

Kommunenes forvaltning av tobakksskadeloven i 2020

Notat til Helse- og omsorgsdepartementet, 23. februar 2022

Gunnar Sæbø, avdeling for rusmidler og tobakk, Folkehelseinstituttet

Innledning

Folkehelseinstituttet (FHI) har fått i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) å monitorere implementeringen av registrerings- og tilsynsordningen for salg av tobakk i Norge og vurdere effektene av ordningen på lengre sikt. Ordningen ble vedtatt i 2017. Monitoreringen foretas årlig gjennom en spørreundersøkelse til alle landets kommuner. Funnene fra tidligere undersøkelser indikerer at omfanget av den lokale tobakkskontrollen har økt noe etter innføringen av ordningen, men at det fortsatt er ganske stor variasjon i hvor langt de norske kommunene har kommet med å gjennomføre de vedtatte bestemmelsene i tobakksskadeloven (Sæbø 2020).

I dette notatet gis en oversikt over de viktigste tendensene i den tredje undersøkelsen i rekken. Den ble gjennomført i 2021 og omhandlet tilstanden i det første «koronaåret» 2020.

Problemstillinger

Problemstillingene som tas opp i dette notatet er:

- Hvor mange kommuner har til nå informert detaljistene om ordningen, og hvor mange kommuner anslår at alle detaljister i kommunen har registrert seg i Tobakksregisteret?
- Hvor mange kontroller ble gjennomført i 2020, og hvilke aktører har gjennomført dem?
- Hvor mange overtredelser ble avdekket i kontrollene, og hvordan reagerte kommunene på disse overtredelsene?
- I hvilken grad satser kommunene på andre tobakkspreventive grep enn kontroller av salgssteder?

Det foretas også sammenlikninger med tidligere år (2018 og 2019) for å illustrere utvikling i omfang og type lokal tobakkskontroll.

Data

Kommunene er lovpålagte å besvare denne spørreundersøkelsen, som ble utført av Rambøll på oppdrag fra FHI. Datasamlingen foregikk i perioden 18. mai – 25. august 2021.

Undersøkelsen ble besvart på web av 349 av 356 kommuner. Dette gir en svarprosent på 98.

Lenke til spørreskjemaet ble sendt til postmottaket i kommunen, med oppfordring om å videresende til «den/de som i din kommune jobber med tobakkskontroll og forebygging av tobakksrelaterte skader». De som skulle svare på skjemaet ble også rådet til å finne fram opplysninger om antall salgssteder, kontroller og overtredelser før de startet utfyllingen. Skjemaet ble besvart av ulike aktører i kommunene, av alt fra rådmenn og helse- og omsorgssjefer til servicemedarbeidere, men med en hovedvekt på rådgivere, saksbehandlere og konsulenter.

Problemstillingene i notatet besvares ved hjelp av deskriptiv statistisk analyse.

Resultater

Informasjonstiltak

Kommunene er spurt om de har «gjennomført tiltak (for eksempel brev, informasjonsmøte, informert på kommunenes websider) for å informere detaljistene om registreringsordningen» og om de har informert «detaljstene om kravene til internkontroll og hvordan disse kan imøtekommes».

Tabell 1 viser svarfordelingene på begge disse spørsmålene for både 2018, 2019 og 2020.

Som vi ser, går andelen som sier de har informert ned fra år til år. Dette er ikke urimelig, ettersom kommunene som informerte i 2018 og/eller 2019 ikke nødvendigvis har fortsatt med informasjonstiltakene i 2020.¹

¹ Nye utsalgssteder og eiere kan riktignok ha kommet til, men dette har vi ingen opplysninger i denne undersøkelsen til å si noe om.

Tabell 1. Omfang av informasjonstiltak om registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakk i de norske kommunene, 2018-2020. Prosent (N= antall kommuner i undersøkelsen)

	2018	2019	2020
Tiltak:			
Har informert om registreringsordningen:			
-ja	41,2	23,9	17,8
-nei	43,6	63,2	70,8
-vet ikke	15,2	12,9	11,5
Har informert om internkontroll:			
-ja	34,6	27,6	20,6
-nei	48,8	57,1	67,3
-vet ikke	16,6	15,4	12,0
(N)	(408)	(410)	(349)

For å få et samlet bilde har vi derfor også sett på informasjonsvirksomheten i 2018, 2019 og 2020 under ett.² Vi finner da at andelen kommuner som bekrefter å ha informert om registreringsordningen *i minst ett av disse tre årene* er 49,9 %. Tallet for informasjon om internkontroll er omtrent likt: 50,7 % (tabell ikke vist). Økningen fra en liknende analyse fra i fjor er imidlertid ganske marginal – da var tallene hhv 48,3 % for registreringsordningen og 49,0 % for internkontroll. Tilsynelatende har altså halvparten av dagens kommuner fortsatt ikke informert om register- og tilsynsordningen.

Er alle detaljister registrert i tobakksregisteret?

På spørsmål om kommunen anser at alle detaljister i kommunen er registrert i tobakksregisteret per 31.12.2020 svarer 67,6 % av kommunene 'ja', 5,7 % svarer 'nei', mens 26,7 % svarer 'vet ikke'. Spørsmålet ble stilt for å få kommunenes vurdering av om det på undersøkelsestidspunktet (i 2021) var mange detaljister som fortsatt ikke hadde registrert seg, etter at registreringsplikten ble gjort kjent i september 2017. Andelen som svarte ja på dette spørsmålet var for øvrig 62,5 % i 2019 og 66,6 % i 2020. Igjen indikerer funnene fra 2020 en viss stillstand i det lokale arbeidet med tobakkskontroll.

² For å få sammenliknbare tall for alle disse tre årene har vi i denne beregningen kun tatt for oss kommuner som eksisterte med samme navn i alle disse tre årene – det vil si i alt 341 av dagens 356 kommuner.

Kontrollørene

På spørsmål om hvem som utførte tilsyns- og salgskontroller for kommunene i 2020, svarer 9,2 % av kommunene at de bruker kommunalt ansatte kontrollører, 75,6 % vakselskap/privat selskap, mens 14,0 % ordner kontrollene på «andre måter» (1,1 % har ikke svart). 94,8 % av kommunene oppgir at de benytter samme kontrollør for tobakkslovsbestemmelsene som for alkoholloven. Dette er så godt som identiske tall som i 2018 og 2019.

Antall kontroller

De forskriftsmessige kravene til antall kontroller er at hvert salgssted skal kontrolleres minst en gang i året, og at kommunene årlig skal utføre minst to ganger så mange kontroller som det er salgssteder i kommunen.

Tabell 2 viser i hvilken grad kommunene oppfylte kravet om å utføre minst to ganger så mange tilsyn som det er salgssteder i kommunen i 2020. Vi har benyttet en ratio hvor vi dividerer 'antall oppgitte kontroller' i undersøkelsen på 'antall oppgitte salgssteder' i undersøkelsen. Samme metode ble benyttet tidligere år, og tallene fra 2018 og 2019 er tatt med her som sammenlikningsgrunnlag.

Tabell 2: Omfang av kontroll av salgssteder på kommunenivå 2018-2020. Prosentandeler basert på ratio for antall oppgitte kontroller/antall oppgitte salgssteder. N=antall kommuner i undersøkelsen.

	2018	2019	2020
Ingen oppgitte opplysninger	18,4	13,2	12,9
0 (ingen foretatte kontroller)	11,8	10,7	5,4
< 1,00 (færre kontroller enn salgssteder)	14,2	9,8	16,7
1-1,99 (flere kontroller enn salgssteder)	27,0	26,6	32,0
=> 2,00 (minst to ganger så mange kontroller som salgssteder)	28,7	39,8	33,0
(N)	(408)	(410)	(349)

33,0 % av kommunene imøtekom det forskriftsmessige kravet om dobbelt så mange kontroller som salgssteder i 2020. Dette tallet er imidlertid mindre enn i 2019, da andelen var 39,8%.

32,0 % av kommunene skåret mellom 1 og 1,99 på ratioen – det vil si de hadde flere kontroller enn salgssteder, men ikke så mange kontroller som forskriften strengt tatt krever. Videre oppga 16,7 % av kommunene færre kontroller enn salgssteder. Begge disse prosentandelene har økt siden 2019.

Samlet antyder dette altså en noe lavere kontrollvirksomhet i 2020 enn i 2019, vel å merke blant de kommunene som oppgir å foreta aktive kontroller. For samtidig synker andelen kommuner som ikke oppgir opplysninger i det hele tatt eller oppgir ingen foretatte kontroller over tid. Dette indikerer at stadig flere kommuner tross alt har fått kontrollrutiner på plass i løpet av undersøkelsesperioden.

Antall og type avdekkede overtredelser

I 21,2 % av kommunene avdekket tilsyns- og salgskontrollene overtredelser av tobakkskadelovens bestemmelser i 2020. Dette er noe lavere prosentandel enn i 2018 og 2019, da andelen for begge år var 23,4%. Som det framgår av tabell 3 har imidlertid det totale antallet rapporterte overtredelser sunket kraftig i løpet av treårsperioden, fra 1692 tilfeller i 2018 til 508 tilfeller i 2020.

Av i alt 508 rapporterte overtredelser i 2020 gjaldt 52,6 % mangler ved internkontrollen. Andelen som gjaldt salg av ulovlig importerte varer og salg av tobakksvarer til mindreårige var kun 0,2%.

Andre forhold ved tobakkskadeloven som ble rapportert overtrådt var brudd på reklamebestemmelsene (8,7 %) og brudd på regler om utstilling/plassering av tobakksvarer (33,3 %). For sistnevnte type overtredelse har vi sett en økning i treårsperioden undersøkelsen dekker.

I 130 av de rapporterte tilfellene fra 2020 resulterte overtredelsene i retting eller tvangsmulkt. Salgsforbud og politibøter for ulovlig salg ble ikke benyttet som sanksjonsmidler i løpet av 2020.

Tabell 3: Type avdekkede overtredelser 2018-2020. Prosent.

	2018	2019	2020
Salg til mindreårige	0,2	0,3	0,2
Salg av ulovlig importerte varer	0	1,1	0,2
Mangler ved internkontrollen	58,7	53,9	52,6
Brudd på reklamebestemmelsene	17,0	11,5	8,7
Brudd på regler om utstilling/plassering av tobakksvarer	21,3	28,1	33,3
Annet	2,7	5,1	5,1
<hr/>			
Totalt (%)	99,9	100	100,1
(N)	(1692)	(1187)	(508)

Kommunenes øvrige innsats når det gjelder forebygging av tobakksbruk

I undersøkelsen har vi også noen spørsmål om kommunenes øvrige tobakkspreventive arbeid, ut over det de er pålagt å gjøre etter registrerings- og tilsynsordningen. På spørsmål om kommunen samarbeider med andre kommuner når det gjelder tobakksforebygging og tiltak mot tobakksskader, svarer 15,2 % av kommunene «ja» i 2020 (mot 22,3 % i 2018 og 20,0 % i 2019). 30,4 % av kommunene bekrefter at de har hatt tilbud om snus- og/eller røyksluttekurs i 2020 (mot 35,8% i 2018 og 37,3% i 2019).

Oppsummering

Funnene i denne undersøkelsen indikerer at det har vært en viss stillstand i arbeidet med den kommunale tobakskontrollen i 2020. Mens vår forrige undersøkelse antydte at omfanget av den lokale tobakskontrollen ble mer omfattende fra 2018 til 2019, synes utviklingen i 2020 å ha stoppet noe opp. I et år preget av omfattende utfordringer for kommune-Norge, ikke bare i forbindelse med koronapandemien, men også på grunn av kommunesammenslåingsprosesser, er dette kanskje ikke så overraskende. Og selv om omfanget av den kommunale informasjonsvirksomheten om ordningen synes å ha stagnert, antyder vår monitorering at overholdelsen av lovverket i hvert fall i en forstand øker, jevnfør den samlede nedgangen i antall rapporterte overtredelser i treårsperioden.

Overordnet er det likevel slik at det fortsatt er stor variasjon i hvor langt de norske kommunene har kommet i arbeidet med å gjennomføre de vedtatte bestemmelsene i tobakksskadeloven fra 2017. Det er verdt å merke seg at kun 1/3 av kommunene følger det forskriftsmessige kravet om antall kontroller tre år etter at register- og tilsynsordningen kom på plass, i tillegg gikk denne andelen ned fra 2019 til 2020. Samtidig synker andelen kommuner som ikke har foretatt kontroller overhodet eller ikke oppgir opplysninger om kontroller i det hele tatt. Dette kan tyde på at stadig flere kommuner tross alt begynner å få kontrollrutiner på plass.

Til slutt bør det nevnes en begrensning ved studien når det gjelder dataene for utviklingen over tid. I kjølvannet av koronapandemien gikk undersøkelsens opprinnelige dataleverandør Epinion konkurs i april 2020, midt under datasamlingen om tilstanden i kommunene i 2019. FHI inngikk derfor i juni 2020 et samarbeid med Rambøll om sluttføring av den ufullførte datainnsamlingen samt påfølgende datainnsamlinger i årene framover. Dette *kan* ha påvirket resultatene i noen grad, men trolig i liten grad da det ikke ble gjort noen endringer i tilnærming/metode knyttet til datainnsamlingen eller undersøkelsen for øvrig i forbindelse med skifte av samarbeidspartner.

Referanse

Sæbø, Gunnar (2020). *Kommunenes forvaltning av tobakksskadeloven i 2019. Notat til HOD.*
Folkehelseinstituttet, Oslo.