



SUNDHEDSSTYRELSEN

Evaluering af kap. 2 i Lov om elektroniske cigaretter

UDARBEJDET AF STATENS INSTITUT FOR FOLKESUNDHED OG
SUNDHEDSSTYRELSEN



2018

Evaluering af kap. 2 i Lov om elek- troniske cigaretter

Udarbejdet af Sundhedsstyrelsen og Statens Institut for Folkesundhed v. Syddansk Universitet efter bestilling fra Sundheds- og Ældreministeriet.

Forfattere fra Statens Institut for Folkesundhed: Lisbeth Lund, Stine Glenstrup Lauemøller, Nanna Schneekloth Jarlstrup, Lotus Sofie Bast.

Sprog: Dansk

Version: 1,0

Versionsdato: maj 2018

Format: pdf

Indhold

1	Formål	4
2	Lov om e-cigaretter	4
3	Afgrænsning af evalueringen	4
4	Resumé	5
5	Evalueringens del 1 vedr. implementering og håndhævelse	6
5.1	Hovedfund	6
6	Metode og databearbejdning	8
6.1	Rekruttering af kommuner, institutioner og trafikskaber	8
6.2	Interviews	10
6.3	Databearbejdning og analyseproces	11
6.4	Etiske overvejelser	11
7	Lov om e-cigaretter – kommunalt niveau	11
7.1	Kendskab til lov om e-cigaretter	12
7.2	Retningslinjer for lov om e-cigaretter	14
7.3	Kommunens rolle i forhold til implementering og håndhævelse	17
8	Kommunale institutioner	19
8.1	Kendskab til lov om e-cigaretter	20
8.2	Retningslinjer for lov om e-cigaretter	22
8.3	Procedure for håndhævelse	23
9	Trafikskaber	25
9.1	Kendskab til lov om e-cigaretter	25
9.2	Retningslinjer for lov om e-cigaretter	25
9.3	Procedure for håndhævelse	27
10	Sammenfatning del 1	29
10.1	Kommunalt niveau	29
10.2	Kommunale institutioner	30
10.3	Trafikskaber	31
11	Evalueringens del II vedr. de generelle helbredsrisici forbundet med passiv udsættelse for aerosol fra e-cigaretter – med særligt fokus på børn og unge	32
11.1	Skadelige indholdsstoffer og potentielle helbredsrisici	32
11.2	Børn og unges helbredsrisici	34

12	Nationale anbefalinger	36
13	Referenceliste	37

1 Formål

Indeværende rapport er en evaluering af kapitel 2 i Lov om elektroniske cigaretter (LOV nr 426 af 18/05/2016)¹ vedr. anvendelse af elektroniske cigaretter² med eller uden nikotin.

Ifølge lovens § 41 skal sundhedsministeren gennemfører en evaluering af lovens kapitel 2, der offentliggøres senest den 20. maj 2018. Sundheds- og Ældreministeriet har på baggrund af ovenstående anmodet Sundhedsstyrelsen og Statens Institut for Folkesundhed om bidrag til evalueringen.

Formålet med evalueringen er at undersøge, om lovens kapitel 2 lever op til lovens intentioner om at beskytte børn og unge mod eventuelle sundhedsmæssige risici ved andenhåndsærosol.

2 Lov om e-cigaretter

Loven indeholder i kapitel 2 en række regler, som gælder både for brug af e-cigaretter med og uden nikotin. Loven forbyder brug af e-cigaretter på forskellige institutioner, herunder på daginstitutioner, skoler, kostskoler, efterskoler, gymnasier mv. for børn og unge under 18 år, samt i kollektive transportmidler og taxaer. Herudover er der et krav om, at uddannelsesinstitutioner og arbejdspladser, hvortil offentligheden har adgang, som fx biblioteker og sportshaller, udarbejder en skriftlig politik for anvendelse af e-cigaretter.

3 Afgrænsning af evalueringen

Oplægget til evalueringen kommer af lovens forarbejde, hvor der står følgende:

Det forslås, at lovens kapitel 2 om restriktioner i adgangen til at anvende elektroniske cigaretter med og uden nikotin på steder, hvor børn og unge opholder sig, i kollektive transportmidler og i taxaer, evalueres senest 2 år efter lovens ikrafttræden. Formålet med evalueringen er at sikre, at lovens kapitel 2 lever op til lovens intentioner om at beskytte børn og unge mod eventuelle

¹ Herefter betegnet som *loven*

² Herefter betegnet som *e-cigaretter*

sundhedsmæssige risici ved passiv dampning. Evalueringen skal indeholde den seneste viden om de eventuelle helbredsmæssige risici ved passiv dampning i forhold til børn og unge.

Statens Institut for Folkesundhed har stået for evalueringens del I med særligt henblik på at undersøge implementeringen og håndhævelsen af lovens kapitel 2. Evalueringens del I består af tre overordnede dele. Første del retter sig mod det kommunale niveau, hvor anden og tredje del retter sig mod praktiske erfaringer med loven i transportselskaber samt i primære arenaer, hvor børn og unge opholder sig, herunder skoler og daginstitutioner. Evalueringens del 1 giver her ved et øjebliksbillede af, hvordan loven lever i kommuner, kommunale institutioner og trafik-selskaber. Sundhedsstyrelsen har stået for evalueringens del II vedr. den seneste viden om de eventuelle helbredsmæssige risici ved passiv dampning i forhold til børn og unge.

Indeværende evaluering indeholder både del I og del II, dvs. både Statens Institut for Folkesundhed og Sundhedsstyrelsens bidrag.

I evalueringen af lov om e-cigaretter anvendes det videnskabelige begreb ”andenhåndsaerosol”, når passiv udsættelse for damp fra e-cigaretter beskrives. Dette skyldes, at begrebet damp kan give et fejlagtigt indtryk af, at arosolen, der udåndes ved brug af e-cigaretter helt eller delvist består af vand, og deraf er uskadeligt for brugere og omkringstående personer. Der er dokumentation for, at andenhåndsaerosol fra e-cigaretter indeholder potentielt helbredsskadelige bestanddele (se evalueringens del II).

4 Resumé

Ifølge kommunerne har der generelt været begrænset fokus og information om loven. Dette står i kontrast til lov om røgfri miljøer og rygeområdet generelt, der er et stort fokusområde i kommunerne. Det begrænsede fokus gør sig ligeledes gældende i de kommunale institutioner og trafikselskaber. Blandt de interviewede i institutionerne, var kun halvdelen bekendt med lov om e-cigaretter, og ingen af de interviewede trafikselskaber var bekendt med loven.

I samtlige af de interviewede kommuner er der ikke udformet særskilte retningslinjer for e-cigaretter på baggrund af loven. Alle kommuner sidestiller e-cigaretter med almindelig tobak, hvorfor e-cigaretter indgår som en del af kommunernes samlede rygepolitik. Der er dog en vis usikkerhed om, hvorvidt e-cigaretter er tilføjet på skrift til den overordnede rygepolitik, eller om retningslinjerne er mere implicite. Det samme gør sig

gældende for institutionerne og trafikskaberne, hvor e-cigaretter mere eller mindre implicit indgår som en del af den samlede rygepolitik. Særligt for de kommunale institutioner hersker der en stærk norm om, at e-cigaretter ikke hører hjemme på arbejdspladser, hvor børn og unge befinder sig

Gennemgangen af evidensen i forbindelse med denne evaluering har ikke givet Sundhedsstyrelsen anledning til at ændre de nationale anbefalinger vedr. brugen af e-cigaretter, der angiver, at ingen børn og unge bør udsættes for andenhåndsærosol fra e-cigaretter, hverken udendørs eller indendørs, samt at der ikke bør anvendes e-cigaretter i rum, hvor børn og unge opholder sig eller kommer til at opholde sig. Ydermere er det Sundhedsstyrelsens anbefaling, at man ikke anvender e-cigaretter under sin graviditet eller mens man ammer.

5 Evalueringens del 1 vedr. implementering og håndhævelse

Udarbejdet af Statens Institut for Folkesundhed v. Syddansk Universitet.

Formålet med denne evaluering er at undersøge, hvorvidt loven lever op til intentionerne om at beskytte børn og unge mod eventuelle sundhedsmæssige risici ved passiv dampning. For at undersøge dette, er der foretaget kvalitative interviews med relevante medarbejdere i kommuner, på skoler, daginstitutioner og trafikskaber.

Evalueringen præsenterer således resultaterne af denne kvalitative evaluering af kommuner, kommunale institutioner og kollektive transportselskabers kendskab til, samt implementering og håndhævelse af loven.

5.1 Hovedfund

I 9 ud af de 11 udvalgte kommuner har der været kendskab til loven. Kendskabet er dog mest på et overordnet niveau, og loven har generelt ikke haft stor indflydelse på kommunernes hverdagspraksis. For de kommuner, som kender til loven, har loven givet dem en retning i forhold til arbejdet med e-cigaretter, hvilket anses som særligt vigtigt i situationer, hvor kommunale institutioner henvender sig til kommunerne med spørgsmål om e-cigaretter. Samtidig oplever de kommunale institutioner generelt politiske direkte-

ver som positive, da det giver dem bemyndigelse til at lave stramninger på diverse områder, eksempelvis for rygning.

Ifølge kommunerne har der overordnet set været begrænset fokus og information om loven. Dette står i kontrast til lov om røgfri miljøer og rygeområdet generelt, der er et stort fokusområde i kommunerne. Det begrænsede fokus gør sig ligeledes gældende i de kommunale institutioner og trafikkselskaber. Blandt de interviewede i institutionerne, var kun halvdelen bekendt med loven, og ingen af de interviewede trafikkselskaber var bekendt med loven.

I samtlige af de interviewede kommuner er der ikke udformet særskilte retningslinjer for e-cigaretter på baggrund af loven. Alle kommuner sidestiller e-cigaretter med almindelig tobak, hvorfor e-cigaretter indgår som en del af kommunernes samlede rygepolitik. Der er dog en vis usikkerhed om, hvorvidt e-cigaretter er tilføjet på skrift til den overordnede rygepolitik, eller om retningslinjerne er mere implicite.

Det samme gør sig gældende for institutionerne og trafikkselskaberne, hvor e-cigaretter mere eller mindre implicit indgår som en del af den samlede rygepolitik. Særligt for de kommunale institutioner hersker der en stærk norm om, at e-cigaretter ikke hører hjemme på arbejdspladser, hvor børn og unge befinder sig.

Forhold, som vurderes betydningsfulde for kendskab til og håndtering af loven

At have kendskab til loven har ikke været væsentligt i forhold til kommunernes, de kommunale institutioners samt trafikkselskabers opfattelse og håndtering af brugen af e-cigaretter. Det vurderes, at andre forhold har spillet en væsentlig større rolle.

For kommunerne har et proaktivt fokus på rygeområdet haft betydning for, om de har forholdt sig til brugen af e-cigaretter, for eksempel blandt de kommuner, der arbejder med Røgfri Fremtid som vision eller med den rygeforebyggende indsats X:IT. Ifølge kommunerne er den sparsomme eksisterende viden om e-cigaretters sundhedsskadelige effekter ligeledes af betydning for deres håndtering af e-cigaretter.

Derudover vurderes strategiske og politiske forhold også som centrale parametre for kommunernes håndtering af brugen af e-cigaretter. Særligt politiske holdninger har indflydelse på den kommunale retning på området.

Blandt institutioner og trafikkselskaber har andre forhold imidlertid vist sig at have betydning. Her har videreformidling af information om loven været afgørende for, om institutioner og trafikkselskaber overhovedet har fået kendskab til loven, da de oftest ikke selv er opsøgende i forhold til nye lovtiltag. Især for institutionerne er det vigtigt, at informationen er målrettet og har gennemslagskraft, da de i forvejen skal forholde sig til mange forskellige informationer, der kommer fra kommunen.

Ingen af de interviewede trafikkselskaber har oplevet, at retningslinjerne for brugen af e-cigaretter overtrædes, og kun ganske få gange er dette sket blandt de medvirkende institutioner. På den måde, er e-cigaretter ikke noget, der har været i fokus, og især for trafikkselskaberne, har dette bevirket, at de ikke har anset e-cigaretter som værende relevant for dem, at forholde sig til.

6 Metode og databearbejdning

Som tidligere beskrevet, består den kvalitative evaluering af tre overordnede dele. Første del retter sig mod det kommunale niveau og anden samt tredje del retter sig mod trafikkselskaber og de primære arenaer, hvor børn og unge opholder sig, her defineret som skoler og daginstitutioner. Evalueringen er baseret på 24 interviews med kommunale medarbejdere samt, ledere og medarbejdere på kommunale institutioner, samt medarbejdere i trafikkselskaber.

I det følgende beskrives den anvendte metode og datagrundlag for evalueringen.

6.1 Rekruttering af kommuner, institutioner og trafikkselskaber

Kommuner

I udvælgelsen af kommuner er der lagt vægt på at inddrage både store og mindre kommuner, da blandt andet størrelse antages at kunne have betydning for implementeringen af loven. Kommunerne er udvalgt tilfældigt inden for tre strata, der udgøres af henholdsvis den tredjedel af kommuner med det største antal indbyggere (store), den tredjedel med færrest (små) og den resterende tredjedel (mellemstore). Denne strategi er anvendt for at sikre et repræsentativt udsnit af kommunerne i forhold til deres størrelse.

Der er i første omgang taget kontakt til ti kommuner; 3 store, 4 mellemstore og 3 små kommuner. Kontakten til de ti udvalgte kommuner er blevet rettet enten direkte til

sundhedsafdelingerne eller til kommunens hovednummer via telefon. Ved første kontakt er projektets formål kort beskrevet og den rette medarbejder i kommunen identificeret. Hvis den rette person ikke kunne træffes telefonisk, er der efterfølgende sendt en mail med en beskrivelse af projektet og en forespørgsel på et interview. Herefter er tidspunkt for interview aftalt.

I tilfælde af, at en udvalgt kommune ikke ønskede at deltage, er den næste kommune inden for det pågældende stratum blevet kontaktet.

Der er i alt kontaktet 20 kommuner, hvoraf seks kommuner ikke besvarede henvendelsen og tre afslog at deltage med enten interessemæssige begrundelser eller grundet sygdom hos den relevante kontaktperson. En kommune vendte først tilbage sent i processen. Denne er dog inkluderet i rapporten, hvorfor der i alt er rekrutteret 11 kommuner: 5 store kommuner, 3 mellemstore kommuner og 3 små kommuner.

Institutioner

Evalueringen er afgrænset til at afdække kommunale institutioner. De kommunale institutioner, der er inkluderet, er daginstitutioner, herunder vuggestuer, børnehaver og integrerede daginstitutioner, samt folkeskoler. Baggrunden for dette er, at få et nuanceret billede af praksis omkring børn og unge i forskellige aldersgrupper.

I evalueringen sigtede vi efter en tilfældig udvælgelse af 2-3 institutioner i 3-5 af de medvirkende kommuner. I praksis viste det sig ikke at være muligt, da flere skoler og daginstitutioner af ressourcemæssige og/eller interessemæssige årsager takkede nej til at deltage i evalueringen. Institutionerne er derfor udvalgt gennem en pragmatisk sampling, hvor vi foretog interviews med de institutioner, hvor det var muligt. Eksempelvis institutioner, hvor vi allerede havde en god kontakt. Efterfølgende er anvendt en snowball-tilgang, hvor institutionerne selv pegede videre på andre relevante institutioner.

De enkelte institutioner er kontaktet via telefon, og henvendelsen rettet til ledelsesniveau, med undtagelse af to daginstitutioner, hvor henvendelsen er blevet rettet direkte til det pædagogiske personale.

I alt deltog fem folkeskoler (alle skoleledere), én landsbyordning med børn fra vuggestue til grundskoleniveau (leder) og fire daginstitutioner (to ledere og to pædagogiske medarbejdere). Institutionerne er geografisk spredt rundt i landet.

Trafikselskaber

I alt tre trafikselskaber er udvalgt til evalueringen. Disse er udvalgt på baggrund af variation i størrelse. Der blev trukket lod mellem de største trafikselskaber i Danmark, hvoraf ét blev udvalgt. Derudover blev to mindre trafikselskaber udvalgt. Kontakten til informanter i de tre udvalgte trafikselskaber er blevet rettet til ledelsesniveau eller HR-personale.

6.2 Interviews

Datagrundlaget for evalueringen udgøres af 24 kvalitative telefoninterviews foretaget medio marts 2018 til primo april 2018.

Interviewene blev gennemført telefonisk med udgangspunkt i en semistruktureret interviewguide, hvor det var muligt at revurdere og kvalificere spørgsmålene samt inddrage nye spørgsmål undervejs i interviewene, hvis det blev vurderet relevant i forhold til belysning af de forskellige temaer. Interviewene varede mellem 7-25 minutter og blev gennemført af to videnskabelige assistenter.

Interviewtemaer

Interviewene afdækkede følgende overordnede temaer:

- Kendskab til lov om e-cigaretter
- Håndtering af lovændringer/normal procedure for lovtiltag
- Udformning af retningslinjer for e-cigaretter
- Implementering og håndhævelse af loven
- Erfaringer i forhold til indførsel af loven
- Effekt af loven

6.3 Databearbejdning og analyseproces

Alle interviewene blev optaget digitalt. Der blev efterfølgende foretaget en transskribering med fokus på mening, hvorved fyldord og udtalelser, der blev vurderet irrelevante for undersøgelsen, blev udeladt. Interviewmaterialet blev herefter tematisk analyseret med afsæt i interviewguidens tematikker. Der blev ligeledes foretaget en åben kodning og tematisering af materialet. Her fulgtes teknikken for kvalitativ analyse med udgangspunkt i Grounded Theory (1). Igennem denne proces blev der identificeret nye problemstillinger og tematikker, som blev bragt op af informanterne selv, men som lå uden for interviewguidens rammer. Endeligt blev temaer opdelt og struktureret, og mere overordnede analytiske temaer på tværs af materialet, blev identificeret.

6.4 Ethiske overvejelser

Alle informanter blev orienteret mundtligt om undersøgelsens formål, og efter ønske fik de fremsendt projektbeskrivelsen over mail. Inden interviewet gik i gang, spurgtes der om tilladelse til at optage interviewet og alle informanter blev garanteret, at deres besvarelse ville blive behandlet fortroligt. Informanterne er blevet anonymiseret i forhold til personlige og genkendelige karakteristika, så som navn, kommune og institution.

7 Lov om e-cigaretter – kommunalt niveau

I denne del af evalueringen belyses, om de kommunale medarbejdere har kendskab til loven, hvordan de har forholdt sig til den og arbejdet med den i praksis. I den forbindelse beskrives også, hvordan kommunerne anser deres rolle i forhold til implementering og håndhævelse af loven i de kommunale institutioner og trafikselskaber. Samtidig beskrives, hvilke betydningsfulde forhold, der har haft indflydelse på kommunernes kendskab til og håndtering af loven.

Informanter

De fleste informanter fra kommunerne arbejder inden for tobaksområdet, enten som sundhedskonsulent, læge eller røgkoordinator. En enkelt informant er arbejdsmiljøchef. Informanternes primære arbejdsopgaver består blandt andet i strategisk planlægning i forhold til forebyggelsesindsatserne på tobaks- og rusmiddelområdet eller tobaksrådgivning.

7.1 Kendskab til lov om e-cigaretter

Størstedelen af de medvirkende kommuner kender til loven. Kun to ud af de 11 kommuner har ikke kendskab til den. Kendskabet er dog mest overordnet og loven er generelt ikke i fokus i kommunernes daglige arbejde.

”Altså, jeg kender til den men, det er ikke noget, vi har arbejdet så aktivt med” (Kommune H)

Som kommune H giver udtryk for, har lovtiltaget ikke medført en ændring i kommunens arbejdspraksis, hvilket er et generelt billede i de kommuner, som kender til loven.

De to kommuner, der ikke har kendskab til loven, fortæller at manglende kendskab blandt andet kan skyldes, at loven er forholdsvis ny, og at der er mange forskellige projekter i gang i kommunen, som prioriteres mere på nuværende tidspunkt. En anden årsag til manglende kendskab skyldes, at e-cigaretter ikke opleves som et udbredt problem, da kun et fåtal af borgerne bruger e-cigaretter:

”Vi kunne se, at det var ganske få procent, der røg e-cigaretter. Så på den måde er det ikke noget, som er voldsomt udbredt, og det er nok også derfor, at den her viden [om loven] ikke er så langt fremme i vores bevidsthed, fordi det ikke er lige så relevant” (Kommune B)

Endvidere gives der udtryk for, at e-cigaretter ikke anses som noget særligt adskilt fra almindelige cigaretter, hvilket ligeledes er en forklaring på, at kommunen ikke er bekendt med loven:

”Nej, jeg vil sige, at det ikke er sådan, at jeg har lagt så meget mærke til den [loven] fordi, i kommunen behandler vi bare e-cigaretter på lige fod med almindelige cigaretter” (Kommune J)

Information om lov om e-cigaretter

Ingen af de interviewede kommuner kan erindre at have modtaget en officiel udmelding om loven fra Sundheds- og Ældreministeriet. Kommunerne har fået kendskab til loven gennem forskellige kanaler, og nogle kommuner beskriver, at kendskabet er opstået tilfældigt. Herom udtaler en informant:

”Det har været i forbindelse med, at vi selv har været ved at kigge på, hvad det indbefatter, at vi har røgfri arbejdstid i kommunen og i forhold til, at vi kigger lidt på børneområdet i øjeblikket med Røgfri Fremtid og med X:IT konceptet fra Kræftens Bekæmpelse” (Kommune H)

Kendetegnende for mange kommuner har været, at de selv har været opsøgende og aktive i forhold til at tilegne sig information om loven. Derudover er kommunerne ofte blevet bekendt med loven i forbindelse med deres generelle arbejdspraksis, eksempelvis nævnes arbejdet med rygestopkurser eller den rygeforebyggende indsats X:IT til folkeskolen.

Størstedelen af kommunerne beretter, at information om nye lovtiltag og andre væsentlige informationer ofte kommer gennem foreninger eller organisationer. Særligt Sundhedsstyrelsen og Kræftens Bekæmpelse nævnes som væsentlige kanaler til information om nye ændringer i praksis eller lovtiltag. Dette er også tilfældet med information om loven. Omkring at have opnået kendskab til loven, udtaler informanten fra kommune F:

”[...] enten [fra] Kræftens Bekæmpelse eller Sundhedsstyrelsen, hvor de orienterer om at, nu er der en ændring i forhold til loven. Det er jo der, jeg får mine informationer, når der sker nogle nye ting og nogle ændringer” (Kommune F)

Flere kommuner pointerer, at Sundhedsstyrelsen og Kræftens Bekæmpelse, blandt andet via deres nyhedsbreve, der sendes ud på mail, har været vigtige i formidlingen af loven, og således har de stor betydning i forhold til indføring af nye lovtiltag i kommunerne. Mediebevågenheden på området har ligeledes været en kanal til viden om loven.

Som det fremgår af nedenstående citat har der overordnet set været begrænset fokus og information om loven eller e-cigaretter i det hele taget. Dette står i kontrast til lov om røgfri miljøer og rygeområdet generelt, der har fyldt, og stadig fylder, meget i kommunerne.

”[...] jeg [har] ikke stødt på særlig meget materiale om e-cigaretter. Det har handlet meget overordnet om rygeområdet [...]” (Kommune B)

7.2 Retningslinjer for lov om e-cigaretter

Ingen af de interviewede kommuner har udformet særskilte skriftlige retningslinjer på baggrund af loven, og generelt set beskrives det, at loven ikke har været styrende for om og hvordan kommunen har forholdt sig til området. Et par kommuner fortæller eksempelvis, at de har tilføjet e-cigaretter til deres generelle kommunale rygepolitik allerede inden loven blev udstedt i 2016. Herom udtaler en kommune:

”I kommunen har vi nogle regler for vores røgfri miljøer, og det har vi haft siden 2007. De er så blevet revideret igen i 2012, hvor vi fik omfattet e-cigaretter på nøjagtig lige fod som almindelig tobak [...] Lur mig om der ikke har været en melding fra Sundhedsstyrelsen allerede i 2012 siden man har gjort det [...]” (Kommune G)

Kommunen har således været opmærksom på e-cigaretter allerede tilbage i 2012, hvilket er gældende for flere af de medvirkende kommuner. Citatet illustrerer samtidig, at Sundhedsstyrelsen er en betydningsfuld instans, hvis udmeldinger, kommunerne retter sig efter.

Samtlige af de interviewede kommuner har sidestillet e-cigaretter med almindelige cigaretter og tobak generelt, hvorfor e-cigaretter, på lige fod med almindelige cigaretter, indgår som en del af kommunens rygepolitik og reguleres herefter. Dette gør sig ligeledes gældende for de kommuner, der ikke har haft kendskab til loven.

Det varierer imidlertid, hvorvidt der er formuleret og tilføjet eksplicite retningslinjer om brugen af e-cigaretter i kommunernes overordnede rygepolitik. Nogle kommuner har skrevet e-cigaretter ind i rygepolitikken, mens dette ikke er tilfældet for andre. For flere kommuner gælder det dog, at der er en uvished om, hvorvidt e-cigaretter er omtalt i rygepolitikken, hvilket også fremgår af citatet nedenfor:

”Nu bliver jeg i tvivl, men tænker det indgår i rygepolitikken, men om det lige er skrevet ind. Jeg kommer meget ude i hjemmeplejen, der italesætter jeg det, som om det er de gældende regler, men om det er skrevet ned, der må jeg være dig et svar skyldig” (Kommune I)

I kommune I indgår e-cigaretter mere implicit i retningslinjerne på rygeområdet. Dette kan også genkaldes i kommunernes forebyggende arbejde:

"[...] Når vi taler med eleverne om det, fx på skolerne, så er det lige så vigtigt ikke at dampe som at ryge. Man må ikke dampe de steder, man ikke må ryge. Det er helt det samme" (Kommune E)

Således søger kommunen at skabe en generel praksis på rygeområdet og forståelse for e-cigaretter på skolerne.

Ifølge kommunerne er der flere forhold, der har haft betydning for, hvordan de har forholdt sig til e-cigaretter, og loven herom. Nogle kommuner nævner eksempelvis, at der ikke er udformet særskilte retningslinjer for brugen af e-cigaretter da loven er i overensstemmelse med kommunens generelle rygepolitik. Hermed har de ikke set et behov for at udarbejde en særskilt politik eller retningslinje for e-cigaretter

Ifølge flere kommuner, er den sparsomme viden om risici forbundet med brugen af e-cigaretter, ligeledes betydningsfuld i forhold til, hvordan de har forholdt sig til brugen af e-cigaretter og loven herom. Nogle kommuner nævner, at de sidestiller e-cigaretter med almindelige cigaretter på baggrund af et forsigtighedsprincip:

"[...] så er der lidt uvished om, hvilken påvirkning det har på længere sigt. Derfor, så længe der ikke er nogen sikkerhed om, hvor farlige de er, så sidestiller vi dem egentlig med almindelige cigaretter" (Kommune B)

Den sparsomme viden om effekten af brugen af e-cigaretter er i følge Kommune B altså en anledning til at udforme og føre politik på området. For andre kommuner har den sparsomme viden dog betydet, at de ikke har forholdt sig til e-cigaretter:

"Jeg tænker da, at der jo er meget blandede holdninger til e-cigaretter i dag, og der er også megen forvirring omkring, hvordan vi skal forholde os til det. [...] når man har mere forskning i forhold til præcis, hvad konsekvenserne er, også for passiv røg, så er det [retningslinjer] nemmere at gå ud med [...]. Der tænker jeg helt klart, at hvis man kunne få noget mere tydelig information omkring det [konsekvenserne]" (Kommune H)

Repræsentanten fra kommune H omtaler hermed den manglende viden på området, som betydningsfuld i forhold til at indføre og udbrede en politik som omfatter e-cigaretter.

Kommunerne udtrykker generelt et ønske om mere entydig og fyldestgørende viden på området til at understøtte en lokalpolitik. Den eksisterende viden har derfor betydning for den måde, hvorpå kommunerne tilgår og behandler e-cigaretter på det kommunale niveau.

Herudover nævner flere kommuner, at politiske og strategiske forhold spiller en rolle for, hvorvidt de har forholdt sig til e-cigaretter og deres politik på området. Særligt politisk initiativ er væsentlig for om kommunen har forholdt sig til e-cigaretter. Herom udtaler repræsentanten fra kommune H:

”Jeg tror egentlig ikke, at vi har en fælles retning endnu på det område [e-cigaretter] [...] rygeområdet ligger også lidt stille, fordi vi afventer politikernes holdning i forhold til, hvordan vi skal forholde os til Røgfri Fremtid [...] Så jeg vil sige den ligger lidt stille i øjeblikket, fordi vi afventer, hvad der skal ske, og hvad politikernes holdning er til rygning i kommunen” (Kommune H)

Flere kommuner beretter ligeledes om, hvordan meninger og holdninger blandt de politiske beslutningstagere i kommunen er med til at forme retningen på rygeområdet:

”Man har en holdning om, at det er hensigtsmæssigt at have røgfri arbejdstid, men man tør ikke at gå ind i det, og så er det de enkelte afdelinger, der bestemmer det selv [...] Nu har der lige været valg, og vi har fået en meget progressiv sundhedsudvalgsformand, som går meget op i det. Før havde vi en der røg, og det tror jeg kommer til at gøre en forskel” (Kommune I)

Således beskrives det i flere interviews, hvordan modviljen mod udbredelse af rygeforebyggende initiativer fra de øvre politiske niveauer beror på personlige holdninger til og erfaringer med brugen af tobak.

”Vi arbejder meget på at skulle have røgfri arbejdsdag, men det holder meget hårdt. Men det har vi ikke fået lov til. Jeg tror nok, at borgmesteren er festryger, så der er ikke rigtig politisk vilje til at gøre noget rigtig konkret på det område [rygeområdet]” (Kommune J)

Foruden betydningen af opbakning fra de øvre politiske niveauer, berettes det også, hvordan strategiske forhold spiller ind på politikken på rygeområdet:

”Produktionsskolen har været røgfri i halvandet år for et år siden, både for lærere og elever. Der var en lærer, der fik en påtale. Der var jeg rigtig meget inde i det, også underviste og sådan noget. Og prøvede at få lærerne med på det her. Men så mistede de elever til de nærliggende kommuner for der måtte eleverne godt ryge, så ville de være der. Så de trillede det tilbage, for så skulle de til at fyre lærere på det” (Kommune I)

Ovenstående citat understreger at en indføring eller ændring af retningslinjer, for eksempel på rygeområdet, som ændrer kulturen i en institution såvel som på en arbejdsplads, er omfattende.

Helt overordnet fremtræder det, at de kommuner der er proaktive på rygeområdet, og som har meget fokus på rygning generelt i højere grad har forholdt sig til e-cigaretter, og skrevet e-cigaretter ind i rygepolitikken i kommunen. Det er blandt andet de kommuner, der arbejder med den forebyggende rygeindsats X:IT, eller som har Røgfri Fremtid som vision.

7.3 Kommunens rolle i forhold til implementering og håndhævelse

Generelt beskrives det, at kommunernes involvering i forhold til implementering og håndhævelse af loven hos de kommunale institutioner og trafikkselskaber ikke har været særlig udtalt. Kommunerne har i et begrænset omfang specifikt videreformidlet information om loven til institutioner og trafikkselskaber. Oftest har det været i forbindelse med involvering i institutionernes egne rygepolitikker, så som røgfri skoletid og røgfri arbejdstid, eller i forbindelse med rygeforebyggelsesprojekter, herunder X:IT og rygestoprådgivning. Videreformidling af information om e-cigaretter og loven herom har i den anledning været et sekundært emne:

”Vi har som sådan ikke gået ud med lovgivningen lige med e-cigaretter men vi arbejder jo med det der hedder røgfri skoletid, [...] eller med udgangspunkt i X:IT [...]” (Kommune E)

Kommunernes kontakt med de kommunale institutioner har primært været henvendt til folkeskoleområdet og ungdomsuddannelserne. Trafikkselskaberne har kommunerne derimod ikke forholdt sig til, oftest fordi det ligger uden for kommunens opgaveportefølje

eller informantens kendskab. Ydermere beretter kommunerne, at institutioner eller trafikskaber heller ikke henvender sig til dem i forhold til spørgsmål om e-cigaretter.

For de kommuner, som har retningslinjer for brugen af e-cigaretter, er der en klar forventning til, hvordan institutionerne skal håndtere implementeringen deraf:

”Det er op til den enkelte institution at få det gjort. Det er ikke op til dem at beslutte om de har lyst eller ej. Det er en regel, der skal indføres, og det er den lokale leders pligt at sørge for, at det sker. Det har vi som arbejdsplads hjulpet til med noget understøtning af, hvordan man kan gøre det [...] ”(Kommune D)

Som illustreret i citatet ovenfor er det ifølge kommunerne op til de enkelte institutioner og trafikskaber at implementere og håndhæve retningslinjerne på området. Kommunen ser her deres egen rolle som vejledende og understøttende i processen om implementeringen og håndhævelse.

På trods af, at kommunerne kun kender til loven på et overordnet plan, fortæller flere, at loven har været anvendelig i deres arbejde og deres kontakt med de kommunale institutioner og trafikskaber. Loven har givet kommunerne en retning i forhold til området, hvilket anses som værdifuldt i situationer, hvor institutionerne henvender sig til dem med spørgsmål om e-cigaretter. Endvidere vurderer kommunerne, at loven har været en hjælp i forhold til at sætte rammerne for nogle af de aktører, som kommunen ikke har bemyndigelse over, fx ungdomsuddannelser og trafikskaber, hvilket kommer til udtryk i citatet nedenfor:

”Jeg tænker mere generelt er det rigtig vigtigt i forhold til de områder, der ikke er kommunens egne fx taxaselskaber eller busselskaber som vi hyrer ind, eller for den sags skyld ungdomsuddannelser. Det er ikke noget, som vi har bemyndigelse over, men hvis ikke vi havde rammerne for det, så vil der være mange selskaber, som der ikke overholdt den lovgivning, som vi har i dag og som gerne røg eller dampede på deres e-cigaret, når de hentede børn og unge i busserne eller ikke havde taget det med i røgfri matrikel på ungdomsuddannelserne, hvis ikke vi havde lovgivningen. For os at se, er den rigtig vigtig i forhold til de samarbejdspartnere, vi har i forhold til børn og unge når man gerne vil beskytte dem” (Kommune G)

Kommunerne fortæller imidlertid, at de ikke systematisk kontrollerer, om retningslinjerne for rygning, herunder e-cigaretter, overholdes. Det er oftest tilfældigt at de får vished om, at der er overtrædelser af reglerne, blandt andet gennem kommunale medarbejdere eller sundhedsambassadører ude i institutionerne.

”Det er så lagt ud til den enkelte folkeskole, hvordan man håndhæver det. På den måde er der ikke kontrol, men vores SSP-medarbejdere³ er meget opmærksomme på det, når de kommer ud på skolerne om, hvordan det forholder sig og informerer, hvis de ser noget, der ikke helt er i forhold til vores rammer på området” (Kommune G)

Nogle kommuner har oplevet, at der har manglet en klar procedure for, hvordan de skal håndtere det, når de får vished om, at der sker overtrædelser af loven, herunder til hvilken instans kommunen skal henvende sig:

”[...] vi oplever mange steder, både med e-cigaretter og snus, hvor der er noget, der bliver solgt som ikke er tilladt [...] Hvor skal vi gå hen og siger det? Vi har henvendt os til Sikkerhedsstyrelsen og efterfølgende fået af vide, at det ikke er dem, det er politiet. Og så bliver man i tvivl om det. Det kan jo også være med til at bremse det, hvis der var en mere klar udmelding både på lovgivningen, og hvad man gør, hvis det ikke bliver overholdt [...]” (Kommune E)

Kommunernes manglende involvering i implementering og håndhævelse af loven i de kommunale institutioner og trafikelskaber kan altså være et udtryk for, at deres rolle i forhold til blandt andet håndhævelse ikke har været tydelig.

8 Kommunale institutioner

Denne del af evalueringen omhandler kommunale institutioner, her skoler og daginstitutioner. Der undersøges, om institutionerne har kendskab til loven samt, hvordan de har forholdt sig til den i praksis. Desuden belyses, hvilke forhold der har haft betydning for de kommunale institutioners kendskab til og håndtering af loven.

Informeranter

³ SSP står for Skole, Socialforvaltning og Politi, og er kriminalpræventivt samarbejde mellem de tre aktører.

Informanterne er repræsentanter fra skoler og integrerede institutioner. Størstedelen af de interviewede har en lederstilling enten som daginstitutionsleder, områdeleder eller skoleleder. En enkelt informant er leder af en landsbyordning, dvs. at folkeskole og dagtilbud har fælles ledelse og fælles bestyrelse. To af de interviewede er pædagoger; én i en vuggestueafdeling og én i en børnehaveafdeling.

8.1 Kendskab til lov om e-cigaretter

Kendskabet til loven varierer blandt de medvirkende institutioner. Halvdelen af institutionerne kender til loven, 3 skoler og 2 daginstitutioner. Generelt set er kendskabet imidlertid begrænset til lovens overordnede betydning. Herom udtaler repræsentanten fra institution F:

”Jeg ved godt at der er en lov [...] Jeg har ikke sat mig ind i den” (Institution F)

Information om lov

Størstedelen af institutionerne fortæller, at de har fået information om loven viderefremmet fra kommunen, eksempelvis i en mail eller gennem et MED-udvalg⁴. Samtlige institutioner nævner, at det er den sædvanlige procedure, når der er nye lovtiltag eller andre politiske beslutninger, som institutionerne skal forholde sig til. Flere institutioner er dog usikre på, om det også har været tilfældet for loven:

”[...] Jeg er ikke informeret... nej det ved jeg ikke lige, hvem der skulle... det kan være, der er nogle der engang har gjort det. Det er ikke noget, jeg har gået særligt meget højt op i” (Institution F)

Ovenstående citat illustrerer ligeledes, at lovgivningen på området ikke er noget de i den pågældende institution er optaget af. Dette er en generel udmelding fra daginstitutioner såvel som skoler.

⁴ MED-udvalg står for *medbestemmelse og medindflydelse*, og formålet med MED-udvalg er at fremme samarbejdet mellem ledelsen og medarbejderne på alle niveauer i en kommune. Gennem MED-udvalg kan parterne få medbestemmelse i forhold til arbejds- og personaleforhold, medindflydelse på beslutningsprocesserne og få informationer om arbejdspladsen.

Kommunerne spiller generelt set en væsentlig rolle i forhold til at videreformidle information om lovtiltag til institutionerne. Denne proces fungerer normalt godt, og flere institutioner fortæller, at de er tilfredse med proceduren for indføring af lovtiltag. En institution pointerer:

”Jeg synes faktisk, at den kommune, jeg er ansat i, gør det rigtig godt. De holder os orienteret og er gode til at betone vigtigheden af, at det skal I håndtere, og det skal I gøre inden for en overskuelig fremtid” (Institution E)

Ifølge institutionerne er proceduren dog forskellig fra lov til lov, og hvor grundig information der videreformidles afhænger ofte af, hvilket område den pågældende lov omhandler. En institution fortæller eksempelvis, at da lov om røgfri miljøer i sin tid kom, blev de grundigt informeret om, hvad loven indebar for dem som institution, og de blev klædt godt på til at indføre loven i praksis:

”Der fik vi en meget grundig indføring i, hvad loven gik ud på og håndterede det efter de retningslinjer, vi fik fra forvaltningen på den skole, jeg var på, på det tidspunkt” (Institution A)

Dette står i nogen grad i kontrast til lov om e-cigaretter, hvor der, som nævnt ovenfor, hersker en vis usikkerhed blandt flere institutioner i forhold til, hvorvidt kommunen har videreformidlet information om loven. I forbindelse med dette giver institutionerne generelt udtryk for, at de oplever, at de skal forholde sig til mange informationer fra kommunen:

”[...] vi får så enormt mange spørgeskemaer og informationer osv. og mængden af information er voldsom. Så man skal tænke meget på, hvordan man får sit budskab igennem [...] Der kan sgu smutte noget. Hvis man tror man bare sender en mail til skolens hovedkontor, så bliver den sendt videre til mig, og så kan det være jeg skimmer overskriften, men der skal være noget, der er alarmerende for ikke, at jeg bare swiper den videre” (Institution C)

På den måde kan videreformidlingen af lovtiltaget om e-cigaretter være 'druknet' i mængden af information fra kommunen. Endvidere oplever institution C, at det er betydningsfuldt, hvordan informationen formidles.

8.2 Retningslinjer for lov om e-cigaretter

For samtlige institutioner gælder det, at der ikke er udformet særskilte skriftlige retningslinjer på baggrund af loven. Derimod har størstedelen af institutionerne en rygepolitik, hvor retningslinjer for e-cigaretter mere eller mindre eksplicit er inkluderet. Denne er enten udformet af kommunen eller af ledelsen på institutionen – nogle steder i samarbejde med MED-udvalget.

I de institutioner, hvor retningslinjer om e-cigaretter indgår implicit som en del af den samlede rygepolitik, sidestilles e-cigaretter med almindelige cigaretter, således at de samme regler er gældende for begge præparater, men der foreligger ikke nogle egentlige skriftlige retningslinjer for e-cigaretter. Institution B fortæller:

”Egentlig er det et område [brugen af e-cigaretter], vi ikke bruger farligt mange kræfter på. For at sige det som det er. Der er ikke så meget at diskutere. Rygning er forbudt i forbindelse med alt arbejde med børn” (Institution B)

Som det fremgår, er der en stærk norm om, at al rygning, herunder e-cigaretter, ikke er tilladt på institutioner, hvor børn og unge opholder sig. Det gælder for samtlige interviewede institutioner:

”Det virker som om, der er en konsensus omkring, at cigaretter, e-cigaretter og alt sådan noget skal foregå uden for matriklen og være uden for børnenes synsvinkel også” (Institution I)

Det er dog forskelligt fra institution til institution, hvor restriktive retningslinjerne for rygning generelt er. Nogle institutioner har indført røgfri skoletid og/eller røgfri arbejdstid, og andre har udelukkende indført røgfri matrikel, som lov om røgfri miljøer forlyder.

Udbredelse af retningslinjerne

Udbredelse af retningslinjerne foregår på forskellige niveauer. Institutionerne skelner mellem måden, hvorpå information om retningslinjerne generelt bliver udbredt fra kommunen til dem, samt institutionernes egen udbredelse af retningslinjerne til ansatte, elever og besøgende.

For samtlige institutioner gælder det, at kommunen ikke er involveret i udbredelsen af retningslinjerne til ansatte, elever og besøgende. Det er op til de enkelte institutioner at implementere og videreformidle retningslinjerne til de ansatte på institutionerne og elever på skolerne såvel som andre, der kommer på matriklerne. Institution D udtaler:

” [...] de politiske beslutninger får vi nærmest bare som et direktiv, og så er det vores opgave at sørge for, at det bliver ført ud i praksis [...] Jeg synes, det er rart at nogle af alle de sundhedstiltag bliver taget politisk sådan, at vi ikke skal diskutere det, og at det ikke ender i diskussion blandt personalet eller bestyrelsen. Det er rart, når det bliver politisk besluttet, så er der ikke så meget diskussion” (Institution D)

Således har institutionerne selv ansvaret for at implementere retningslinjerne. Endvidere oplever institutionerne generelt set de politiske direktiver som positive, da det giver dem bemyndigelse til at lave stramninger på diverse områder, eksempelvis på rygeområdet.

Udbredelsen af retningslinjerne til ansatte, elever og besøgende fremgår på forskellige måder i institutionerne. For nogle institutioner indgår retningslinjerne i personalehåndbogen eller ligger på intranettet. Det er gennem disse kanaler, at informationen om retningslinjerne videreformidles til ansatte på institutionerne, og der forventes fra ledelsens side, at de ansatte er bekendte med retningslinjerne. En enkelt institution fortæller, at rygeregulatorerne også er synlige på institutionens matrikel. På denne måde bliver reglerne tydeliggjort over for alle, der færdes på matriklen.

8.3 Procedure for håndhævelse

Samtlige institutioner påpeger, at det er op til dem selv at sørge for, at retningslinjerne overholdes. Ingen af de interviewede institutioner har oplevet, at kommunen har været involveret i håndhævelse i praksis eller har ført tilsyn med, om retningslinjerne overholdes.

Som nævnt tidligere sidestilles e-cigaretter med almindelig tobak. Dette afspejles ligeledes i institutionernes procedure for håndhævelse. Institutionerne beretter, at håndhævelsesproceduren er den samme for e-cigaretter, som for rygning.

Brugen af e-cigaretter opfattes ikke som et udbredt problem på institutionerne, og de fleste fortæller, at de aldrig har oplevet, at der er blevet brugt e-cigaretter på matriklen. Således har det heller aldrig været nødvendigt at håndhæve retningslinjerne:

”Det [e-cigaretter] er faktisk ikke noget, som vi oplever som et problem. Det er ikke en del af kulturen [...] i forhold til personale og elever i den professionelle virkelighed er det ikke noget, der fylder her. Heller ikke til skolearrangementer eller til julefester, [...]. Der er ikke nogen, der går og ryger e-cigaretter indenfor eller på skolens matrikel. Der er ikke forsamlingssteder udenfor, hvor forældrene står og ryger” (Institution B)

Der er forskellige procedurer for håndtering af overtrædelse af retningslinjerne for elever, ansatte og besøgende på institutionerne. For de ansatte, er proceduren oftest fastlagt med udgangspunkt i den kommunale rygepolitik, hvor der er nogle bestemte klare retningslinjer i tilfælde af overtrædelse. Herom fortæller en institution:

”[...] hvis det er personalet, der overtræder, de politikker vi har, så vil man først få en mundtlig påtale, så en skriftlig påtale, og så vil det være en tjenestesamtale og derfra så videre [...] det er sådan en generel procedure, i forhold til de regler, vi har” (Institution H)

Proceduren for håndtering af overtrædelse af retningslinjerne for eleverne er for de fleste skoler udformet af ledelsen selv, og følger ikke en kommunal praksis. To skoler udtaler om håndtering af brugen af e-cigaretter:

”Den tager vi fra gang til gang [...] i forhold til eleverne, tænker jeg, man tager hver episode for sig. Men sanktioneret, det bliver der” (Institution E)

”Det kommer an på i hvilket omfang, det er. Vi kommer ind i en gråzone i forhold til at opdage, at der ligger en e-cigaret i tasken eller på bordet, så vil det typisk være en henvendelse til forældrene for at gøre opmærksom på det. Hvis der er en elev, hvilket vi ikke har haft mig bekendt, der går og ryger i et område på skolen, så vil det være en indkaldelse til samtale med forældrene. Der er en gradbøjning der” (Institution B)

Som ovenstående citater illustrerer, er proceduren ikke fastlagt, men tager udgangspunkt i ledelsens subjektive vurdering og den konkrete situation. Skolerne beretter dog, at i de fleste tilfælde vil forældrene blive involveret.

9 Trafikselskaber

Denne del af evalueringen omhandler trafikselskaber. Der undersøges, om trafikselskaberne har kendskab til loven samt, hvordan de har forholdt sig til den i praksis. Desuden belyses, hvilke forhold, der har haft betydning for trafikselskabernes kendskab til og håndtering af loven.

Informanter

Informanterne er rekrutteret fra tre forskellige trafikselskaber. De udgør en kørselsleder, en chef, og en HR konsulent, hvis primære arbejdsopgaver blandt andet er trafikselskabets politikker og retningslinjer.

9.1 Kendskab til lov om e-cigaretter

Blandt de interviewede trafikselskaber er der ikke kendskab til loven. De har ikke været bekendt med den særskilte lov på området. Som et af de tre trafikselskaber fortæller:

”Helt ærligt, så er det ny viden for mig. Vi er selvfølgelig klar over rygeloven og har forholdt os til den men ikke, at der var en særskilt lov om cigaretter” (Trafikselskab A)

To af trafikselskaberne nævner, at manglende kendskab til loven er et udtryk for, at de ikke har set det som et relevant område for dem at forholde sig til. De har samtidig ikke oplevet episoder, hvor ansatte eller passagerer har brugt e-cigaretter.

Trafikselskaberne beretter desuden, at de ikke har fået information om loven videreført fra andre steder fra, hverken mundtligt eller på skrift. Information om nye lovtiltag, som trafikselskaberne skal forholde sig til, kommer oftest fra deres faglige brancheorganisation, herunder nævnes Danske Busvognmænd og ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport.

9.2 Retningslinjer for lov om e-cigaretter

At trafikselskaberne ikke har kendskab til loven er dog ikke ensbetydende med, at de ikke har forholdt sig til brugen af e-cigaretter og udformet retningslinjer på området. Kun et enkelt trafikselskab har ikke udformet retningslinjer for e-cigaretter. Herom fortæller de:

”Det er klart, at når der kommer nogle ting, der er aktuelle, så laver vi også en retningslinje for det [...] Det er meget lidt aktuelt her, vil jeg sige. Der er jo ikke nogen grund til at lave en retningslinje i firmaet, hvis det ikke er relevant, så kan man lave retningslinjer for alt” (Trafikselskab B)

Trafikselskabet har altså ikke udformet retningslinjer for e-cigaretter, da e-cigaretter ikke har givet anledning til problemer.

De to øvrige selskaber fortæller, at e-cigaretter er skrevet ind i deres rygepolitik. Dette er imidlertid ikke foranlediget af loven, som trafikselskaberne ikke har været bekendt med. Der er uklarhed blandt de to selskaber om baggrunden for, at e-cigaretter er indarbejdet i trafikselskabernes rygepolitik. Det største af de medvirkende trafikselskaber beretter dog, at overvejelserne omkring inklusion af retningslinjer om e-cigaretter i deres overordnede rygepolitik har handlet om image:

”Grunden til at vi har e-cigaretter med i loven er for at udgå, at vores medarbejdere står ude i offentligheden og damper. Det er ikke for at være forebyggende [...] Det er blandt andet ikke tilladt at ryge i det offentlige rum, hvor medarbejdere repræsenterer selskabet. Så der er også noget image i det [...]” (Trafikselskab A)

Selskabets motivation for at udarbejde retningslinjer på området har således ikke været ud fra et sundhedsperspektiv, eller udsprunget af et ønske om at beskytte børn og unge mod andenhåndsåerosol, men synes i højere grad at handle om, trafikselskabets egne interesser.

De to trafikselskaber skelner mellem retningslinjer for ansatte og retningslinjer for passagerer. Generelt er det retningslinjerne for de ansatte, der fylder mest i interviewene og som trafikselskaberne italesætter, når der spørges ind til retningslinjer. Retningslinjerne for passagererne er ikke noget, de har forholdt sig særligt meget til.

Brugen af e-cigaretter anses også her som brug af almindelig tobak, og reglerne der gælder herfor, gælder således også for e-cigaretter.

9.3 Procedure for håndhævelse

Håndhævelse af retningslinjerne hos trafikkselskaberne går dels på medarbejderne, dels på passagererne.

For det store trafikkselskab gælder det, at håndhævelsesproceduren er fastlagt og skrevet ind i rygepolitikken som et selvstændigt punkt. Hvis en medarbejder i trafikkselskabet overtræder reglerne er der derfor en klar procedure for, hvordan dette håndteres, som nedenstående citat viser.

”[...] så har vi nogle punkter, som omhandler overtrædelsen af rygepolitikken, og hvilke konsekvenser det så har [...] Overtrædelse vil der blive indkaldt til samtale, hvis en medarbejder overtræder politikken om rygning. Hvis de gentager handlingen kan det have ansættelsesmæssige konsekvenser for medarbejderen [...] Det er ledelsen, det står i politikken, at det er lederens opgave at gribe ind og håndhæve denne” (Trafikkselskab A)

For de busser, der kører for det store trafikkselskab, er det op til de enkelte medarbejdere selv at håndhæve, hvis der sker en overtrædelse af retningslinjer.

De to mindre trafikkselskaber har ikke en fast procedure for håndhævelse. Det gælder både i forhold til ansatte og passagerer i de to selskaber. Det er op til den enkelte leder eller chauffør at håndhæve, hvis retningslinjerne overtrædes. Oftest håndhæves det blot med en venlig henstilling om, at rygning ikke er tilladt.

De tre trafikkselskaber fortæller dog alle, at de ikke har oplevet problemer med e-cigaretter i transportmidlerne eller på trafikkselskabets matrikel. De oplever generelt, at politikken og retningslinjerne bliver overholdt.

Udbredelse af retningslinjer for e-cigaretter

Proceduren for udbredelsen af retningslinjer for e-cigaretter er ikke ens i de interviewede trafikkselskaber. Medarbejderne i det store trafikkselskab er blevet informeret om retningslinjerne gennem MED-udvalgsmøder. Efterfølgende er retningslinjerne lagt på intranettet og formidlet på et afdelingsmøde. Dette er en fast procedure, der gør sig gældende for alle politikker og retningslinjer i det pågældende selskab.

”[...] i forbindelse med medudvalgsmøder, hvor ledelsen og medarbejderne har repræsentanter. Alt hvad der hedder politikker og retningslinjer bliver taget op og drøftet. Dog er der forskel på, om det er politikker, der har ledelsen råderet, men det bliver offentliggjort på vores mødeudvalg og herefter bliver det lagt ud på vores intranet og også afdelingsmøder” (Trafikselskab A)

For de to mindre trafikselskaber forholder det sig anderledes. Her er reglerne for rygning, herunder e-cigaretter, blevet skrevet ind i personalehåndbogen, og det ene trafikselskab fortæller, at retningslinjerne desuden er formidlet videre til medarbejderne ved MUS-samtalerne. For dette trafikselskab gælder det også, at reglerne er blevet udbredt til udefrakommende ved klistermærker på dørene, som angiver, at rygning, herunder brug af e-cigaretter, ikke er tilladt.

Trafikselskaberne gør således brug af forskellige metoder til udbredelse af viden om de eksisterende retningslinjer.

10 Sammenfatning del 1

10.1 Kommunalt niveau

Stort set samtlige kommuner har kendskab til loven, og de fleste har fået det fra Kræftens Bekæmpelse eller via Sundhedsstyrelsens nyhedsbreve. Der hersker dog en vis usikkerhed blandt informanterne i forhold til, hvor informationen er kommet fra, og om der i det hele taget er blevet videreformidlet noget om loven.

Samtlige af de interviewede informanter sidestiller e-cigaretter med almindelige cigaretter, hvilket kommer til udtryk i deres rygepolitik og praksis. Der er dog variation i forhold til, hvor eksplicit retningslinjerne for e-cigaretter er formuleret.

I følge kommunerne har formidlingen af loven til de kommunale institutioner og trafik-selskaber været begrænset, og i størstedelen af tilfældene er dette foregået i forbindelse med anden arbejdspraksis, eksempelvis i forbindelse med rygeforebyggende projekter ude på skolerne. I forhold til implementering og håndhævelse af loven i de kommunale institutioner og trafik-selskaber opfatter kommunerne deres rolle som vejledende og støttende i processen.

Det står klart, at omdrejningspunktet ikke har været lov om e-cigaretter, og e-cigaretter. Loven er overvejende set meget lidt i fokus i den kommunale hverdagspraksis og i informanternes bevidsthed. Det er andre forhold, der har spillet en større rolle i forhold til, hvorvidt kommunerne har håndteret brugen af e-cigaretter eller loven herom. Først og fremmest er et centralt forhold kommunernes generelle fokus på rygeområdet. Kommuner der er proaktive og har gang i større rygeforebyggende indsatser og visioner for rygning, er i højere grad tilbøjelige til at have håndteret brugen af e-cigaretter, herunder ved eksplicit at formulere og tilføje retningslinjer for disse. Strategiske og politiske forhold har også en væsentlig betydning for håndteringen af e-cigaretter i kommunen. Nogle kommuner beretter om tilfælde, hvor subjektive politiske holdninger har været afgørende for kommunens håndtering i forhold til e-cigaretter. Endeligt nævner flere kommuner, at den manglende viden på området bl.a. om de sundhedsskadelige effekter af brug af e-cigaretter på lang sigt, har vanskeliggjort håndteringen af brugen af dem. Kommunerne udtrykker imidlertid også at netop den manglende viden har medført, at

kommunerne, af et forsigtighedsprincip, anerkender e-cigaretter som værende sundhedsskadelige, og derfor medtager det i deres rygepolitik.

10.2 Kommunale institutioner

Halvdelen af institutionerne har kendskab til loven, men ifølge institutionerne er deres kendskab begrænset. Information om loven er i størstedelen af tilfældene kommet fra kommunen, som generelt spiller en væsentlig rolle i forhold til at formidle viden om politiske beslutninger og lovtiltag. Der hersker dog også her en vis usikkerhed blandt flere institutioner i forhold til, om kommunen har videreformidlet informationen. Dette kan skyldes, at kommunernes information om loven ikke har været tilstrækkelig eller, at loven er 'druknet' i mængden af information fra kommunen.

Størstedelen af institutionerne har en rygepolitik, hvor e-cigaretter er inkluderet. Her er e-cigaretter sidestillet med almindelig tobak. Retningslinjerne er enten udformet eksplicit, eller mere implicit, hvor det er blevet italesat, men ikke skrevet ned.

Samtlige institutioner fortæller, at det er op til dem selv at sørge for, at retningslinjerne overholdes, og ifølge institutionerne har kommunen ikke været involveret i denne praksis. Håndhævelsesproceduren for brugen af e-cigaretter er den samme som er gældende for rygning, dog er proceduren forskellig alt efter om det er en elev, ansat eller en besøgende, der ikke overholder retningslinjerne.

Der fremgår en række forhold, der har betydning for, om de kommunale institutioner har haft kendskab til loven og/eller forholdt sig til den. Der er generelt en stærk norm på de kommunale institutioner i forhold til, at rygning og brugen af e-cigaretter ikke hører hjemme på institutioner, der har med børn at gøre. Denne implicite forståelse af, at e-cigaretter ikke må benyttes på institutionerne kan have betydning for, at flere institutioner ikke har udformet skriftlige retningslinjer for brugen af e-cigaretter.

Samtidig oplever institutionerne ikke, at e-cigaretter er et udtalt problem på institutionerne, og det fylder ikke i deres hverdag. Dette kan være et forhold, der har betydning for, at kendskabet til loven har været af minimal karakter, og at flere institutioner kun i et begrænset omfang har forholdt sig til loven.

10.3 Trafikselskaber

Ingen af de tre involverede trafikselskaber har kendskab til loven, og de har ikke modtaget information herom.

Dog har kendskabet til loven ikke været den væsentligste faktor for, hvorvidt de har forholdt sig til loven eller ej. Andre forhold har her været afgørende, herunder at pleje firmaets egeninteresser i form af image. Samtidig har det haft betydning, at trafikselskaberne ikke har anset e-cigaretter som værende relevant for dem at forholde sig til.

11 Evalueringens del II vedr. de generelle helbredsrisici forbundet med passiv udsættelse for aerosol fra e-cigaretter – med særligt fokus på børn og unge

Udarbejdet af Sundhedsstyrelsen

Nedenfor følger en kort redegørelse for helbredsmæssige risici forbundet med udsættelse for andenhåndsaerosol, med et særligt fokus på børn og unge. Redegørelsen tager udgangspunkt i videnskabelige artikler samt systematiske reviews udarbejdet af Surgeon General, U.S. Department of Health and Human Services, The National Academies of Sciences samt reviews udarbejdet for WHO. Overordnet konkluderer disse, at aerosol fra e-cigaretter indeholder nikotin og talrige potentielt helbredsskadelige stoffer, men konkluderer samtidig, at der er brug for mere forskning på området for yderligere at afdække de menneskelige helbredskonsekvenser, der kan være forbundet med udsættelse for andenhåndsaerosol fra e-cigaretter.

Der foreligger ingen studier, der har undersøgt langtidskonsekvenserne af børns og unges udsættelse for andenhåndsaerosol.

11.1 Skadelige indholdsstoffer og potentielle helbredsrisici

Der foreligger ingen evidens for langtidseffekt af udsættelse for andenhåndsaerosol fra e-cigaretter, da e-cigaretter kun har været på markedet siden 2006⁵.

Fund af potentielt skadelige stoffer i førstehåndsaerosol varierer meget og afhænger af bl.a. e-væskerne (smagsstoffer, nikotinindhold m.m.), mærke og design af e-cigaretten, batteri, forstøver, hvor slidt e-cigaretten er, samt hvordan e-cigaretten bruges. Derfor vil fund af potentielt skadelige stoffer i andenhåndsaerosol også variere meget (2, 3).

Hertil skal det bemærkes, at der er 335 forskellige e-væsker⁶, som er lovligt at markedsføre på det danske marked, dvs. e-væsker, der er korrekt anmeldt hos Sikkerhedsstyrel-

⁵ I 2001 kom den første e-cigaret på det kinesiske marked, mens e-cigaretter kom på det europæiske og amerikanske marked i hhv. 2006 og 2007.

⁶ Tallene for antal let af anmeldte produkter er oplyst af Sikkerhedsstyrelsen den 12. april 2018.

sen⁷. Det er forskellige brands med forskellig nikotinkoncentration og smag mv. Dertil kommer tilsvarende ca. 945 forskellige e-cigaretter eller dele af e-cigaretter, som også er anmeldtepligtige.

Andenhåndsaerosol stammer især fra udåndet førstehåndsaerosol (3). Der er dokumenteret optagelse af nikotin ved udsættelse for andenhåndsaerosol, og derfor må man antage, at andre potentielt skadelige stoffer også optages ved passiv udsættelse (3).

I flere studier er en række indholdsstoffer i andenhåndsaerosol fra e-cigaretter dokumenteret. Nedenfor er oplistet en række af de indholdsstoffer, der går igen i flertallet af e-væsker.

Glycerol og Propylene glycol

Glycerol og propylene glycol er begge stoffer, der er indberettet som tilsætningsstoffer i e-væsker. Begge stoffer er anerkendt som stoffer, der er sikre at indtage oralt, men der er dog ikke evidens for, at stofferne er sikre at inhalere i opvarmet form. Lungerne har en stor overflade, der kan optage stofferne, hvorfor effekten af glycerol og propylene glycol kan variere fra det, man eksempelvis finder ved oral indtagelse af stofferne. Et studie af 100 medarbejdere har vist, at udsættelse for teaterørg (bestående af mineralolie og glycerol) over to år forårsagede akutte øvre luftvejssymptomer og en lavere lungefunktion blandt de medarbejdere, der arbejdede tættest på kilden til teaterørgen (4). Derudover har langvarig eksponering for propylene glycol vist sig at forværre og/eller medfører flere allergiske symptomer hos børn (5).

Nikotin

Størstedelen af brugerne angiver, at de anvender e-cigaretter med nikotin med et indhold, der næsten er det samme som i konventionelle cigaretter (2). Et studie har vist, at ikke-rygere udsat for andenhåndsaerosol absorberer næsten lige så meget nikotin, som hvis de er udsat for passiv rygning fra tobaksrøg (6). Nikotin er svært afhængighedsskabende, og har betydelig biologisk aktivitet, da det bl.a. kan stimulere frigørelsen af vig-

⁷ Jf. kap. 3 i Lov om e-cigaretter.

tige signalstoffer og hormoner i hjernen, samt frigørelsen af stoffet katekolamin⁸ (7), der kan forårsage karkontraktion og stigning i hjertefrekvensen (7). Studier, udført uden for en levende organisme, peger tilmed på, at nikotin kan være kræftfremkaldende (8).

Andre indholdsstoffer

- Metaller som aluminium, kobber, cadmium, nikkel og bly
- Flygtige organiske forbindelser, fx formaldehyd og acetaldehyd, der er kræftfremkaldende (9)
- Partiker (PM₁₀) og ultrafine partikler (PM_{2.5})
- Giftige kemikalier som polycykliske aromatiske hydrocarboner og acrolein.

Flere studier indikerer, at der kan være helbredsrisici forbundet med udsættelse for ovenstående stoffer (3), men der er stor variation i, hvor helbredsskadelige de enkelte stoffer er, samt i mængden af dokumentation for stoffernes negative helbredskonsekvenser, når det inhaleres af mennesker. Endvidere mangler der studier, der tydeligt viser, om der er en potentiel helbredsskade ved de koncentrationer af stofferne, der findes i andenhåndsærosol.

Analyser af den indendørs luftkvalitet i et rum, hvor der har været anvendt e-cigaretter har vist, at koncentrationen af formodede kræftfremkaldende stoffer forøges med 20 pct., og at mængden af aluminium i luften øges, ligesom der kunne konstateres en højere koncentration af ultrafine partikler (10, 11), der anses for at være blandt de mest skadelige typer partikler. Befolkningsundersøgelser har, selv ved lave koncentrationer, demonstreret negative helbredseffekter ved kortvarig og langvarig udsættelse for partikelstoffer og særligt de ultrafine partikler, bl.a. øget risiko for hjertekar- og luftvejssygdomme samt øget dødelighed (12).

11.2 Børn og unges helbredsrisici

Der foreligger ingen studier, der har undersøgt langtidskonsekvenserne af børn og unges udsættelse for andenhåndsærosol (11).

⁸ Som fx adrenalin, noradrenalin og dopamin

Størstedelen⁹ af studier uden interessekonflikt konkluderer dog, at passiv udsættelse for aerosol fra e-cigaretter potentielt kan udgøre en helbredsrisiko for de omkringstående personer (13).

Eksperimenter udført på forsøgspersoner har vist, at udsættelse for andenhåndsaerosol kan resultere i akut øget luftvejsmodstand¹⁰ (14, 15). Som nævnt ovenfor er det fundet, at ikke-rygere, der blev eksponeret for andenhåndsaerosol fra e-cigaretter absorberede samme mængde nikotin som ved eksponering af røg fra konventionelle cigaretter (6, 11). Desuden har man fundet høj koncentration af kotinin¹¹ både hos forsøgspersoner udsat for andenhåndsaerosol og forsøgspersoner udsat for røg fra konventionelle cigaretter (5).

Nyfødte trækker vejret 40-60 gange i minuttet, étårige børn 30 gange i minuttet, mens voksne trækker vejret 15 gange i minuttet. Derfor er der risiko for, at børn optager flere doser af aerosolen fra luften, der omgiver dem end voksne gør (16). Det er tilmed velkendt, at nikotin absorberes gennem huden (17). Et mindre studie med seks ikke-rygere har påvist, at personer, der bærer tøj udsat for nikotinpartikler, optager mere nikotin end ved inhalering (18). Da børn er mere sensitive overfor de omtalte stoffer i aerosolen fra e-cigaretter, herunder nikotin, vil udsættelse for andenhåndsaerosolen derfor udgøre en potentiel større helbredsrisiko for børn end for voksne (16).

I en rapport fra U.S. Department of Health and Human Services konkluderes det, at nikotin kan have skadelige langtidskonsekvenser for hjernens udvikling hos børn og unge (19). Rapporten finder ligeledes, at børn- og unge er særligt sensitive overfor nikotin i forhold til hjernens og lungernes udvikling samt risikoen for at blive afhængig (19).

I et dyreforsøg blev to grupper af museunger i deres 10 første dage i livet udsat for aerosol fra e-cigaretter hhv. med og uden nikotin (en kontrolgruppe blev udsat for al-

⁹ I artiklen, A systematic review of the health risks from passive exposure to electronic cigarette vapour, er der lavet review af 16 studier, hvoraf 4 konkluderede, at der ikke er helbredsrisiko forbundet med udsættelse for andenhåndsaerosol.

¹⁰ En obstruktiv lungelidelse er en lungelidelse, der er præget af øget luftvejsmodstand idet luftpassagen er hindret pga. forsnævring af bronkier. Eksempler er kronisk bronkitis, KOL og astma.

¹¹ Nedbrydningsprodukt af nikotin

mindelig luft i rummet) i 20 minutter 1-2 gange om dagen (13). Efter 10 dage viste målingerne, at museunger udsat for aerosol fra e-cigaretter med og uden nikotin vejede signifikant mindre, end museunger udsat for almindelig luft. Museunger udsat for aerosol fra e-cigaretter indeholdende nikotin viste tilmed en forringet lungeudvikling samt forhøjede plasma- og kotinin niveauer. Det er dog uvist, om virkningen er overførbart til mennesker.

12 Nationale anbefalinger

Der mangler fortsat studier, der viser langtidseffekten på helbredet af udsættelse for andenhåndsaerosol, særligt hos børn og unge. Baseret på de nuværende uafhængige studier, der indikerer, at det ikke er uden risici at blive udsat for andenhåndsaerosol, er det Sundhedsstyrelsens vurdering, at der ud fra et forsigtigheds princip under særligt hensyn til børn og unges sundhed, ikke bør anvendes e-cigaretter i nærheden af børn og unge. Indeværende gennemgang giver dermed ikke Sundhedsstyrelsen anledning til at ændre de nationale anbefalinger vedr. brugen af e-cigaretter, der angiver, at ingen børn og unge bør udsættes for andenhåndsaerosol fra e-cigaretter, hverken udendørs eller indendørs, samt at der ikke bør anvendes e-cigaretter i rum, hvor børn og unge opholder sig eller kommer til at opholde sig. Ydermere er det Sundhedsstyrelsens anbefaling, at man ikke anvender e-cigaretter under sin graviditet eller mens man ammer.

13 Referenceliste

1. Corbin, J. & Strauss, M., 1990. Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative Sociology*, 13(1), pp.3–21..
2. Pisinger & Døssing, 2014. A systematic review of health effects of electronic cigarettes. *Preventive Medicine*, 69, pp.248–260.
3. Fernández E., Fu M., Martínez-Sánchez J. M., 2016. Exposure to aerosols from smoking-proxy electronic systems: a systematic review. Tobacco Control Unit, WHO Collaborating Centre for Tobacco Control.
4. Varughese, S. et al., 2005. Effects of theatrical smokes and fogs on respiratory health in the entertainment industry. *American Journal of Industrial Medicine*, 47(5), pp.411–418.
5. Choi, H. et al., 2010. Common Household Chemicals and the Allergy Risks in Pre-School Age Children. *PLoS ONE*, 5(10), p.e13423.
6. Ballbè et al., 2014. Cigarettes vs. e-cigarettes: Passive exposure at home measured by means of airborne marker and biomarkers. *Environmental Research*, 135, pp.76–80.
7. Hanna, S.T., 2006. Nicotine Effect on Cardiovascular System and Ion Channels. *Journal of Cardiovascular Pharmacology*, 47(3), pp.348–358.
8. Catassi et al., 2008. Multiple roles of nicotine on cell proliferation and inhibition of apoptosis: Implications on lung carcinogenesis. *Mutation Research-Reviews in Mutation Research*, 659(3), pp.221–231.
9. Jensen et al., 2015. Hidden Formaldehyde in E-Cigarette Aerosols. *The New England Journal of Medicine*, 372(4), pp.392–394.
10. Schober et al., 2014. Use of electronic cigarettes (e-cigarettes) impairs indoor air quality and increases FeNO levels of e-cigarette consumers. *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, 217(6), pp.628–637.
11. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2018. Public health consequences of e-cigarettes. Washington, DC: The National Academies Press. doi: <https://doi.org/10.17226/24952>
12. Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab: Partikelforurening: (<http://envs.au.dk/videnudveksling/luft/stoffer/partikelforurening/>)
13. Hess, I.M., Lachireddy, K. & Capon, A., 2016. A systematic review of the health risks from passive exposure to electronic cigarette vapour. *Public health research & practice*, 26(2).
14. Chorti et al., 2012. Effects of active and passive electronic and tobacco cigarette smoking on lung function. *Toxicology Letters*, 211, p.S64.
15. Flouris, A.D. et al., 2013. Acute impact of active and passive electronic cigarette smoking on serum cotinine and lung function. *Inhalation Toxicology*, 25(2), pp.91–101.
16. Matt, G. et al., 2004. Households contaminated by environmental tobacco smoke: sources of infant exposures. *Tobacco Control*, 13(1), pp.29–37.

17. Zorin, S., Kuylenstierna, F. & Thulin, H., 1999. In vitro test of nicotine's permeability through human skin. Risk evaluation and safety aspects. *Annals of Occupational Hygiene*, 43(6), pp.405–413.
18. Bekö, Gabriel. A “Skinful” of Secrets: Dermal Uptake of Phthalates and Nicotine Directly from Air and Clothing.
19. U.S. Department of Health and Human Services, 2016. E-Cigarette Use Among Youth and Young Adults. A Report of the Surgeon General. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health.