta lösningar om man stöter på patrull." (Miljöinspektör 1)*

*"Jag tycker vi har fått jättemycket information. Vi har fått jättemycket. Vi har fått handböcker, handböcker om policy, handböcker om handlingsplan, vi har checklistor, vi har haft nätverksträff senaste i höstas på Länsstyrelsen. Så nej. Jag tycker vi har den informationen vi behöver faktiskt." (Miljöinspektör 10)*

Alla inspektörer har dock inte tagit del av stöd och material i samma utsträckning. En av inspektörerna som var ganska ny på sin post uttryckte följande:

*"Vi gör våra egna checklistor men det skulle vara bra om det fanns ett metodiskt stöd från Länsstyrelsen." (Miljöinspektör 5)*

En av de intervjuade rektorerna hade vidare försökt ta del av ett digitalt kompetensutvecklingsmaterial om rökfria skolgårdar från Länsstyrelsen, men misslyckats av tekniska skäl. De flesta av miljöinspektörerna efterfrågade inte kompetensutveckling för egen del men två önskade en utbildning, varav en föreslog en webbutbildning som inspektörer kan gå när de själva har tid. Denna skulle framför allt vara riktad till inspektörer som är nya på sin post. Ytterligare en inspektör önskade fortsatt uppdatering om forskning om rökning. En av politikerna nämnde också ett behov av utbildning för förtroendevalda som Länsstyrelsen eller annan aktör skulle kunna ansvara för:

*"Jag tror rent generellt att det skulle behövas lite mer utbildning, kanske framför allt för oss förtroendevalda. Nu har jag ändå fått möjligheten att bedriva politik mer än på fritidsnivå i och med att jag ändå har tyngre uppdrag. Men jag tänker de flesta som sitter i nämnden, alla utom tre egentligen, är ju bara fritidspolitiker. [...] Där kanske ... om det är staten eller...? Länsstyrelsen är i och för sig staten. Men alltså, en sån som kanske ska ta ett större ansvar och se till att de här frågorna lyfts. Se till att det finns bra utbildningsmaterial för förtroendevalda." (Politiker 4)*

Ytterligare en annan politiker menade att Länsstyrelsen borde se till att tillsynen av rökfria skolgårdar blir avgiftsbelagd:

*"Och också det här att de måste se till att det avgiftsbeläggs. Okej, det är statens pengar eller kommunens pengar, men alltså det måste precis som all annan tillsyn vara avgiftsbelagt." (Politiker 7)*

En annan aspekt av Länsstyrelsens roll som regional tillsynsmyndighet, men utan befogenhet att rikta sanktioner mot kommuner, belystes av en av inspektörerna som saknade en utomstående aktör med makt att påverka kommunen att ta sitt tillsynsansvar på allvar. Om kommunen inte sköter sitt tillsynsuppdrag så händer ingenting, menade hen och konstaterade följande:

*"Alltså, en kommun ska ju bedriva tillsyn på rökning, men om kommunen inte gör det så är det ju också lite så där, det är inget som händer, helt krasst. Även om kommunen får tillsyn av Länsstyrelsen så händer ju inget mer heller." (Miljöinspektör 1)*

## **Samhället**

### *Samverkansaktörer*

Utöver skolan och kommunens tillsynsorganisation ser intervjupersonerna det omgivande samhället som en viktig faktor i arbetet med att uppnå rökfria skolgårdar. I denna omgivning ingår kommunens övriga verksamheter, exempelvis fritidsverksamhet, brotts- och ANDT-förebyggande arbete. Skolpolitikernas och skolförvaltningens roll som potentiella finansiärer av skolans tobaksförebyggande insatser lyftes också fram av en rektor på följande sätt:

*"Om du kan få med skolhuvudmännen, det vill säga skolpolitikerna i alla Sveriges kommuner, att gå med på att de avsätter medel för att anställa folk som går runt och är aktiva rökpoliser, det skulle ju också ha en säkert ha en hindrande verkan." (Rektor 2)*

Preventionssamordnarna och socialförvaltningens roll nämndes också som en möjlighet i det tobaksförebyggande arbetet. En av rektorerna menade att det är bra om någon utifrån, som inte har en lärar-elev-relation med den elev som röker, talar om att rökning är skadligt och varför eleven bör avstå från det. Att inom skolan arbeta på olika nivåer och med stöd utifrån för att förebygga rökning betonades av en av miljöinspektörerna. Hen refererade på följande sätt till egna observationer i beskrivningen av hur ett idealt arbete kan se ut:

*"När man gått på såna här bra skolor och gymnasier som arbetar med det på många plan, har de kanske haft tobaksfri skoltid. Och det har ju varit kontakt med föräldrar, kuratorer och man har kunnat erbjuda avvänjningssamtal. Och så har man personer som kan hjälpa till och stötta upp." (Miljöinspektör 1)*

Flera intervjuade betonade att skolan behöver stöd utifrån, från beslutsfattare och myndigheter, både personellt och materiellt:

*"Skolan behöver självklart handledning, idébank, något att stå på. [...] Att de får känna att de har ett stöd. Dels ifrån beslutsfattarna men framför allt ifrån statliga myndigheter som kan producera materialet." (Politiker 2)*



## Sociala normer

Flera av de intervjuade refererade till sociala normer på både grupp- och samhällsnivå som förklaring till att ungdomar och vuxna röker. Det finns en medvetenhet om att rökning generellt sett har minskat i Sverige och att normen på samhällsnivå blivit mer tobaksrestriktiv. Detta hindrar dock inte att grupper av unga anammar mer tobaksliberala normer. En av miljöinspektörerna uttryckte följande om detta:

*“Det är svårt att angripa det här problemet. Det ska till att det ändras normer och det tar ju tid. Så att ungdomar ska tycka det är dåligt att röka.” (Miljöinspektör 10)*

En av rektorerna betonade kamraternas betydelse att unga börjar röka:

*“Elever som har gått i ettan och kommer tillbaka i tvåan, helt plötsligt har de börjat röka. Och det handlar ju väldigt mycket om grupptillhörighet och identitet och vilka man vill hänga med på rasterna och inte.” (Rektor 4)*

Flera av intervjupersonerna tog upp att en ännu skarpare tobakslagstiftning är det som behövs för att få bort rökning i samhället. En av dem resonerade om ett totalförbud på följande sätt:

*“Så att få bort rökning, för det är ju det man egentligen borde arbeta med, får man väl helt enkelt kriminalisera tobaksinnehav och användande. Och staten får helt enkelt sluta upp med den här dubbelmoralen att vi har rökningen som en skatteälla till våra välfärdsystem samtidigt som vi säger att vi ska sluta röka.” (Rektor 1)*

För att förändra ungdomars inställning i en mer tobaksrestriktiv inriktning betonades även kommunens övriga verksamheter som förmedlare av normer. En politiker sa följande:

*“Vi är inte färdiga ännu utan vi ska ta ytterligare steg. Och då är det ganska självklart att skolan och skolgårdar, fritidsgårdar är bland de mer prioriterade att åstadkomma de här värderingarna”. (Politiker 2)*

Samma politiker betonade också samarbete mellan skola och föräldrar för att förmedla värderingar om rökfrihet.

## DISKUSSION

### Problembild och insatser

Rökning på gymnasieskolorna i Stockholms län är ett kvarstående problem. Det är framför allt elever som röker på skolgårdar, vid entréer och på andra ytor i närheten av skolorna. Eleverna exponeras också för vuxnas rökning genom att flera gymnasieskolor är

lokaliserade nära andra verksamheter där rökförbud saknas. Skolorna arbetar för att upprätthålla rökförbudet med både motiverande och kontrollerande åtgärder. Undervisning om rökningens skadeverkningar, samtal inom elevhälsan, sluta-röka-satsningar, samt särskilt uppmärksammande tobaksförebyggande aktiviteter under vissa perioder är exempel på motiverande åtgärder. Exempel på kontrollerande åtgärder är att vid upptäckt av rökning på skolgården säga till elever att upphöra med rökningen och eventuellt kontakta målsmän. Från kommunernas sida görs tillsynsbesök i varierande omfattning och även andra insatser inom ramen för tillsynsuppdraget. Frågan om rökfria skolgårdar är på flera håll inte särskilt högt prioriterad på den politiska nivån och flera kommuner har inte tagit beslut om rökfri arbetstid för kommunens anställda. För att minska ungas exponering för tobaksbruk krävs rökfria miljöer och en bättre efterlevnad av tobakslagen, inte minst bestämmelsen om rökfria skolgårdar [22].

## **Hinder och utvecklingsmöjligheter**

Arbetet med att uppnå rökfria gymnasieskolgårdar innehåller en rad hinder men även möjligheter kopplade till lagstiftning, organisation, grupper och enskilda individer. Bland rektorer, miljöinspektörer och politiker finns ett stort engagemang för en rökfri barn- och ungdomstid generellt, men implementering och upprätthållande av rökförbudet på gymnasieskolgårdar innebär en rad målkonflikter och motstridiga krav.

För det första saknar många gymnasieskolor en skolgård, vilket gör det svårt för både skolan och kommunens tillsynspersonal att veta hur man ska tillämpa tobakslagens förbud. En del skolgårdar är dessutom otydligt avgränsade, vilket förvärrar efterlevnaden av förbudet eftersom skolpersonalen då inte vet vilken yta de ska referera till vid påpekande om att eleverna inte får röka. Miljöinspektörerna kan också ha svårt att anmärka på brister i efterlevnaden av rökförbudet, eller förelägga skolan gällande bristande efterlevnad, om det inte är tydligt vad som är skolgård och inte. En förändring av tobakslagen som träder i kraft 1 juli 2019 [23] innebär emellertid att det blir förbjudet att röka även vid skolornas entréer, vilket kan underlätta tillämpningen av lagen på så sätt att skolgårdsgränsen inte blir lika avgörande för var skolpersonal kan ingripa mot rökning. Denna uppstramning löser dock inte problemet med elever som avviker till platser längre bort från skolan för att kunna röka.

För det andra finns en konflikt mellan å ena sidan förbudet att röka på skolgården, å andra sidan ett av förbudets motiv, dvs. att markera att rökning inte är ett önskvärt beteende. Konflikten blir uppenbar då rökande elever lämnar skolgården, ibland uppmuntrade av skolans personal, för att röka på en yta i närheten där rökförbud inte råder. Möjligheten att utöva ett tryck på eleverna att inte alls röka minskar utanför skolgården, vilket motverkar det mer långsiktiga målet om att ungdomarna inte alls ska röka. Möjligen kan det faktum att rökande elever lämnar skolgården ha en gynnande effekt på skolkulturen och elever som ännu inte börjat röka, eftersom rökarna då inte bidrar till en normalisering av rökning på skolgården. Icke-rökarna slipper också att andas in röken. Detta förutsätter dock att rökarna går tillräckligt långt bort eller till en undanskymd plats, vilket i sin tur kan ha oönskade effekter för dem själva eller för andra verksamheter eller fastighetsägare på vars område rökande ungdomarna samlas [24].

En annan framträdande konflikt som måste hanteras av skolan vid upprätthållande av rökförbudet på skolgården är lagens krav i förhållande till de små möjligheter som finns att sätta kraft bakom orden [25]. Uppfattningen i rektorskollegiet är att skollagen inte medger avstängning av elever på grund av rökning på skolgården, vilket innebär att eleverna kan fortsätta röka utan större konsekvenser även vid upprepade tillsägelser och eventuell kontakt med målsman. Avstängning är heller inte önskvärt utifrån läroplanens mål om att eleverna ska tillägna sig kunskaper och genomgå gymnasiet med godkänt resultat [26]. Användande av mildare åtgärder som att påminna rökande elever om förbudet och att kontakta målsman är en möjlighet, men bristande tid och resurser är ett hinder. Skolpersonalens motivation att upprepade gånger säga till eleverna att upphöra med rökning på skolgården kan dessutom vara svår att upprätthålla när eleverna nonchalerar tillrättavisandet och ibland uppträder otrevligt.

Ytterligare en utmaning i arbetet för att uppnå rökfria gymnasieskolor är att många gymnasieelever är myndiga, vilket aktualiserar frågan om självbestämmande i högre grad än vad som är fallet i grundskolan. Föräldrarnas roll som målsmän har upphört, vilket begränsar möjligheten att arbeta via dem. Förutom att skolan ska efterfråga tillstånd från eleven innan målsman kontaktas angående elevens överträdelse av rökförbudet, kan det också vara svårt för personal att argumentera med en myndig person om att hen bör sluta röka när hen i övrigt förväntas vara beslutskapabel gällande sitt liv. En möjlighet i sammanhanget är en ökad vuxennärvaro på skolgården i form av en eller flera personer som har som särskild uppgift att upprätthålla rökförbudet och prata med eleverna. Detta kräver dock extra resurser till skolan eftersom skolans resurser ska användas till undervisningen. Att vara tydlig med att det inte är acceptabelt att röka på skolgården, exempelvis genom upprepade tillsägelser, är samtidigt en viktig insats för att förmedla en restriktiv attityd gällande rökning. Likaså borttagande av föremål och företeelser som signalerar en tillåtande norm. Som framkommit i intervjuerna har gymnasieskolor i högre grad än högstadieskolor synliga tecken på att rökning är en "naturlig" del av miljön, vilket är olyckligt. Kommunala beslut om rökfri arbetstid kan också underlätta skolans tobaksförebyggande arbete eftersom skolans medarbetare då kan uppträda som icke-rökande förebilder för eleverna. Att i undervisningen betona nackdelarna med rökning och inom varje ämne se vad som kan knytas till skolans tobakspolicy är en annan möjlighet att utveckla det tobaksförebyggande arbetet.

När det gäller kommunens tillsynsverksamhet så kan den eventuellt utvecklas med fler tillsynsbesök på vissa håll och med stöd av de nya bestämmelserna i tobakslagen. Men stöd direkt till skolorna, ekonomiskt eller i annan form, förefaller vara ett mer effektivt sätt att upprätthålla rökförbudet på skolorna. Detta stöd kan komma från kommunens tillsynsverksamhet och miljöinspektörerna, så väl som från preventionssamordnare och andra aktörer inom förvaltningen. Socialnämndernas och/eller barn och utbildningsnämndernas roll, liksom skolchefernas, bör också fortsatt uppmärksammas i sammanhanget eftersom skolans verksamhet styrs via dem.

## **Slutsats**

Rökning på gymnasieskolgårdar i länet kvarstår. Bland lokala aktörer finns ett stort engagemang för en rökfri barn- och ungdomstid men arbetet med att uppnå rökfria skolgårdar hindras av en rad målkonflikter och bristande resurser. Otydlighet angående skolgårdars gränser liksom konflikter mellan tobakslagen och skolans regelverk skapar problem för kommunens tillsynsverksamhet och för skolorna. Ändringar i tobakslagen som träder i kraft 1 juli 2019 kan avhjälpa delar av problemet med rökning i närheten av skolgårdar. Andra möjligheter att underlätta arbetet för att uppnå rökfria skolgårdar är samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar samt extra resurser till skolorna för tobaksförebyggande aktiviteter som går utöver undervisningen. Ytterligare integrering av tobaksrelaterade frågor i olika skolämnen kan också bidra till att förebygga rökning bland eleverna. Att uthålligt förmedla en tydligt restriktiv norm gällande rökning i gymnasieskolorna samt införande av rökfri arbetstid i alla kommuner är ytterligare sätt att främja rökfrihet bland eleverna och på skolgårdarna. Skolan bör också utnyttja möjligheten att få stöd från kommunernas preventionssamordnare och andra aktörer för att motivera eleverna att inte röka.

## **Vägen framåt**

För att komma vidare mot rökfria skolgårdar rekommenderas följande:

- Se över möjligheten att i skollagen eller andra regelverk som styr skolans verksamhet föra in skrivningar som underlättar implementering och upprätthållande av rökfria skolgårdar
- Samverka mellan nämnder och förvaltningar som styr skolan respektive ansvarar för rökfria miljöer
- Samverka med förebyggande arbete och aktörer så som preventionssamordnare
- Besluta om rökfri arbetstid i alla kommuner
- Avnormalisera rökning i skolan genom kommunikation med elever och målsmän, personalens uppträdande, samt en fysisk miljö som inte inbjuder till rökning
- Utveckla integreringen av tobaksrelaterade frågor i befintliga skolämnen
- Avsätt ytterligare ekonomiska och personella resurser till skolorna för tobakspreventiva aktiviteter som ligger utanför undervisningen

## REFERENSER

1. WHO report on the global tobacco epidemic 2017 [<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255874/9789241512824-eng.pdf;jsessionid=B01C6C0E1E6C69539E40B4BCBB606ADC?sequence=1>]
2. Ambrose JA, Barua RS: **The pathophysiology of cigarette smoking and cardiovascular disease: an update.** *Journal of the American College of Cardiology* 2004, **43**(10):1731-1737.
3. Socialstyrelsen: **Registeruppgifter om tobaksrökningens skadeverkningar.** 2014.
4. Sasco AJ, Secretan MB, Straif K: **Tobacco smoking and cancer: a brief review of recent epidemiological evidence.** *Lung cancer (Amsterdam, Netherlands)* 2004, **45 Suppl 2**:S3-9.
5. Gifford H, Thomson G: **Smoke free environments for children—the relationship between schools and wider smoke free environments.** In: **Current Issues and Controversies in School and Communit Health, Sport and Physical Education.** New York: Nova Science Publishers; 2012.
6. **SFS 1993:581. Tobakslag.**
7. Chambers RA, Taylor JR, Potenza MN: **Developmental neurocircuitry of motivation in adolescence: a critical period of addiction vulnerability.** *The American journal of psychiatry* 2003, **160**(6):1041-1052.
8. Barron S, White A, Swartzwelder HS, Bell RL, Rodd ZA, Slawewski CJ, Ehlers CL, Levin ED, Rezvani AH, Spear LP: **Adolescent vulnerabilities to chronic alcohol or nicotine exposure: findings from rodent models.** *Alcoholism, clinical and experimental research* 2005, **29**(9):1720-1725.
9. Eisner MD, Yelin EH, Katz PP, Shiboski SC, Henke J, Blanc PD: **Predictors of cigarette smoking and smoking cessation among adults with asthma.** *American journal of public health* 2000, **90**(8):1307-1311.
10. D'Avanzo B, La Vecchia C, Negri E: **Age at starting smoking and number of cigarettes smoked.** *Annals of epidemiology* 1994, **4**(6):455-459.
11. Chen J, Millar WJ: **Age of smoking initiation: implications for quitting.** *Health reports* 1998, **9**(4):39-46.
12. Peach G, Griffin M, Jones KG, Thompson MM, Hinchliffe RJ: **Diagnosis and management of peripheral arterial disease.** 2012, **345**:e5208.
13. Zetterqvist ME: **Skolelevers drogvanor 2018.** Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN); 2018.
14. **Prop. 2010/11:47. En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken**
15. **Skr.2015/16:86. En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020.**
16. Länsstyrelsen Stockholm: **Ett steg närmare rökfri skola – förslag till fortsatt lokalt arbete.** 2016.
17. Länsstyrelsen Västra Götaland: **Rökfria skolgårdar – ett steg närmare ett rökfritt Sverige 2025.** 2018.
18. Länsstyrelsen Örebro län: **Rökfria skolgårdar. Kartläggning av rökning på skolgårdar i Örebro län.** 2018.
19. Stockholms stad: **Projekt rökfria skolgårdar.** Stockholms stad; 2018.
20. **Regler om tobaksvaror** [<https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/alkohol-narkotika-dopning-tobak-och-spel-andts/tobak/tobaksreglering/regler/>]

21. **Uppdrag om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn 2016–2020. S2016/01458/FST.**
22. **Prop. 2017/18:156. Ny lag om tobak och liknande produkter**
23. **SFS 2018:2088. Lag om tobak och liknande produkter**
24. Rozema AD, Mathijssen JJP, Jansen MWJ, van Oers JAM: **Sustainability of outdoor school ground smoking bans at secondary schools: a mixed-method study.**  
*European journal of public health* 2018, **28**(1):43-49.
25. **SFS 2010:800. Skollag.**
26. Skolverket: **Läroplan för gymnasieskolan. 2011.**