

Røyk iflg forskrift



Evaluering for
Statens tobakksskaderåd
av Forskrift om røyking i restauranter
og serveringssteder

Røyk iflg forskrift

Evaluering for Statens tobakksskaderåd av
Forskrift om røyking i restauranter og
serveringssteder



RH Knoff AS

Dronningens gate 6 // N-0152 Oslo
Tlf 22 91 07 90 // Fax 22 91 06 01
E-post rhknoff@online.no // Web www.rhknoff.no
Ref: rhKnoff // R112PDF.WPD

FORORD

Sosial- og helsedepartementet har gitt Statens tobakkskaderåd i oppdrag å forestå en evaluering av *kommunenes og Arbeidstilsynets oppfølging* av forskriften om røykfrie soner i serveringssteder. Departementet ønsker en *beskrivelse av erfaringer* med forskriften og en *vurdering av tiltak* for å sikre at regelverket følges opp som forutsatt og fungerer etter sin hensikt.

Denne rapporten inngår som et grunnlag for STRs evaluering. Den oppsummerer en *kartlegging av tilsynsmyndighetenes aktiviteter, tiltak og kontroller*. Det har vært et mål å fremskaffe data som muliggjør *sammenlignende studier* slik at en kan vurdere hvilke tiltak som har fungert og hvilke som ikke har fungert.

Jeg vil takke Statens tobakkskaderåd for oppdraget og Direktoratet for Arbeidstilsynet for bidraget til å få full oppslutning om undersøkelsen i sin ytre etat. Jeg takker også intervjuobjektene i seks områder av landet for deres tid og synspunkter, og alle som har bidratt med spørreskjemaer, kommentarer og eksempler på tilsynsmateriell.

Denne Acrobat-utgaven av rapporten avviker noe fra papirutgaven i layout og sideantall, men innholdet er det samme. Acrobat-filen er tilgjengelig via web-stedene www.tobakk.no og www.rhknoff.no.

Oslo, 18. mai 1999

Richard H Knoff

INNHOOLD

0	SAMMENDRAG	7
1	UNDERSØKELSEN: MANDAT OG METODE	13
1.1	Tobakksskadeloven og "serveringsforskriften"	13
1.2	Mandat og problemstillinger	15
1.3	Metode	17
1.4	Er funnene representative?	19
1.5	Kjennetegn ved spørreskjemarespondentene	21
1.6	Leserveiledning	23
2	ANSVARET FOR TILSYNET	24
2.1	Plassering av tilsynsmyndigheten i kommunene	24
2.2	Samarbeidet mellom kommunale myndigheter og Arbeidstilsynet	28
3	TILSYNSMYNDIGHETENES INNSATS	31
3.1	Prioritering av tilsynet	31
3.2	Arbeidsinnsats medgått og planlagt	34
3.3	Planlagt dekningsgrad 1999-2001	36
3.4	Sammenhenger mellom innsats og bakgrunnsforhold	39
4	TILSYNSAKTIVITETER OG DERES VIRKNING	42
4.1	Aktiviteter iverksatt	42
4.2	Foranledninger til tilsynsbesøk	45
4.3	Tiltak ved brudd på forskrift	45
4.4	Tiltakenes virkning	49
4.5	Håndtering av dispensasjonssøknader	52
4.6	Sammenhenger mellom tilsynsaktivitet og bakgrunnsforhold	54
5	BRANSJENS ETTERLEVELSE AV FORSKRIFTEN	56
5.1	Lojalitet og sabotasje	56
5.2	Etterlevelse i ulike typer etablissement	59
5.3	Typiske forskriftsbrudd	60
6	MULIGE FORBEDRINGER AV FORSKRIFTEN	63
6.1	Tilsynsmyndighetenes holdninger til forskriften	63
6.2	Holdnings- og atferdsendringer etter skjerpelsen pr 01.01.98	72
6.3	Tilsynsmyndighetenes forslag til forbedringer i forskriften og praktiseringen	74
7	ANBEFALINGER	83
	VEDLEGG 1: Spørreskjemaene	
	VEDLEGG 2: Representativitetsdata for spørreskjemaundersøkelsen	

O SAMMENDRAG

Forskrift om røyking på restauranter og andre serveringssteder, internkontroll mv ble fastsatt 15 desember 1995, og skjerpet med virkning fra 1 januar 1998. Forskriften er hjemlet i Tobakksskadeloven, og formålet er å verne gjester og ansatte mot skadevirkningene av passiv røyking.

Røyking kan iflg forskriften kun tillates ved *inntil halvparten av bordene og sitteplassene* i lokalet. Det er som hovedregel ikke tillatt å røyke ved *bar- eller serveringsdisk*. De røykfrie soner skal *merkes tydelig*, og røykesoner og røykfrie soner skal om nødvendig *atskilles* fysisk. Kundene skal ha *tilgang* til de røykfrie arealer uten å måtte passere de røykfylte. Det er stilt strenge krav til *ventilasjon*, og eieren er pålagt å føre *internkontroll*. Tilsynsmyndigheten er delt mellom *kommunestyret* - i praksis kommuneadministrasjonen - og *Arbeidstilsynet*.

Sosial- og helsedepartementet har gitt Statens tobakksskaderåd i oppdrag å forestå en evaluering som omfatter en *beskrivelse av tilsynsmyndighetenes erfaringer* med forskriften og en *vurdering av tiltak* for å sikre at regelverket følges opp som forutsatt og fungerer etter sin hensikt.

Denne rapporten oppsummerer funn fra en intervju- og spørreskjemaundersøkelse blant samtlige tilsynsutøvere. Responsen har vært god og representativ, men det virker sannsynlig at det blant de drøyt 35 % som ikke returnerte spørreskjemaet, finnes mange som ikke har fulgt opp tilsynsoppgaven.

Ansvaret for tilsynet

I omlag 25 % av de kommuner som har svart, utøves det *intet tilsyn* etter forskriften. I noen kommuner henvises det til at ansvaret ikke er plassert, andre oppgir utskiftning av personell eller ressursmangel som årsak.

I de aktive kommunene utøves tilsynet først og fremst av *kommunelegene* (31 %) og personell med *forebyggende helsevern* som spesialoppgave (23 % - "helsekonsulent", "helserådsinspektør" mv). Næringsmiddeltilsynet og skjenkekontrollen står for tilsynet i henholdsvis 16 og 7 % av tilfellene. Omlag 20 % av kommunene har etablert et *interkommunalt samarbeid* om tilsynet.

Svært mange mener at det praktiske tilsynsarbeidet helst *bør plasseres annerledes* enn i dag. *Skjenkekontrollen* og *næringsmiddeltilsynet* utpekes oftest som de instanser som burde utøve tilsynet (27 og 26 %), dernest følger avdeling for *miljørettet helsevern* eller helsekonsulent mv (22 %).

Arbeidsdelingen mellom de kommunale og statlige tilsynsmyndigheter er stort sett klar, men *samarbeidet* er relativt dårlig utbygd på landsbasis. I enkelte områder har man imidlertid fått til et meget effektivt samarbeid om samordnede tiltak.

Tilsynsmyndighetenes innsats

Vel 25 % av *kommunene* oppgir at tilsynet etter forskriften *prioriteres svært lavt*, mens nær 50 % prioriterer det *nokså lavt*. Bare 3 % prioriterer det meget høyt. I *Arbeidstilsynet* prioriterer 6 % arbeidet *svært lavt*, mens ca 60 % oppgir at tilsynet har en *nokså lav prioritet*. Andelen som prioriterer det *svært høyt*, er 6 %.

I *kommunene* oppgis ressursmangel og konkurrerende oppgaver som de viktigste grunnene til lav prioritering. I *Arbeidstilsynet* henvises det til andre tilsynsoppgaver og vektlegging i direktoratet.

Opp mot 40 % av *kommunene* har ikke lagt noe *arbeidsinnsats* overhodet i oppfølging av forskriften i 1998. Fra *Arbeidstilsynet* har det gjennomgående vært lagt ned en del innsats, først og fremst i tilknytning til ordinære inspeksjoner. Enkelte av distriktskontorene har også iverksatt større offensiver i samarbeid med kommunale myndigheter. For alle tilsynsutøvere under ett lå imidlertid *arbeidsinnsatsen pr serveringssted* oftest *under 1 timeverk* i 1998.

I 25 % av *kommunene* planlegges det heller *ingen innsats de kommende tre år*. Alt i alt planlegges det imidlertid *en viss økning* i ressursinnsats fra både *kommunene* og *Arbeidstilsynet*. Likevel vil den vanligste ressursinnsatsen fortsatt være 1 timeverk eller mindre pr serveringssted pr år.

Det er vanskelig å få et sikkert bilde av hvor mange serveringssteder som kan regne

med *årlige tilsynsbesøk*. Det kan se ut til at 15-20 % av *kommunene* planlegger en årlig dekningsgrad lik 0, og at ytterligere 10 % vil besøke under en tiendedel av serveringsstedene. I vel 35 % av *kommunene* er det øyensynlig planlagt årlige tilsynsbesøk i (nær) samtlige serveringssteder. I løpet av de nærmeste 3 år vil formodentlig noe over 60 % av *kommunene* avlegge samtlige serveringssteder tilsynsbesøk.

Tilsynet prioriteres noe høyere i kommuner med et relativt *høyt antall serveringssteder*. Hvem som har det praktiske tilsynet, ser ikke ut til å ha noen systematisk innvirkning på ressursinnsatsen.

For *Arbeidstilsynets* del vil det vanligste være en årlig dekningsgrad på 10-25 %. I løpet av 3 år vil trolig omlag halvparten av serveringsstedene bli inspisert.

Tilsynsaktiviteter

De *kommunale* tilsynsmyndighetene har først og fremst sendt ut skriftlig informasjon og iverksatt noe inspeksjonsvirksomhet. Etter skjerpelsen pr 01.01.98 har noen flere (men fortsatt få) holdt informasjonsmøter for bransjen og/eller innhentet skriftlige egenerklæringer/internkontrolldokumenter. Omtrent halvparten av *kommunene* har ikke vært på tilsynsbesøk verken før eller etter forskriften ble skjerpet.

For *Arbeidstilsynets* del har det gjennomsnittlige aktivitetsnivået vært høyere. Samtlige distriktskontor har inkludert røykeproblematikk i inspeksjonsvirksomheten, og rundt halvparten har bidratt med skriftlig

materiell og informasjonsmøter eller innhenting av egenerklæringer.

Verken de kommunale eller de statlige tilsynsmyndigheter mottar mange *henvendelser* fra eiere, arbeidstakere eller gjester. Tilsynsbesøk kommer oftest i stand på myndighetenes *eget initiativ*.

Mange av tilsynsutøverne holder en ganske *uformell tone*. Ved *brudd på forskriften* reageres det oftest med *muntlig påminnelse*. Noe under halvparten av de kommunale tilsynsutøverne har imidlertid gitt *skriftlige pålegg*; for Arbeidstilsynet er andelen rundt 70 %. *Tvangsmulkt* har nesten ikke vært benyttet i kommunene, men rundt 30 % av Arbeidstilsynets utøvere har brukt dette virkemidlet en sjelden gang. Så langt er det ingen som har forfulgt en sak helt frem til stevning.

Blant dem som har erfaring med virkemidlene, er det en gjennomsnittsoppfatning at *muntlige påminnelser* har *nokså stor effekt*. Blant de *kommunale* tilsynsutøverne mener imidlertid drøyt 40 % at muntlig påminnelse har liten eller ingen effekt, og bare 9 % mener effekten er "svært stor". *Arbeidstilsynet* har *svært gode erfaringer med skriftlige pålegg*. De *kommunale* tilsynsutøverne regner i snitt slike pålegg som litt mer effektive enn muntlige påminnelser. Ifølge *Arbeidstilsynet* er *tvangsmulkt* et *effektivt virkemiddel* overfor ganske mange av dem som ikke lar seg bevege av skriftlige pålegg.

Ca 35 % av *kommunene* oppgir å ha *mottatt dispensasjonssøknader*. Bare omlag 10 % har mottatt dispensasjonssøknader fra

mer enn tiendeparten av de serveringsstedene de har tilsyn med.

Omlag 60 % av de kommuner som har mottatt dispensasjonssøknader, oppgir å ha *innvilget* én eller flere. Søknader om *midlertidig dispensasjon* har fått gjennomslag i rundt to tredjedeler av tilfellene. Nær halvparten av søknadene med tekniske begrunnelser innvilges, mens det er svært vanskelig å nå frem med søknader med økonomiske og andre grunner.

Noen få kommuner ser ut til å ha en *meget liberal* dispensasjonspraksis. Plasseringen av det praktiske tilsynsansvaret i kommunens organisasjon ser ikke ut til å føre til påviselige forskjeller i håndteringen av dispensasjonssøknader.

Fra *Arbeidstilsynet* oppgir ca 40 % av respondentene at de har *mottatt dispensasjonssøknader*, og 70 % av disse oppgir at de har *innvilget* én eller flere. Bare en ytterst beskjeden andel av søknadene er begrunnet i tekniske forhold; til gjengjeld er 35 % av disse innvilget. Økonomiske grunner forekommer hyppigst hos Arbeidstilsynets dispensasjonssøkere, men totalt sett er antallet lavt, og innvilgelsesprosenten er 0. Heller ikke er noen av søknadene med "andre hovedbegrunnelser" innvilget. Derimot har Arbeidstilsynet vært relativt liberale med *midlertidige dispensasjoner* - 70 % er innvilget.

Bransjens etterlevelse av forskriften

I gjennomsnitt mener de *kommunale* tilsynsutøverne at omtrent 70 % av eierne/driverne viser *høy eller relativt*

høy lojalitet mot forskriften, mens *vel 10 % overser eller saboterer* den. Ren neglisjering eller sabotasje forekommer sjelden i kommuner med under 5 serveringssteder. På den annen side melder de aller minste kommunene relativt sjelden om "aktiv lojalitet" mot forskriften. *Arbeidstilsynet* har et noe mer pessimistisk anslag enn kommunene - de angir at *vel halvparten følger opp* helt eller delvis, mens *en femtedel svikter helt*.

Det er klare forskjeller mellom *etablisementstyper* når det gjelder overholdelse av bestemmelsene i forskriften. I gjennomsnitt får *hotellrestauranter og selvstendige restauranter/bedre spisesteder* et "*ganske bra*" skussmål, særlig av *Arbeidstilsynet*. Også kaféer/kafeteriaer og veikroer etterlever forskriften "ganske bra". Gjennomgående er det *puber/barer og diskoteker/dansesteder* som byr på problemer. Disse overholder i gjennomsnitt forskriften "*ganske dårlig*".

De *kommunale* tilsynsmyndigheter savner oftest et system for internkontroll, men mener også at ventilasjon og luftkvalitet ofte er for dårlig. I *Arbeidstilsynets* øyne er det manglende bortvisning av røykende gjester som representerer det største problemet.

Mulige forbedringer av forskriften

I spørreskjemaet ble respondentene invitert til å ta standpunkt til ti utsagn om forskriften og eventuelle endringer i den.

Det er svært delte meninger blant tilsynsutøverne om innføring av et *totalforbud* mot røyking i restauranter og serveringssteder. Det er derimot ganske stor oppslutning om et

påbud om *fysiske skiller* og en tydeligere hjemling av påbudet om *røykfri atkomst til toalett*. Så mange som *40 %* mener imidlertid at forskriften *ikke bør skjerpes*.

Meningene er delte også når det gjelder gjennomførbarheten av bestemmelsene i forskriften. Like mange sier seg enig som uenig i at "forskriften er *umulig å etterleve* i praksis" og at det er "nytteløst å kreve at gjester som bryter forskriften skal *bortvises*". Derimot mener langt den største gruppen at *puber og barer* ikke bør unntas fra forskriften. Videre er mange skeptiske til *måling av luftkvalitet*; det gjelder særlig blant tilsynsutøvere med teknisk bakgrunn.

Ganske mange sier seg relativt godt fornøyd med forskriftens form. Et flertall mener at den er *klar og presis* og gir et *passelig rom for skjønn*.

En såkalt klyngeanalyse viser at tilsynsutøverne grovt kan klassifiseres i *fire hovedgrupper*.

De restriktive (27 %) støtter en skjerpelse av forskriften, gjerne i form av påbud om fysiske skiller eller til og med totalforbud. De tar avstand fra at forskriften skulle være umulig å praktisere.

De frustrerte (28 %) støtter også en skjerpelse av forskriften, men begrunner det med at de finner bestemmelsene i forskriften vanskelige å praktisere.

De liberale (28 %) mener at forskriften ikke bør skjerpes, særlig er de imot totalforbud. De betrakter dagens forskrift som vanskelig å praktisere, og ser ikke bort fra at puber og barer like gjerne kunne vært

unntatt.

De moderate (17 %) er tilfreds med dagens tilstand, synes forskriften er klar og passe romslig, og er imot en skjerpelse. I motsetning til de frustrerte menes de at forskriften lar seg praktisere, at den bør gjelde for puber og barer og at gjester som ikke følger påbud må kunne bortvises.

Andelen liberale respondenter er relativt stor blant kommuneleger som ikke selv står for den praktiske utøvelsen av tilsynet. Andelen er svært liten i kommuner der tilsynet utøves av avdeling for miljørettet helsevern (helsekonsulenter, helserådsinspektører). Plassering av tilsynsoppgaven i *en enhet som har tilsyn og forebyggende helsevern som hovedoppgave*, fører øyensynlig til en *større identifikasjon med regelverket*.

Det er en flertallsoppfatning at *forrige forskriftsendring* (pr 01.01.98) hadde en viss effekt i tilsiktet retning. Særlig er det mange - *nær 80 %* - som mener at *eiere/drivere har tatt forskriften mer alvorlig*. Et klart flertall - *ca 65 %* - mener også at *arbeidstakere/publikum har skjerpet sine krav* til røykfrihet. 40 % fremholder også at de selv trappet opp tilsynsaktiviteten. Bare *et forsvinnende mindretall* mener at forskriftsendringen virket *mot sin hensikt*.

"De moderate" har den mest optimistiske oppfatning av effekten av skjerpelsen; "de frustrerte" og "de liberale" synes ikke de så noen effekt blant eiere/drivere.

Svært mange av tilsynsutøverne benyttet anledningen til å komme med *egne forslag* til ting som kan gjøres for å få flere serverings-

steder til å etterleve forskriften.

Den største gruppen forslag (nesten 30 %) gjelder *merinnsats* med de virkemidler en har i dag - dvs et mer aktivt tilsyn med hyppigere inspeksjoner og tettere oppfølging. En ganske stor gruppe (10 % av forslagene) erklærer imidlertid at det må settes av *mer ressurser* dersom det skal være mulig å følge opp tilsynsoppgaven.

Den nest største gruppen forslag (nær 20 %) omfatter *positive virkemidler*, i form av kontakt, dialog, informasjon eller økonomisk tilskudd til ombygging. Nesten like mange (15 %) anbefaler imidlertid kraftigere *sanksjoner*, med bøter og stengning når forskriften ikke respekteres.

Vel 10 % av forslagene gjelder *organiseringen* av tilsynet og lokal kompetanseheving; rundt 2 % tar spesielt opp behovet for *likebehandling*.

Endelig fremholdes det i drøyt 5 % av disse kommentarene at det er *publikum* som er nøkkelfaktoren. Noen mener det må settes inn opplysningstiltak og holdningspåvirkning mot publikum, andre ser pessimistisk på mulighetene.

Anbefalinger

Det kan konkluderes med følgende:

- Håndhevelsen av forskriften er svært variabel. I minst 30 % av kommunene utøves det intet tilsyn.
- Forskriften etterleves svært ulikt i ulike typer etablisement. I drikke- og dansesteder forekommer forskriftsbrudd ofte.

- Slik den er utformet i dag, gir forskriften uansett ikke noe effektivt vern mot passiv røyking.
- Dagens regelverk er problematisk i mange tilsynsutøveres øyne. Under femteparten later til å være tilfreds med det.
- De sanksjonsmidler som finnes i dag, er ganske effektive, men tilsynsmyndighetene foretrekker uformelle reaksjonsformer.

Hvorvidt selve *forskriften* bør endres, er et politisk spørsmål. Utfra tilsynsmyndighetenes erfaringer og oppfatninger peker iallfall fem alternativer seg ut:

- 1 La forskriften stå uforandret og se om "det vil gå seg til". (Foretrekkes av "de moderate", men er neppe tilfredsstillende.)
- 2 Fastsette en beskjeden tilstramming eller presisering vedrørende skilting og røykfri atkomst til toaletter. (Neppe særlig kontroversielt, bør kunne gjennomføres uansett.)
- 3 Innføre totalforbud mot røyking i spisesaler, men opprettholde eller lempe på dagens regler i puber, barer og diskotek. (Vil falle i smak hos en del "frustrerte", men neppe utløse allmenn begeistring; vil ikke løse problemene der de er størst, men kan styrke forskriftens troverdighet.)

- 4 Påby fysiske atskilte soner med og uten røyk. (Vil bli godt mottatt blant mange "restriktive" og "frustrerte", men desto dårligere blant "de moderate" og "de liberale"; løsningen har mange ulemper sammenlignet med totalforbud.)
- 5 Innføre totalforbud mot røyking i serveringssteder. (Vil finne støtte hos "de frustrerte" og "de restriktive", men på ingen måte hos "de moderate" og "de liberale"; mottagelsen blant eiere og publikum er pr i dag usikker.)

Det virker sannsynlig at det blant dem som ikke har returnert spørreskjemaet, er relativt mange som hører hjemme blant de "liberale", eller som har serveringsforskriften ekstra langt nede på en lang prioriteringsliste. Ved eventuelle skjerpelser av regelverket vil nok departementet stå overfor et motivasjonsproblem blant mange tilsynsutøvere - kanskje så mange som 35-40 %.

Organisatorisk kan det ha noen fordeler om kommunene plasserer de praktiske tilsynsoppgavene hos skjenkekontrollen eller helsekonsulenter/avdelinger der slike finnes. Det kan kanskje også bidra til mer systematisk tilsyn om alternative kontrollskjemaer spres til eller gjøres tilgjengelige for lokale tilsynsmyndigheter.

1 UNDERSØKELSEN: MANDAT OG METODE

"Forskrift om røyking på restauranter og andre serveringssteder, internkontroll mv" ble fastsatt 15 desember 1995, og skjerpet med virkning fra 1 januar 1998. Formålet er å verne gjester og ansatte mot skadevirkningene av passiv røyking.

Sosial- og helsedepartementet har gitt Statens tobakksskaderåd i oppdrag å forestå en evaluering som omfatter en *beskrivelse av tilsynsmyndighetenes erfaringer* med forskriften og en *vurdering av tiltak* for å sikre at regelverket følges opp som forutsatt og fungerer etter sin hensikt. Denne rapporten oppsummerer funn fra en intervju- og spørreskjemaundersøkelse blant samtlige tilsynsutøvere. Responsen har vært god og representativ, men det virker sannsynlig at det blant de drøyt 35 % som ikke returnerte spørreskjemaet, finnes mange som ikke har fulgt opp tilsynsoppgaven.

1.1 Tobakksskadeloven og "serveringsforskriften"

En omstridt lov

Formålet med Tobakksskadeloven - eller "røykeloven" - er å verne befolkningen mot skadevirkningene av passiv røyking. Passiv røyking er påvist å øke risikoen for lungekreft og hjerteinfarkt, og er spesielt plagsomt for dem som har astma eller andre luftveislidelser. Allerede i 1988 ble det i lovens § 6 fastsatt at luften skal være røykfri i lokaler og transportmidler der allmennheten har adgang. Serveringssteder var imidlertid unntatt frem til 1993, da det ble innført krav om at minst en tredjedel av bordene og sitteplassene skulle være røykfrie. "Forskrift om røyking på restauranter og andre serveringssteder, internkontroll mv" ble så fastsatt 15 desember 1995, og skjerpet med virkning fra 1 januar 1998.

Tobakksskadeloven har vært livlig diskutert. Gjentatte undersøkelser blant folk flest har vist at et stort flertall er tilhengere av loven. Røykere er, rimeligvis, mindre begeistret enn ikke-røykere. Når det gjelder røyking i restauranter og serveringssteder, har imidlertid mange røykere inntatt et standpunkt på tvers av egeninteressen: Høsten 1992, dvs rett før røykereguleringene ble innført, var befolkningsandelen som oppga at de selv helst vil sitte i røykfri sone i et serveringssted, omtrent like stor som

andelen ikke-røykere i befolkningen, dvs ca 65 %, men langt flere - 88 % av befolkningen - var tilhengere av restriksjoner.

Det er desto mer interessant at en del av Tobakksskadelovens mest frittalende motstandere representerer tilsynsmyndighetene. Kommunal Rapport kunne i nr 2 1996 fortelle at "røykende ordførere tar lett på røykeloven". Ordføreren i Karlsøy karakteriserte den som "den mest tullate loven vi har", og ordføreren i Drammen fant det "fjollete" om folkevalgte og ansatte skulle måtte "stå på gata og røyke". Også fra politihold har det kommet klare utsagn om at håndhevelsen av Tobakksskadeloven ikke står særlig høyt på prioriteringslisten.

Tobakksskadeloven har et bredt nedslagsfelt, og de mest høylydte protestene har kanskje vært rettet mot røykerestriksjoner på arbeidsplassen. Tilsynet med røyking i restauranter og serveringssteder hviler heller ikke på ordførere og politimestere. Fra både bransjen og den lokale øvrighet har det imidlertid vært fremholdt at serveringsforskriften er umulig å etterleve i praksis, og/eller vil påføre mange serveringssteder så svære ombyggingsutgifter eller så store omsetningstap at de må avvikle. Et effektivt tilsyn forutsetter også at tilsynsutøveren møter opp på kvelds- og nattetid, og aller helst fredag og lørdag, når belegget er høyest og risikoen for forskriftsbrudd er størst. I mindre kommuner er tilsynsansvaret oftest tillagt helsepersonell som gjerne sliter med en lang liste med prioriterte oppgaver, der mange kan fremstå som mer presserende enn primærforebyggende tiltak blant folk som selv oppsøker røykfylte lokaler.

I denne situasjonen vil det ikke være overraskende om tilsynsmyndighetenes oppfølging av serveringsforskriften er blitt mindre kraftfull enn det sentrale myndigheter har sett for seg. Det er heller ikke utenkelig at tilsynsmyndigheten i mindre kommuner kan ha anvendt et mildt skjønn for å unngå å pålegge eiere store økonomiske belastninger.

Forskriften om røyking i serveringssteder i dag

Serveringsforskriften ble, som nevnt, skjerpet med virkning fra 1 januar 1998. Det er nå slått fast at røyking kun kan tillates ved *inntil halvparten av bordene og sitteplassene* i lokalet, og at det som hovedregel ikke lenger er tillatt å røyke ved *bar- eller serveringsdisk*. De røykfrie soner skal *merkes tydelig*, og røykesoner og røykfrie soner skal om nødvendig *at-skilles* fysisk. Kundene skal ha *tilgang* til de røykfrie arealer uten å måtte passere de røykfylte. I serveringssteder som er åpne ut mot andre lokaler, er røyking nå totalforbudt.

Det er for øvrig stilt strenge krav til *ventilasjon*, særlig av hensyn til de ansattes arbeidsmiljø, og eieren er pålagt å føre *internkontroll* og kunne dokumentere internkontrollsystemet overfor tilsynsmyndighetene.

Tilsynsmyndigheten er iflg forskriftene delt mellom *kommunestyret* og *Arbeidstilsynet*. Kommunestyret - i praksis kommuneadministrasjonen - skal føre tilsyn med lokaler som "domineres av allmennhetens bruk", mens Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med lokaler "der bruken som arbeidslokale dominerer". Det vil ikke alltid være opplagt om et lokale hører hjemme i den ene eller den annen kategori; i tvilstilfelle avgjør kommunestyret hvem som er myndighetsorgan, etter å ha innhentet uttalelse fra Arbeidstilsynet.

Kommunestyret kan delegere sin tilsynsmyndighet til et underliggende organ eller en kommunal etat. Verken forskriften eller merknadene gir noen nærmere veiledning i hvor myndighet og gjøremål bør plasseres, men fra sentralt hold fremholdes det at det rutinemessige tilsynet gjerne kan utføres av samme instans som følger opp f eks skjenkebestemmelser (ofte sosialetaten) og hygiene (næringsmiddeltilsynet).

Kommunen og Arbeidstilsynet skal informere hverandre dersom det fattes vedtak etter forskriften. I merknadene heter det dessuten at når kommunestyret behandler dispensasjonssøknader, skal det innhentes uttalelse fra Arbeidstilsynet og kommunelegen *før* vedtak fattes. Direktoratet for Arbeidstilsynet har i rundskriv¹ til sin ytre etat erklært at Arbeidstilsynet bør forholde seg likedan.

1.2 Mandat og problemstillinger

Sosial- og helsedepartementet formulerte i brev av 17.09.98 sitt oppdrag til STR slik (kursiveringer tilføyd her):

"Departementet ber om at STR er oppdragsgiver for en ekstern evaluering av *tilsynsmyndighetenes oppfølging* av forskriften.

Undersøkelsen skal gi et systematisk grunnlag for å fastslå hvilke *erfaringer* kommunene og Arbeidstilsynet har med forskriften og hvilke

¹ "Arbeidstilsynets oppgaver og forslag til policy for håndheving av røykeloven mv", Direktoratet for Arbeidstilsynet 18.01.96.

tiltak som bør vurderes for å sikre at regelverket følges opp som forutsatt."

Det endelige mandatet for undersøkelsen ble fastsatt gjennom dialog mellom konsulent og oppdragsgiver. Etter dette har undersøkelsen tatt sikte på å besvare følgende spørsmål:

- (a) *Ansvar for tilsynet*
Hvor er ansvaret for tilsyn med serveringsstedene plassert i det kommunale apparatet? Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunale myndigheter og Arbeidstilsynet?
- (b) *Tilsynsmyndighetenes innsats*
Hvor høyt prioriteres tilsynet med serveringsstedene? Hva er det som bestemmer denne prioriteringen? Hvor stor arbeidsinnsats settes inn pr år? Hvor stor andel av serveringsstedene dekkes gjennom årlig tilsyn?
- (c) *Tilsynsaktiviteter*
Hvilke tilsynsaktiviteter er iverksatt? Hvor ofte kommer henvendelsene i stand etter (a) henvendelser fra eiere/drivere, (b) klage fra arbeidstakere eller publikum, eller (c) tilsynsmyndighetens eget initiativ? Hva ser tilsynsmyndigheten det som spesielt viktig å kontrollere? Hvilke tiltak benyttes ved brudd på forskriften, og hvilken effekt har disse? I hvor stor utstrekning har tilsynsmyndigheten funnet det vanskelig å fatte en beslutning, og hvorfor? Hvor mange dispensasjonssøknader har tilsynsmyndighetene mottatt, hvordan er de begrunnet, og hvor mange blir innvilget?
- (d) *Bransjens etterlevelse av forskriften*
I hvor stor grad etterlever de som eier eller driver serveringsstedene forskriften aktivt og lojalt, og i hvor stor grad neglisjeres eller saboteres den? Er det forskjeller i etterlevelse mellom ulike typer etablissement?
- (e) *Mulige forbedringer av forskriften*
Hvordan stiller tilsynsmyndighetene seg til serveringsforskriften og eventuelle endringer i den? Er det behov for tillegg/endringer i veiledninger, kontrollskjemaer etc? Hvilke tanker har tilsynsmyndighetene om hva som må til for å få en bedre og mer hensiktsmessig oppfølging av forskriften?

Kapitlene 2-6 i det følgende er viet hver sin av problemstillingene (a)-(e) ovenfor.

1.3 Metode

Undersøkelsen har vært gjennomført ved hjelp av både intensiv og ekstensiv metodikk:

- Representanter for kommunale og statlige *tilsynsmyndigheter i seks områder* har vært *intervjuet*, oftest over 60-90 minutter.
- Tilsynsmyndighetene i *samtlig kommuner og alle Arbeidstilsynets distrikts- eller avdelingskontorer* har vært invitert til å delta i en *rundspørring* ved hjelp av spørreskjema.

Intervjuene

Intervjurunden var dels eksplorerende, idet noe av hensikten var å få et inntrykk av spennet i forutsetninger, erfaringer og holdninger blant tilsynsmyndighetene, for i neste omgang å kunne utforme et spørreskjema med maksimal treffsikkerhet. I tillegg ga intervjuene anledning til en mer dyptgående og nyansert informasjonsinnhenting som har vært svært verdifull i seg selv. Intervjuene var halvstrukturerte i henhold til en mal som i alt vesentlig fulgte problemstillingene gjengitt i avsnitt 1.2 (side 16).

Siden spørreskjemaene skulle sendes samtlige myndigheter og dermed forhåpentlig ville gi et representativt sett respondenter, ble intervjurunden basert på et såkalt *opportunistisk utvalg*. Det betyr at konsulent og oppdragsgiver valgte ut områder som virket interessante, med tanke på både å få en viss bredde i erfaringer og synspunkter og å få med kommuner med spesielt store utfordringer på området. Av praktiske grunner ble det også sett hen til at det skulle være noenlunde enkelt å få intervjuet både det kommunale tilsynsorgan og det lokale Arbeidstilsyn.

Av hensyn til intervjuobjektens anonymitet beskrives ikke de områder som ble valgt ut, i detalj her. Det kan imidlertid opplyses at utvalget omfattet

- en nord-norsk bykommune,
- en utkantkommune på Vestlandet,
- en sør-norsk kommune med omfattende, sesongbetont turistnæring,
- en stor og en middelsstor by i Sør-Norge, og
- en bydel i Oslo.

Antall intervjuobjekter var 7 fra de kommunale tilsynsmyndigheter og 8 fra Arbeidstilsynet. To av intervjuene måtte foretas pr telefon pga stormfullt vær og innstilte flyavganger.

I tillegg til intervjuene er det innkommet kvalitative data gjennom (a) telefonhenvendelser, (b) svar på et åpent spørsmål i spørreskjemaet, og (c) mer omfattende vedlegg til spørreskjemaet. I kapitlene som følger er opplysninger som stammer fra disse kildene, som oftest behandlet uten nærmere kildeangivelse; samtlige bidrag omtales som "kommentarer".

Rundspørringen

Spørreskjemaene ble ferdigstilt etter at oppdragsgiver hadde kommentert konsulentens utkast. De endelige utgavene er tatt med som *vedlegg 1*.²

Skjemaet som ble sendt Arbeidstilsynets distriktskontorer er noe kortere enn det som ble sendt kommunene, og enkelte spørsmål avviker. De spørsmål som er mer eller mindre identiske, har samme nummer i begge skjemaer.³ I flere av spørsmålene i Arbeidstilsynets skjema er det presisert at det spørres etter tilsynsaktivitet i henhold til serveringsforskriften/Tobakksskadeloven. Dette er understreket fordi Arbeidstilsynet også har en basis for slik aktivitet i Arbeidsmiljølovens §8.

Spørreskjemaer av denne typen står ikke så høyt i kurs hos offentlige tjenestemenn med en fullpakket arbeidsdag. For å oppnå høyest mulig svarprosent, ble mottagerne først varslet av Tobakksskaderådet om at de ville motta et spørreskjema, og bakgrunnen for undersøkelsen ble forklart. Et brev Helseministeren sendte til kommunene om serveringsforskriften

² Utgavene som er med som vedlegg 1, avviker fra den som ble sendt ut ved at tallangivelser for svaralternativene er fjernet. Grunnen er at skalaene for vurderingsspørsmålene (f eks spørsmål 26) er snudd i presentasjonen av resultatene, siden dette gjør de grafiske fremstillingene av funnene lettere å forstå. Tallangivelsene er fjernet i vedlegget for å motvirke forvirring hos dem som jevnfører figurene i teksten med spørsmålene i spørreskjemaene.

³ I skjemaet til Arbeidstilsynet hoppes det derfor over en del spørsmålsnummer.

den 27 oktober 1998, ble lagt ved. I brevene til Arbeidstilsynets distriktskontorer ble også direktoratets oppfordring til deltagelse lagt ved. Spørreskjemaet ble sendt ut med ferdigfrankerte svarkonvolutter. Ca én uke etter utsendelsen av skjemaet ble det sendt ut en påminnelse med nytt skjema og svarkonvolutt. Etter ytterligere ti dager ble det sendt ut en siste purring. Som vi kommer tilbake til, ga dette en svarprosent som ligger godt over det en kan regne med i slike undersøkelser.

Dataene fra rundspørringen er behandlet i statistikkprogrammet *SPSS Systat*. For spesielt interessert er det henvist i fotnoter til de prosedyrer som har vært brukt til søk etter sammenhenger, forskjeller og mønstre i datamassen.

1.4 Er funnene representative?

Intervjuobjektene var, som nevnt, ikke valgt ut med tanke på statistisk representativitet. For den skriftlige rundspørringen har det derimot vært et mål å få et representativt sett respondenter. Vi skal kort drøfte om dette er oppnådd.

Arbeidstilsynet

Fra *Arbeidstilsynets distriktskontorer* har vi en behagelig svarprosent på 100. Spørsmålet om representativitet er dermed så godt som irrelevant. Antall skjemaer pr kontor varierer imidlertid noe avhengig av hvordan hovedansvaret for tilsyn etter serveringsforskriften er plassert. Enkelte distrikter har f.eks. avdelingskontorer som dekker hvert sitt område, mens andre ikke har det. Fra tre kontorer er det levert flere skjemaer; noen distriktskontor har levert ett skjema som er utfylt av flere inspektører i fellesskap. I det følgende er det gått ut fra at distriktskontorenes egen vurdering av hvor mange skjemaer som skulle returneres, er veloverveid, og antall respondenter er dermed satt lik 17, selv om det bare er 13 distrikter.

Kommunene

Som tabellene i vedlegg 2 viser, er de *kommunale* respondentenes representativitet nærmest perfekt når det gjelder *fylkesvis fordeling* og *innbygger-*

tetthet i kommunen. Den usikkerhet som kan herske om funnenes representativitet, er knyttet til andelen ubesvarte skjemaer.

Svarprosenten fra kommunene kom opp i 62 etter to purringer. 62 % kan betraktes som meget tilfredsstillende. Det er likevel usikkert om de 38 % som ikke har svart, skiller seg fra de øvrige på måter som gir skjevheter i resultatene.

En viss idé om hvilken retning eventuelle forskjeller kan gå i, kan vi få ved å sammenligne svarprofilen hos dem som svarte *uten purring* og dem som først svarte *etter to purringer*. Det virker sannsynlig at de siste ligner mer enn de første på dem som ikke har returnert skjemaet overhodet. Sammenligninger⁴ i datamaterialet fra kommunene viser *ingen utsagnskraftige forskjeller* når det gjelder

- folketall og innbyggertetthet i kommunen,
- antall serveringssteder man har tilsyn med,
- prioritering av tilsynet,
- arbeidsinnsats medgått og planlagt til tilsyn etter serveringsforskriften,
- dekningsgrad via spesielle tilsyn,
- oppfatninger om eieres/driveres etterlevelse av forskriften,
- oppfatninger om virkningene av forskriftsendringen pr 01.01.98,
- holdninger til serveringsforskriften og eventuelle endringer i den.

De eneste forskjellene som kan påvises mellom den "raske" og den "sene" respondentgruppen, er

- at kommuner der *næringsmiddeltilsynet* eller *skjenkekontrollen* står for det praktiske tilsynet etter serveringsforskriften, er overrepresentert blant de sene, og
- at andel bedrifter som vil bli inspisert via besøk som *kombineres* med andre tilsyn, er høyere for de sene - noe som et stykke på vei skyldes at denne gruppen omfatter flere respondenter fra næringsmiddeltilsynet og skjenkekontrollen.⁵

Disse funnene er oppmuntrende, men vi kan likevel ikke være sikre på at det ikke er noen forskjell mellom dem som har svart og dem som har latt det være. Selv om det ble understreket i følge- og purrebrevene at svar fra

⁴ Ved signifikanstestede variansanalyser og krysstabeller.

⁵ Ifølge variansanalyse med tilsynsutøver som kovariat.

dem som ikke hadde vært særlig aktive, er like interessante som svar fra de ivrigste tilsynsutøverne, ligger det nær å anta at den gruppen som ikke har svart, omfatter

(1) *mange som ikke har fulgt opp forskriften overhodet,*

f eks fordi kommunestyret ikke har forholdt seg til forskriften eller delegert tilsynsmyndigheten. I tillegg er det ikke usannsynlig at gruppen omfatter

(2) *et uforholdsmessig høyt antall som har fulgt opp forskriften omtrent som andre, men som har liten personlig interesse for saken.*⁶

For de øvrige kan det - bl a etter telefonhenvendelser å dømme - antas å være to grunner til manglende respons:

(3) *Tilsynsutøveren rakk ikke å fylle ut skjemaet pga spesielt høyt arbeidspress*

(4) *Pga vakans eller dårlig kontinuitet i nøkkelstillinger var det ingen som følte seg i stand til å besvare spørsmålene.*

Alt i alt er det rimelig å anta at vi neppe ville fått rapporter om *høyere* prioritering, *mer* innsats og *større* engasjement når det gjelder serveringsforskriften om de siste 38 % også hadde svart. Det ville snarere vært motsatt. De data vi har om *aktivitetsnivået i oppfølgingen* av serveringsforskriften, er derfor sannsynligvis *noe for høye*.

På den annen side er det en rekke rundspøringsfunn som vil være *mindre berørt* av de mulige skjevhetene som er påpekt ovenfor. Det gjelder f eks erfaringene med ulike plasseringer av det praktiske tilsynsansvaret og vurderingene av problemtyper og -omfang hos de serveringssteder som er inspisert.

1.5 Kjennetegn ved spørreskjemarespondentene

I kommunene er *kommuneleger* - inkludert kommuneoverleger, bydels-overleger og helsesjefer - den suverent største respondentgruppen, med ca 50 % av svarene. *Helse- og sosialsjefer, helsekonsulenter og avdelings/overingeniører* har hver levert 7-8 % av svarene. Den siste fjerdeparten stammer fra en lang rekke ulike yrkeskategorier.

⁶ Disse tilhører trolig den "liberale" gruppen, jvf avsnitt 6.1, s 67.

Hvor mange serveringssteder tilsynsmyndighetene har ansvaret for, fremgår av tabell 2. Nesten 40 % av respondentene har en svært oversiktig situasjon med under 5 serveringssteder i området. For Arbeidstilsynets del ligger antallet som regel over 250.

Tabell 2. Antall serveringssteder respondentene har tilsyn med			
Ingen	2 %	21-50 steder	10 %
1-5 steder	37 %	51-100 steder	6 %
6-10	22 %	101 og flere steder	4 %
11-20	19 %	Sum	100 %

Spørreskjemaet inkluderte et (høyst frivillig) spørsmål om *respondentens egne røykevaner*. Rundt 80 % har besvart dette spørsmålet. Fordelingen fremgår av tabell 3. Vi kan konstatere at antall røykere hos tilsynsmyndighetene er lavere enn landsgjennomsnittet. Særlig gjelder det i kommunene, der vi finner svært få røykere blant dem som står for tilsynet. Vi skal senere se nærmere på om tilsynsutøvernes egne røykevaner har noen innvirkning på holdninger og atferd i forbindelse med serveringsforskriften.

Tabell 3. Personlige røykevaner blant respondentene (svarprosent kommuner = 80, Arbeidstilsynet = 76)		
	Kommunene	Arbeidstilsynet
Vanerøyker	4 %	21 %
Av-og-til-røyker	9 %	0 %
Eks-røyker	21 %	36 %
Aldri-røyker	66 %	43 %
Sum	100 %	100 %

1.6 Leserveiledning

Hvert av de følgende kapitler begynner med et kort *sammendrag* av de viktigste funnene som omtales. Det er i hovedsak disse ingressene som utgjør sammendragkapitlet foran.

Som leseren allerede har lagt merke til, vil betegnelsen "*respondenter*" bli brukt om dem som har besvart spørreskjemaet.

I oppsummeringene fra rundspørringen er resultatene tidvis *gruppert etter yrkesbetegnelse*. Dem er det mange av i kommunal sektor, og for oversiktens skyld er de forsøkt sortert i hovedgrupper. Gruppen "kommuneleger" omfatter således kommuneoverleger og bydelsoverleger men også helsesjefer, siden disse stillingene som regel er besatt av leger. På samme måte er helserådsinspektører, helsekonsulenter og miljøhygienikere plassert i én kategori sammen med "avdeling for miljørettet helsevern". Det er ikke gjort noe forsøk på å sortere Arbeidstilsynets respondenter etter stillingskategori.

En del av spørsmålene i skjemaet er besvart ved at respondenten har sagt seg mer eller mindre enig langs en 5-punktsskala, vurdert et forhold som mer eller mindre bra langs en 4-punktsskala, eller angitt hvor ofte noe forekommer, igjen langs en 4-punktsskala. I resultatfremstillingen står en *høy tallangivelse* på slike skalaer for *stor grad av enighet, en positiv vurdering, eller høy hyppighet*. På en 5-punktsskala vil altså en gjennomsnittsskåre på 3,0 antyde en nokså nøytral holdning i respondentmassen; på 4-punktsskalaer ligger det nøytrale gjennomsnitt rundt 2,5.

I noen tilfelle sies det i teksten at en viss andel "*slutter seg til*" eller "*tar avstand fra*" et utsagn (eller lignende formuleringer). Dersom noe annet ikke uttrykkelig fremgår, siktes det i det første tilfelle til dem som har sagt enten *helt eller delvis enig* i utsagnet (verdi 5 og 4), i det andre til dem som har sagt seg *helt eller delvis uenig* (verdi 1 og 2).

2 ANSVARET FOR TILSYNET

I omlag 25 % av de kommuner som har svart, utøves det øyensynlig *intet tilsyn* etter forskriften. I noen kommuner henvises det til at ansvaret ikke er plassert, andre oppgir utskiftning av personell eller ressursmangel som årsak. I de aktive kommunene utøves tilsynet først og fremst av *kommunelegene* og personell med *forebyggende helsevern* som spesialoppgave. Næringsmiddeltilsynet og skjenkekontrollen står for tilsynet i noe færre kommuner. Omlag 20 % av kommunene har etablert et *interkommunalt samarbeid* om tilsynet.

Svært mange mener at det praktiske tilsynsarbeidet helst *bør plasseres annerledes* enn i dag. *Skjenkekontrollen* og *næringsmiddeltilsynet* utpekes oftest som de instanser som burde utøve tilsynet, dernest følger avdeling for miljørettet helsevern eller helsekonsulent mv.

Arbeidsdelingen mellom de kommunale og statlige tilsynsmyndigheter er stort sett klar, men *samarbeidet* er relativt dårlig utbygd på landsbasis. I enkelte områder har man imidlertid fått til et meget effektivt samarbeid om samordnede tiltak.

2.1 Plassering av tilsynsmyndigheten i kommunene

I drøyt 75 % av kommunene har kommunestyret *delegert tilsynsmyndigheten* etter serveringsforskriften videre - se tabell 4.⁷ Av disse har langt de fleste - over 70 % - delegert myndigheten til *helsesjef/kommunelege*. Noen få har valgt *næringsmiddeltilsynet* eller *avdeling for miljørettet helsevern*. Begge disse løsninger er bare aktuelle for større kommuner; næringsmiddeltilsynet kan ikke tillegges slik myndighet dersom det er interkommunalt, og egne avdelinger for miljørettet helsevern er ikke finnet i de minste kommunene. Andre delegasjonsløsninger enn disse tre er sjeldne.

⁷ Andelen der tilsynsmyndigheten etter alt å dømme ikke er delegert, omfatter dem som har latt spørsmålet stå ubesvart og dem som angir at de "ikke vet" om tilsynsmyndigheten er delegert. Det er, som nevnt, grunn til å tro at den reelle andelen er høyere enn det som fremgår her, siden manglende ansvarsplassering i kommunen trolig er en fremtredende årsak til frafall i rundspørringen (jvf s 21).

Tabell 4. Hvem kommunestyret har delegert tilsynsmyndigheten til. Prosent av dem som har delegert myndigheten (A) og av samtlige (B).		
(n= 207, av 270)	A	B
Helse- og sosialutvalg; andre politiske utvalg	5 %	4 %
Rådmann/administrasjonssjef	3 %	2 %
Helse- og sosialsjef	3 %	2 %
Helsesjef/kommunelege/bydelsoverlege	72 %	55 %
Næringsmiddeltilsynet	9 %	7 %
Avdeling for miljørettet helsevern; miljødirektør	6 %	5 %
Andre	2 %	2 %
Ikke delegert/ubesvart	-	23 %
Sum	100%	100%

I omlag 25 % av de kommuner som har svart, utøves det øyensynlig *intet tilsyn* etter forskriften. Begrunnelsene varierer. I noen (få) kommuner henvises det til at ansvaret ikke er plassert, andre oppgir utskiftning av personell eller ressursmangel som årsak. Som antydning tidligere (s 21), er nok dette også situasjonen i en god del av de kommuner vi ikke har svar fra.

I de aktive 75 % av kommunene *utøves* tilsynet som tabell 5 (side 27) viser, først og fremst av *kommunelegene* (31 %) og personell med *forebyggende helsevern* som spesialoppgave (23 %; kategorien omfatter "avdeling for miljørettet helsevern, "helsekonsulent", "miljøhygieniker", "helserådsinspektør" mv). Næringsmiddeltilsynet og skjenkekontrollen står for tilsynet i henholdsvis 16 og 7 % av tilfellene (og samarbeider om det i ytterligere 3 %). I en del kommuner er tilsynsutøvelsen delt slik at skjenkekontrollen kontrollerer serveringssteder med skjenkebevilling, mens næringsmiddeltilsyn, kommunelege eller andre tar seg av de øvrige. I 1,5 % av de aktive kommunene - kanskje fem-seks stykker på landsbasis - er tilsynet satt bort til private vaktelskaper.

Plasseringen av utøveroppgaven varierer noe med kommunestørrelse. *Kommunelegen* er viktigste tilsynsutøver i kommuner med *under 10.000 innbyggere*. I de større kommunene - og særlig i kommuner med *over*

20.000 innbyggere - er det vanligere at tilsynet er plassert i egne eller interkommunale avdelinger for *miljørettet helsevern* (e l).⁸ *Næringsmiddeltilsynet* - som i små kommuner gjerne er identisk med kommuneveterinæren - forekommer som tilsynsutøver i kommuner av alle størrelser, men hyppigst i dem som har mellom 2.000 og 5.000 innbyggere. *Skjenkekontrollen* er kun utøver i kommuner med under 50.000 innbyggere.⁹

I de tilfelle der tilsynet utøves av andre enn den som har fått myndigheten delegert, ser det ut til å være vanlig praksis at utøveren leverer rapporter til den som har myndigheten (som oftest kommunelegen), som så gir påminnelser eller pålegg. I én kommentar understrekes det at "skjenkekontrollørene ikke er røykepoliti, de bare kartlegger".

Omlag 20 % av kommunene har etablert et *interkommunalt samarbeid* om tilsynet. Dette går som oftest ut på å legge det praktiske tilsynet til interkommunalt næringsmiddeltilsyn eller helsevernavdeling. Noe mot formodningen er det litt vanligere med interkommunalt samarbeid i kommuner over 10.000 innbyggere enn i de mindre kommunene (ca 25 mot ca 15 %). I Oslo indre by finnes det et eget forum for bydelsoverleger, der man bl a forsøker å etablere en ensartet praksis for å unngå konkurransevridning.

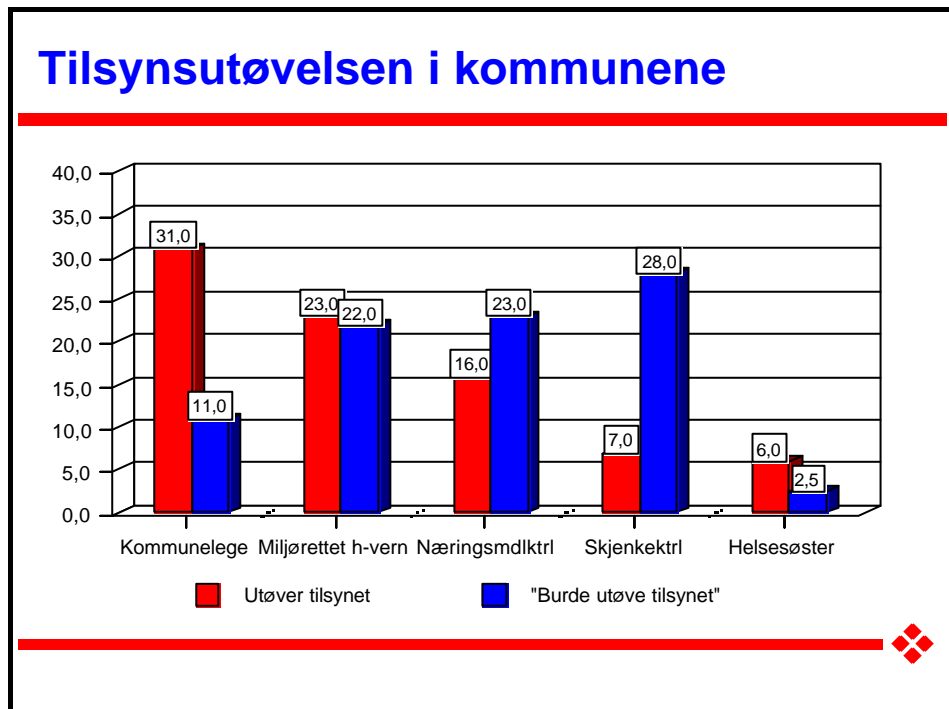
Tabell 5 (side 27) viser også at svært mange - herunder svært mange kommuneleger - mener at det praktiske tilsynsarbeidet helst *bør plasseres annerledes* enn i dag. Det er *skjenkekontrollen og næringsmiddeltilsynet* som oftest utpekes som de instanser som burde utøve tilsynet (27 og 26 %), dernest følger avdeling for miljørettet helsevern mv (22 %). Skjenkekontrollen utpekes særlig i kommuner med under 10.000 innbyggere. I *de større kommunene* (over 20.000 innbyggere) er det *avdelinger for miljørettet helsevern* som oftest blinkes ut. I de største kommunene er foretrukkes denne løsningen av nesten samtlige respondenter.

Faktisk og ønsket ansvarsplassering for de fem dominerende utøvergruppene fremgår også av figur 2 (side 27). Som figuren visualiserer, er

⁸ Denne løsningen er valgt i omlag 70 % av kommuner med over 50.000 innbyggere.

⁹ Fordelingen når det gjelder tilsynsutøvere er omtrent den samme om vi rangerer kommunene etter folketetthet (innbyggere pr km²) som når vi rangerer etter folketall.

Tabell 5. Hvem som utøver det kommunale tilsynet, og hvem som burde utøve tilsynet iflg respondentene. Omfatter kommuner der det drives tilsyn.		
Angivelser i prosent.	Utøver	Burde
Kommunelege/bydelsoverlege	31,0 %	11,0 %
Avdeling for miljørettet helsevern/helsekonsulent/ miljøhygieniker/helserådsinspektør mv	23,0 %	22,0 %
Næringsmiddeltilsynet	16,0 %	23,0 %
Skjenkekontrollen	7,0 %	28,0 %
Helsesøster	6,0 %	2,5 %
Kommunelege og helsesøster	5,0 %	0,5 %
Skjenkekontrollen og næringsmiddeltilsynet	3,0 %	2,5 %
Privat vaktsselskap	1,5 %	1,0 %
Andre; diverse kombinasjoner	7,5 %	9,5 %
Sum	100%	100%



Figur 2 Hvem som faktisk utøver tilsynet og hvem som *burde* gjøre det - de fire dominerende gruppene.

det særlig skjenkekontrollen som bør få en mer aktiv rolle enn i dag ifølge mange respondenter. Skriftlige og muntlige kommentarer går ut på at skjenkekontrollørene går tilsynsrunder uansett, og - ikke minst viktig - at de gjør det på sen kveldstid, da forskriftsbruddene er hyppigst. I enkelte kommuner har en ønsket overføring av tilsynsarbeidet til skjenkekontrollørene blitt forsinket pga problemer med økonomisk kompensasjon for merarbeidet.

2.2 Samarbeidet mellom kommunale myndigheter og Arbeidstilsynet

Arbeidsdelingen mellom de kommunale og statlige tilsynsmyndigheter virker stort sett klar og i samsvar med departementets veiledning:¹⁰

"Grensen går ved disken!"

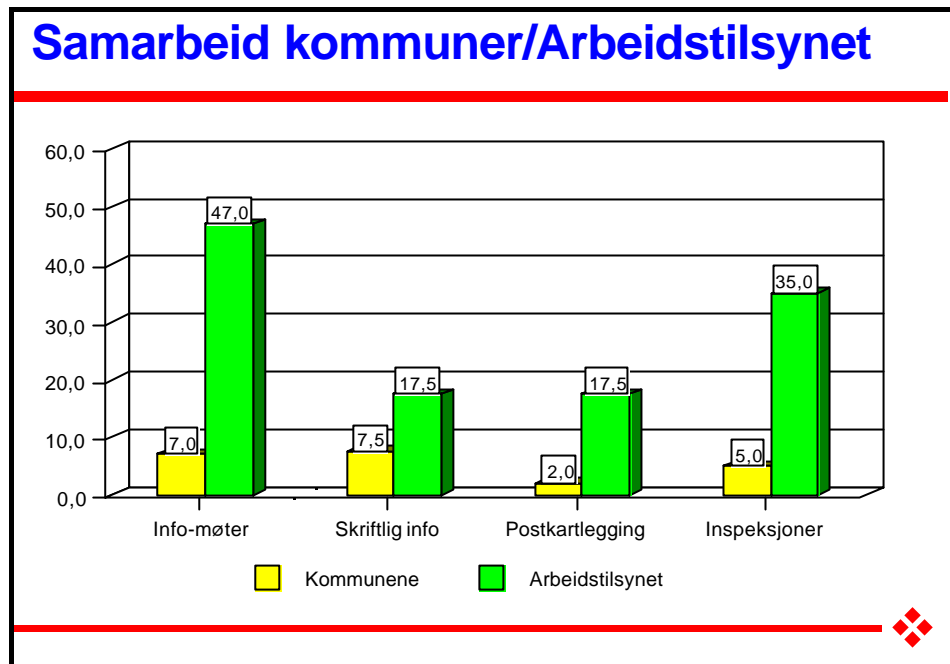
"På kvelds- og nattestid sjekker vi bardisken og området rundt, at det ikke røykes ved disken eller er askebegre der. Resten overlater vi til kommunen. Dvs vi nevner det kanskje om det er for få røykfrie bord, men håndhever det ikke."

Én av Arbeidstilsynets inspektører kommenterer imidlertid at noen distriktskontor later til å ha "tatt over kommunenes ansvar" ved f eks å interessere seg for merkingen av røykfrie soner i spisesalene.

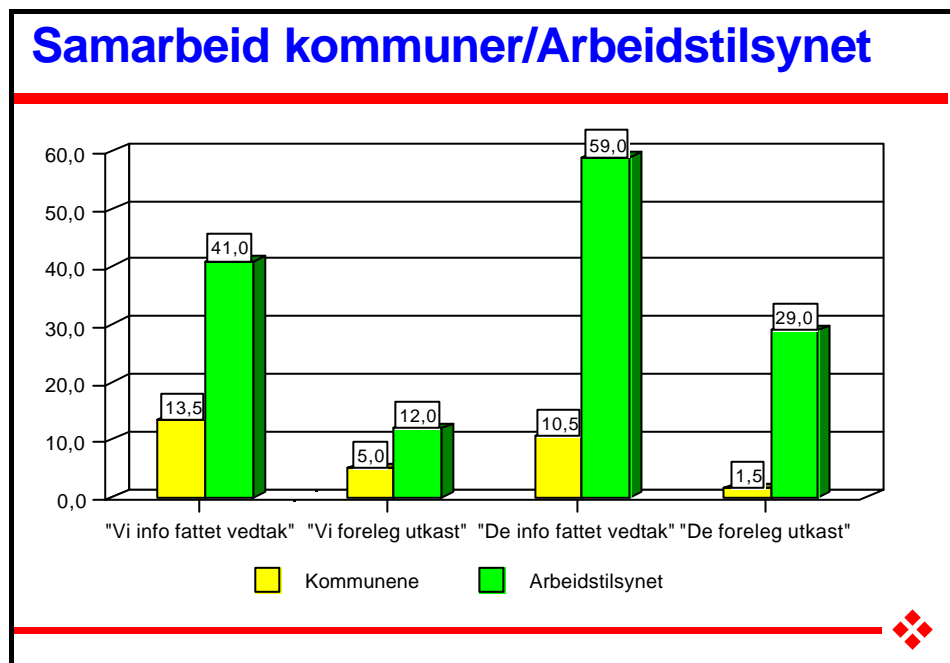
Som figur 3 (side 29) viser, er det relativt få kommuner som rapporterer at de har *samarbeidet* med Arbeidstilsynet om informasjon, kartlegging eller inspeksjoner. Bare 7 % angir f eks å ha hatt informasjonsmøter i samarbeid med Arbeidstilsynet. Blant Arbeidstilsynets distrikts- og avdelingskontorer er det en langt høyere andel som rapporterer om felles tiltak, særlig informasjonsmøter og inspeksjoner (47 og 35 %). Dette funnet er en naturlig følge av at hvert av distrikts- eller avdelingskontorene i Arbeidstilsynet har ansvaret for et område som dekker mange kommuner.

Ifølge forskriften skal de statlige og kommunale tilsynsmyndighetene *informere hverandre* om vedtak innenfor eget tilsynsområde (se side 15). Funnene i figur 4 viser at praksis vedrørende dette er svært variabel.

¹⁰ Sosial- og helsedepartementet, Rundskriv I - 42/97 - 28.11.97



Figur 3 Samarbeidet mellom kommunene og Arbeidstilsynet: Felles tiltak



Figur 4 Samarbeidet mellom kommunene og Arbeidstilsynet: Håndtering av vedtak

Ifølge både kommunene og Arbeidstilsynet er det i beste fall slik at man informerer hverandre om vedtak som *er fattet*. Rundt regnet halvparten av respondentene fra Arbeidstilsynet regner det som vanlig praksis; i kommunene er det 10-15 % som mener det samme. Under 5 % av kommunene oppgir at det er vanlig at én tilsynsmyndighet forelegger den annen *utkast* til vedtak. Heller ikke Arbeidstilsynet forelegger kommunene vedtaks*utkast* i noen særlig uttrekning (12 %). Alt i alt oppgir imidlertid nær 30 % av AT-responentene at kommunene forelegger dem utkast. Disse tallene går ikke så godt overens, noe som trolig skyldes at Arbeidstilsynet har svart utfra et gjennomsnittsintrykk av "sine" kommuner, eller kanskje helst ut fra samarbeidet med de mest aktive.

Både tall og kommentarer tyder på at *samarbeidet mellom de kommunale og statlige tilsynsmyndigheter med hell kan bygges ut*. Mange steder er arbeidsdelingen skarp og informasjonen partene imellom er ganske mager eller går nokså ensidig i én retning. I enkelte områder har man imidlertid fått til et samarbeid om samordnede tiltak som ser ut til å ha vært både effektive, arbeidsbesparende og stimulerende:¹¹

"Det har vært litt inspirerende at vi har fått dispensasjonssøknader oversendt fra kommunene."

¹¹ Informasjons- og kartleggingsmaterieil forskjellige tilsynsmyndigheter har oversendt i forbindelse med denne undersøkelsen, er overlatt til Statens tobakksskaderåd.

3 TILSYNSMYNDIGHETENES INNSATS

Tre fjerdedeler av *kommunene* oppgir at tilsynet etter forskriften *prioriteres svært lavt eller nokså lavt*. Ytterst få prioriterer det meget høyt. I *Arbeidstilsynet* prioriterer to tredjedeler av distriktskontorene dette tilsynet *svært lavt eller nokså lavt*. I kommunene oppgis ressursmangel og konkurrerende oppgaver som de viktigste grunnene til lav prioritering. I Arbeidstilsynet henvises det til andre tilsynsoppgaver og vektlegging i direktoratet.

Opp mot 40 % av kommunene har ikke lagt noe *arbeidsinnsats* overhodet i oppfølging av forskriften i 1998. Fra Arbeidstilsynet har det gjennomgående vært lagt ned en del innsats, først og fremst i tilknytning til ordinære inspeksjoner. Enkelte av distriktskontorene har også iverksatt større offensiver i samarbeid med kommunale myndigheter.

For alle tilsynsutøvere under ett lå imidlertid *arbeidsinnsatsen pr serveringssted* oftest *under 1 timeverk* i 1998. I 25 % av kommunene planlegges det heller ingen innsats de kommende tre år. Alt i alt planlegges det imidlertid en viss økning i ressursinnsats fra både kommunene og Arbeidstilsynet. Likevel vil *den vanligste ressursinnsatsen* fortsatt være *1 timeverk eller mindre pr serveringssted pr år*.

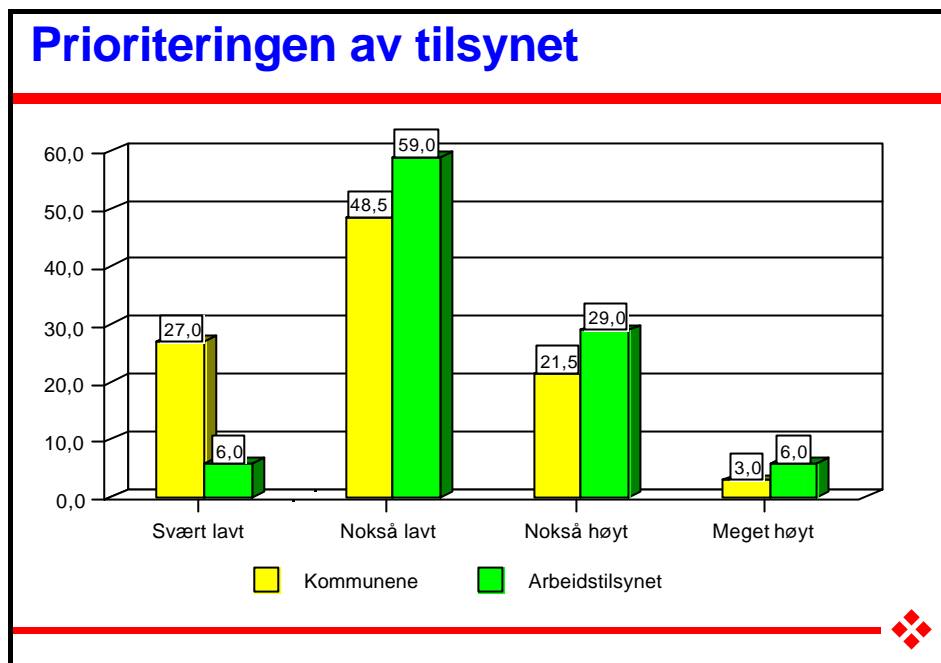
Det kan se ut til at 25-30 % av *kommunene* planlegger en svært lav årlig dekningsgrad. I vel 35 % av kommunene er det øyensynlig planlagt årlige tilsynsbesøk i (nær) samtlige serveringssteder. For *Arbeidstilsynets* del vil det vanligste være en årlig dekningsgrad på 10-25 %.

Tilsynet prioriteres noe høyere i kommuner med et relativt høyt antall serveringssteder. Hvem som har det praktiske tilsynet, spiller øyensynlig ingen rolle for ressursinnsatsen.

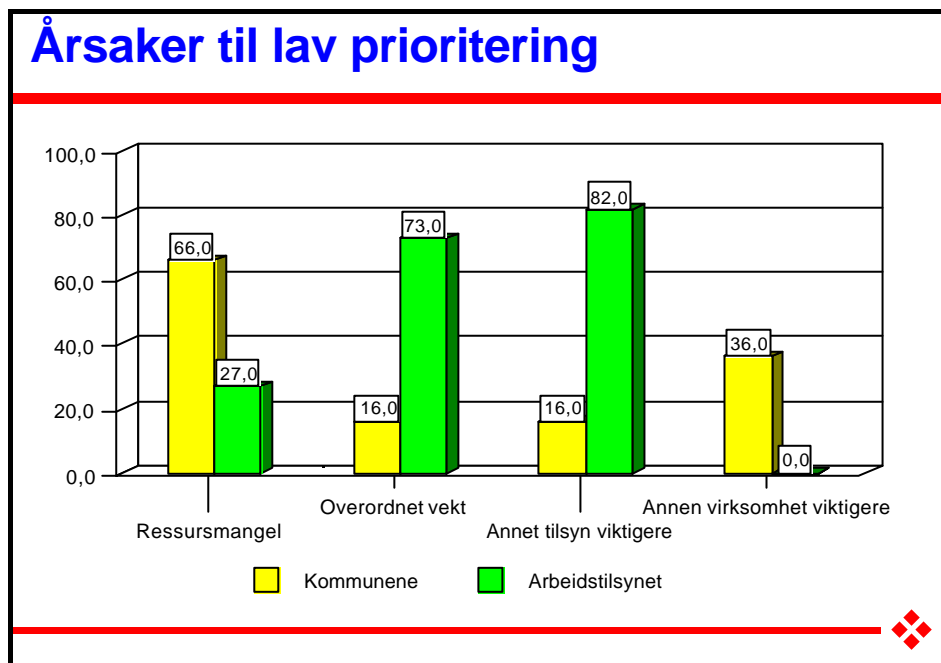
3.1 Prioritering av tilsynet

Av dem som har svart på spørsmålet, oppgir ca 75 % av *kommunene* at tilsynet etter serveringsforskriften *prioriteres svært lavt eller nokså lavt*. Bare 3 % prioriterer det meget høyt (se figur 5). Som figuren viser, er bildet noe bedre i *Arbeidstilsynet*, der bare 6 % prioriterer arbeidet svært lavt, mens 35 % angir at det prioriteres nokså høyt eller meget høyt. Også her oppgir imidlertid den klart største andelen - 59 % - at tilsynet har en *nokså lav prioritet*.

De som anga en lav prioritering av tilsynet etter serveringsforskriften, ble også bedt om å angi én eller flere av fire forhåndsdefinerte *grunner* til dette (figur 6).



Figur 5 Prioriteringen av oppfølgingen av serveringsforskriften



Figur 6 Begrunnelser for lav prioritering av tilsynet

I *kommunene* er det "*ressursmangel*" som går igjen som den hyppigste begrunnelsen (66 %), dernest følger at "*annen virksomhet [ikke tilsyn] er viktigere*" (36 %). I kommentarene nevnes såvel pasientbehandling som forebyggende arbeid, inklusive helsestasjons- og barne- og ungdomsarbeid, som konkurrerende oppgaver:

"Tilsyn etter forskriften er ikke topprioritert i vår kommune. Det skyldes i hovedsak at kommunen strir med store ressursproblemer. Innen helsetjenesten har kommunen ett årsverk til samfunnsmedisin. Som andre steder i landet er det vanskelig å få besatt slike stillinger og vi har hatt vakans i stillingen i lange perioder. Vi er derfor på etterskudd med en lang rekke andre oppgaver som heller ikke blir løst tilfredsstillende, kommunen mangler bl. a. smittevernplan, helseplan, helseberedskapsplan ..."

Bare 16 % angir som grunn at "*annet tilsyn er viktigere*". I kommentarene er det imidlertid vist til at skjerpelsen av serveringsforskriften falt sammen i tid med *nye krav til inn klima i skoler og barnehager*. Dette har i en del kommuner medført en stor arbeidsbelastning, og tilsyn etter serveringsforskriften er blitt skjøvet nedover på prioriteringslisten - iallfall foreløpig:

"Vi har i 1998 prioritert tilsyn av skoler og barnehager. For øvrig har vi innen området miljørettet helsevern mer enn nok med å behandle klager på støy, støv med mer. Det har de senere år ikke kommet inn klager på røyking på restauranter og serveringssteder, og det er også et prioriteringskriterium."

Det henvises også til at *andre tilsynsoppgaver er enklere å håndtere* fordi kriteriene er "mer håndfaste".

Det ser ikke ut til at (lav) *vektlegging fra overordnet kommunal myndighet* er noen fremtredende årsak til lav prioritering av serveringsforskriften. Fra én kommune kommenteres det at den administrative toppledelsen er kritisk til miljørettet helsevern som innsatsområde, og at innsatsen etter serveringsforskriften således skjer på tvers av snarere enn på grunn av vektlegging ovenfra. Inntrykket fra kommentarene er imidlertid at *Tobakksskadeloven generelt omfattes av liten politisk interesse i kommunene*, f eks sammenlignet med inn klimaet i skoler og barnehager.

I *Arbeidstilsynet* er ressursmangel en lite fremtredende begrunnelse (og "*annen virksomhet [ikke tilsyn]*" er irrelevant). Her er det iflg 82 % *annen tilsynsvirksomhet* som utkonkurrerer tilsynet etter serveringsforskriften. Et flertall (73 %) henviser også til *vektlegging hos overordnet myndighet*, dvs

Direktoratet for Arbeidstilsynet. Det siktes her til retningslinjer som er nedfelt i rundskriv av 18.01.96 "Arbeidstilsynets oppgaver og forslag til policy for håndheving av røykeloven mv" og 02.04.96 "Arbeidstilsynets oppgaver med håndheving av Tobakksskadeloven, kommentarer til policybrevet". I policybrevet het det at

"det iverksettes ingen spesielle oppfølgingstiltak på grunnlag av revidert regelverk. Oppfølging skjer gjennom ordinære inspeksjoner, IK-revisjoner, §19-saker og på grunnlag av henvendelser (klager)."

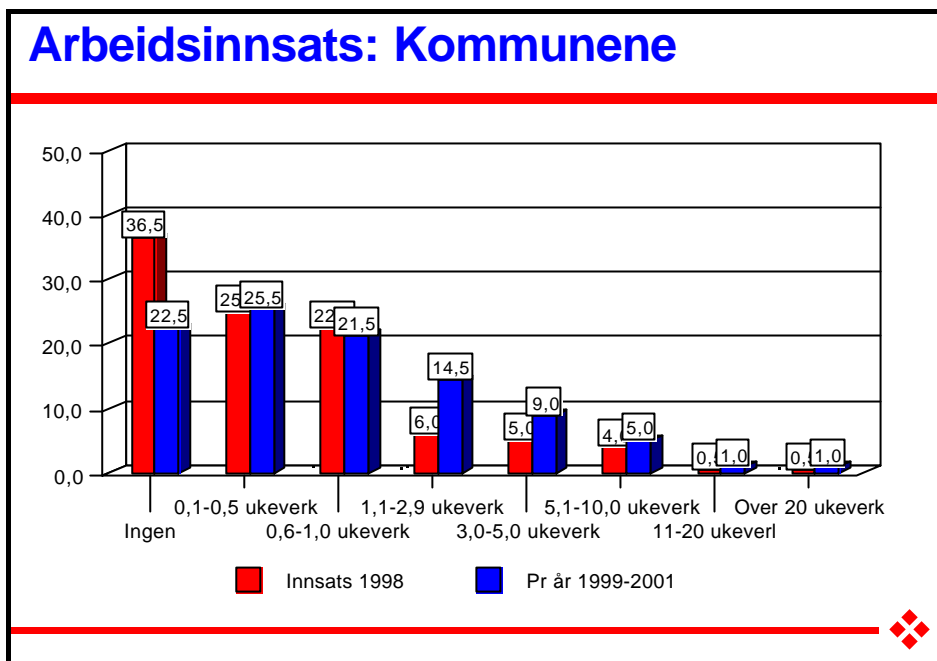
Direktoratet understreket imidlertid at det var "helt nødvendig" med samarbeid med kommunale tilsynsmyndigheter "for å unngå forskjellsbehandling og oppnå rasjonell saksbehandling". Distriktene ble også anbefalt å vurdere felles informasjonstiltak med kommuner og fylkeskommuner.

3.2 Arbeidsinnsats medgått og planlagt

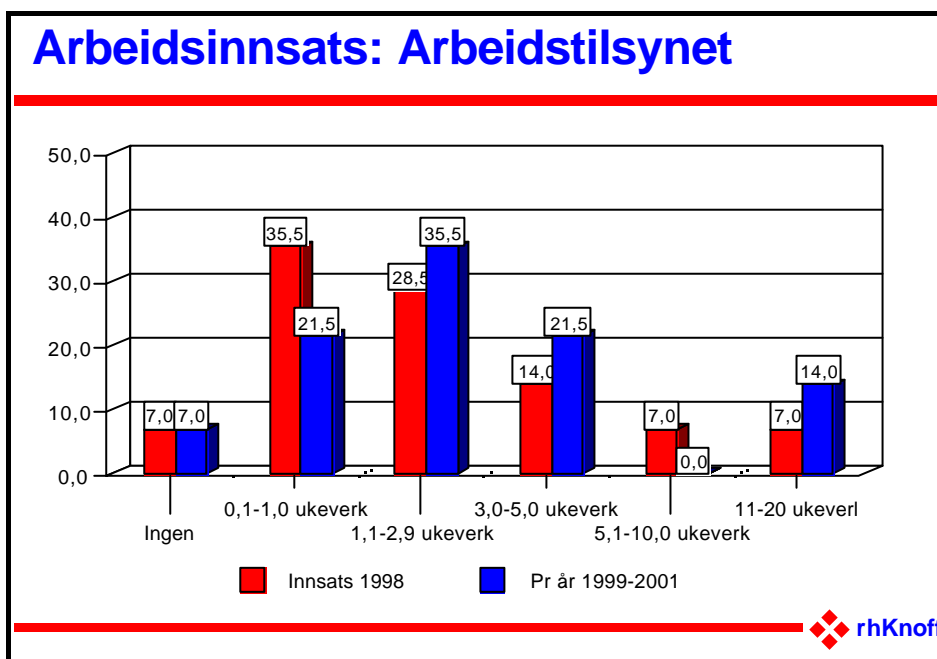
Ser vi på alle kommunene under ett, har 36,5 % av dem som har besvart spørsmålet angitt at de *ikke la noe arbeidsinnsats overhodet* i oppfølging av serveringsforskriften i 1998 (se figur 7). Andelen som heller ikke ser for seg at kommunen vil sette inn noe arbeid i oppfølgingen *de tre neste år*, er lavere, men fortsatt så høy som 22,5 %.

De fleste av de kommunale respondentene som har brukt arbeidstid på forskriftsoppfølgingen, oppgir at den årlige arbeidsinnsatsen har vært og vil bli *1 ukeverk eller mindre* (45-50 % av dem som har besvart spørsmålet). Andelen som *planlegger en årlig innsats på mellom 1 og 5 ukeverk*, er imidlertid drøyt 20 % - en fordobling i forhold til andelen som brukte så mye tid i 1998.

Fra Arbeidstilsynet har over 40 % svart at de brukte *1 ukeverk eller mindre* til oppfølging av serveringsforskriften i 1998 (figur 8). Andelen som planlegger en årlig innsats på 1 ukeverk eller mindre de neste tre år, er betydelig mindre - under 30 %. Andelen som regner med å sette inn mellom 3 og 5 ukeverk pr år fremover, er på nesten 60 %, mot drøyt 40 % for 1998. I tillegg planlegger en større andel (14 %) å legge inn mer enn 10 ukeverk.



Figur 7 Arbeidsinnsats (i ukeverk) benyttet og planlagt til tilsynsaktiviteter etter serveringsforskriften - kommunene



Figur 8 Arbeidsinnsats (i ukeverk) benyttet og planlagt til tilsynsaktiviteter etter serveringsforskriften - Arbeidstilsynet

Hva dette innebærer, blir tydeligere når vi ser hva disse tallene kan fortelle om *tilsynsinnsats pr serveringssted*.

For alle tilsynsutøvere sett under ett lå arbeidsinnsatsen pr serveringssted i 1998 oftest *under 1 timeverk*. Rundt 10 % av tilsynsutøverne brukte 5-10 timeverk pr serveringssted, og 5 % brukte rundt 10 timeverk pr sted. For de neste tre år vil den *vanligste* ressursinnsatsen fortsatt være *1 timeverk eller mindre pr serveringssted pr år*. Medianen ligger imidlertid noe høyere (1,5 timeverk pr sted pr år). Til gjengjeld er det få som regner med å bruke mer en 5 timeverk pr sted i tiden fremover.

3.3 Planlagt dekningsgrad 1999-2001

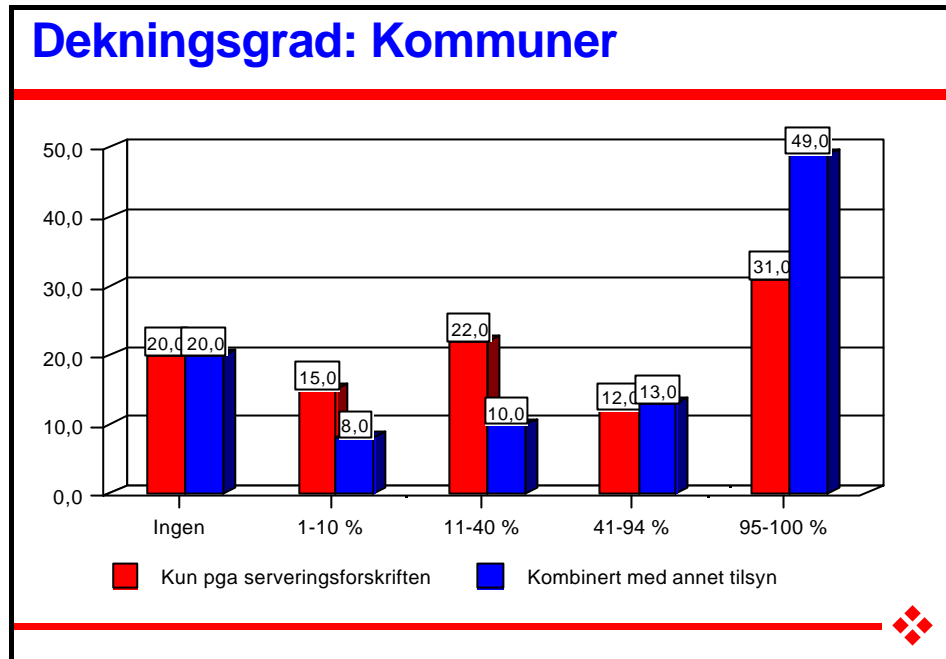
I ett av spørsmålene i spørreskjemaet ble tilsynsmyndighetene bedt om å anslå *hvor stor prosentandel av serveringsstedene de regnet med å besøke* pr år de neste tre årene, både i *spesielle* tilsynsbesøk som kun gjelder serveringsforskriften og i besøk som *kombinerer* dette tilsynet med annet tilsyn. Denne prosenten kan vi kalle *dekningsgrad*.

I figur 9 og 10 er svarene for planlagt dekningsgrad gruppert i fem kategorier: Ingen (0 %), 1-10 %, 11-40 %, 41-94 % og 95-100 %. Søylene angir hvor stor prosentandel av respondentene som faller innenfor hver kategori.

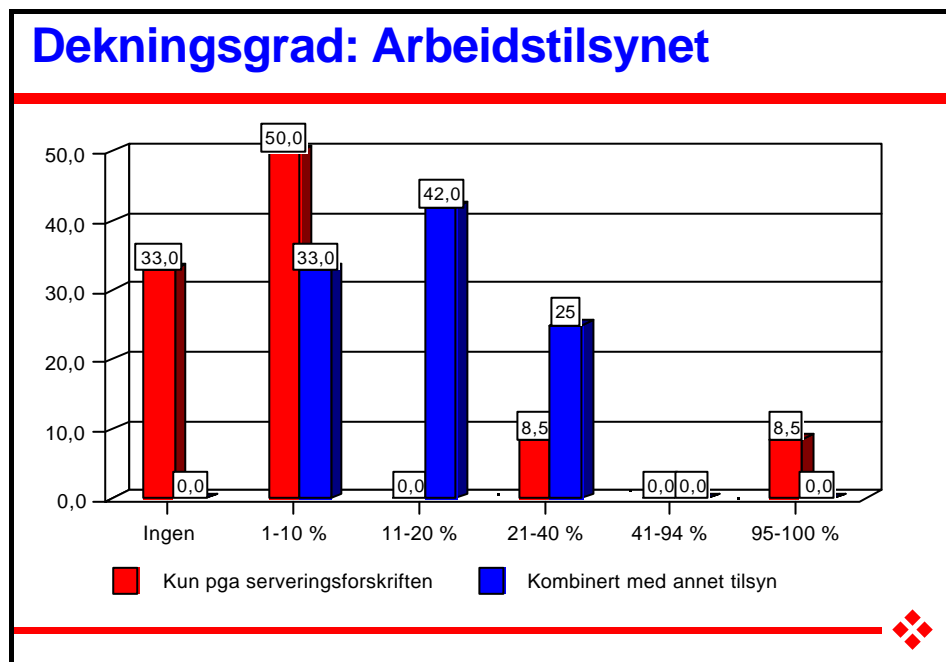
Overlapping mellom "spesielle" og "kombinerte" tilsynsbesøk?

De aller fleste respondentene fra både kommunene (drøyt 80 %) og Arbeidstilsynet (ca 75 %) vil konsentrere seg om *én type tilsynsbesøk* - enten "spesielle" eller "kombinerte". Svarene fra dem som vil benytte begge typer besøk, kan i prinsippet representere en feilkilde for anslaget av total dekningsgrad: Det kan i en del tilfelle hende at de samme bedriftene antas å bli kontrollert gjennom begge typer besøk, mens det i andre tilfelle kan være tale om enten/eller.

Det viser seg imidlertid at bare 98 (ca 35 %) av de *kommunale* respondentene har oppgitt planlagt dekningsgrad for *både* spesielle og kombinerte besøk. Av disse angir 12 % at de verken planlegger besøk av den ene eller den andre typen, og ytterligere 8 % planlegger en årlig dekningsgrad på 0 via den ene typen besøk og under 10 % via den andre. Andelen som angir dekningsgrad 0 via én type besøk og en høy dekningsgrad (over



Figur 9 Hva slags dekningsgrad (prosentandel besøkt) de kommunale myndigheter regner med å ha pr år



Figur 10 Hva slags dekningsgrad (prosentandel besøkt) Arbeidstilsynet regner med å ha pr år

40 %) via den andre, er relativt beskjeden (til sammen 20 %). Andelen som oppgir høy planlagt dekningsgrad både gjennom spesielle og kombinerte besøk, ligger på omtrent samme nivå.

Etter dette kan vi grovt anslå planlagt dekningsgrad for *kommunene* ved å legge sammen prosentandelene for de to besøkstypene pr kategori, dele på to og redusere den prosentandel vi da får med 3-4 prosentenheter. F eks kan andelen kommuner som regner med full dekning, dvs å besøke 95-100 % av serveringsstedene, antas å fremkomme gjennom regnestykket $(31 + 49)/2$ minus 3 = 37 %, jvf figur 9.

Av *Arbeidstilsynets* respondenter har drøyt halvparten angitt planlagte dekningsgrader gjennom begge typer tilsynsbesøk. Bare én respondent (6 % av totalen) planlegger å dekke 95-100 % av serveringsstedene via *spesielle* tilsynsbesøk. Ytterligere fire (drøyt 20 %) vil gå på spesielle tilsynsbesøk, men regner ikke med å dekke mer enn maksimum 20 % av serveringsstedene på denne måten. Det vanligste for Arbeidstilsynet vil etter alt å dømme bli å *kombinere* tilsynet etter serveringsforskriften med annet tilsyn, noe som er i tråd med direktoratets strategi. Alt i alt er overlappingen beskjeden. *Ingen* av Arbeidstilsynets respondenter regner med å ha en *samlet* dekningsprosent lik 0.

Planlagt dekningsgrad - for kommunene og Arbeidstilsynet

I *kommunene* (figur 9) har 20 % svart at de ikke regner med å besøke noen av serveringsstedene ved *spesielle* tilsynsbesøk, og den samme andel antar at de ikke vil gjøre noen *kombinerte* tilsynsbesøk. Ut fra det som er sagt om overlapping ovenfor, kan vi dermed gå ut fra at 15-20 % av kommunene planlegger en dekningsprosent lik 0. Tar vi med andelen respondenter som regner med å besøke under 10 % av serveringsstedene, kommer vi opp i en *samlet andel med minimalt planlagt dekningsgrad* på iallfall 25 %. Vi må imidlertid anta at en stor del av de 12 % som ikke har besvart spørsmålet, heller ikke har planlagt noe tilsynsaktivitet. Det mest korrekte anslaget for liten eller ingen dekningsgrad kan derfor ligge *i overkant av 30 %*.

På den annen side angir henholdsvis rundt 30 % av de kommunale respondentene at de regner med å besøke *samtlig eller så godt som samtlige* serveringssteder ved spesielle besøk, og nesten 50 % vil dekke (nær) *samtlig* ved kombinerte besøk. Ut fra det vi vet om overlapp

mellom de to besøkstypene, ser det ut til at det i vel 35 % av kommunene er planlagt *årlige tilsynsbesøk i (nær) samtlige serveringssteder*.

Svarprofilen fra *Arbeidstilsynet* (figur 10) er ganske ulik, noe som ikke er overraskende, siden respondentene fra Arbeidstilsynet stort sett har tilsyn med et vesentlig høyere antall serveringssteder enn respondentene fra kommunene.

Bare et lite mindretall av respondentene fra Arbeidstilsynet planlegger noen nevneverdig dekningsgrad via tilsynsbesøk *kun* pga serveringsforskriften (se figur 10). Til gjengjeld er disse (8,5 % av dem som har angitt noe om "spesielle tilsynsbesøk") de eneste som regner med *full* årlig dekning av serveringssteder i sitt område, uansett tilsynsmetode. Korrigert for noe overlapping, kan vi fastslå at *det vanligste* vil være at Arbeidstilsynet dekker 1-20 % av serveringsstedene pr år gjennom *kombinerte* tilsynsbesøk. I tillegg vil ganske mange gjennomføre *spesielle* tilsynsbesøk i 1-10 % av bedriftene, og noen få vil dekke en større andel på denne måten.

Sett under ett kan vi meget grovt anslå at *noe over 60 % av kommunene* vil avlegge *samtlig*e serveringssteder tilsynsbesøk i løpet av kommende *treårsperiode*. For Arbeidstilsynet vil andelen med tilsynsbesøk i treårsperioden kanskje ligge rundt 50 %.

3.4 Sammenhenger mellom innsats og bakgrunnsforhold

Geografi

Geografisk skiller Rogaland- og Finnmark-kommunene seg ut med en klart høyere gjennomsnittlig angivelse av *prioritet* enn de øvrige. Kommunene i Sogn og Fjordane, Troms, Aust-Agder og Vestfold angir en lavere prioritering enn gjennomsnittet. Dette gjenspeiles imidlertid ikke uten videre i hvor mye *arbeidsinnsats* som er lagt inn eller planlagt fremover. Når vi kontrollerer for antall serveringssteder tilsynsmyndighetene har ansvar for,¹² ser innsatsen hittil ut til å ha vært *mest beskjedne* i Vest-Agder, Vestfold og Akershus og *størst* i Sør-Trøndelag, Aust-Agder og Troms. I flere av de minst aktive fylkene planlegges det en *betydelig større*

¹² Variansanalyse med antall serveringssteder som kovariat.

innsats pr år fremover, ofte en fordobling eller firedobling i gjennomsnitt. De kommunene som *planlegger lavest gjennomsnittlig aktivitetsnivå* de neste tre år, tilhører Vestfold, Sogn og Fjordane og Oppland.

Folketall og antall serveringssteder

Det er en klar tendens til at tilsynet *prioriteres noe høyere med økende folketall* i kommunene. I over halvparten av de minste kommunene (under 5000 innbyggere) er det overhodet ikke nedlagt noe arbeid i tilsynet i 1998, og henimot 40 % av småkommunene *planlegger heller ingen innsats* i de kommende tre år.

Selv om vi ser bort fra dem som har hatt en arbeidsinnsats lik null, er det *ingen perfekt samvariasjon* mellom kommunestørrelse og ressursinnsats i tilsyn etter serveringsforskriften. Det er, rimeligvis, nedlagt og planlagt mer arbeidsinnsats i store kommuner enn i små. Men korrelasjonskoeffisientene mellom folketall på den ene side og henholdsvis medgått og planlagt ressursinnsats på den annen er ikke høyere enn ca 0,6, noe som betyr at over 60 % av variasjonen i arbeidsinnsats skyldes annet enn kommunestørrelse. Innsatsen henger nærmere sammen med *antall serveringssteder* i kommunen; denne indikatoren korrelerer ca 0,7 med medgått og planlagt ressursinnsats og forklarer dermed halvparten av variasjonen. Kontrollerer vi for folketall, forklarer variasjonen i antall serveringssteder hele 70 % av variasjonen i ressursinnsats. Det kan altså se ut til at det ikke først og fremst er den samlede personellsituasjonen i kommunens helse- og sosialvesen som styrer innsatsen;¹³ det er snarere slik at *oppgaven blir best ivaretatt der behovet er fremtredende pga et relativt høyt antall serveringssteder*.

Det er *ingen klare sammenhenger* mellom kommunestørrelse eller antall serveringssteder på den ene side og oppnådd eller planlagt dekningsgrad på den annen.

¹³ Vi kan som hovedregel regne med at antall årsverk i helse- og sosialtjenesten i kommunene øker relativt jevnt med økende folketall.

Plasseringen av tilsynsansvaret

Det er en klar tendens til at tilsynet *gis høyere prioritet* i kommuner der *næringsmiddeltilsynet* eller *enhet for miljørettet helsevern* er utøvende tilsynsmyndighet. Tendensen fortar seg imidlertid når det kontrolleres for antall serveringssteder man har tilsyn med. Hvem som har det praktiske tilsynet ser *ikke* ut til å ha noen systematisk innvirkning på ressursinnsatsen. Naturlig nok er planlagt dekningsgrad ved *kombinerte tilsynsbesøk* betydelig høyere i de kommuner der *skjenkekontrollen* eller *næringsmiddeltilsynet* følger opp serveringsforskriften, mens planlagt dekningsgrad gjennom spesielle besøk er lavere enn i andre kommuner.

Tilsynsutøvernes røykevaner

De tilsynsansvarliges egne røykevaner har en viss innvirkning på hvor høyt de angir å *prioritere tilsynet* etter serveringsforskriften. Vanerøykere gir i gjennomsnitt uttrykk for en noe mer avslappet prioritering enn de øvrige. Det er imidlertid verdt å merke seg at det *ikke* er noen tegn til at egne røykevaner innvirker på hvor mye *arbeidsinnsats* som er satt inn i oppfølgingen av forskriften, og hvor mye tid som planlegges brukt i årene som kommer.

4 TILSYNSAKTIVITETER OG DERES VIRKNING

De kommunale tilsynsmyndighetene har først og fremst sendt ut skriftlig informasjon og iverksatt noe inspeksjonsvirksomhet. Omtrent halvparten av kommunene har ikke vært på tilsynsbesøk overhodet. For *Arbeidstilsynets* del har aktivitetsnivået vært høyere; samtlige distriktskontor har inkludert røykeproblematikk i inspeksjonsvirksomheten, og rundt halvparten har bidratt med skriftlig materiell og informasjonsmøter eller innhenting av egenerklæringer.

Verken de kommunale eller de statlige tilsynsmyndigheter mottar mange henvendelser fra eiere, arbeidstakere eller gjester. Tilsynsbesøk kommer oftest i stand på myndighetenes *eget initiativ*.

Ved *brudd på forskriften* reageres det oftest med muntlig påminnelse. Noe under halvparten av de kommunale tilsynsutøverne har imidlertid gitt skriftlige pålegg; for *Arbeidstilsynet* er andelen rundt 70 %. Tvangsmulkt har nesten ikke vært benyttet i kommunene, men rundt 30 % av *Arbeidstilsynets* utøvere har brukt dette virkemidlet. Ingen serveringssteder er stevnet.

Det er en gjennomsnittsoppfatning at *muntlige påminnelser* har nokså stor effekt. Blant de kommunale tilsynsutøverne mener imidlertid over 40 % at muntlig påminnelse har liten eller ingen effekt, og knapt 10 % mener effekten er "svært stor". *Arbeidstilsynet* har svært gode erfaringer med *skriftlige pålegg*. De kommunale tilsynsutøverne regner i snitt slike pålegg som litt mer effektive enn muntlige påminnelser. Ifølge *Arbeidstilsynet* er *tvangsmulkt* et effektivt virkemiddel overfor ganske mange av dem som ikke lar seg bevege av skriftlige pålegg.

Ca 35 % av *kommunene* oppgir å ha mottatt *dispensasjonssøknader*, og omlag 60 % av disse oppgir å ha innvilget én eller flere. Søknader om midlertidig dispensasjon får gjennomslag i rundt to tredjedeler av tilfellene. Fra *Arbeidstilsynet* oppgir ca 40 % av respondentene at de har mottatt dispensasjonssøknader, og 70 % av disse oppgir at de har innvilget én eller flere. Også *Arbeidstilsynet* har vært relativt liberale med midlertidige dispensasjoner.

4.1 Aktiviteter iverksatt

Høsten 1997 kan betraktes som et tidsskille hva serveringsforskriften angår - det var da under seks måneder igjen til de skjerpede bestemmelsene ville tre i kraft, og blant både eiere og tilsynsmyndigheter var det flere som begynte å forberede seg.

Vi skal først se på aktivitetene i *kommunene* (figur 11, side 44). Frem til høsten 1997 ser det ut til at serveringsforskriften først og fremst foranlediget utsendelse av skriftlig informasjon (45 %) og noe inspeksjonsvirksomhet (39 %). Skjerpelsen ser ut til å ha hatt liten innvirkning på disse aktivitetene. *Etter skjerpelsen* er andelen som har holdt *informasjonsmøter* for bransjen fortsatt ganske liten, men den er i det minste nesten *fordoblet*

(fra 5 til 8,5 %). Det samme er andelen som har innhentet *skriftlige egen-erklæringer/internkontrolldokumenter* (fra 7,5 til 16 %). Andelen som angir "ingen aktiviteter" er også gått ned - fra 27,5 % til 22,5 av dem som har besvart spørsmålet om aktiviteter. Henholdsvis 15 og 12 % av samtlige respondenter har imidlertid ikke besvart disse spørsmålene. Noen av disse har trolig vært ute av stand til å svare pga utskiftning i stillingene, men det ligger nær å anta at svært mange av dem som ikke har svart ikke har hatt noen aktivitet overhodet.

Særlig i mindre kommuner later de kommunale tilsynsmyndighetene til å holde en ganske uformell tone:

"Jeg har vært ute og sett på dem - *tittet*, ikke 'inspisert'. Det er små forhold her!"

For *Arbeidstilsynet* er aktivitetsbildet ganske annerledes (figur 12). *Samtlige* oppgir å ha gjennomført *inspeksjoner* der serveringsforskriften har vært inne i bildet både før og etter høsten 1997. Andelen som har sendt ut *skriftlig informasjon* er den samme før og etter milepælen (44 %). *Informasjonsmøter* for bransjen og innhenting av *egenerklæringer* forekommer imidlertid *sjeldnere* i den siste perioden. Også *Arbeidstilsynets* inspektører kan foretrekke å tone ned formalitetene:

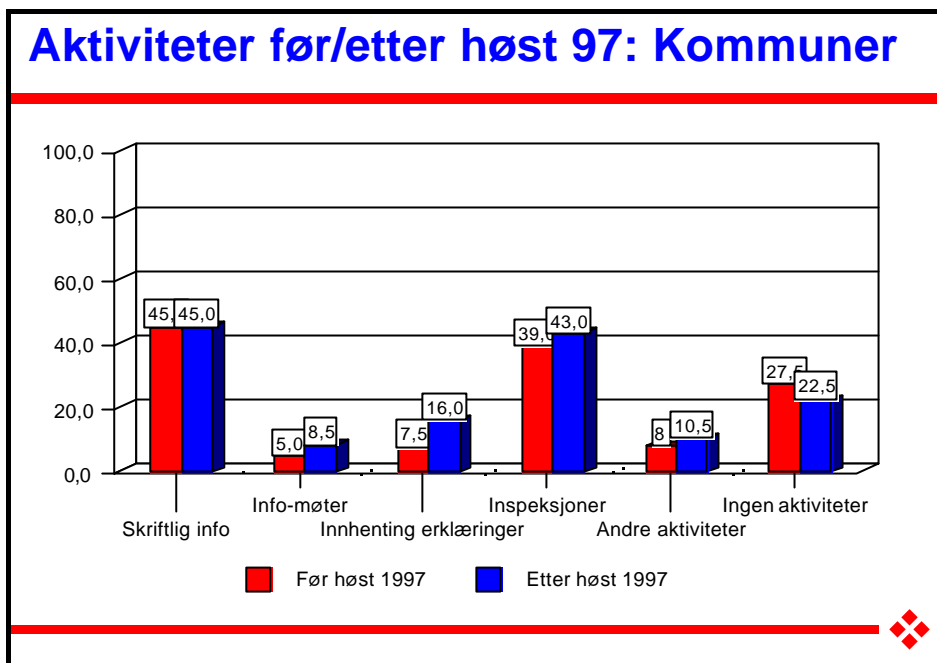
"Vi bruker sjelden skjemaer, heller ansikt-til-ansikt-inspeksjon."

"Vi gir ikke pålegg, men kanskje en anmerkning i rapporten, og minner om Tobakksskadelovens §6."

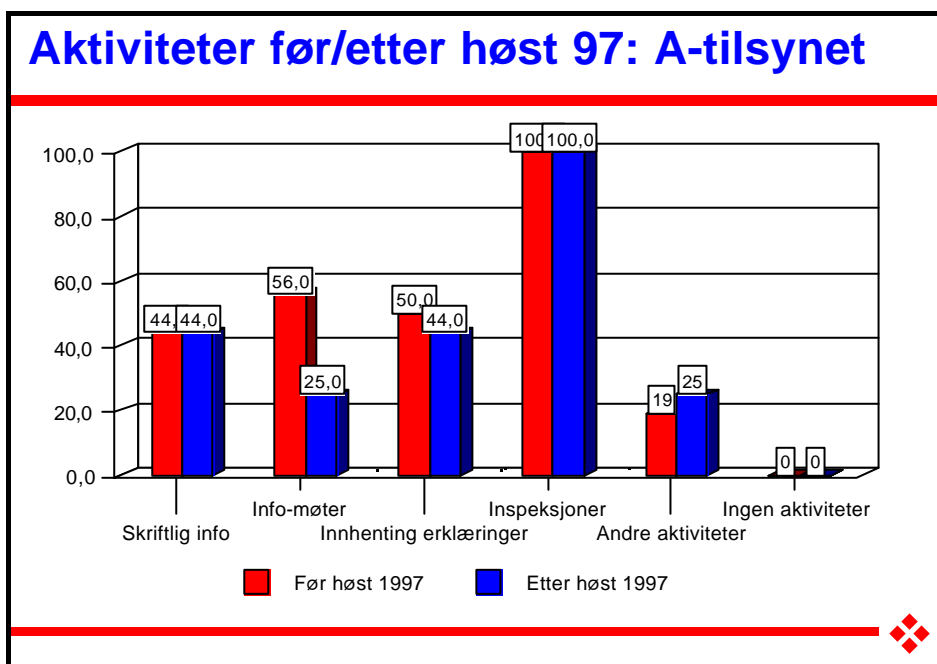
Andre bruker imidlertid skjemaer bevisst som et mer eller mindre subtilt pressmiddel:

"Egenerklæringene skapte litt uro i bransjen! De måtte sette navnet sitt under, da bør man jo ikke lyve."

Sett under ett kan svarprofilen gi inntrykk av at *Arbeidstilsynet* kom raskere i gang enn kommunene med å forholde seg aktivt til serveringsforskriften, og at de typiske "introduksjonsaktivitetene" dermed var passert pr høsten 1997.



Figur 11 Aktiviteter iverksatt før og etter høsten 1997 - kommunene.
Henholdsvis 15 og 12 % har ikke besvart spørsmålet.



Figur 12 Aktiviteter iverksatt før og etter høsten 1997 - Arbeidstilsynet

4.2 Foranledninger til tilsynsbesøk

Mens Arbeidstilsynet kan vise til høy (kombinert) tilsynsinnsats, tyder dataene på at *omtrent halvparten av kommunene ikke har vært på tilsynsbesøk overhodet*, verken før eller etter skjerpelsen av forskriften.

De som har vært på tilsynsbesøk, har angitt hvor ofte besøkene skyldtes henvendelser fra eiere, arbeidstakere eller publikum, og hvor ofte de kom i stand på eget initiativ med tanke på røykeproblematikk. I figur 13 er gjennomsnittsskårene fra kommunene og Arbeidstilsynet gjengitt på en skala der 1= "Aldri" og 4= "Svært ofte".

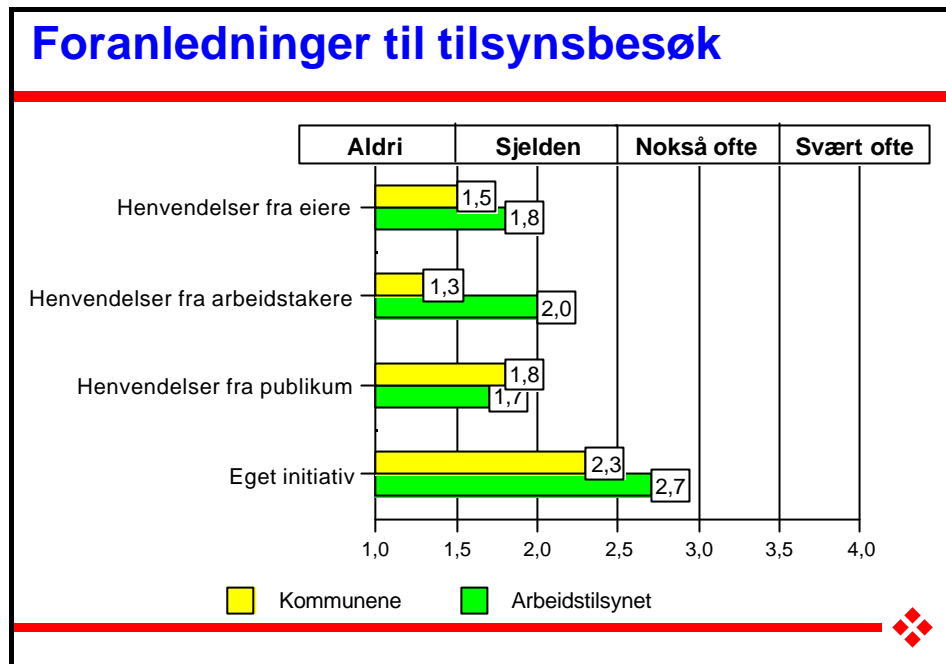
Som det fremgår, tilkalles *de kommunale tilsynsmyndigheter* (svært) sjelden av eiere/drivere (snitt= 1,5), og - rimeligvis - nesten aldri av arbeidstakere. Henvendelser fra publikum er også sjeldne (snitt= 1,8), selv om følgende utsagn neppe er fullt representativt:

"Siste klage kom i 1992. Publikum er ikke interessert."

Noe mot formodet forekommer publikumshenvendelser omtrent like ofte hos *Arbeidstilsynet* som hos de kommunale myndigheter. Arbeidstilsynet har, naturlig nok, et noe høyere antall henvendelser fra arbeidstakere (snitt= 2,0) og eiere/drivere (1,8) - men også for Arbeidstilsynets del er henvendelser utenfra sjelden kost. For både kommunene og Arbeidstilsynet skyldes de fleste tilsynsbesøkene *eget initiativ* (snitt henholdsvis 2,3 og 2,7). At gjennomsnittsskårene ikke når opp i området 3-4 ("Ofte" til "Svært ofte") her, skyldes vel dels at nesten fjerdeparten av dem som har besvart spørsmålet har krysset av for "aldri", og dels at selv de mest aktive respondentene mener at tilsynsaktiviteten totalt har vært relativt beskjeden.

4.3 Tiltak ved brudd på forskrift

Vi skal i et senere avsnitt (5.3, s 60) redegjøre for hvilke typer forskriftsbrudd som forekommer hyppigst. Her skal vi se på hvilke tiltak tilsynsmyndighetene har iverksatt ved brudd på forskriftene, og hvilken effekt de mener tiltakene har hatt.



Figur 13 Foranledninger til tilsynsbesøk - gjennomsnittsskårer på en skala fra "Aldri" (1) til "Svært ofte" (4)

Som nevnt har halvparten av *kommunene* ikke gjennomført tilsynsbesøk hittil, og har dermed heller ikke noe å fortelle om tiltak ved forskriftsbrudd. Blant dem som har besvart spørsmålet om tiltak, er det flest som har reagert med *mundlig påminnelse* én eller flere ganger (50 % av totalen). Noe færre (44 % av samtlige) har gitt *skriftlig pålegg*, mens et forsvinnende mindretall (drøyt 1 %) har ilagt *tvangsmulkt*. Så langt er det ingen som har forfulgt en sak helt frem til *stevning*.

Figur 14 viser hvor ofte de kommunale tilsynsmyndigheter angir å ha tatt i bruk muntlig påminnelse eller skriftlig pålegg.¹⁴ Som det fremgår, er det bare 11-12 % som har benyttet hver av disse reaksjonene "svært ofte". Angivelsene her kan være unøyaktige fordi tilsynsmyndighetene ikke nødvendigvis holder så strengt på formene:

"Vi har ikke kommet så langt som til pålegg ennå - men vi har bedt om en tidsplan for utbedring, med en frist."

"Jeg har ikke krysset av på [spørsmål] 20 og 21 fordi ingen av alternativene passet. Etter at vi har vært på besøk på virksomheten, skriver vi en rapport til

¹⁴ Svarkategorien "aldri" er slått sammen med de ubesvarte, slik at 100 % står for samtlige respondenter.

dem om hva de skal gjøre for å overholde kravene, men det er ikke pålegg. Dersom vi ved neste besøk ikke har sett forbedringer i virksomheten (har kun skjedd én gang), blir det gitt skriftlig pålegg om tiltak."

I noen kommuner viker man nok også tilbake for å utnytte sanksjonsmulighetene:

"Vi har sagt fra, men ikke gitt skriftlige pålegg. Begynner man med pålegg, må man ta alle."

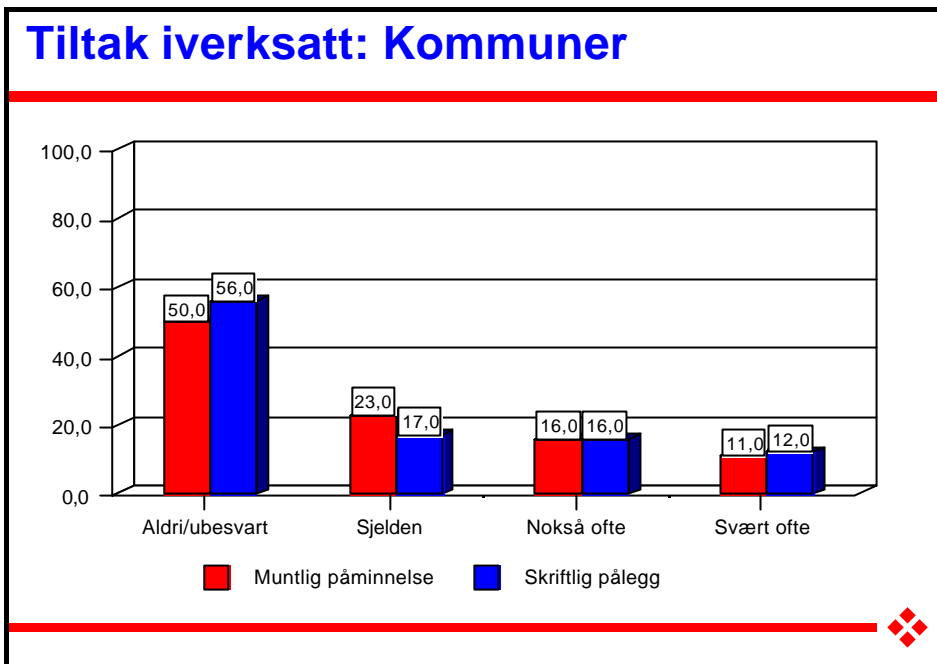
Arbeidstilsynet har, som nevnt, hatt en høyere tilsynsaktivitet enn kommunene. Som figur 15 viser, har hele 35 % gitt *mundlige påminnelser "svært ofte"*, og ytterligere 29 % har gitt slike påminnelser "nokså ofte".¹⁵ Så mange som 29 % har ilagt eiere *tvangsmulkt*, men dette har skjedd *sjelden*. Blant de respondentene som har besvart spørsmålet, er det *ingen* som aldri har reagert med tiltak av noen art. Det er imidlertid tenkelig at de drøyt 20 % som ikke har besvart spørsmålet, heller ikke har iverksatt noen tiltak.

Også i *Arbeidstilsynet* unngår man øyensynlig helst å gi formelle pålegg:

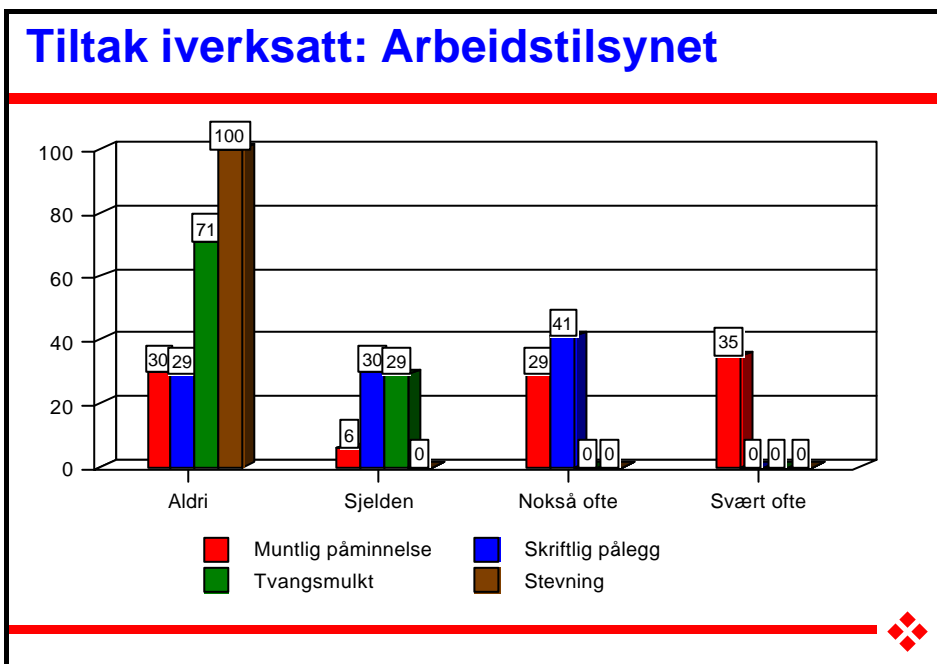
"Det ordner seg normalt uten skriftlighet. De lover å endre forholdene, og vi ser etterpå om det er i orden. Som regel er det det."

Figur 18 (side 51) oppsummerer hvor ofte de som har besvart hvert av de fire underspørsmålene, angir å ha benyttet det tiltaket det spørres om. Som vi ser, er muntlig påminnelse det tiltaket *Arbeidstilsynets* inspektører oftest griper til (snitt = 3,2). De *kommunale* tilsynsutøvere er noe mindre frempå, men velger øyensynlig like gjerne skriftlig pålegg som muntlig påminnelse når de reagerer på forskriftsbrudd (snitt = 2,3 og 2,4).

¹⁵ Også her er de ubesvarte lagt til kategorien "aldri".



Figur 14 Tiltak iverksatt ved brudd på forskriften - kommunene; prosentandeler av alle kommunale respondenter



Figur 15 Tiltak iverksatt ved brudd på forskriften - Arbeidstilsynet; prosentandeler av samtlige respondenter

4.4 Tiltakenes virkning

Figur 16 viser at hele 43 % av *de kommunale tilsynsutøverne* mener at *mundlig påminnelse* har liten eller ingen effekt. Bare 9 % mener effekten er "svært stor".

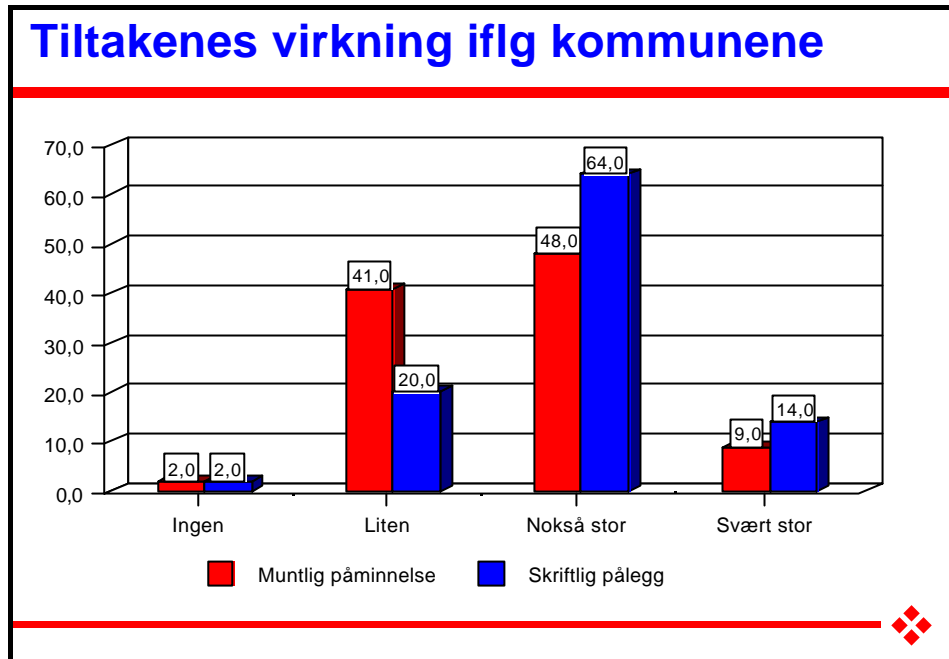
Erfaringene med *skriftlige pålegg* er tydeligvis noe bedre. Bare 22 % angir at slike har liten eller ingen effekt, mens 14 % mener virkningen er svært stor.

Tvangsmulkt har, som nevnt, knapt vært brukt av kommunale tilsynsutøvere. Et par kommentarer tyder imidlertid på at det har vært på tale - men at den forventede effekten er noe usikker:

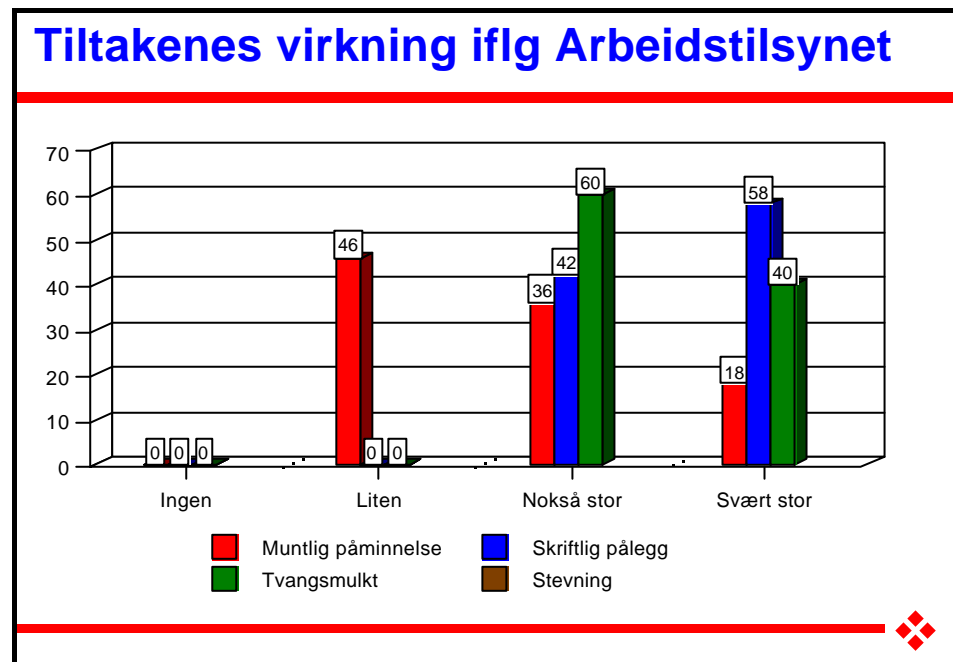
"Enkelte bedrifter spekulerer i at bøtene er såpass beskjedne at sjansen er verdt å ta. Vi ville aldri stenge en bedrift pga brudd på denne forskriften - ikke med den arbeidsledigheten vi har."

Arbeidstilsynet ser ut til å være mer tilfreds med effekten av virkemidlene. Riktignok angir hele 46 % at virkningen av *mundlige påminnelser* er liten, men *skriftlige pålegg* har svært stor effekt ifølge 58 %. *Ingen* angir at de kraftigere virkemidlene (skriftlige pålegg og tvangsmulkt) har hatt liten eller ingen effekt eller at muntlige påminnelser ikke har noen effekt overhodet (figur 17).

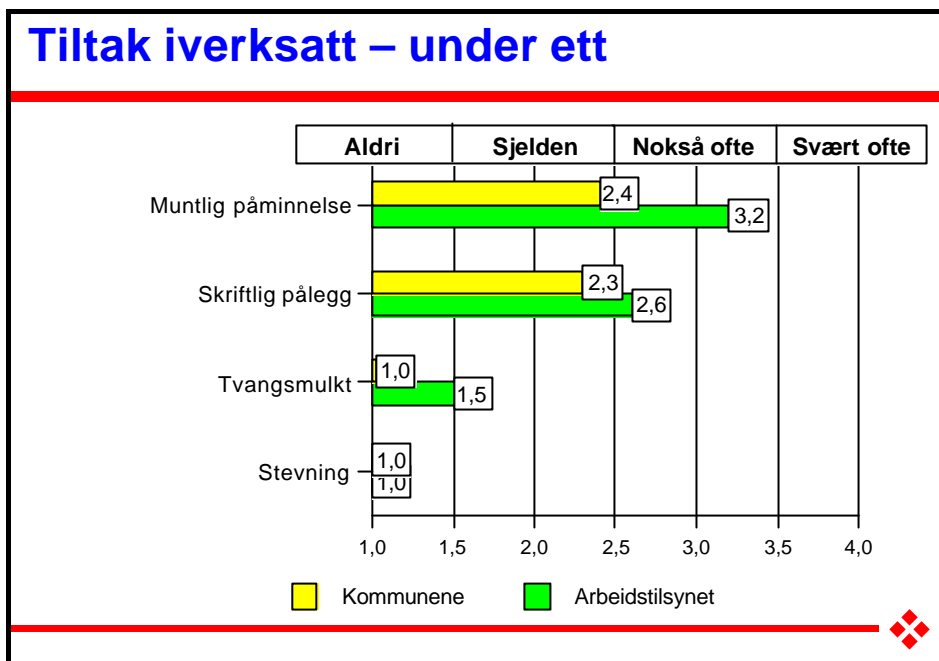
Figur 19 (side 51) oppsummerer tilsynsmyndighetenes oppfatning av tiltakenes virkning. Blant dem som har erfaring med virkemidlene, er det en gjennomsnittsoppfatning at *mundlige påminnelser* har nokså stor effekt (snitt = 2,6). *Arbeidstilsynet* har svært gode erfaringer med *skriftlige pålegg* (snitt = 3,6); de kommunale tilsynsutøverne regner i snitt slike pålegg som litt mer effektive enn muntlige påminnelser, men ikke mye (snitt = 2,8). Ifølge *Arbeidstilsynet* er *tvangsmulkt* et effektivt virkemiddel overfor ganske mange av dem som ikke lar seg bevege av skriftlige pålegg (snitt = 3,4).



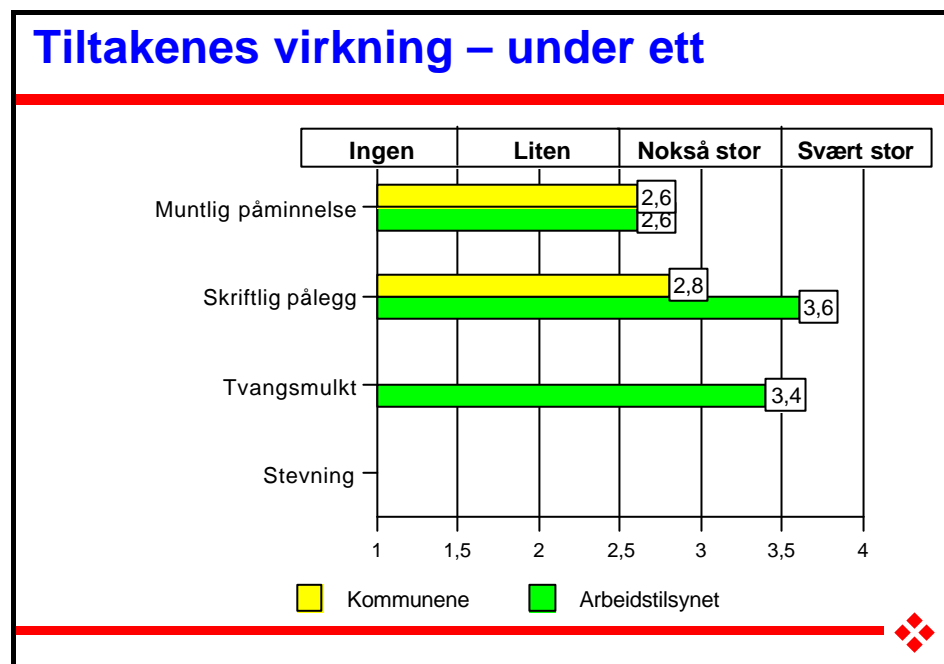
Figur 16 Tiltakenes virkning iflg kommunene - prosentandeler av dem som har angitt at de har brukt tiltaket



Figur 17 Tiltakenes virkning iflg Arbeidstilsynet - prosentandel av dem som angir å ha brukt tiltaket



Figur 18 Tiltak iverksatt av kommunale og statlige tilsynsmyndigheter - gjennomsnittsskårer



Figur 19 Tiltakenes virkning iflg kommunale og statlige tilsynsmyndigheter - gjennomsnittsskårer

4.5 Håndtering av dispensasjonssøknader

Spørreskjemarespondentene ble bedt om å angi hvor mange dispensasjonssøknader de hadde mottatt, og hvor mange som er innvilget. Svarene skulle sorteres etter hovedbegrunnelse for søknaden, med de fire alternativene "Tekniske grunner - vanskelig å bygge om etc", "Økonomiske grunner - urimelig dyrt, truer virksomheten etc", "Trenger midlertidig dispensasjon inntil planlagte tiltak er gjennomført", og "Andre hovedbegrunnelser".

Svarene er gjengitt i tabell 6 og 7 nedenfor. Slik spørsmålet var stilt, skal hver dispensasjonssøknad bare være telt med én gang. Vi kan imidlertid ikke være sikre på alle respondenter har holdt seg til dette, så i en del tilfelle kan én og samme søknad være regnet med under flere hovedbegrunnelser.

95 kommuner - dvs 35 % av *samtlig*e - oppgir å ha *mottatt dispensasjonssøknader*. Alt i alt har pågangen vært moderat - bare omlag 10 % har mottatt dispensasjonssøknader fra mer enn tiendeparten av de serveringsstedene de har tilsyn med.

Omlag 60 % av de kommuner som har mottatt søknader, oppgir å ha *innvilget* én eller flere. Enkelte oppgir at søknad(e) fortsatt er under behandling.

Fordelingen pr hovedbegrunnelse fremgår av tabell 6. Våre kommunale respondenter har mottatt 131 dispensasjonssøknader med *teknisk* hovedbegrunnelse - dvs fra 2,4 % av de restauranter og serveringssteder de har tilsyn med. Antall søknader med *økonomisk* hovedbegrunnelse er 101, tilsvarende 1,8 % av serveringsstedene. Noe færre - 1,5 % - har søkt *midlertidig* dispensasjon, mens antall søknader med andre hovedbegrunnelser er bagatellmessig.

Som det fremgår av tabellen, er de *kommunale* tilsynsmyndigheter mest tilbøyelige til å innvilge søknader om midlertidig dispensasjon - her får rundt to tredjedeler gjennomslag. Også tekniske grunner ser ut til å ha overbevisningskraft; nær halvparten av disse søknadene innvilges. Økonomiske og andre grunner er det klart vanskeligere å nå frem med, bare rundt 15 % innvilges. Totalt er 40 % av søknadene innvilget.¹⁶

¹⁶ Norges Astma- og Allergiforbund utførte i 1997 eller tidlig 1998 en spørreundersøkelse om "dispensasjoner fra røykeloven" (kilde: www.naaf.no). Av de 280 kommuner som svarte, hadde 70 (25 %) mottatt til sammen 233

Tabell 6. Kommunene: Hovedbegrunnelser for dispensasjonssøknader, i tall og prosentandel av totalt antall serveringssteder, samt prosent av søknadene som er innvilget.			
	Antall søkt	Andel av totalen	Andel derav innvilget
Tekniske grunner	131	2,4 %	47 %
Økonomiske grunner	101	1,8 %	16 %
Trenger midlertidig dispensasjon	83	1,5 %	65 %
Andre hovedbegrunnelser	26	0,1 %	31 %
<i>Totalt</i>	341		40 %

Én kommune kommenterer:

"Vi valgte å prioritere å behandle dispensasjonssøknadene *før* vi gikk ut på inspeksjoner, og å behandle dem grundig og strengt. Vi ga til og med råd om hvilke løsninger de kunne legge opp for å tilfredsstille forskriften, *men ga ingen dispensasjoner*. Dette medførte at ryktet gikk i bransjen om at det ikke var noen vits i å søke dispensasjon, og vi mottar omtrent ikke lenger dispensasjonssøknader. Dette gir oss arbeidsro til å jobbe med inspeksjoner og erfaring i hva vi må se etter når vi foretar inspeksjonsrunder. Vår strenge behandling av dispensasjonssøknadene gir også signaler til bransjen om at kommunen tar forskriften på alvor, og at vi ønsker å følge den opp skikkelig."

Noen få kommuner ser på den annen side ut til å ha en meget liberal dispensasjonspraksis.

7 av de 17 respondentene fra *Arbeidstilsynet* (41 %) oppgir at de har mottatt dispensasjonssøknader, og 70 % av disse oppgir at de har innvilget én eller flere (se tabell 7). Gjennomslagskraften for de fire typene hovedbegrunnelse, er imidlertid ganske annerledes enn i kommunene. En ytterst beskjeden andel - 0,3 % av de serveringssteder Arbeidstilsynet har tilsyn med - har søkt dispensasjon av *tekniske* grunner; til gjengjeld er 35 % av

dispensasjonssøknader. Nesten halvparten av de søknadene som var ferdigbehandlet med kjent utfall, var blitt innvilget (68 av 147). Denne andelen er litt høyere enn den som er konstatert her.

disse innvilget. *Økonomiske* grunner forekommer hyppigst hos Arbeidstilsynets dispensasjonssøkere, men antallet er lavt (vel 1 % av samtlige serveringssteder), og innvilgelsesprosenten er 0. Heller ikke er noen av søknadene med "*andre hovedbegrunnelser*" innvilget. Derimot har Arbeidstilsynet vært relativt liberale med *midlertidige* dispensasjoner - 70 % av et riktignok beskjedent antall søknader (fra 0,4 % av samtlige bedrifter) er innvilget. Til sammen er bare 17 % av søknadene innvilget.

Tabell 7. Arbeidstilsynet: Hovedbegrunnelser for dispensasjonssøknader, i tall og prosentandel av totalt antall serveringssteder, samt prosent av søknadene som er innvilget.			
	Antall søkt	Andel av totalen	Andel innvilget
Tekniske grunner	20	0,3 %	35 %
Økonomiske grunner	67	1,2 %	0 %
Trenger midlertidig dispensasjon	23	0,4 %	70 %
Andre hovedbegrunnelser	17	0,3 %	0 %
<i>Totalt</i>	127		17 %

4.6 Sammenhenger mellom tilsynsaktivitet og bakgrunnsforhold

Yrkesgrupper og tiltak

Hvilke yrkesgrupper¹⁷ som utøver tilsynet, ser ikke ut til å ha noen større innvirkning på bruken av *muntlige påminnelser og skriftlige pålegg*. Det er en liten tendens til at leger og helsesøstre er litt mer tilbakeholdne med *skriftlige pålegg* enn det de øvrige tilsynsutøverne er, men funnet er ikke utsagnskraftig.

Plasseringen av det praktiske tilsynsansvaret ser ikke ut til å føre til påviselige forskjeller i håndteringen av dispensasjonssøknader.

¹⁷ Dette er undersøkt for de fem mest aktive yrkesgruppene, jvf figur 2 (side 27).

Kommunestørrelse og dispensasjonssøknader

Antall *dispensasjonssøknader* øker rimeligvis med kommunestørrelse. Kontrolleres det for antall serveringssteder i kommunen, viser det seg at antall søknader med *tekniske begrunnelser* er høyest i kommuner med 10.000-50.000 innbyggere, mens *økonomiske begrunnelser* forekommer hyppigst i de aller minste kommunene (under 5.000 innbyggere).

5 BRANSJENS ETTERLEVELSE AV FORSKRIFTEN

I gjennomsnitt mener de *kommunale* tilsynsutøverne at omtrent 70 % av eierne/driverne viser høy eller relativt høy lojalitet mot forskriften, mens vel 10 % overser eller saboterer den.

Arbeidstilsynet angir at vel halvparten følger opp helt eller delvis, mens en femtedel svikter helt.

Det er klare forskjeller mellom *etablissementstyper* når det gjelder overholdelse av bestemmelsene i forskriften. I gjennomsnitt får hotellrestauranter og selvstendige restauranter/bedre spisesteder et "ganske bra" skussmål, særlig av *Arbeidstilsynet*. Også kaféer/kafeteriaer og veikroer etterlever forskriften "ganske bra". Gjennomgående er det puber/barer og diskoteker/dansesteder som byr på problemer. Disse overholder i gjennomsnitt forskriften "ganske dårlig".

De *kommunale* tilsynsmyndigheter savner oftest et system for internkontroll, men mener også at ventilasjon og luftkvalitet ofte er for dårlig. I *Arbeidstilsynets* øyne er det manglende bortvisning av røykende gjester som representerer det største problemet.

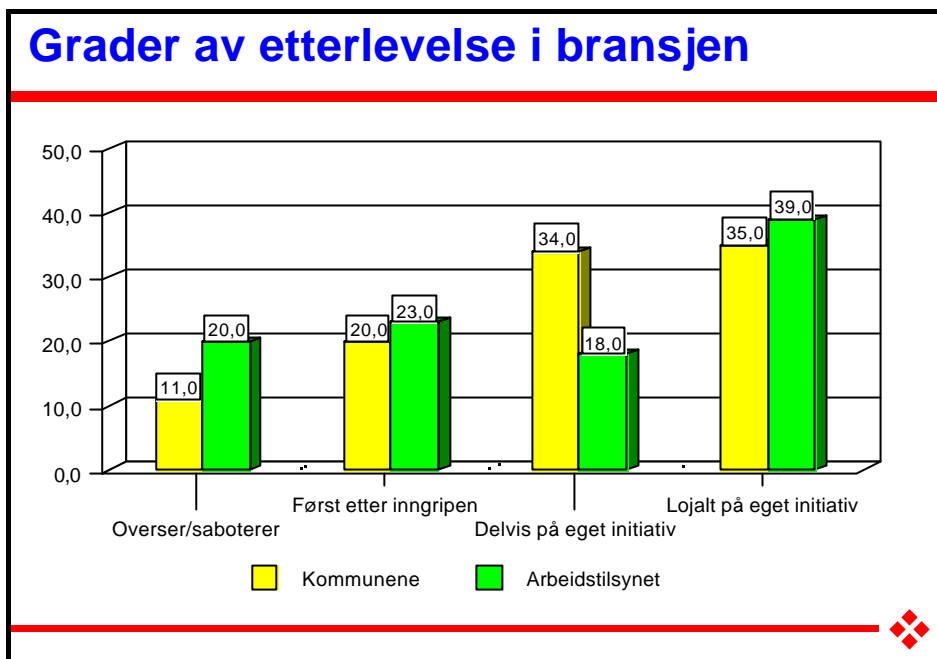
5.1 Lojalitet og sabotasje

Spørreskjemarespondentene ble bedt om å anslå hvordan eieres/driveres etterlevelse av forskriften fordeler seg på hver av fire kategorier:

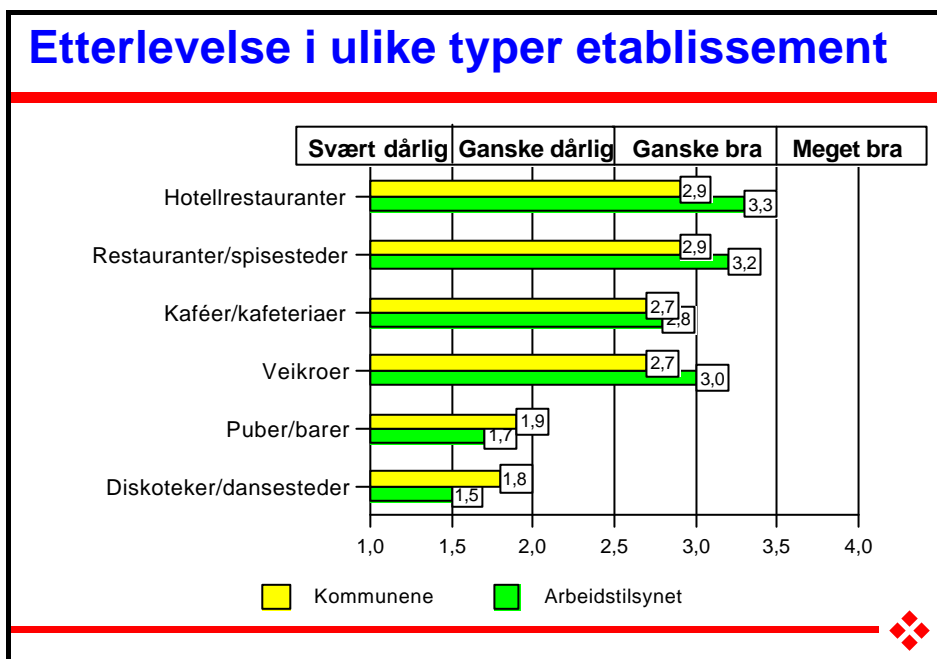
- De som etterlever den lojalt og aktivt på eget initiativ,
- de som etterlever den delvis på eget initiativ,
- de som først etterlever den etter inngripen fra myndighetene, og
- de som overser eller saboterer den, også etter inngripen.

Ca $\frac{1}{3}$ av de kommunale respondentene og $\frac{3}{4}$ av respondentene fra *Arbeidstilsynet* har forsøkt å gjøre slike anslag. Resultatet er gjengitt i figur 20, der lojaliteten stiger mot høyre. I gjennomsnitt mener de kommunale respondentene at omtrent 70 % av eierne/driverne viser høy eller relativt høy lojalitet mot forskriften, mens vel 10 % overser eller saboterer den. *Arbeidstilsynet* har et noe mer pessimistisk anslag - vel halvparten følger opp helt eller delvis, mens en femtedel svikter helt.

Det dreier seg selvsagt her om ganske usikre, skjønnsmessige vurderinger, og spredningen er stor. Som tabell 8 og 9 viser, anslår rundt 15 % av tilsynsmyndighetene at minst 9 av 10 eiere/drivere etterlever forskriften aktivt og lojalt, mens rundt 30 % mener at under tiendeparten gjør det.



Figur 20 Hvordan serveringsforskriften etterlevs av eiere/drivere, iflg tilsynsmyndighetenes anslag - gjennomsnittlig prosentandel



Figur 21 Hvor godt forskriften overholdes i ulike typer etablissement - gjennomsnittsvurderinger på en 4-punktsskala fra "svært dårlig" til "meget bra"

Tabell 8. Prosentandel av kommunale respondenter med særlig mange eller særlig få serveringsteder med hver type etterlevelse		
	"Mer enn 90 %"	"Under 10 %"
"Andel som etterlever den lojalt og aktivt på eget initiativ"	13 %	33 %
"Andel som etterlever den delvis på eget initiativ"	9 %	26 %
"Andel som først etterlever den etter inngripen fra myndighetene"	2 %	49 %
"Andel som overser eller saboterer forskriften, også etter inngripen"	1 %	72 %

Tabell 9. Prosentandel av AT-respondenter med særlig mange eller særlig få serveringsteder med hver type etterlevelse		
	"Mer enn 90 %"	"Under 10 %"
"Andel som etterlever den lojalt og aktivt på eget initiativ"	15 %	31 %
"Andel som etterlever den delvis på eget initiativ"	0 %	33 %
"Andel som først etterlever den etter inngripen fra myndighetene"	0 %	33 %
"Andel som overser eller saboterer forskriften, også etter inngripen"	0 %	52 %

Bare 1 % av de kommunale respondentene og ingen fra Arbeidstilsynet mener at forskriften neglisjeres eller saboteres av mer enn 90 %. I kommunene mener under 10 % av respondentene at mer enn 40 % av eierne/driverne neglisjerer eller saboterer; i Arbeidstilsynet er denne andelen nær 25 %.¹⁸

¹⁸ Dette funnet fremgår ikke av tabell 8 og 9.

Generelt viser dataene at andelen eiere/drivere som plasseres i den "aktivt lojale" kategorien synker etter hvert som *antall serveringssteder respondenten har tilsyn med*, øker. Ren neglisjering eller sabotasje forekommer sjelden i kommuner med under 5 serveringssteder. På den annen side melder de aller minste kommunene relativt sjelden om "aktiv lojalitet" mot forskriften.

5.2 Etterlevelse i ulike typer etablissement

Som figur 21 (side 57) viser, er det *klare forskjeller mellom etablissements-typer* når det gjelder overholdelse av bestemmelsene i serveringsforskriften.^{19 20}

I gjennomsnitt får hotellrestauranter og selvstendige restauranter/bedre spisesteder et "ganske bra" skussmål, særlig av Arbeidstilsynet (snitt = 2,9-3,3). Også kaféer/kafeteriaer og veikroer etterlever forskriften ganske bra i tilsynsmyndighetenes øyne (snitt = 2,7-3,0).

Gjennomgående er det *puber/barer og diskoteker/danssteder som byr på problemer*. Disse overholder i gjennomsnitt forskriften "ganske dårlig" (snitt = 1,5-1,9):

"Vår erfaring er at det er blitt mer og mer akseptert at røyking er 'ute', og at det særlig er ved puber og barer at røykeproblemstillingene er heftige."

"Spisesteder er ikke noe problem. Men på drikkesteder som er oppe på sen kvelds- og nattestid, eksisterer ingen røykelov."

"Forsøk å håndheve røykeforskriften på en engelsk pub!"

¹⁹ Mange mindre kommuner mangler et bredt spekter av etablissementer. Bare respondenter som har tilsyn med den type etablissement spørsmålet gjelder, inngår i gjennomsnittsskårene.

²⁰ Enkelte respondenter tar et forbehold ved denne vurderingen: "Det er vanskelig å svare generelt på disse spørsmålene fordi det er så store variasjoner på ett og samme utested alt etter når på døgnet det er, hvor mange gjester, hvem er på vakt, noen er strengere enn andre osv."

"De 'brune' kaféene saboterer forskriften."

Variasjonene i etterlevelse forklares som regel med at eierne er avhengige av sitt publikum. At denne avhengigheten kan slå i begge retninger, illustreres med all tydelighet i to kommentar - først én fra kommunelegen i en mellomstor turistkommune med velutviklet hotellnæring og høy etterlevelse av forskriften:

"Vi har ikke noe 'uteliv' her, nesten alt er tilknyttet overnatting. Hotellene ville komme på kant med over halvparten av kundene om de ikke overholdt røykeloven."

Fra en annen kommune kommenteres det at eierne nok kan være positivt innstilt i utgangspunktet, men de havner i en vanskelig situasjon:

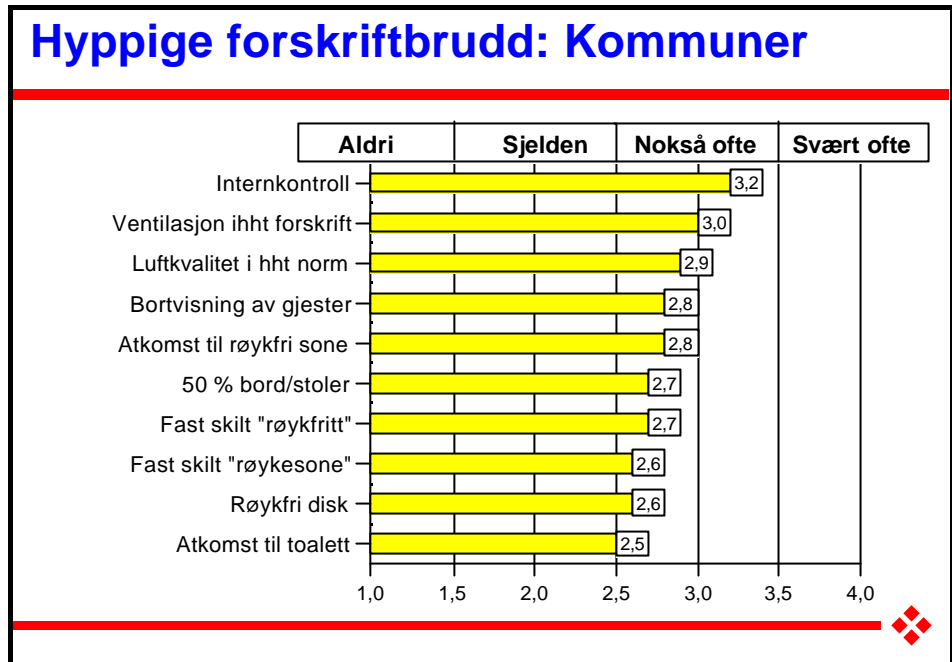
"Mange eiere røyker ikke selv, og er i og for seg enig i forskriften. Men de må jo tjene penger! Det er mange konkurser i denne bransjen. Så sier de at 'andre får ta ansvar for sin egen omgang med røyk'."

Fra de større byene rapporteres det at eiere med innvandrerbakgrunn kan ha vanskelig for å forstå bakgrunnen for forskriften og kanskje trenger et formelt pålegg før de tar den på alvor.

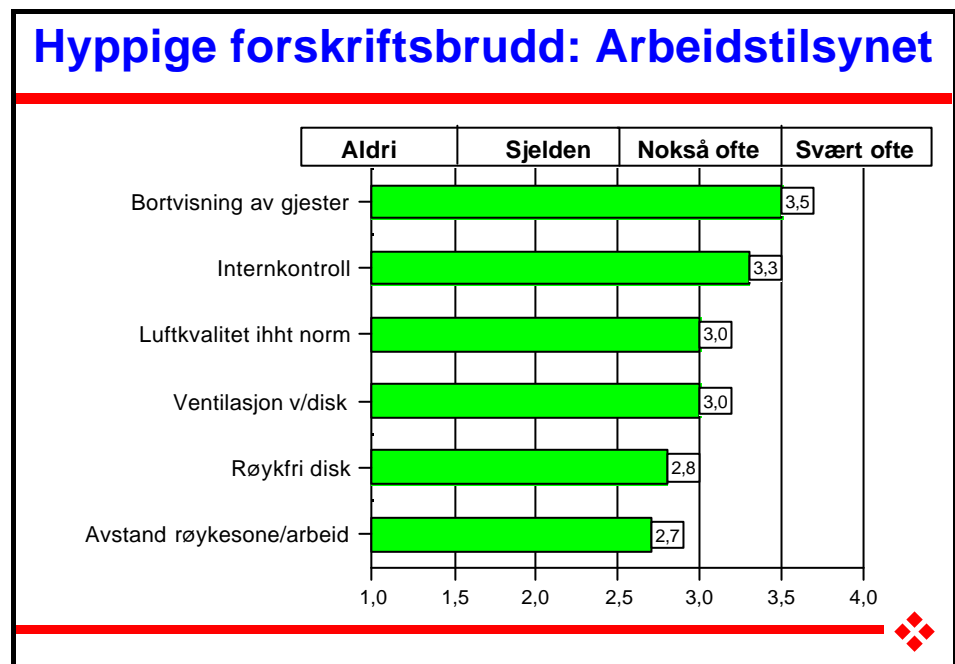
5.3 Typiske forskriftsbrudd

Figur 22 og 23 viser hvilke problemer som iflg spørreskjemarespondentene forekommer hyppigst hos de serveringsstedene som følger forskriften *dårligst*. Svarene er avgitt på en 4-punktsskala fra "Aldri problem" (= 1) til "Svært ofte problem" (= 4). Problemene er sortert etter forekomst.²¹

²¹ Svaralternativene var noe ulike i skjemaene til kommunene versus Arbeids-tilsynet, fordi tilsynsmyndighetenes ansvars- og interesseområder er ulike.



Figur 22 Hvor ofte ulike typer forskriftsbrudd forekommer hos de stedene som følger forskriften dårligst - kommunene



Figur 23 Hvor ofte ulike typer forskriftsbrudd forekommer hos de stedene som følger forskriften dårligst - Arbeidstilsynet

Spredningen i forekomst for de ti problemtypene *kommunene* har vurdert, er liten - samtlige gjennomsnittsverdier ligger innenfor kategorien "nokså ofte" (snitt mellom 2,5 og 3,2 på 4-punktsskalaen). Manglende system for internkontroll er det aller vanligste problemet. De kommunale tilsynsmyndigheter mener også at ventilasjon og luftkvalitet ofte er for dårlig.²²

Ifølge *Arbeidstilsynets* respondenter er det manglende bortvisning av røykende gjester som representerer det største problemet (snitt = 3,5 - på grensen mellom "nokså ofte" og "svært ofte"). Alle de øvrige problemtyper angis å opptre "nokså ofte". Svarprofilen fra Arbeidstilsynet preges av at det er i puber/barer og dansesteder at forskriften oftest brytes - i mange slike etableringer røykes det ved disken og i de røykfrie sonene, og de som røyker, vises ikke bort.

²² Korrelasjons- og regresjonsanalyser viser at de kommunale tilsynsutøverne oppfatter ventilasjonsproblemer som den viktigste årsaken til dårlig luftkvalitet, dernest følger forskriftsstridig atkomst til røykfrie soner.

6 MULIGE FORBEDRINGER AV FORSKRIFTEN

Det er svært delte meninger blant tilsynsutøverne om innføring av et totalforbud mot røyking i restauranter og serveringssteder. Det er derimot ganske stor oppslutning om et påbud om fysiske skiller og en klarere hjemmel for påbud om røykfri atkomst til toalett. Så mange som 40 % mener imidlertid at forskriften ikke bør skjerpes.

Meningene er delte også når det gjelder gjennomførbarheten av bestemmelsene i forskriften. Ganske mange mener imidlertid at forskriften er klar og presis og gir et passelig rom for skjønn.

En klyngeanalyse viser at tilsynsutøverne grovt kan klassifiseres i fire hovedgrupper. "De restriktive" og "de frustrerte" støtter en skjerpelse av forskriften, mens "de liberale" og "de moderate" mener at forskriften ikke bør skjerpes.

Det er en flertallsoppfatning at forrige forskriftsendring hadde en viss effekt i tilsiktet retning. Bare et forsvinnende mindretall mener at forskriftsendringen virket mot sin hensikt. "De moderate" har den mest optimistiske oppfatning av effekten av skjerpelsen; "de frustrerte" og "de liberale" synes ikke de så noen effekt blant eiere/drivere.

Svært mange av tilsynsutøverne benyttet anledningen til å komme med egne forslag til ting som kan gjøres for å få flere serveringssteder til å etterleve forskriften. De største gruppene av forslag gjelder *merinnsats* med de virkemidler en har i dag, bruk av såvel *positive virkemidler* som *kraftigere sanksjoner*, *omorganisering* og *kompetanseheving*, samt *ressurstilførsel*.

6.1 Tilsynsmyndighetenes holdninger til forskriften

I spørsmål 26 i spørreskjemaet ble respondentene invitert til å ta standpunkt til ti utsagn om serveringsforskriften, med et spenn fra "Totalt røykeforbud bør innføres i serveringssteder" til "Puber og barer bør unntas fra forskriften" og "Forskriften er umulig å etterleve i praksis". Hele 85 % av de kommunale respondentene og 82 % av Arbeidstilsynets besvarte disse spørsmålene, noe som tyder på at serveringsforskriften engasjerer.

En faktoranalyse viser at de holdningsmønstre som ble kartlagt i dette spørsmål, kan uttrykkes gjennom tre innbyrdes uavhengige kategorier.

Den første kategorien holdninger dreier seg om *skjerpelse av forskriften*, f eks i form av totalforbud mot røyking i serveringssteder eller påbud om fysiske skiller. Den andre gjelder tilsynsutøvernes oppfatning av *hvorvidt bestemmelsene i forskriften lar seg praktisere* eller ikke, og den tredje gjelder hva man mener om *forskriftens form*.

Gjennomsnittsskårene for de utsagnene som inngår i hver av de tre grunnholdningene, er presentert i figur 24 og 25 på side 65 og figur 26 på side 68.

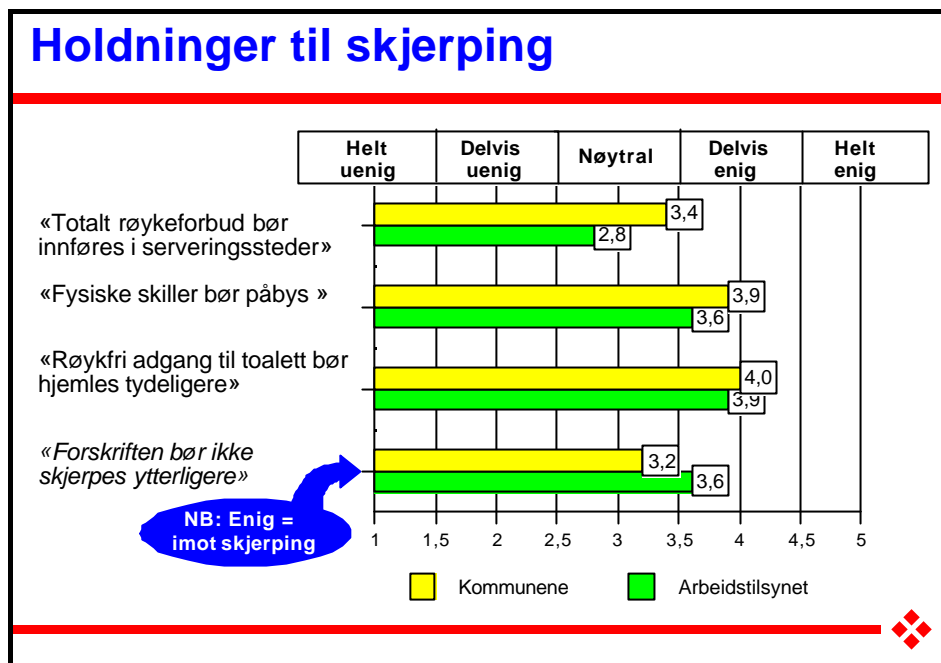
Holdninger til skjerpelse

Vi ser av figur 24 at det i gjennomsnitt verken er flertall for eller mot innføring av *totalt røykeforbud* i serveringssteder (snitt = 3,4 og 2,8 for kommunene og Arbeidstilsynet). Svarene fordeler seg relativt jevnt på de 5 svaralternativene, så oppfatningene om totalforbud er tydeligvis delte. Det er derimot ganske stor oppslutning om et påbud om *fysiske skiller* og en tydeligere hjemmel for påbudet om *røykfri atkomst til toalett* (snitt fra 3,6 til 3,9).

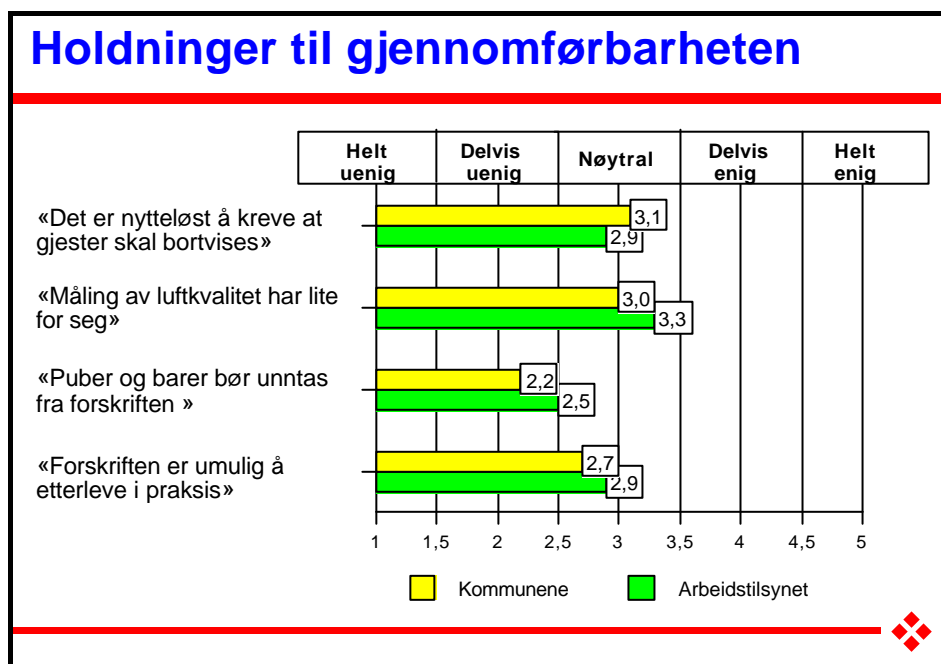
Samtidig er det også mange (til sammen ca 40 %) som mener at forskriften *ikke* bør skjerpes; kommunerespondentene stiller seg i gjennomsnitt nøytrale til dette, mens man i Arbeidstilsynet heller i retning av å unngå skjerpelse.

Siden det faktisk er et klart flertall *for* skjerpelse i form av påbud om fysiske skiller og klarere påbud om røykfri atkomst til toaletter, kan dette siste funnet virke litt underlig. Bare omkring halvparten av de respondentene som har sagt selv helt enig respektive uenig i spørsmålet om totalforbud, har svart slik man skulle vente på spørsmålet om skjerpelse. Rundt 3 % har svart på en måte som virker direkte inkonsekvent - *for* totalforbud men *mot* skjerpelse av forskriften.

Tre forklaringer er tenkelige. For det første kan noen av respondentene ha slurvet med utfyllingen. For det andre viser sosialpsykologisk forskning at mange har litt lettere for å si seg enig enn uenig i et utsagn i en spørreundersøkelse, og det kan føre til mindre skjevheter av den typen vi aner her. Den tredje forklaringen kan være at respondentene har skilt mellom hva de ville betrakte som ideelt - f eks totalforbud eller fysiske skiller - og hva myndighetene realistisk sett bør falle ned på ved den aktuelle gjennomgåelsen av serveringsforskriften. I så fall er svarene i og for seg ikke inkonsekvente.



Figur 24 Holdninger til skjerping av forskriften - gjennomsnittsskårer på en 5-punktsskala ("helt uenig" = 1, "helt enig" = 5)



Figur 25 Holdninger til gjennomførbarheten av bestemmelsene i forskriften - gjennomsnittsskårer på en 5-punktsskala ("helt uenig" = 1, "helt enig" = 5)

Flere grunngir et standpunkt for skjerpelse med at de tekniske innretningene ikke virker:

"Det er vist at uansett hvor god ventilasjonen har i et lokale, vil en ikke kunne fjerne tobakksrøyk fort nok til at dette ikke siver over i røykfri sone. Da må det blåses så store mengder luft inn at vi får problemer med trekk."

Særlig later respondenter med teknisk fagbakgrunn til å ha liten tro på en kan måle og ventilere seg bort fra problemet. Flere kommenterer at en person som beveger seg fra røykesonen og inn i røykeforbudssonen, drar med seg store mengder røyk, og at verken 1 eller 10 mikrogram nikotin pr kubikkmeter luft er oppnåelig i lokaler uten fysiske skiller:

"Ordet 'røykfri' kan ikke benyttes i et lokale hvor det er tillatt å røyke. Om halvparten av sitteplassene er i røykeforbudssonen, vil det aldri være røykfritt i et lokale hvor noen røyker, da må det et fysisk skille til."

Tilslutningen til totalt røykeforbud varierer på forutsigbart vis med *respondentens egne røykevaner*. Respondenter som selv er vanerøykere, er mest skeptiske, mens "aldri-røykerne" er positivt innstilt. Det samme gjelder standpunktet til utsagnet "forskriften er umulig å etterleve i praksis"; her er ikke-røykerne tilbøyelige til å være uenige, mens vanerøykerne langt på vei er enige. Tilslutningen til utsagnet "forskriften bør ikke skjerpes ytterligere" avhenger også av egne røykevaner. Det er derimot *ikke* noe skille gruppene imellom når det gjelder synet på innføring av krav om fysiske skiller. Vanerøykerne har imidlertid noe mer sympati for tanken om å unnta puber og barer fra forskriften.

Geografisk er respondentene i de nord-norske kommunene noe mer skeptiske til totalforbud. For øvrig er det ingen geografiske skiller å spore.

Holdninger til praktiserbarheten av bestemmelsene i forskriften

Figur 25 illustrerer at meningene er delte også når det gjelder gjennomførbarheten av bestemmelsene i forskriften. Synspunktene på hvorvidt det er nytteløst eller ikke å kreve at gjester som bryter forskriften skal bortvises, er nesten helt jevnt fordelt mellom de 5 svaralternativene, med gjennomsnittsskåre rundt 3,0. Derimot mener langt den største gruppen (43 %) at

puber og barer definitivt *ikke* bør unntas fra forskriftens bestemmelser (snitt = 2,2-2,5).

Utsagnet om at "forskriften er umulig å etterleve i praksis" utløser en lignende splittelse som spørsmålet om totalforbud. 33 % er helt eller delvis enig i dette utsagnet, mens 44 % er helt eller delvis uenig.

Måling av luftkvalitet utløser ikke det sterkeste engasjementet, men særlig blant tilsynsutøvere med teknisk bakgrunn finner vi en del skepsis til dette virkemidlet:

"Måling er ikke veien å gå. Det forsinker bare saksbehandlingen og skaper ørkesløse diskusjoner om pålitelighet og hva folk tåler. Det er bare interessant med måling dersom den styrer ventilasjonen direkte."²³

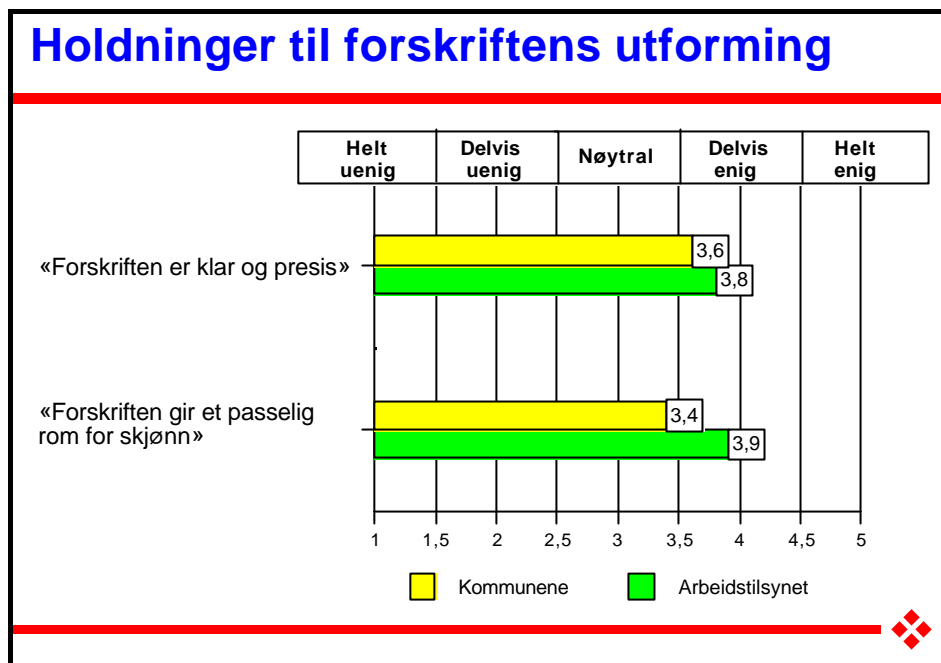
Holdninger til forskriftens form

Som figur 26 viser, er ganske mange relativt godt fornøyd med forskriftens form. Rundt 60 % mener den er klar og presis (snitt = 3,6-3,8), og nesten 55 % mener at den gir et passelig rom for skjønn (snitt = 3,4-3,9). Bare 12-13 % sier seg helt eller delvis uenig i disse utsagnene. Hvilken yrkesgruppe som utøver tilsynet, har ingen innvirkning på vurderingen.

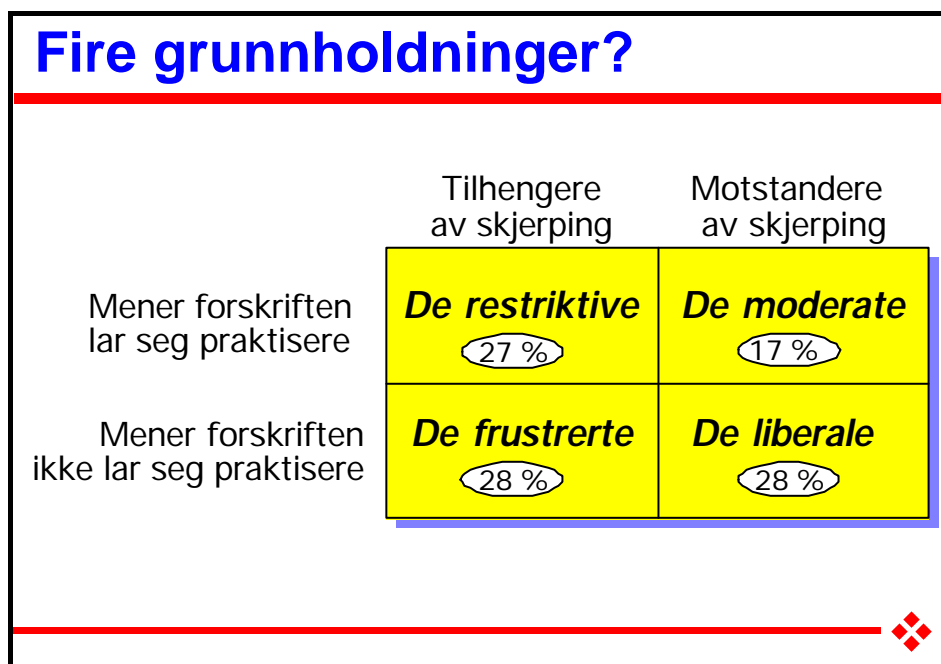
Fire hovedgrupper av tilsynsutøvere?

Som nevnt varierer de tre faktorene eller holdningskategoriene uavhengig av hverandre i materialet. Blant dem som mener at forskriften bør skjerpes, finner vi både respondenter som mener forskriften er upraktiserbar i dag og respondenter som mener den er fullt mulig å etterleve og håndheve. Holdningene til skjerpelse og til praktiserbarheten av dagens forskrift varierer også uavhengig av oppfatningene av forskriftens form.

²³ Direktoratet for Arbeidstilsynet viser i brev av 22.12.97 til Sosial- og helsedepartementet til finske målinger som tyder på at det er mulig å oppnå en nikotinkonsentrasjon på 10 µg/m³ i røykeforbudssonen. Det heter imidlertid at Arbeidstilsynet ikke selv har utført målinger og foretrekker å "basere tilsynet på en vurdering av den praktiske tilretteleggingen med sikte på å unngå eksponering for ansatte".



Figur 26 Holdninger til forskriftens form - gjennomsnittsskårer på en 5-punktsskala ("helt uenig" = 1, "helt enig" = 5)



Figur 27 Fire grunnholdninger til forskriften, med prosentandel tilsynsutøvere i hver kategori

En klyngeanalyse med utgangspunkt i holdningene i spørsmål 26, utdyper dette bildet.²⁴ Klyngeanalysen viser at respondentene grovt kan klassifiseres i *fire hovedgrupper*, som antydnet i figur 27 (side 68).

Den første gruppen kan kalles *de restriktive*. De som passer best inn i denne gruppen, støtter en skjerpelse av forskriften. De er positivt innstilt til påbud om fysiske skiller eller til og med totalforbud mot røyking i serveringssteder, og ønsker et klarere påbud om røykfri atkomst til toaletter. De er klare motstandere av å unnta puber og barer fra forskriften, og er svært uenige i at det er nytteløst å kreve at gjester som bryter forskriften skal bortvises. De ser positivt på måling av luftkvalitet og tar avstand fra at forskriften skulle være umulig å praktisere. Denne gruppen fanger opp 27 % av respondentene. Tre fjerdedeler av dem har aldri røkt selv, og bare et par prosent er vanerøykere. Typiske utsagn:

"Røyking er det største helseproblemet i landet! Røykeloven har virket - det går den rette veien. Men vi bør ha samme anledning til å kreve måling av luftkvalitet som det vi har i skoler og barnehager."

"Innfør totalt røykeforbud for restauranter og serveringssteder."

"Innfør totalt røykeforbud innendørs, alternativt minimumskrav om fysiske skiller."

Den andre gruppen kan kalles *de frustrerte*. Også disse er tilbøyelige til å støtte en skjerpelse av forskriften, med påbud om fysiske skiller, totalforbud mot røyking og et tydeligere påbud om røykfri atkomst til toaletter. De har imidlertid en annen oppfatning av praktiserbarheten av dagens forskrift enn det de restriktive har. Deres motiv for å ønske en skjerpelse, ser ut til å være at de finner bestemmelsene i forskriften lite egnet i praksis, f eks mener de det er fåfengt å måle luftkvalitet eller kreve bortvisning av ustyrlige gjester. De frustrerte skiller seg ikke fra de andre i synet på forskriftens *form*; de mener den er relativt klar og har et noenlunde egnet rom for skjønn. Denne gruppen fanger opp 28 % av respondentene, og også blant disse har tre fjerdedeler aldri røkt. Ingen av de frustrerte er vanerøykere. Typiske utsagn:

²⁴ Klyngeanalysen er utført på de første 228 respondentene. Det ble først kjørt en hierarkisk klyngeanalyse med Wards metode for å få et grunnlag for å vurdere antall klynger. Deretter ble klyngene generert ved en K-snittanalyse.

"Gjør forskriften lettere å etterleve. Innfør røykeforbud eller røykerom."

"Innfør totalforbud eller kutt ut hele røykeloven."

"Øverste tilsynsinstitans må innføre klarere regler/sanksjoner."

Den tredje gruppen kan kalles *de liberale*. De gir langt på vei uttrykk for en "laissez faire"-holdning. Forskriften bør etter deres syn ikke skjerpes. De betrakter dagens forskrift, med standarder for luftkvalitet og krav om bortvisning av gjester, som vanskelig å praktisere, og ser ikke bort fra at puber og barer like gjerne kunne vært unntatt. De er klart imot totalforbud mot røyking, og er lite opptatt av fysiske skiller og røykfri atkomst til toaletter. Denne gruppen omfatter også 28 % av respondentene. Halvparten har aldri røkt, en fjerdepart har sluttet, og de øvrige røyker jevnlig eller av og til. Typiske utsagn:

"Tilsynsmyndighetene har vedtatt krav til innehaverne som er svært vanskelig å gjennomføre."

"Vi må få mer realistiske og rimelige regler som i praksis kan gjennomføres og som er enkle å kontrollere."

"Man bør slakke på kravene i røykeloven."

Den siste gruppen kan kalles *de moderate*. De er tilfreds med dagens tilstand, synes forskriften er klar og passe romslig, og er imot en skjerpelse - iallfall i retning av totalforbud. I motsetning til de frustrerte mener de at forskriften lar seg praktisere, at den bør gjelde for puber og barer og at gjester som ikke følger påbud må kunne bortvises. De ser gjerne en klarere hjemling av påbud om røykfri atkomst til toaletter, men er relativt nøytrale til krav om fysiske skiller. Denne gruppen er minst, med 17 % av respondentene. Omlag 60 % av dem har aldri røkt, en femtedel har sluttet, og de øvrige røyker fast eller av og til. Typiske utsagn:

"Det trengs noe mer tid, dette må modnes."

"Dette er en sammensatt og komplisert problemstilling som må ha litt tid for å gå seg til."

"Vår erfaring er: Få i gang en dialog, bruk skjønn der forskriften gir rom for det - og virksomhetene etterlever de krav som stilles."

"Dette fungerer greit, så lenge vi får praktisere forskriften med forstand."

Det er ingen tegn til skjevfordeling av de fire gruppene på kommuner eller landsdeler.

Grunnholdninger i ulike yrkesgrupper

De *yrkeskategoriene* som er bredest representert blant dem som har *besvart spørreskjemaet*, fordeler seg på de fire gruppene som vist i tabell 10.

Tabell 10. Holdninger sortert etter yrkesgruppe som utøver tilsynet - omfatter både kommunene og Arbeidstilsynet				
	Restriktiv	Frustrert	Liberal	Moderat
Totalt	27 %	28 %	28 %	17 %
Leger	30 %	30 %	27 %	13 %
Miljøhygienikere/ ingeniører	13 %	36 %	41 %	9 %
Helsekonsulenter/ helserådsinspektører	56 %	6 %	13 %	25 %
Helse- og sosialsjefer	33 %	33 %	20 %	13 %

Som vi ser, er helsekonsulentene overrepresentert blant de restriktive og moderate, og tilsvarende underrepresentert blant de frustrerte og liberale, mens det for miljøhygienikere og ingeniører er omvendt.

En tilsvarende sortering etter hvem som *utøver tilsynet*, finnes i tabell 11 for de fire vanligste utøvergruppene.

Tabell 11. Tilsynsmyndighetene: Holdninger etter hvem som utøver tilsynet i kommunen.				
	Restriktiv	Frustrert	Liberal	Moderat
Totalt i kommunene	30 %	27 %	30 %	13 %
Lege	29 %	27 %	35 %	8 %
Miljørettet helsevern	34 %	32 %	12 %	22 %
Næringsmiddeltilsynet	22 %	22 %	48 %	9 %
Skjenkekontrollen	30 %	20 %	40 %	10 %

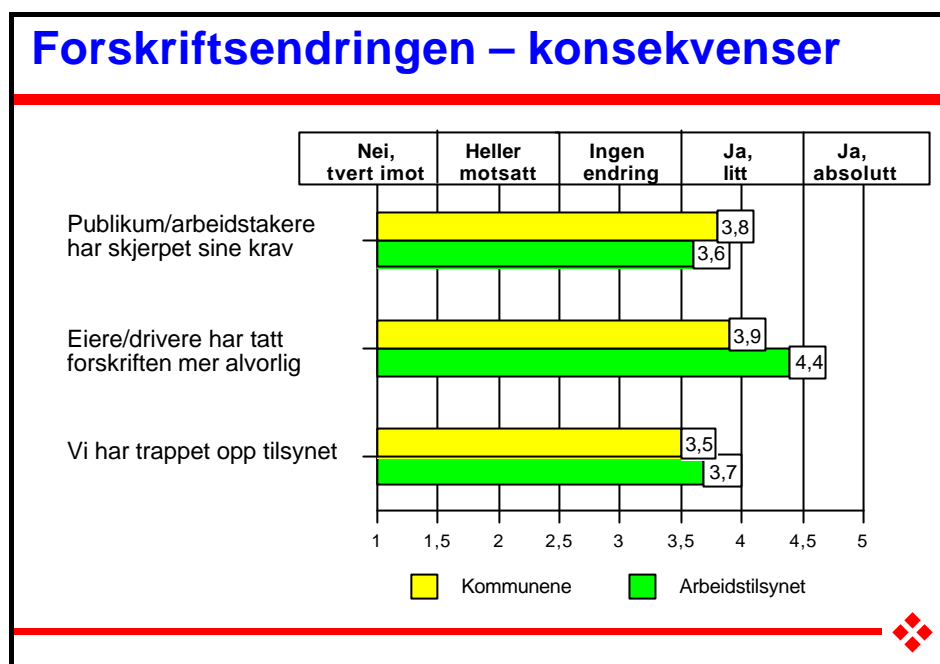
Det mest slående i tabell 11 er at andelen liberale respondenter er langt høyere i de kommuner der næringsmiddeltilsynet eller skjenkekontrollen står for tilsynet. I disse kommunene er det som regel kommunelegen som har besvart spørreskjemaet. Det kan altså virke som om de kommuneleger som ikke selv står for det praktiske tilsynet, har en mer liberal, pessimistisk eller (kanskje?) likegyldig holdning til forskriften enn dem som utøver tilsynet selv. Hva som er årsak og virkning her, er det vanskelig å si noe sikkert om.

Vi ser også at andelen liberale respondenter er svært liten i kommuner der tilsynet utøves av avdeling for miljørettet helsevern (helsekonsulenter, helserådsinspektører). Dette tyder på at *plassering av tilsynsoppgaven i en enhet som har tilsyn og forebyggende helsevern som hovedoppgave, fører til en større identifikasjon med regelverket.*

6.2 Holdnings- og atferdsendringer etter skjerpelsen pr 01.01.98

I vurderingen av en eventuell skjerpelse av serveringsforskriften kan det være interessant å se hen til tilsynsmyndighetenes vurdering av konsekvensene av forrige innskjerping, dvs forskriftsendringen som trådte i kraft 01.01.98. De viktigste innskjerpingene gjaldt

- en økning av andelen røykfrie plasser fra en tredjedel til halvparten, samt tilstrekkelig ventilasjon til å holde forbudssonen røykfri,
- et krav om røykfri tilgjengelighet til de røykfrie soner,
- krav om røykfrihet og ventilasjon ved serveringsdisk, og
- et krav om internkontrollsystem med tanke på røykproblematikk.



Figur 28 Konsekvenser av skjerpelsen av serveringsforskriften (med ikrafttredelse 01.01.98) - gjennomsnittsskårer på en 5-punktsskala der 5 angir stor effekt i tilsiktet retning og 1 angir stor effekt i motsatt retning

Som det fremgår av figur 28, er det en flertallsoppfatning at forrige forskriftsendring hadde en viss effekt i tilsiktet retning. Særlig er det mange - nær 80 % - som mener at *eiere/drivere har tatt forskriften mer alvorlig* (snitt = 3,9-4,4). Et klart flertall (nær to tredjedeler) mener også at *arbeidstakere/publikum har skjerpet sine krav* til røykfrihet (snitt = 3,6-3,8). 40 % fremholder også at de selv *trappet opp tilsynsaktiviteten* (snitt = 3,5-3,7). For samtlige utsagn er det bare et forsvinnende mindretall (1,5-2,0 %) som mener at forskriftsendringen virket mot sin hensikt.

Som rimelig kan være, er det en sammenheng mellom den grunnholdning respondenten gir uttrykk for gjennom spørreskjemaets spørsmål 26 og hans eller hennes oppfatning av utfallet av siste forskriftsendring:

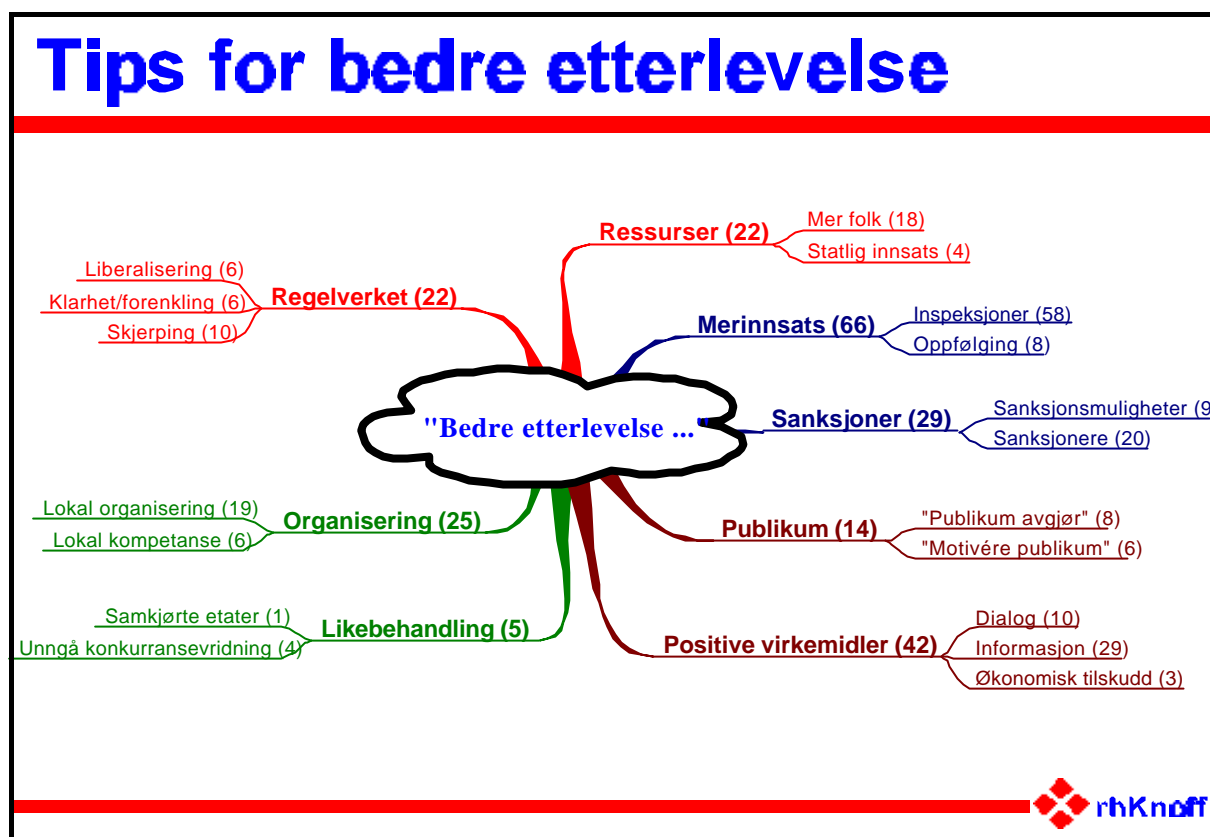
- ◆ De *restriktive* mener at eierne skjerpet seg i noen grad, men ikke fundamentalt.
- ◆ Mange av de *frustrerte* mener at publikum og arbeidstakere skjerpet sine krav, men er mindre overbevist om at eiere/drivere fulgte opp (og noen få mener utviklingen er gått i gal retning). Blant de frustrerte er det også noen som rapporterer at de selv trappet tilsynet kraftig ned.

- ♦ Blant de *liberale* er det noen som mener at publikum og arbeidstakere snarere har slakket av på sine krav til røykfrihet. De er i likhet med de frustrerte mindre tilbøyelige til å mene at forskriftsendringen hadde positive virkninger på eiere/drivere og på deres egen tilsynsaktivitet.
- ♦ De *moderate* har en klart mer positiv oppfatning enn alle andre av forskriftsendringens virkning på eiere/drivere.

Selv om vi alt i alt kan anta at forrige forskriftsendring hadde en positiv effekt, er det ikke gitt at en eventuell ny innskjerping vil ha den samme virkning. Man kan f eks ikke regne med at ytterligere skjerpelser vil bli mottatt med entusiasme i de relativt store gruppene av "liberale" og "moderate" tilsynsutøvere. De sistnevnte er godt fornøyd med dagens forskrift og vil kunne reagere negativt på endringer de synes vil bli vanskelige å praktisere på en smidig måte. De "restriktive" og de "frustrerte" etterspør derimot innskjerpinger. Vi kommer tilbake til disse betraktningene i kapittel 7.

6.3 Tilsynsmyndighetenes forslag til forbedringer i forskriften og praktiseringen

Både i spørreskjemaet og intervjuene ble respondentene spurt om hva som kan gjøres for å få flere serveringssteder til å etterleve forskriften. Spørsmålet ble stilt åpent, slik at man kunne svare med egne ord. Hele 60 % av spørreskjemarespondentene benyttet anledningen - noe som bærer bud om at røykeloven og serveringsforskriften er noe som tilsynsutøverne er opptatt av. Når vi inkluderer utsagn i egne brev og fra intervjuene, kommer vi opp i 225 forslag/synspunkter. Disse er sortert i grupper som antydnet i figur 29. Vi skal se noe nærmere på dem nedenfor.



Figur 29

Forslag i spørreskjemaer og intervjuer om hva som kan gjøres for å få flere serveringssteder til å etterleve serveringsforskriften.

Regelverket

Som det fremgår av figuren, gjelder ca 10 % av forslagene endringer i *regelverket*. Noen av disse tar til orde for en *liberalisering*:

"Forenkle forskriften - stille krav til ventilasjon i barer og puber, dispensasjon fra soneinndeling."

En noe større gruppe mener regelverket bør *skjerpes*:

"Det trengs klarere forskrifter, bl a med krav om fysisk atskilte soner."

Den største undergruppen fremholder at regelverket er vanskelig å praktisere og er ute etter en *klargjøring* eller *forenkling* - f eks med større differensiering mellom ulike typer serveringssted:

"Tobakksrøyking er et stort helseproblem i Norge, og tiltak som medvirker til å redusere forbruket er nødvendige. Vi ser det som særlig viktig å skjerme allergikere, ikke-røykere og ikke minst barn m fl fra tobakksrøyk som kan gi helseskader. Det oppleves imidlertid som om gjeldende forskrifter for restauranter og serveringssteder kan være noe vanskelig å forholde seg til. Dette gjelder bl a dispensasjonsadgang, skjenkestedenes reelle muligheter for å sørge for at gjestene overholder forskriften på kveldstid m m."

"Bortvisning er et stort problem for eierne av utestedene. Mange har fulgt røykeloven til punkt og prikke, men publikum bryr seg ikke og tar askebegre med seg på røykfri sone. Det er svært arbeidskrevende å til stadighet bortvise publikum fra røykfri sone. Publikum kan også tidvis være svært lite samarbeidsvillige og lager bråk og uro. Publikums argument er også at den røykfrie sonen ikke blir brukt av ikke-røkere."

"Det bør skilles mellom matserveringssteder og puber/barer. Dette er to forskjellige kulturer. Ved restaurantbesøk forholder publikum seg i ro og røykeloven er enkel å overholde. I en pub eller bar er publikum i stadig bevegelse og det blir svært vanskelig å ha en røykesone og en røykfri sone uten totalt fysisk skille. Forslag: Innføre et skille mellom matserveringssteder og puber/barer, med utvidet tillatelse til røyking i puber/barer."

"Det hadde vært lettere å etterleve forskriftene i små lokalsamfunn dersom kafeer og restauranter hadde vært helt røykfrie, mens pubene fikk være som de var."

Som tidligere nevnt, utgjør de to siste synspunktene er mindretallsopfatning.

Blant de forhold som oppfattes som uklare, er hjemmelen for å kreve røykfri atkomst til toalettene. I én kommune innhentet serveringsstedene juridisk bistand for å imøtegå tilsynsmyndighetens krav:

"Vi tolket røykeloven slik at tilgangen til toaletter er fellesarealer og derav røykfrie. Vi fikk rask tilbakemelding fra advokat om at dette ikke var tilfelle. Ved henvendelse til Sosial- og helsedepartementet fikk vi dette bekreftet. I forskriften er det ikke nevnt et ord om tilgang til toalett gjennom røykfri sone. Hvis røykfri sone skal nås uten å gå gjennom røykesone må også toaletter nås uten å gå gjennom røykesone ellers ... må publikum uansett bevege seg i røykesone. Det må presiseres helt konkret at det må være tilgang til toalett gjennom røykfri sone."

Ressurser

I omtrent 10 % av kommentarene vises det til et behov for økte *ressurser* lokalt:

"Vi har pr i dag alt for små ressurser til å drive tilstrekkelig oppfølging av forskriften."

Noen etterspør statlige midler til oppfølgingen av forskriften:

"Vi må ha bedre ressurser til kontroll og oppfølging. Lover og forskrifter har ikke blitt fulgt opp med ressurser til dette."

"Man må tilføre kommunene statlige midler slik at de får muligheter til å følge opp forskriften. Man kan ikke bare gi pålegg til høyt belastede etater om at de skal følge opp (i vår kommune) at 400 spisesteder følger loven uten å sende med midler!"

- og noen mener staten bør ta tilsynsoppgaven selv:

"Opprett fylkes/regionale statlige kontrollører."

Det siste forslaget er nok ikke bare begrunnet med ressursmangel, men også med de problemer som kan oppstå når kontroll skal utøves mellom naboer i små lokalsamfunn:

"I alle fall i småkommuner bør tilsynet av mange årsaker gjøres av et organ utenfor kommunen. Det er nærmest umulig for lokalpolitikere og behandlende leger å fatte vedtak der ikke faglige problemstillinger dukker opp."

Merinnsats

Den desidert største bunken forslag - nesten 30 % - går ganske enkelt ut på *merinnsats* - dvs

- ♦ aktivt tilsyns- og informasjonsarbeid direkte i den enkelte virksomhet,
- ♦ mer inspeksjon,
- ♦ hyppige tilsynsbesøk,
- ♦ tettere oppfølging,
- ♦ ta i bruk virkemidler.

Det går ikke alltid klart frem om de som svarer slik, mener at slik merinnsats er innenfor rekkevidde, eller om de forutsetter ressurstilførsel. Som vi så i avsnitt 3.2 og 3.3 ovenfor, planlegger en del av tilsynsutøverne økt ressursinnsats og dekningsgrad i årene som kommer, men alt i alt er det ikke tale om noen drastisk økning. Det virker imidlertid åpenbart at en stor gruppe tilsynsutøvere mener at de virkemidler som finnes i dag, er tilstrekkelige til å frembringe etterlevelse av forskriften - så sant de blir tatt i bruk.

Sanksjoner

Nesten 15 % av forslagene dreier seg om tøffere sanksjonering. De fleste i denne gruppen anbefaler "kraftige sanksjoner" i form av *bøter* eller *stengning*, og noen av tilsynsutøverne etterlyser *bedre sanksjonsmuligheter* enn dem de har i dag:

"Vi vil nå sende nytt brev til de utestedene som ikke har gitt tilbakemelding på utbedring av diverse brudd. Her vil vi opplyse at kommunen har anledning til å ilegge dagbøter."

"Det må gis aksept på nasjonalt plan overfor strenge lokale sanksjoner ved mangel på oppfølging/etterleving."

"Sanksjonsmulighetene etter kommunehelsetjenesteloven er for dårlige og egner seg dårlig i forhold med masseovertredelser. Trolig vil dette gjenspeile seg i kommuner som har brukt bøter som virkemiddel."

**Enkelte vil knytte sammen håndhevelsen av forskriften og skjenkebevil-
lingen:**

"Det mest effektive virkemiddel var om virksomheter kan miste skjenkeløyet ved gjentatte overskridelser av røykeforskriften."

Publikum

I drøyt 5 % av responsene utpekes *publikum*, eller kundene, som selve **nøkkelfaktoren**:

"Det må være større ønske i befolkningen om reelle røykfrie tilbud."

"Det eneste som hjelper er trolig klager fra publikum."

"Hovedproblemet med gjennomføringen av røykeloven er publikums holdning."

Flere viser til at publikum *ikke respekterer røykeforbud*:

"Etter noen halvlitere ser de ikke skiltene!"

"Eierne har ikke bare problem med økonomien, men også med aggressive gjester. Det blir utrivelig for de ansatte å håndheve forskriften."

"Røykende gjester beveger seg rundt i lokalet og kommer til bardisken med tent sigarett. Er det ikke askebeger der, stumper de røyken i disken."

Det henvises også til at ikke engang *det ikke-røykende publikum støtter opp om det røykfrie tilbudet*:

"Ut fra den erfaring en har med røykeloven til nå vil det område som det tillates røyking i, bli 'overbefolket'. Det må til en holdningsendring hos publikum og ikke minst må ikke-røykerne selv vise at røykfri sone benyttes."

"Det sitter tjukt av folk i røykesonene og *ingen* i forbudssonene!"

Noen få er optimister:

"Jeg tror den sterkeste drivkraft er publikum/gjester som etter hvert krever røykfritt spisemiljø. Det er derfor i turistbransjens egen interesse å legge forholdene til rette. Vi observerer at dette er i ferd med å skje."

"'Hotell og restaurant' er nesten den flinkeste bransjen! De er bevisste, for de må ha kunder."

Noen poengterer også at myndighetene har en oppgave i å *bevisstgjøre publikum slik at de etterspør røykfri luft og motivere dem til å klage ved brudd på forskriften*:

"Vi må oppfordre publikum til å stille krav og melde tilbake ved brudd på forskriften."

Positive virkemidler

Den nest største gruppen forslag - nesten 20 % av samtlige - omhandler positive virkemidler. Mange anbefaler *personlige henvendelser, kontakt, dialog og samarbeid*:

"Endringer tar tid, og det er viktig å spille på lag med de som har ansvar for å gjennomføre endringer. I hht 'røykeforskriften' er dette eiere/drivere av etablisementene."

"De blir interessert når vi får snakket sammen."

"For oss som er på et lite sted har vi gode erfaringer med å innlede samarbeid med virksomhetene for å skape en positiv holdning til røykeloven, istedenfor å gi pålegg og få en negativ innstilling (som lett smitter av). Når vi har 'inspeksjoner' kaller vi det besøk. Da ser vi på hvordan de har løst det i dag, gjennomgår lovverket sammen og avtaler hva som skal gjøres framover for at virksomheten skal tilfredsstille lovverket så langt som mulig."

"Jeg er veldig ofte i tvil om hvor streng jeg skal være. Jeg prøver å nå frem gjennom samtale, så de ikke får røykeloven helt vrangstrupen."

Enda flere uttrykker stor tro på *informasjon* som virkemiddel:

"Det må satses på informasjon om ventilasjon i forhold til økonomi, helse, velferd og velvære både for gjester og ansatte."

"Man må motivere ansatte til å se at arbeidsplassen er farlig."

"Bransjens egne organisasjoner må engasjeres, slik at forståelsen for dette arbeidet også understrekes fra 'deres egne'."

Noen få tar til orde for *tilskudd*, f eks økonomisk støtte til ombygging av ventilasjonsanlegg. Det fremgår ikke om det er statlige eller kommunale tilskudd det er tale om.

Likebehandling

Et par prosent av forslagene dreier seg om *likebehandling*. Det pekes på variabel praksis etater imellom:

"Bransjen nyter godt av tilsynsmyndighetenes uenighet og store sprik i tolkningen og utføring i tilsyn og behandling av dispensasjonssøkader"

- og det understrekes at de samme krav må gjelde i alle landets kommuner:

"Det er veldig demoraliserende for oss som tar forskriften på alvor og jobber hardt for å få gjennomført den i vår kommune å lese i pressen om at andre kommuner ikke bryr seg om å følge opp forskriften i det hele tatt. Dette medfører også i høy grad at publikum mister respekten for forskriften."

"Det synes rimelig å få lik behandling av skjenkestedene mht til dispensasjon - uavhengig av hvilken kommune de ligger i. For å få noe mer konkret angående dispensasjonsadgang sendte vi våren 1998 forespørsel til Sosial- og helsedepartementet om dette. Svaret er ikke utdypende i forhold til veilederen. Slik jeg fortolker svaret vil nærmest alle aktuelle steder i vår kommune kunne komme inn under dispensasjonsadgangen da det for de fleste enten vil være uforholdsmessig dyrt å investere og/eller tekniske begrensninger som gjør at forskriften ikke kan etterleves."

Én tilsynsutøver klager over at det har vært lite veiledning å få i departementet når en har kommet opp i tvister om tolkningen av regelverket. Et par andre etterlyser en statlig veiledningsinstans - og tenker øyensynlig ikke på Statens tobakksskaderåd i den forbindelse:

"Det bør også være mulighet for kommunene å få råd/veiledning fra statlig hold også i enkeltsaker (tvilstilfeller). Dette kan gjøre oss kommuneansatte mer sikre på det arbeidet vi utfører ..."

"Veiledning kan gi mindre forskjell på hvordan de samme sakene håndteres i de ulike kommunene. Det er negativt at serveringssteder ikke bryr seg om de påleggene de får på grunn av at et annet serveringssted i nabokommunen får lov til å gjøre som det vil."

Organisering

Drøyt 10 % av forslagene dreier seg om utvikling av det lokale apparatet. Noen fremholder at *kompetansen* ikke strekker til:

"Inspeksjonsmyndighet må ha større tekniske kunnskaper."

"Først og fremst må kompetansen i kommunene heves! De i kommunen som arbeider med forskriften må få skikkelig informasjon/opplæring i hvilke ventilasjonsløsninger som kan medføre at forskriften tilfredsstilles og hvorfor ... Restaurantbransjen er ofte interessert i å investere penger for å tilfredsstille forskriften, men de løsningene de får fra ventilasjonsbransjen blir ikke tilpasset forskriftens krav. De sitter igjen med nye ventilasjonsanlegg til flere titalls, kanskje hundretalls tusen kroner, som fortsatt ikke tilfredsstillers forskriften! Det hersker stor uvitenhet innen ventilasjonsbransjen, og mange dimensjonerer kun etter Plan- og bygningsloven."

"Vi har ikke de nødvendige kunnskaper om internkontrollrevisjon. Kurs om dette er etterspurt, men vi har ikke sett noen tilbud."

Andre ser behov for en annen *organisering* av tilsynsarbeidet:

"Oppgaven må overføres til næringsmiddeltilsynet. De er i bedriftene fra før, de kan internkontroll, de er fra før finansiert av kommunene."

"Røyketilsyn bør kombineres med skjenkekontroll, noe som vi planlegger å gjennomføre."

For noen har den aktuelle rundspørringen fungert som en påminnelse:

"Vi oppdager nå at kommunestyret ikke har delegert myndighet i forhold til 'røykeloven'. Jeg som kommunelege vil nå skrive en sak til kommunestyret - foreslå delegering - og etter vedtak må kommunen legge en plan for oppfølging."

7 ANBEFALINGER

Hvorvidt serveringsforskriften bør endres, er i siste instans et politisk spørsmål. Det som nå er konstatert om tilsynsmyndighetenes erfaringer og synspunkter, gir imidlertid grunnlag for noen oppfatninger om hvordan dagens regelverk fungerer, hvilke endringer det er mest nærliggende å vurdere, og hva slags oppslutning de vil kunne få blant tilsynsutøverne.

Fem konklusjoner

Vi kan trekke ut iallfall fem konklusjoner av det foregående.

For det første kan det fastslås at *håndhevelsen av bestemmelsene er svært variabel*. I 30 % eller flere av kommunene er det intet tilsyn overheadet, og mange steder inspiseres det bare på dagtid, da problemene er minst. Selv om rundt en tredjedel av serveringsstedene blir inspisert årlig og kanskje 60-70 % av serveringsstedene følger opp forskriften på eget initiativ, har publikum og arbeidstakere liten garanti for at det settes makt bak forskriften.

For det andre etterleves forskriften *svært ulikt i ulike typer etablissement*. Mens restauranter og bedre spisesteder stort sett har tilpasset seg kravene bra, driver røyken øyensynlig tett i mange puber/barer og dansesteder.

For det tredje må det kunne konstateres at *forskriften i dagens utforming uansett ikke vil kunne gi noe effektivt vern mot passiv røyking*. Det tilbys rett og slett ikke noe røykfritt miljø i serveringssteder som bare etterkommer minimumskravene i regelverket.

For det fjerde er *dagens regelverk problematisk i svært mange tilsynsutøveres øyne*. Under femteparten - dem vi har kalt "de moderate" - later til å være tilfreds med det. Over halvparten ("de restriktive" og "de frustrerte") ønsker forskriften skjerpet, mens rundt en fjerdepart ("de liberale") ønsker en oppmykning.

For det femte later det til at *de sanksjonsmuligheter som finnes i dag, er ganske effektive* i tilsynsutøvernes øyne. Særlig gjelder det for Arbeidstilsynet. På den annen side har det vist seg at *tilsynsmyndighetene foretrekker uformelle reaksjonsformer*. De nøyer seg helst med muntlige påminnelser, og foretrekker å kalle også de skriftlige reaksjonene for "påminnelser" snarere enn "pålegg". Selv om mange gir uttrykk for at

forskriften gir et passelig rom for skjønn, registrerer vi også frustrasjon knyttet til løselige kriterier og inkonsistent praksis på tvers av kommunegrenser. Særlig i en liten kommune kan det nok være en belastning for tilsynsutøveren å skulle trekke grenser i gråsoner.

Endringer i regelverket: Fem alternativer

Sosial- og helsedepartementet har iallfall fem alternativer ved vurderingen av bestemmelsene i forskriften.

1: La forskriften stå uforandret

Man kan velge å *beholde dagens forskrift*, og se om det "vil gå seg til", slik "de moderate" mener. Dette vil imidlertid ikke imøtekomme ganske massive krav om skjerpelser fra "de restriktive" og "de frustrerte", og det vil kanskje heller ikke tilfredsstille "de liberale", som ønsker oppmykninger.

Med de svakhetene dagens regelverk har (jvf side 83 virker det naturlig å se bort fra dette alternativet.

2: Beskjeden tilstramning

Et alternativ som nok vil bli møtt med forståelse av de aller fleste tilsynsutøverne, er å stramme inn på kravene til skilting og fjerne tvilen om hvorvidt det stilles krav om røykfri adgang til toaletter:

- ♦ Mange steder nøyer driverne seg med løse pappskilt påført en ullen tekst av typen "Takk for at du ikke røyker her". Slike skilt gir mer inntrykk av å være en oppfordring enn et påbud, og de har en tendens til å forsvinne ut over kvelden. Krav om *fastmonterte skilt* der det fremgår at røyking er *forbudt* vil bidra til et tydeligere budskap.
- ♦ *Røykfri atkomst til toalett* er ikke uttrykkelig nevnt i forskriften. Ut fra en finere juridisk vurdering kan det nok fastslås at atkomstveier til toaletter ikke faller inn under unntaksbestemmelsene i loven, og derfor skal være røykfrie. Dette fremstår imidlertid ikke som opplagt for verken eiere eller tilsynsutøvere. En *entydig formulering i forskriften* vil virke oppklarende.

Disse forslagene vil i manges øyne innebære klare forbedringer og er neppe særlig kontroversielle, iallfall ikke om dispensasjonsadgangen vedrørende krav nr 2 opprettholdes.

3: *Differensierte krav - skjerpelser for spisesteder*

En mellomløsning som er kjent fra USA, kan bestå i å innføre *totalforbud* mot røyking i rom med *matservering*, mens kravene *oppretholdes eller lempes* for *puber, barer og diskoteker*.

Det er lett å argumentere pragmatisk for en slik omlegging. Spisestedene, som ser ut til å etterleve dagens forskrift tilfredsstillende, vil også kunne holde i hevd et krav om full røykfrihet. Drikke- og dansestedene har i større grad gjester som er vane- eller selskapsrøykere, som selv oppsøker et røykfyllt miljø, og som er vanskelige å holde styr på når klokken blir mange. Differensierte regler vil ta hensyn til disse realitetene.

Generelt øker respekten for regelverket dersom det er praktiserbart. Dagens regelverk er antagelig ikke det hva puber, barer og diskotek angår. Én måte å møte dette på, er å fjerne kravet til 50/50-inndeling på slike steder, og la eierne selv velge om de vil drive et "røykested" eller et røykfritt etablissement. En mindre drastisk løsning er å opprettholde dagens bestemmelser i drikke- og dansesteder; eventuelt innskjerpe kravene til ventilasjon. I så fall må man imidlertid fortsatt regne med mange, synlige brudd på regelverket.

I *restauranter og kaféer* kan et røykeforbud i spisesalen kombineres med anledning til røyking i egne, fysisk atskilte salonger. En slik tillatelse kan imidlertid ha en konkurransevridende effekt, ettersom mindre etablissementer vil være avskåret fra å tilby slike salonger.

En mellomløsning som skissert her vil trolig slå best an blant en del av "de frustrerte". Hvordan mottagelsen blir alt i alt, vil avhenge av om man lempet på bestemmelsene for drikke- og dansestedene eller ikke. "De restriktive" er ganske sterke tilhengere av totalforbud, men enda sterkere motstandere av lempninger i puber, barer etc. "De moderate" går klart imot totalforbud, men har heller ikke så mye til overs for å unnta drikke- og dansesteder. Faktisk er det ikke flertall i noen av gruppene for slike unntak. En drøy tredjedel av "de liberale" ser gjerne at kravene til drikke- og dansestedene lempes, men en slik lempning vil neppe være nok til at "de liberale" vil trives med et totalforbud i spisestedene. Det vil trolig være vanskelig å oppnå en begeistret tilslutning til en mellomløsning.

Alternativ 3 vil med ganske høy sannsynlighet fjerne den gjenværende tobakksrøyk i spisestedene - som riktignok er den type etablissement der problemene er minst i dag. For de typiske drikkestedene, der røyken ligger vesentlig tettere, vil dette alternativet ikke innebære noen styrking av vernet mot passiv røyking.²⁵ En (midlertidig?) lempning av 50/50-regelen kan imidlertid motvirke inntrykket av at forskriften går tidlig til sengs, og således styrke dens troverdighet.

4: *Krav om fysisk atskilte soner*

Uansett soneinndeling og ventilasjon vil noe tobakksrøyk alltid spre seg i et rom der det røykes. Skal gjester og ansatte skjermes effektivt mot passiv røyking i et etablissement der røyking tillates, må det stilles krav om *fysiske skiller* mellom sonene.

Vi har ikke data som kan fortelle hvor mange serveringssteder som vil være ute av stand til å bygge inn røykesonen. Kommentarer fra tilsyns-utøvere tyder imidlertid på at antallet ikke er neglisjerbart. Et krav om fysisk atskillelse vil innebære at disse enten må legges ned eller innføre totalforbud mot røyking, noe som kan føre til et drastisk fall i konkurranseevne.²⁶ For andre etablissementer vil ombygging kunne bli så kostbart at effekten blir den samme. Dersom departementet vil vurdere å innføre krav om fysiske skiller, bør det også vurderes om det skal etableres tilskudds- eller låneordninger til fordel for etablissementer som rammes særlig hardt.

Et påbud om fysiske skiller vil bli godt mottatt blant mange "restriktive" og "frustrerte". Mange av "de moderate" og (særlig) "de liberale" vil reagere negativt. Alt i alt er det imidlertid et klart flertall blant tilsyns-utøverne for et slikt påbud.

Påbud om fysisk atskilte soner vil i mange tilfelle gjøre forskriften lettere å etterleve og håndheve enn i dag. I typiske drikkesteder må man imidlertid regne med at feststemte gjester fortsatt beveger seg som de vil når midnatt passerer. Noen etablissementer må enten nedlegge, få dispensasjon, eller tape kunder til naboen. Mange steder vil halve lokalet stå tomt mens

²⁵ Innstramningene i alternativ 2 kan selvsagt innføres for drikkestedene, men effekten vil trolig bli beskjeden.

²⁶ I beste fall kan det føre til økt tilstrømning av familier og ikke-røykere, men om det gir noen nettogevinst er avhengig av kundegrunnlaget i området.

gjestene presser seg sammen i røykesonen. Til sammen kan det virke som om ulempene ved denne løsningen er så mange at et totalforbud er å foretrekke dersom man vil skjerpe regelverket ut over det som er nevnt i alternativ 2 og 3.

5: Totalforbud mot røyking i serveringssteder

Totalforbud mot røyking i restauranter og serveringssteder vil i prinsippet være det enkleste alternativet å praktisere. For eiere/drivere er det lettere å sette grensen ved inngangsdøren enn rundt synlige eller usynlige soner innomhus, og tilsynsutøverne vil bli fritatt for vanskelige skjønsmessige vurderinger. Faren for konkurransevridning faller bort, og en del etableringer vil gjenvinne arealer som i dag er satt av til ikke-røykere som ikke benytter dem.

Rundt 30 % av tilsynsutøverne er motstandere av totalforbud, mens vel 50 % er for. En del av de siste later til å være "prinsipielle" forbudstilhengere som imidlertid mener at tiden ikke er inne. Blant dem som går imot et forbud, finner vi mange som ikke røyker selv; i likhet med røykerne fremholder de at røyking hører med i sosiale sammenhenger for svært mange - også for folk som ikke røyker til daglig.

Generelt vil et totalforbud vekke stor gjenklang blant "de restriktive" og "frustrerte", men vil møte svært liten forståelse hos "de moderate" og "de liberale".

Sett fra tilsynsutøverens synsvinkel, virker det som om alternativ 5 har mindre indre motsetninger og færre bivirkninger enn de øvrige. Samtidig er dette utvilsomt den mest kontroversielle løsningen. Det er ikke utenkelig at et totalforbud kan ble betraktet som en god løsning av mange eiere/drivere, mens motstanden vil være stor blant publikum - men pr i dag foreligger det ikke data som kan bekrefte eller avsanne denne gjetningen.

Organisatoriske tiltak

Plassering av tilsynsansvaret i kommunene

I kommunene er ansvaret for tilsynet plassert ganske ulikt. Det ser ikke ut til at ansvars plasseringen innvirker på hvor mye *innsats* som legges i tilsynet (jvf avsnitt 3.4, side 41). Som poengtert tidligere (avsnitt 6.1, side 72) tyder imidlertid funnene på at *identifikasjonen med regelverket*

øker når tilsynsansvaret er plassert i *en enhet som har tilsyn og forebyggende helsevern som hovedoppgave* - dvs helsekonsulent, helsesrådsinspektør, helsevernnavdeling o l. Etter ganske mange kommentarer å dømme har det vært et ønske i mange kommuner å få (re)etablert slike stillinger, men økonomien har ikke strukket til. De minste kommunene vil neppe ha arbeidsoppgaver nok til å fylle opp en slik stilling, men interkommunale løsninger bør kunne være aktuelle flere steder enn i dag.

I mindre og mellomstore kommuner er det ellers nærliggende å plassere den praktiske tilsynsutøvelsen hos *skjenkekontrollen*, som rutinemessig inspiserer serveringsstedene på kvelds- og nattestid. Skjenkekontrollen er da også den instans som *utpekes oftest* når de kommunale respondentene angir hvem som i deres øyne burde utøve tilsynet (jvf tabell 5, side 27).

Støttmateriell og veiledning

Som kommentert tidligere (avsnitt 6.3, side 81) etterlyser noen av tilsynsutøverne mer *veiledning* fra sentrale myndigheter. Det ser ut til at en del kommunale tilsynsutøvere har henvendt seg direkte til Sosial- og helsedepartementet fremfor til Statens tobakksskaderåd.

Under intervjurunden var det få som tilkjennega noe behov for informasjon eller materiell fra STR. Flere tilsynsutøvere har imidlertid utarbeidet egne *kartleggings- og kontrollskjemaer*. Mange av disse er nokså like, og det vil trolig være både rasjonelt og inspirerende for tilsynsutøvere som ennå ikke er kommet ordentlig i gang om et par varianter spres og/eller gjøres tilgjengelig pr post og via Internett.

VEDLEGG 1
Spørreskjemaene

SPØRRESKJEMA

til kommunale tilsynsmyndigheter vedrørende Forskrift om røyking på restauranter og andre serveringssteder

Vennligst returnér innen 10. mars 1999!
Skjemaet behandles konfidensielt og ihht konsesjon fra Datatilsynet.

1	a Kommune (evt bydel):	b Kommunernr:
----------	------------------------	---------------

2	Utfylt av:		
a Navn			
b Etat			
c Stilling		d Telefon	

3	Hvor mange restauranter og andre serveringssteder finnes i kommunen?	Ca:
----------	--	-----

4	Til hvem har kommunestyret <i>delegert tilsynsmyndigheten</i> etter forskriften? (Sett kryss i én rute)			
	Helsesjef	<input type="checkbox"/>	Kommunelege	<input type="checkbox"/>
			Næringsmdltilsyn	<input type="checkbox"/>
			Avd miljørettet hvern	<input type="checkbox"/>
	Sosialsjef	<input type="checkbox"/>	Teknisk sjef	<input type="checkbox"/>
			Annet: ...Hvem?	<input style="width: 100%;" type="text"/>

5	Hvem <i>utøver</i> i hovedsak tilsynet etter forskriften? (Sett kryss i én rute - utdyp v/kryss i rute 7)			
	Komm-lege	<input type="checkbox"/>	Helsesøster	<input type="checkbox"/>
			Helserådsinspekt	<input type="checkbox"/>
			Sosialkurator	<input type="checkbox"/>
	Skjenkekontrl	<input type="checkbox"/>	Næringsmdltlsn	<input type="checkbox"/>
			Andre: ...Hvem?	<input style="width: 100%;" type="text"/>

6	Hvem <i>burde helst utøve</i> tilsynet, etter din oppfatning? (Sett kryss i én rute - utdyp v/kryss i rute 7)			
	Komm-lege	<input type="checkbox"/>	Helsesøster	<input type="checkbox"/>
			Helserådsinspekt	<input type="checkbox"/>
			Sosialkurator	<input type="checkbox"/>
	Skjenkekontrl	<input type="checkbox"/>	Næringsmdltlsn	<input type="checkbox"/>
			Andre: ...Hvem?	<input style="width: 100%;" type="text"/>

7	Er det etablert noe interkommunalt samarbeid om tilsyn etter "Forskrift om røyking ..."? (Sett kryss i én rute)	Nei	Ja
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8	Hva slags samarbeid har dere hatt med Arbeidstilsynet vedrørende "Forskrift om røyking ..."? (Sett kryss i én eller flere ruter)		
	Felles info-møter	<input type="checkbox"/>	Felles skriftlig info
			Felles kartlegging pr post
	Felles inspeksjoner	<input type="checkbox"/>	Vi informerer dem om vedtak som er fattet
			Vi forelegger dem utkast til vedtak før vedtak fattes
	De informerer oss om vedtak som er fattet	<input type="checkbox"/>	De forelegger utkast til vedtak før vedtak fattes
			Annet

9	Hvor høyt prioriteres oppfølging av "Forskrift om røyking ..." i kommunen? (Sett ett kryss)	Meget høyt	Nokså høyt	Nokså lavt	Svært lavt

10 Dersom du har svart "Nokså lavt" eller "Svært lavt" på spørsmål 9: Hva er årsaken til at oppfølgingen av "Forskrift om røyking .." ikke har høyere prioritet?
(Sett kryss i én eller flere ruter)

<input type="checkbox"/>	Ressursmangel	<input type="checkbox"/>	Vektlegging hos overordnet myndighet
<input type="checkbox"/>	Annen tilsynsvirksomhet er viktigere	<input type="checkbox"/>	Annen virksomhet (ikke tilsyn) er viktigere

11 Omtrent hvor stor samlet arbeidsinnsats i ukeverk medgikk til oppfølging av "Forskrift om røyking på restauranter og serveringssteder" i 1998? Antall ukeverk:

12 Omtrent hvor stor samlet arbeidsinnsats i ukeverk vil medgå til oppfølging av "Forskrift om røyking på restauranter og serveringssteder" i 1999? Antall ukeverk:

13 Hvor stor prosentandel av serveringsstedene regner du med at dere - i gjennomsnitt - vil besøke pr år de neste 3 årene?
(Oppgi andel i prosent for hvert alternativ)

a Andel inspisert gjennom besøk som kun gjelder forskrift om røyking	<input type="text"/>	%	b Andel inspisert gjennom besøk som kombinerer tilsyn etter forskrift om røyking med annet tilsyn	<input type="text"/>	%
--	----------------------	---	---	----------------------	---

14 Hva slags aktiviteter er iverksatt ut mot serveringsbransjen i perioden fra 1993 og ut våren 1997?
(Sett kryss i én eller flere ruter)

<input type="checkbox"/>	Skriftlig informasjon om lov og forskrift	<input type="checkbox"/>	Informasjonsmøter for bransjen
<input type="checkbox"/>	Innhenting av skriftlige egenerklæringer/ internkontrolldokumenter	<input type="checkbox"/>	Inspeksjoner
<input type="checkbox"/>	Andre aktiviteter	<input type="checkbox"/>	Ingen aktiviteter

15 Hva slags aktiviteter er iverksatt ut mot bransjen i perioden fra og med høsten 1997 og til i dag?
(Sett kryss i én eller flere ruter)

<input type="checkbox"/>	Skriftlig informasjon om lov og forskrift	<input type="checkbox"/>	Informasjonsmøter for bransjen
<input type="checkbox"/>	Innhenting av skriftlige egenerklæringer/ internkontrolldokumenter	<input type="checkbox"/>	Inspeksjoner
<input type="checkbox"/>	Andre aktiviteter	<input type="checkbox"/>	Ingen aktiviteter

16 Vennligst anslå hvor ofte (tilsyns)besøk i restauranter og serveringssteder skyldes det følgende (sett ett kryss pr foranledning):

	Svært ofte	Nokså ofte	Sjelden	Aldri
a Henvendelser fra eiere/drivere om røykeproblematikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Henvendelser fra arbeidstakere om røykeproblematikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Henvendelser fra publikum om røykeproblematikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Vårt eget initiativ med tanke på røykeproblematikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17	Hvordan etterleves "Forskrift om røyking ..." av dem som eier eller driver serveringsstedene? (Anslå omtrentlig prosentandel for hver kategori - summen bør bli 100)	Prosentandel som opptrer slik
	a Prosentandel som etterlever den lojalt og aktivt - på eget initiativ	%
	b Prosentandel som etterlever den delvis på eget initiativ	%
	c Prosentandel som først etterlever den etter inngripen fra tilsynsmyndigheten	%
	d Prosentandel som overser eller saboterer den, også etter inngripen	%
		= 100 %

18	Hva tror du en kan gjøre for å få andelen som etterlever forskriften opp?
----	---

19	Førte forskriftsendringen pr 01.01.98 til endringer i holdning, etterlevelse og tilsynspraksis, og i så fall i hvilken retning? (Sett ett kryss pr punkt)	Ja, absolutt	Ja, litt	Ingen endring	Nei, heller motsatt	Nei, tvert imot
	a "Publikum har skjerpet sine krav til røykfrihet"					
	b "Eiere/drivere har tatt forskriften mer alvorlig"					
	c "Vi har trappet opp tilsynet"					

20 21	Hvilke tiltak har dere iverksatt når dere har konstatert brudd på "Forskrift om røyking ..."? (Sett ett kryss pr punkt)	Hvor stor virkning har hvert av disse tiltakene hatt, stort sett? (Ett kryss pr tiltak - hopp over dem du ikke har forsøkt)							
		Svært ofte	Nokså ofte	Sjelden	Aldri	Svært stor	Nokså stor	Liten	Ingen
a	Muntlig påminnelse								
b	Skriftlig pålegg								
c	Tvangsmulkt								
d	Stevning								

22	Hvor godt overholdes "Forskrift om røyking ..." i ulike typer etablisement? (Sett ett kryss pr type sted)	Meget bra	Ganske bra	Ganske dårlig	Svært dårlig	Finnes ikke hos oss
	a Hotellrestauranter					
	b Selvstendige restauranter/bedre spisesteder					
	b Kaféer og kafeteriaer					
	c Veikroer					

d	Puber, barer					
e	Diskoteker, dansesteder					

23	Hvilke av punktene nedenfor er det oftest problemer med hos de stedene som følger forskriften dårligst? (Sett ett kryss pr punkt):	Svært ofte problem	Nokså ofte problem	Sjelden problem	Aldri problem
a	Internkontrollsystem				
b	50 % av bord og stoler i røykfri sone				
c	Røykfri atkomst til røykfri sone				
d	Røykfritt ved salgs/serveringsdisk				
e	Røykfri atkomst til toaletter				
f	Fastmontert merking/skilting av røykfri sone				
g	Fastmontert merking/skilting av røykesone				
h	At gjester som bryter reglene bortvises				
i	Forskriftsmessig ventilasjon				
j	Luftkvalitet i samsvar med veiledende norm				

24 25	Omtrent hvor mange dispensasjonssøknader har dere mottatt med hver av de hovedbegrunnelsene som er angitt nedenfor, og hvor mange er innvilget? (Angi antall "søkt" og antall "innvilget" for hvert punkt - 0 eller flere)	Søkt	Inn- vilget
a	Tekniske grunner- vanskelig å bygge om etc		
b	Økonomiske grunner - urimelig dyrt, truer virksomheten etc		
c	Trenger midlertidig dispensasjon inntil planlagte tiltak er gjennomført		
d	Andre hovedbegrunnelser		

26	Nedenfor følger noen utsagn om forskriften for restauranter og serveringssteder. Hvor enig eller uenig er du i hver av disse? (Sett ett kryss pr punkt)	Helt enig	Delvis enig	Nøytral	Delvis uenig	Helt uenig
a	"Totalt røykeforbud bør innføres i serveringssteder"					
b	"Fysiske skiller bør påbys"					
c	"Påbud om røykfri adgang til toalett bør hjemles tydeligere"					
d	"Forskriften er klar og presis"					
e	"Forskriften gir et passelig rom for skjønn"					
f	"Forskriften bør ikke skjerpes ytterligere"					
g	"Det er nytteløst å kreve at gjester skal bortvises"					
h	"Måling av luftkvalitet har lite for seg"					
i	"Puber og barer bør unntas fra forskriften"					
j	"Forskriften er umulig å etterleve i praksis"					

27	Til sist - et spørsmål du ikke trenger å svare på: Røyker du selv? (Sett kryss i én rute)	Vanerøyker	Av-og-til-røyker	Eks-røyker	Aldri-røyker

TAKK FOR HJELPEN!

Innsendingsfrist: 10 mars 1999.

SPØRRESKJEMA

til Arbeidstilsynets distrikts/avdelingskontorer om Forskrift om røyking på restauranter og andre serveringssteder

Vennligst returnér innen 10. mars 1999!
Skjemaet behandles konfidensielt og ihht konsesjon fra Datatilsynet.

1	a Distriktskontor:	b Eventuelt avdelingsktr:
----------	--------------------	---------------------------

2	Utfylt av:		
	a Navn		
	c Stilling	d Telefon	

3	Hvor mange restauranter og andre serveringssteder finnes i ditt område?	Ca:
----------	---	-----

8	Hva slags samarbeid har dere hatt med kommunale myndigheter vedrørende "Forskrift om røyking ..."? <i>(Sett kryss i én eller flere ruter)</i>					
	<input type="checkbox"/> Felles info-møter	<input type="checkbox"/> Felles skriftlig info	<input type="checkbox"/> Felles kartlegging			
	<input type="checkbox"/> Felles inspeksjoner	<input type="checkbox"/> Vi informerer dem om vedtak som er fattet	<input type="checkbox"/> Vi forelegger dem utkast til vedtak før vedtak fattes			
	<input type="checkbox"/> De informerer oss om vedtak som er fattet	<input type="checkbox"/> De forelegger utkast til vedtak før vedtak fattes	<input type="checkbox"/> Annet			

9	Hvor høyt prioriteres oppfølging av "Forskrift om røyking ..." hos dere? <i>(Sett ett kryss)</i>	Meget høyt	Nokså høyt	Nokså lavt	Svært lavt
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10	<i>Dersom du har svart "Nokså lavt" eller "Svært lavt" på spørsmål 9:</i> Hva er årsaken til at oppfølgingen av "Forskrift om røyking ..." ikke har høyere prioritet? <i>(Sett kryss i én eller flere ruter)</i>				
	<input type="checkbox"/> Ressursmangel	<input type="checkbox"/>	Vektlegging hos overordnet myndighet		
	<input type="checkbox"/> Annen tilsynsvirksomhet er viktigere	<input type="checkbox"/>	Annen virksomhet (ikke tilsyn) er viktigere		

11	Omtrent hvor stor samlet arbeidsinnsats i ukeverk medgikk til oppfølging av "Forskrift om røyking på restauranter og serveringssteder" i 1998?	Antall ukeverk:
-----------	--	-----------------

12	Omtrent hvor stor samlet arbeidsinnsats i ukeverk medgå til oppfølging av "Forskrift om røyking på restauranter og serveringssteder" i 1999?	Antall ukeverk:
-----------	--	-----------------

13	Hvor stor prosentandel av serveringsstedene regner du med at dere - i gjennomsnitt - vil besøke pr år de neste 3 årene? <i>(Oppgi andel i prosent for hvert alternativ)</i>		
a Andel inspisert gjennom besøk som kun gjelder "Forskrift om røyking ..."	%	b Andel inspisert gjennom besøk som kombinerer tilsyn etter "Forskrift om røyking" med annet tilsyn	%

14	Hva slags aktiviteter er iverksatt <i>ut mot serveringsbransjen</i> i perioden fra 1993 og ut våren 1997? <i>(Sett kryss i én eller flere ruter)</i>		
	Skriftlig informasjon om lov og forskrift		Informasjonsmøter for bransjen
	Innhenting av skriftlige egenerklæringer/ internkontrolldokumenter		Inspeksjoner
	Andre aktiviteter		Ingen aktiviteter

15	Hva slags aktiviteter er iverksatt <i>ut mot bransjen</i> i perioden fra og med høsten 1997 og til i dag? <i>(Sett kryss i én eller flere ruter)</i>		
	Skriftlig informasjon om lov og forskrift		Informasjonsmøter for bransjen
	Innhenting av skriftlige egenerklæringer/ internkontrolldokumenter		Inspeksjoner
	Andre aktiviteter		Ingen aktiviteter

16	Vennligst anslå hvor ofte (tilsyns)besøk i restauranter og serveringssteder skyldes det følgende <i>(sett ett kryss pr foranledning):</i>	Svært ofte	Nokså ofte	Sjelden	Aldri
	a Henvendelser fra eiere/drivere om røykeproblematikk				
	b Henvendelser fra arbeidstakere om røykeproblematikk				
	c Henvendelser fra publikum om røykeproblematikk				
	d Vårt eget initiativ med tanke på røykeproblematikk				

17	Hvordan etterleves "Forskrift om røyking ..." av dem som eier eller driver serveringsstedene? <i>(Anslå omtrentlig prosentandel for hver kategori - summen bør bli 100)</i>	Prosentandel som opptrer slik
	a Prosentandel som etterlever den lojalt og aktivt - på eget initiativ	%
	b Prosentandel som etterlever den delvis på eget initiativ	%
	c Prosentandel som først etterlever den etter inngripen fra tilsynsmyndigheten	%
	d Prosentandel som overser eller saboterer den, også etter inngripen	%
		= 100 %

18

Hva tror du en kan gjøre for å få andelen som etterlever forskriften opp?

19	Førte forskriftsendringen pr 01.01.98 til endringer i holdning, etterlevelse og tilsynspraksis, og i så fall i hvilken retning? (Sett ett kryss pr punkt)	Ja, absolutt	Ja, litt	Ingen endring	Nei, heller motsatt	Nei, tvert imot	
		a "Arbeidstakerne har skjerpet sine krav til røykfrihet"					
		b "Eiere/drivere har tatt forskriften mer alvorlig"					
		c "Vi har trappet opp tilsynet"					

20 21	Hvilke tiltak har dere iverksatt når dere har konstatert brudd på "Forskrift om røyking ..." etter Tobakksskadeloven? (Sett ett kryss pr punkt)	Hvor stor virkning har hvert av disse tiltakene hatt, stort sett? (Ett kryss pr tiltak - hopp over dem du ikke har forsøkt)							
		Svært ofte	Nokså ofte	Sjelden	Aldri	Svært stor	Nokså stor	Liten	Ingen
a	Muntlig påminnelse								
b	Skriftlig pålegg								
c	Tvangsmulkt								
d	Stevning								

22	Hvor godt overholdes "Forskrift om røyking ..." i ulike typer etablissement? (Sett ett kryss pr type sted)	Meget bra	Ganske bra	Ganske dårlig	Svært dårlig	Finnes ikke hos oss
		a Hotellrestauranter				
		b Selvstendige restauranter/ bedre spisesteder				
		b Kaféer og kafeteriaer				
		c Veikroer				
		d Puber, barer				
		e Diskoteker, dansesteder				

23	Hvilke av punktene nedenfor er det oftest problemer med hos de stedene som følger forskriften dårligst? (Sett ett kryss pr punkt)	Svært ofte problem	Nokså ofte problem	Sjelden problem	Aldri problem	
		a Internkontrollsystem som omfatter passiv røyking				
		b Røykesone lengst mulig vekk fra arbeidsstasjoner				
		d Røykfritt ved salgs/serveringsdisk				
		h At gjester som bryter reglene bortvises				
		i Ventilasjon ved salgs/serveringsdisk				
		j Luftkvalitet i samsvar med veiledende norm				

24 25	Omtrent hvor mange dispensasjonssøknader har dere mottatt med hver av de hovedbegrunnelsene som er angitt nedenfor, og hvor mange er innvilget? (Angi antall "søkt" og antall "innvilget" for hvert punkt - 0 eller flere)	Søkt	Inn- vilget
a	Tekniske grunner- vanskelig å bygge om etc		
b	Økonomiske grunner - urimelig dyrt, truer virksomheten etc		
c	Trenger midlertidig dispensasjon inntil planlagte tiltak er gjennomført		
d	Andre hovedbegrunnelser		

26	Nedenfor følger noen utsagn om forskriften for restauranter og serveringssteder. Hvor enig eller uenig er du i hver av disse? (Sett ett kryss pr punkt)	Helt enig	Delvis enig	Nøytra l	Delvis uenig	Helt uenig
a	"Totalt røykeforbud bør innføres i serveringssteder"					
b	"Fysiske skiller bør påbys"					
c	"Påbud om røykfri adgang til toalett bør hjemles tydeligere"					
d	"Forskriften er klar og presis"					
e	"Forskriften gir et passelig rom for skjønn"					
f	"Forskriften bør ikke skjerpes ytterligere"					
g	"Det er nytteløst å kreve at gjester skal bortvises"					
h	"Måling av luftkvalitet har lite for seg"					
i	"Puber og barer bør unntas fra forskriften"					
j	"Forskriften er umulig å etterleve i praksis"					

27	Til sist - et spørsmål du ikke trenger å svare på: Røyker du selv? (Sett kryss i én rute)	Vanerøyker	Av-og-til-røyker	Eks-røyker	Aldri-røyker

TAKK FOR HJELPEN!

Innsendingsfrist: 10 mars 1999.

VEDLEGG 2

Representativtetsdata for
spørreskjemaundersøkelsen

Røyk iflg forskrift

Fylkesvis fordeling av kommunene som har svart, sammenlignet med fordelingen i landet		
Antall respondenter = 270	Respond	Landet
Østfold	3,0 %	4,0 %
Akershus	3,5 %	5,0 %
Oslo	0,0 %	0,0 %
Hedmark	5,0 %	5,0 %
Oppland	6,0 %	6,0 %
Buskerud	5,0 %	5,0 %
Vestfold	3,5 %	3,5 %
Telemark	4,0 %	4,0 %
Aust-Agder	3,5 %	3,5 %
Vest-Agder	3,5 %	3,5 %
Rogaland	6,0 %	6,0 %
Hordaland	8,0 %	8,0 %
Sogn og Fjordane	6,0 %	6,0 %
Møre og Romsdal	9,0 %	8,5 %
Sør-Trøndelag	6,0 %	6,0 %
Nord-Trøndelag	5,5 %	6,5 %
Nordland	10,5 %	10,5 %
Troms	6,0 %	6,0 %
Finnmark	4,5 %	4,5 %
Sum	99%	101%

Innbyggertetthet i kommunene som har svart, sammenlignet med fordelingen i landet - Oslo unntatt		
Antall respondenter = 252 (av 270 totalt)	Res- pondenter	Landet
Under 10 innbyggere pr km ²	52 %	51 %
10-39 innbyggere pr km ²	26 %	26 %
40-199 innbyggere pr km ²	15 %	17 %
200-999 innbyggere pr km ²	6 %	6 %
Flere enn 1000 innbyggere pr km ²	0 %	0 %
Sum	99%	100%