

Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Humanistiska nämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Revisionsrapport: Granskning av kommunens drogförebyggande arbete

Revisorerna har uppdragit till KPMG att genomföra en granskning av Granskning av kommunens drogförebyggande arbete.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen, socialnämnden och humanistiska nämnden lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 15 september 2016.

Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

För Ånge kommuns revisorer

Roger Sundin
Ordförande

Alf Hallén
Vice ordförande



Ånge kommun

Granskning av kommunens
drogförebyggande arbete
Revisionsrapport

Advisory
KPMG AB
17 maj 2016
Antal sidor: 16

Rapport Drogförebyggande arbete.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	5
9.	Strategiska mål och styrande dokument	5
10.	Kartläggning och analys av nuläget	7
11.	Styrning och former för samarbete	12

1. Sammanfattning

Vi har av Ånge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens drogförebyggande arbete, riktat mot ungdomar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens samlade drogförebyggande insatser är kartlagda, om det sker någon uppföljning och analys av det resultat som insatserna leder till samt om det sker någon systematisk omprövning av insatser utifrån förekommande uppföljning och analys.

Kommunfullmäktige antog 2001 ett alkohol- och narkotikapolitiskt handlingsprogram. Kommunstyrelsen har därefter antagit en ANDT¹-strategi och tecknat ett samverkansavtal med länsstyrelsen för att utveckla det drogförebyggande arbetet. Målet är att det drogförebyggande arbetet ska vara en integrerad del av ordinarie verksamhet med en effektiv samverkan mellan alla aktörer, både inom och utom den kommunala organisationen. Vi noterar att de intervjuade lyfter fram drogsamordnarens betydelse, genom vilken samtliga aktörer får en gemensam bild av nuläget och möjlighet att synkronisera insatserna.

Den antagna ANDT-strategin är den samma som regeringens nationella strategi², vilken har uppdaterats sen kommunens alkohol- och narkotikapolitiska program fastställdes. Vi noterar att målen endast delvis sammanfaller med det kommunala alkohol- och narkotikapolitiska programmet, samt att strategierna behöver brytas ner på en mer lokal nivå för att vara till stöd i utvecklingsarbetet.

Vi noterar också att i flera intervjuer framkom det att det inte avsatts tid för uppföljning och utvärdering av insatser. För att kunna göra en fullvärdig analys måste ledningen fastställa vilka mått som är intressanta så att det samtliga aktörer kan dokumentera löpande t ex nedlagd arbetstid och besöksenkäter.

Vi anser att då styrgruppen för det drogförebyggande arbetet inte består av chefer finns det risk att chefsledet inte löpande tar del av den samlade informationen och att styrningen blir svagare då styrgruppen vid behov inte kan omfördela resurser. Vi anser också att det medför en risk att arbetet inte integreras i den ordinarie verksamheten.

Detsamma gäller det Brottsförebyggande rådet som idag består av kommunstyrelsens arbetsutskott. Vi bedömer att det finnas möjligheter att effektivisera arbetet genom att ändra strukturen så att kommunstyrelsens arbetsutskott får fortlöpande information och beslutar i övergripande policyfrågor men att det tillsätts ett BRÅ bestående av verksamhetschefer med mandat att besluta om omfördelning av resurser.

Det framkom i intervjuerna att en hög personalomsättning orsakar försämrat samarbete. Som exempel nämns personalomsättningen bland socialsekreterare men även vid chefs- och

¹ Förkortning för alkohol, narkotika, doping och tobak

² <https://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/projektwebbar/andtuppfoljning/malbild-andt-strategin-2016-2020.pdf>

rektorsbyten tar det tid att få gehör för behovet av att vidmakthålla samarbetet med övriga aktörer. Vi bedömer att viljan till samarbete är personbundet och att det inte finns några fastställda principer för vilka arbetssätt som ska användas i Ånge kommun eller några rutiner för samarbetet.

Vår övergripande bedömning är att det drogförebyggande arbetet är samordnat men att uppföljning och analys bör prioriteras för att effektivisera insatserna. Vi bedömer att styrningen bör förändras så att arbetet integreras tydligare i det ordinarie arbetet.

Vi rekommenderar:

- kommunstyrelsen att uppdatera det kommunala alkohol- och narkotikapolitiska programmet och synkroniseras med den nationella ANDT-strategins mål och insatsområden, se avsnitt 9.
- humanistiska nämnden att den uppdaterade drogpolicyn även omfattar högstadieskolorna, se avsnitt 9.
- berörda nämnder och styrelse att utveckla det drogförebyggande arbetet med att systematiskt kartlägga och analysera trender och fenomen, identifiera samtliga resurser och tydliggöra förväntningarna genom att fastställa mål som löpande följs upp, se avsnitt 10.
- kommunstyrelsen att använda den projektmodell som fastställts, både för samordning och utveckling av det drogförebyggande arbetet och för BRÅ, se avsnitt 11.
- kommunstyrelsen att fastställa principer för samverkan mellan kommunala enheter, för att minska risken för avbrott vid personalbyte, se avsnitt 11.
- kommunstyrelsen att informera samtliga anställda att det råder rökförbud på ytor utomhus som finns i anslutning till barn- och ungdomsverksamhet. Lagkravet bör också förtydligas i reglerna för rökfri arbetstid, se avsnitt 10.

2. Bakgrund

Vi har av Ånge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens drogförebyggande arbete, riktat mot ungdomar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Det drogförebyggande arbetet mot ungdomar sker normalt inom flera av nämndernas verksamhetsområden. Inom humanistiska nämndens verksamhet kan det gälla undervisningen, elevhälsan, fritidsgårdar och annan fritidsverksamhet, inom socialnämndens verksamhet kan det vara flera verksamheter inom individ- och familjeomsorgen som gör insatser.

De insatser som sker inom ramen för det drogförebyggande arbetet kan gälla samtliga ungdomar, ungdomar i bedömda riskgrupper och ungdomar som är föremål för individuell insats. De olika verksamheterna kan bedriva flera insatser, riktade mot alla ungdomar, riskgrupper eller individuella insatser. Socialstyrelsen förespråkar ett evidensbaserat synsätt i framför allt valet av individuell insats, men angreppssättet går att använda inom hela det drogförebyggande arbetet.

Ånge kommuns revisorer bedömer att det finns stor *risk* att insatser görs utan att det påverkar ungdomars tobak-, alkohol- och narkotikavanor i den omfattning som förväntas. Revisorerna bedömer att det är av hög *väsentlighet* att ungdomar växer upp utan att utveckla ett riskbeteende vad det gäller användandet av alkohol och andra droger.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens samlade drogförebyggande insatser är kartlagda, om det sker någon uppföljning och analys av det resultat som insatserna leder till samt om det sker någon systematisk omprövning av insatser utifrån förekommande uppföljning och analys.

Vi har därför granskat

- om Ånge kommun fastställt övergripande strategiska mål och hur de i så fall följs upp
- om kommunen identifierat och kartlagt de drogförebyggande insatserna som görs i kommunens regi på ett systematiskt och sammanhållet sätt
- om det sker en löpande uppföljning och analys av insatser och resultat samt återkommande omprövning av insatser utifrån uppföljning och analys

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat de insatser som riktas mot ungdomar. Granskningen gäller insatser och uppföljning som gjorts under 2016.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- Socialtjänstlagen, Lagen om vård av unga (LVU), Skollagen m fl
- Socialstyrelsen och Skolverkets föreskrifter och vägledning
- Fastställda mål och riktlinjer i fullmäktige, styrelse och nämnder

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- ❖ Dokumentstudie av relevanta dokument så som:
 - Alkohol- och drogpolitiskt program för Ånge kommun, kommunfullmäktige, 2001-12-17
 - Riktlinjer för alkoholserving och detaljhandel (öl klass II) enligt alkohollagen (2010:1622) samt försäljning av tobaksvaror och nikotinläkemedel, kommunfullmäktige, 2014-02-24
 - Samarbetsavtal 2015 för utvecklande av ett strukturerat förebyggande arbete mot alkohol, narkotika, doping och tobak i Ånge kommun, Länsstyrelsen, 2015-03-12
 - ANDT-strategi 2016-2020, Kommunstyrelsens arbetsutskott,
 - Handlingsplan ANDT 2016-2017, Kommunstyrelsens arbetsutskott, 2015-11-24
 - Handlingsplan – drogpolicy för Bobergsgymnasiet, Bobergsgymnasiet, 2015-09-01
 - Elevkontrakt med exempelvis godkännande från eleven att skolan kan kräva drogtest, Bobergsgymnasiet,
 - Regler för en rökfri arbetstid, kommunstyrelsen, 2008-01-01
 - Regler för drogtest vid nyanställning, kommunstyrelsen, 2014-01-01
 - Verksamhetsbeskrivning, Fält- och stödteamets öppenvårdsverksamhet,
- ❖ Intervjuer med berörda tjänstemän

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Helene Ersson, kommunal revisor, under ledning av Lena Forssell, certifierad kommunal revisor.

Rapporten är sakgranskad av IFO-chef Rebecka Lindberg, skolsköterska Yvonne Järnberg, fritidsgårdssamordnare Lotta Backlund, kurator Jenny Sellén och fältassistent Peter Nyhlin. Drogssamordnare Åsa Bjöörn och alkoholhandläggare Leif Jonsson har fått rapporten för saklighetsgranskning, men har haft möjlighet att lämna några synpunkter.

9. Strategiska mål och styrande dokument

En av framgångsfaktorerna för ett framgångsrikt drogförebyggande arbete är långsiktighet och kontinuitet.

Alkohol- och narkotikapolitiskt handlingsprogram

Kommunens alkohol- och narkotikapolitiskt handlingsprogram fastställdes 2001-12-17 och omfattar bland annat mål för att minska alkohol- och narkotikaanvändandet:

- Att verkar för att antalet drogfria miljöer för ungdomar i kommunen ökar.
- Ungdomsgårdarnas ställning skall stärkas och utvecklas.
- Fler ungdomar skall delta i beslutsprocesserna vad gäller fritidsaktiviteter.
- Genom fältarbete, information och utbildning aktivt motverka användning av droger och alkohol.
- Utveckla undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT). ANT-undervisningen ska ge faktakunskaper men också hjälpa eleven att ta ställning till droger.
- Eleverna ska aktivt övas i att ha egna värderingar och våga ta ställning. Verka för ökad medvetenhet hos föräldrarna om alkoholens skadeverkningar.

Programmet omfattar även principer för tillståndshantering i samband med serveringstillstånd, där det fastläggs att restriktivitet ska gälla för de utskänkingsställen som riktar sig till ungdomsgrupper. Dessutom fastställs att den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador ska tillämpas, att ansvaret ska tydliggöras och att samordningen förstärkas med en tydlig politisk ledning.

Det alkohol- och narkotikapolitiska programmet följs inte upp utan har ersatts av en ANDT-strategi.

ANDT-strategi 2016-2020

Kommunstyrelsens arbetsutskott har fastställt en ANDT-strategi med följande mål:

- Tillgång till alkohol, narkotika, dopningsmedel och tobak ska minska.
- Antalet barn och unga som börjar använda narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol ska successivt minska.
- Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som utvecklar skadligt bruk, missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska successivt minska.
- Kvinnor och män samt flickor och pojkar med missbruk eller beroende ska utifrån sina förutsättningar och behov ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet.
- Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som dör och skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska minska.
- En folkhälsobaserad syn på ANDT inom EU och internationellt.

För att varje mål ska uppnås finns det definierat mellan två och sju insatsområden. Som exempel kan nämnas att utveckla samverkan mellan ANDT-förebyggande och brottsförebyggande arbete, effektivt arbete mot langning av alkohol och tobak och strategiskt och långsiktigt arbete för att motverka narkotikarelaterad dödlighet bland kvinnor och män samt flickor och pojkar.

Denna strategi har konkretiserats i en handlingsplan för ANDT 2016-2017, fastställd av kommunstyrelsens arbetsutskott 2015-11-24. Handlingsplanen är en del av det samverkansavtal som har slutits med länsstyrelsen i Västernorrlands län, se avsnitt 11.

Handlingsplanen följs upp årligen.

Regler för föreningsbidrag

Kommunfullmäktige beslutade 2013-05-06 som svar på en motion angående åtgärder för att förhindra att barn i föreningslivet utsätts för övergrepp att kommunen bland annat tar initiativ till en utbildningsinsats gentemot föreningslivet. För att kommunala bidrag ska beviljas ska föreningarna ta del av utbildningen.

För samtliga som söker föreningsbidrag för barn- och ungdomsverksamhet ställs kravet att företrädare för föreningen ska gå utbildningen *Trygga ungdomsmiljöer*. Tre utbildningskvällar och eget arbete ska utmynna i en handlingsplan för trygga ungdomsmiljöer, som sedan skickas in till kommunen. Vid nästa ansökningstillfälle ska föreningen visa att de har uppdaterat planen och arbetat med den.

Kommunfullmäktige beslutade 2015-05-04 som svar på en motion angående utbildningsinsats i drogproblematik att för att få föreningsstöd ska föreningarna under hösten 2015 och våren 2016, arbeta in ANDT-frågor i respektive handlingsplan för tryggare ungdomsmiljöer.

Drogpolicy för gymnasieskolan

Drogpolicyn för gymnasieskolan har företrädare för gymnasieskolan utvecklat tillsammans med socialtjänsten och polisen. Policyn är på väg att uppdateras, och i intervjuerna framkom ett önskemål om att den även borde omfatta högstadieskolorna i kommunen. Som motiv anges att det underlättar för eleverna att det är samma regler och rutiner som gäller genom hela skolsystemet. Det finns inget lagligt stöd för obligatoriskt drogtest men eleverna ger sitt godkännande via undertecknandet av elevkontraktet. I intervjuerna framkom att det var ytterst ovanligt att en elev inte skriver på kontraktet.

Kommentarer

Den antagna ANDT-strategin är den samma som regeringens nationella strategi³, vilken har uppdaterats sen kommunens alkohol- och narkotikapolitiska program fastställdes. Vi noterar att målen endast delvis sammanfaller med det kommunala alkohol- och narkotikapolitiska programmet, samt att strategierna behöver brytas ner på en mer lokal nivå för att vara till stöd i utvecklingsarbetet.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att uppdatera det kommunala alkohol- och narkotikapolitiska programmet och synkroniseras med den nationella ANDT-strategins mål och insatsområden.

Vi rekommenderar humanistiska nämnden att den uppdaterade drogpolicyn även omfattar högstadieskolorna.

10. Kartläggning och analys av nuläget

Öckerömetoden - drogvaneundersökning

Ånge kommun genomför årligen en egen drogvaneundersökning, med stöd av en metod utarbetad i Öckerö kommun. Metoden används av dryga tioalet kommuner och Lunds universitet har för närvarande uppdraget att vetenskapligt pröva metoden.

Öckerömetoden bygger på att årliga drogvaneundersökningar görs för att på det sättet ge en samlad bild för de vuxna i samhället av läget vad det gäller alkohol-, tobaks- och narkotikaanvändningen bland ungdomar⁴. Resultatet av undersökningen ska rapporteras och diskuteras för att skapa medvetenhet hos vuxna. Informationen kan spridas på många sätt, både genom föräldramöten, öppna möten, nyhetsbrev och information på kommunens hemsida. Ånge kommun har valt att informera via föräldramöten och på kommunens hemsida. Diskussion förs i

³ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/projektwebbar/andtuppfoljning/malbild-andt-strategin-2016-2020.pdf>

⁴ www.ockero.se

förebyggandegruppen om att testa fler sätt att nå föräldrarna och som exempel nämns att anordna en föräldramässa eller att liksom Timrå och Örnsköldsviks kommuner bjuda in föräldrarna till "after work" med soppa och tid för samtal om ungdomssituationen i Ånge.

I intervjuerna framkom att denna drogvaneundersökning har mötts av ett stort igenkännande när resultatet presenterats och medvetenheten har ökat bland annat om förekomsten av alkohol i trafiken bland unga. Undersökningen visar också att ungdomarna får tillgång till alkohol via äldre syskon eller bekanta som köper ut, samt att en större andel flickor visar sig ta alkohol hemma utan lov.

LUPP – lokal uppföljning av ungdomspolitiken

Ånge kommun genomförde under år 2015 ungdomsenkäten LUPP som skickas till elever i årskurs 7 och gymnasiet årskurs 2. Undersökningen har gjorts tidigare en gång, år 2009. Enkäten har utarbetats av den tidigare Ungdomsstyrelsen och administreras numera av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Syftet är att skaffa kunskap om unga, underlätta samarbete mellan förvaltningar och verksamheter samt skaffa underlag i beslutsprocessen som rör unga⁵.

Resultatet av 2015 års enkät håller på att analyseras. I det arbetet deltar representanter från socialtjänsten och humanistiska kontoret. Det sker även en länsövergripande analys. Rapporten beräknas vara klar 20 maj 2016 och kommer att redovisas vid humanistiska nämndens sammanträde i juni, dit även socialchefen och IFO-chefen är inbjuden. Under hösten kommer rapporten även att presenteras för kommunfullmäktige.

Det finns också planer att utveckla en ambassadörsdemokratiutbildning för de som får sommarjobb i Ånge kommun. En dag ska handla om resultatet av LUPP och drogvaneundersökningen, se ovan, och där ungdomarna ges möjlighet att analysera resultatet och ger förslag på åtgärder för att förbättra bristerna.

Elevhälsans analys och förebyggande insatser i skolan

Inom skolan ingår det drogförebyggande arbetet i det värdegrundsarbete som ingår i skolans systematiska kvalitetsarbete, där det görs löpande analyser som omsätts i handlingsplaner inför kommande läsår. Som stöd används Skolverkets metod BRUK (Bedömning, Reflektion, Utveckling och Kvalitet) vilket är ett självskattningsverktyg för att ge insikt om den egna skolans måluppfyllelse och kvalitet i förhållande till de nationella styrdokument⁶. I detta arbete ingår elevhälsoteamet, och i intervjuerna framkom att det innebär att deras kunskap om elevernas hälsa får betydelse även i skolans strategiska arbete. De intervjuade betonar att skolan fokuserar på sitt lärandeuppdrag utifrån vetenskapen att framgångsrik skolgång minskar framtida droganvändande.

Samtliga elever på gymnasiet bjuds till individuellt hälsosamtal i årskurs 1. Samtalet omfattar bland annat frågor om användning av alkohol, narkotika, doping och tobak. De allra flesta eleverna kommer, men de intervjuade bedömer att ungefär 5 procent uteblir. Det kan vara elever som har ett riskbeteende t ex över- eller undervikt eller droganvändning.

⁵ <http://www.muuf.se/ungdomsenkaten-lupp>

⁶ Bruk.skolverket.se

Någon strukturerad analys av hälsosamtalen görs inte. Däremot görs en genomgång av elevernas hälsostatus vid de elevkonferenser som anordnas fyra gånger per läsår. Elever får möjligheten att delta i elevhälsomöten vilket kan omfatta mellan 5 och 20 elever. Eleverna har också möjlighet till individuellt stöd och coaching i t ex friskvård, träning, matvanor eller drogavvänjning. På grund av svårigheten att rekrytera saknas det psykologstöd och de skolläkarinsatser som vore önskvärt.

I arbetet ingår även att ta del av CAN⁷:s drogvaneundersökning som genomförs bland elever i årskurs 9 och gymnasiet årskurs 2, och där det finns en obruten tidsserie tillbaka till år 1971 (från år 2004 för gymnasiet årskurs 2). Det innebär att det går att både analysera utvecklingen över tid i Ånge kommun, samt göra nationella eller regionala jämförelser. I intervjuerna framkom dock att undersökningen har en dålig svarsfrekvens lokalt. Orsaken bedöms vara att den inte distribueras från rektor eller lärare till eleverna för besvarande. Det tar också lång tid, upp till ett halvår från att svaren lämnas till att resultatet av undersökningen presenteras.

Enligt tobakslagen är rökning förbjuden i alla lokaler som är avsedda för barn- och ungdomsverksamhet. Likaså är rökning förbjuden på skolgårdar och liknande ytor utomhus i anslutning till barn- och ungdomsverksamheter, till exempel på förskolors innergårdar och utanför fritidsgårdar. Rökförbudet inomhus och på skolgården eller motsvarande gäller dagtid som kvällstid enligt den svenska tobakslagen, och ansvaret för att lagen följs ligger hos den som är ansvarig för enheten, till exempel rektor/skolledare. Tillsynsansvaret ligger hos den kommunala tillsynsenheten och i Ånge kommun är det bygg- och miljönämnden som granskar det egenkontrollprogram som respektive skolenhet har utarbetat.

För att minska rökningen bland unga har Ånge kommun använt metoden Tobaksfri Duo, en vetenskapligt utvärderad metod som utvecklades av Västerbottens läns landsting på nittioalet. Metoden går ut på att en tobaksfri vuxen (över 18 år) bildar duo med en elev. Ett avtal tecknas om tobaksfrihet som gäller från den dag det skrivs till och med skolavslutningen i årskurs 9.

Analys utifrån tillsyn av alkoholserving

Kommunen ansvarar för tillstånd och tillsyn av alkoholserving. Alkohollagen⁸ är en skyddslagstiftning, där sociala hänsyn alltid ska prioriteras framför näringspolitiska, vilket bland annat ska beaktas vad det gäller serveringstidernas inverkan på våld i offentliga miljöer samt på folkhälsan. Enligt alkohollagen som gäller från 1 januari 2011 är kommunen skyldig att fastställa riktlinjer för alkoholserving inom den egna kommunen. I kommunens riktlinjer framgår att återhållsamhet bör gälla vid ansökningar om serveringstillstånd i samband med idrottsevenemang eller evenemang som riktar sig främst till ungdomar. Detsamma gäller vid ansökan om tillfälliga tillstånd till allmänheten och slutna sällskap.

För att minska alkoholrelaterat våld och skador i restaurangmiljö arbetar Ånge kommun utifrån en evidensbaserad metod som utvecklades i Stockholm för snart 20 år sedan. Metoden omfattar kartläggning av alkoholrelaterat våld, utbildning av både tillståndshavare, serveringsansvarig, organisationens styrelse och all serveringspersonal i ansvarsfull alkoholserving, ge stöd till restaurangerna i framtagande av egenkontrollprogram samt samordna tillsynen med övriga t ex

⁷ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, www.can.se

⁸ Alkohollag (2010:1622)

polisen. Målet är att det inte ska serveras alkohol till berusade personer eller till minderåriga. Samma mål gäller vid försäljning av öl klass II i detaljhandeln.

Riktlinjerna omfattar även detaljhandelns försäljning av tobak och nikotinläkemedel, där kommunens bygg- och miljönämnd är tillsynsmyndighet. Sedan den 1 juli 2002 gäller skärpta regler för försäljning av tobaksprodukter. Den som ämnar bedriva försäljning av tobaksvaror ska anmäla detta till den kommun där försäljning kommer att ske senast den dag som verksamheten påbörjas. Sedan 1997 gäller 18-års gräns för att få köpa tobaksprodukter, vilket gör att den som säljer är skyldig att via legitimationskontroll förvissa sig om köparens ålder. Säljaren skall också bedriva egentillsyn efter ett egentillsynsprogram.

I intervjun med kommunens alkoholhandläggare framkom att det upplevs vara en bra efterlevnad och respekt för reglerna. I Ånge kommun är det en relativt stabil restaurangnäring med låg personalomsättning. Samarbetet med polisen har förbättrats och det planeras för fler samordnade tillsyningsuppdrag än vad som skett tidigare.

De tillfälliga serveringstillstånd som utfärdas till arrangemang riktade till ungdomar är det traditionella Träslaget, Hemvändardagen, Ljungarocken och End of summer meet. Alkoholhandläggaren upplever sig få bra stöd av riktlinjerna för tillståndshanteringen. Vid tillsyn av arrangemangen upplever han att Ånges ungdomar sköter sig och att de problem som uppstår ofta går att koppla till vuxna besökare, samt att det ofta sker utanför det område som serveringstillståndet omfattar. Handläggaren upplever inte heller att det finns någon politisk påtryckning för att öka de näringspolitiska aspekterna vid tillståndsgivning.

Alkoholhandläggaren ingår i kommunens förebyggandegrupp och i intervjun framkom att medverkan i gruppen har bidragit positivt till arbetet, då det har underlättat både kunskapsspridningen och informationsinhämtning. Gruppen har även medfört att samarbetet har utvecklats mellan olika professioner inom kommunen och med andra organisationer.

Socialtjänstens fält- och stödverksamhets analys och förebyggande insatser

Fält- och stödteamet består av två fältassistenter och två behandlare. Fältassistenterna ansvarar i huvudsak för det främjande arbetet som når hela befolkningen och som exempel kan nämnas uppsökande verksamhet i ungdomsmiljöer så som skolor och fritidsgårdar, föräldrasamverkan och annan gruppverksamhet. De delar ansvaret för det förebyggande arbetet som riktas mot riskgrupper, med behandlarna. Som exempel på det förebyggande arbetet kan nämnas föräldragrupper enligt ABC-materialet, stöd och hjälp i samband med våld i nära relationer⁹ och förebyggande stöd i familjer.

I intervjuerna framkom att fältassistenterna tidigare har haft begränsade möjligheter att utöva det främjande och förebyggande arbetet då personalbrist har medfört att behandlande insatser har fått prioriteras. Sedan en tid tillbaka är samtliga tjänster tillsatta och fältassistenterna har mer resurser att möta ungdomar både i högstadie- och gymnasieåldern. Samarbetet med skolornas rektorer har utvecklats under de senaste åren och beskrivs fungera mycket bra numera. Fältassistenterna upplever att det handledningsstöd som ges inom socialtjänsten även kan vara ett stöd för lärare att utveckla sin förmåga att ta de svåra samtalen med eleverna, t ex det som rör livsstil och normer.

⁹ ATV-samtal = Alternativ till våld och Trappan, se <http://www.ange.se/ange/3902.html>

Inom socialtjänsten är löpande handledning en etablerad metod för att utveckla professionen, men det är inte lika vedertaget inom den pedagogiska verksamheten.

Verksamhetsmålen för fält- och stödteamet är detsamma som för hela IFO:s verksamhet dvs minska utanförskap bland ungdomar. Teamet deltar i de årliga IFO-dagarna och utarbetar en egen handlingsplan, som sedan följs upp vid teamdagen. Det ligger ett stort ansvar på teamet att hitta de arenor där förebyggande arbete blir mest verkningsbart och ger resultat.

Fritidsgårdarnas analys och förebyggande insatser

Det finns fritidsgårdar i Ånge och i Fränsta. De har öppet måndag, onsdag, fredag och lördag på kvällarna. För närvarande är det mellan 25 och 30 ungdomar som regelbundet besöker fritidsgården i Fränsta och mellan 50 och 60 ungdomar som besöker fritidsgården i Ånge. Även ensamkommande barn och ungdomar söker sig till fritidsgårdarna från att de tidigare endast var kvar hemma och umgicks på sitt HVB Vitalia.

Fritidsgårdarna är en av få kommunala verksamheter som har öppet kvällstid och är en etablerad verksamhet för samtal och information framför allt mellan ungdomar. I intervjun med samordnaren framkom att fritidsgårdarna inte har någon uttalad uppgift att ingå i ett större sammanhang till exempel som resurs vid oförutsedda eller lokala händelser. Samordnaren upplever att fritidsgårdarnas personal inte får information om händelser för att kunna möta ungdomarnas frågor.

Kommunens fritidsgårdsverksamhet finns inte med i BRÅ-arbetet, inte heller som en resurs i POSOM-gruppen¹⁰.

Kommentarer

Vi noterar att det i intervjuerna framkom en del nya fenomen t ex droghandel på nätet, förekomsten av nya droger och Spice, omfattande rökning bland utlandsfödda pojkar och att snusning ökar bland flickor. Vi ser också i CAN:s nationella sammanställning att andelen elever i årskurs 9 som druckit alkohol har minskat från 90 procent år 1971 till 50 procent år 2014. I intervjuerna framkom att det är svårare än tidigare att bedöma alkoholanvändningens omfattning. Tidigare syntes ungdomarna ute på kvällarna, men numera sker användningen mer på fester i bostäder som äldre kompisar hyr eller när det är föräldrafritt. Därmed har samverkan med bostadsbolagen, framför allt ÅFA ökat i betydelse. De ingår ännu inte i förebyggandegruppen.

Vi bedömer att det krävs ett systematiskt arbetssätt med löpande kartläggning och analys av trender och nya fenomen för att vidta åtgärder som gör störst nytta.

I intervjuerna framkom att det förekommer rökning på skolgårdarna men av vuxna personer, anställda vid kommunen. I de regler för rökfri arbetstid som gäller för samtliga anställda i Ånge kommun framgår att det inte är tillåtet att röka under arbetstid. Rökförbudet gäller i alla

¹⁰ POSOM- Psykologiskt och socialt omhändertagande. Gruppen aktiveras vid en större olycka, katastrof eller annan händelse där samhällets ordinarie resurser inte räcker till.

kommunens lokaler, balkonger/uteplatser samt vid entréer. Det framgår också att det är chef eller arbetsledare som ansvarar för att en rökfri zon finns runt arbetsstället.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att informera samtliga anställda att det råder rökförbud på ytor utomhus som finns i anslutning till barn- och ungdomsverksamhet. Lagkravet bör också förtydligas i reglerna för rökfri arbetstid.

Vi noterar också att i flera intervjuer framkom det att det inte avsatts tid för uppföljning och utvärdering av insatser. Flera av de intervjuade önskar att det lades mer tid på att analysera vilka åtgärder som är mest effektiva utifrån uppdraget. För att kunna göra en fullvärdig analys måste ledningen fastställa vilka mått som är intressanta så att det samtliga aktörer kan dokumentera löpande t ex nedlagd arbetstid och besöksenkäter.

Vi noterar att det saknas fastställda mål och uppdrag för fritidsgårdsverksamheten. Detsamma gäller socialtjänstens fält- och stödverksamhet och det utökade uppdrag för alkoholhandläggaren som rör det drogförebyggande arbetet.

Vi rekommenderar berörda nämnder och styrelse att utveckla det drogförebyggande arbetet med att systematiskt kartlägga och analysera trender och fenomen, identifiera samtliga resurser och tydliggöra förväntningarna genom att fastställa mål som löpande följs upp.

11. Styrning och former för samarbete

De intervjuade upplever inte att det finns legala hinder för samarbetet, t ex sekretesslagstiftningen. De ändringar som skett de senaste åren som ger rätt att bryta sekretessen vid risk för fara för enskild upplevs positivt, även om det finns en restriktivitet i att använda personnamn i samtal mellan olika verksamheter. Det framkom i intervjuerna att en hög personalomsättning orsakar försämrat samarbete. Som exempel nämns personalomsättningen bland socialsekreterare. Det tar även tid vid chefs- och rektorsbyten att få gehör för behovet av att vidmakthålla samarbetet med övriga aktörer.

Tidigare fanns Stora SocHum bestående av rektorer, elevhälsan och IFO samt Lilla SocHum bestående av nämndernas arbetsutskott och förvaltningschefer. Dessa grupper har inte längre några kontinuerliga träffar för avstämning och planering av gemensamma frågor.

Samordna insatserna mot droganvändning och kriminalitet

I samtliga intervjuer framhålls det förbättrade samarbetet med polisen, vilket bedöms vara en effekt av polismyndighetens förändrade organisation och arbetssätt. Det får effekter på kommunens möjligheter att både bedriva ett framgångsrikt drogförebyggande arbete och effektivisera insatserna inom ramen för Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i kommunen, då det finns ett starkt samband mellan droganvändning och kriminalitet. Kommunens drogsamordnare har också ett nära samarbete med kommunens BRÅ-samordnare.

Kommunstyrelsens arbetsutskott utgör också kommunens Brottsförebyggande råd, BRÅ. Utöver det finns två BRÅ-grupper; en i Ånge och en i Fränsta.

Strukturerat förebyggande arbete mot alkohol mm – samarbetsavtal med länsstyrelsen

Ånge kommun ingick år 2012 ett samarbetsavtal med länsstyrelsen i Västernorrland. Avtalstiden gäller tom 2016 men det ekonomiska stödet från länsstyrelsen har trappats ner successivt. Enligt avtalet förbinder sig Ånge kommun att efter avtalstidens slut behålla sin samordningsfunktion samt att det ska vara en integrerad del av kommunens ordinarie arbete. För år 2016 finansierar kommunen en tjänst (50 procent) som drogsamordnare. Länsstyrelsen tillskjuter 50 000 kr till verksamhetsmedel.

Enligt avtalet ska kommunen anta en lokal ANDT-strategi och arbetet ska ledas genom en separat styrgrupp. Styrgruppen ska ha mandat att fatta beslut om mål och prioriteringar, samt stimulera utvecklingen och följa upp arbetet. Strategin ska brytas ner i en handlingsplan och denna ska vara framtagen i dialog med alla inblandade aktörer. Länsstyrelsen erbjuder i sin tur utbildning och erfarenhetsutbyte mellan deltagande kommuner i Västernorrlands län. Avstämning mellan drogsamordnarna i länet sker varje månad. Enligt avtalet ska kommunen återrapportera 2015 års verksamhet och ekonomi till länsstyrelsen senast den 28 februari 2016.

Arbets sättets evidens är ställt under vetenskaplig granskning dvs om de arbets sätt som används i Västernorrland kan få stöd i forskningen som framgångsrika utifrån det som ska uppnås, dvs minskad droganvändning. Granskningen görs av forskare vid Folkhälsoinstitutet och Landstinget Västernorrland.

Kommunstyrelsens arbetsutskott är styrgrupp och har antagit en handlingsplan för 2016 och 2017. Styrgruppen har ingen fastställd mötesplanering utan det sker på drogsamordnarens initiativ. Som exempel nämns uppropet från den oberoende tankesmedjan Tobaksfakta till samtliga kommuner att delta i projektet *Tobacco endgame – Rökfritt Sverige 2025*¹¹. Genom sitt deltagande förväntas kommunen ställa sig bakom kravet på en nationell strategi samt vidareutveckla eget pågående tobaksförebyggande arbete utifrån tobakskonventionen¹².

En stor del av arbetet sker i den förebyggandegrupp som organiserades under år 2015 och består av representanter från

- Socialtjänstens fält- och stödverksamhet, vuxenstöd och alkoholhandläggare
- Bygg- och miljöförvaltningens handläggare för tillsyn av tobakslagen
- Fritidsförvaltningens fritidsgårdar
- Barn- och utbildningsförvaltningens elevhälsa
- Polisen
- Ungdomsrådet

¹¹ www.tobaksfakta.se

¹² <https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/12292/R2009-04-Tobakskonventionen.pdf>

- Systembolaget
- Landstingets primärvård och ambulansverksamhet

Förebyggandegruppen leds av drogsamordnaren och träffas fyra gånger per år för avstämning av handlingsplanen, samt planering av kommande aktiviteter. Till gruppen inbjuds även företrädare för andra organisationer så som IOGT-NTO, Svenska kyrkan och idrottsföreningar i Ånge.

I samtliga intervjuer med deltagare i förebyggandegruppen framhålls drogsamordnarens stora betydelse och en uppskattning att gruppen har bildats. Flera framhåller att det går att åstadkomma större effekter i samhället nu när kunskap och information börjar spridas mellan professionerna.

Kommentarer

Vi anser att då styrgruppen för det drogförebyggande arbetet inte består av chefer finns det risk att chefsledet inte löpande tar del av den samlade informationen och att styrningen blir svagare då styrgruppen vid behov inte kan omfördela resurser. Vi anser också att det medför en risk att arbetet inte integreras i den ordinarie verksamheten.

Detsamma gäller det Brottsförebyggande rådet som idag består av kommunstyrelsens arbetsutskott. Vi bedömer att det finns möjligheter att effektivisera arbetet genom att ändra strukturen så att kommunstyrelsens arbetsutskott får fortlöpande information och beslutar i övergripande policyfrågor men att det tillsätts ett BRÅ bestående av verksamhetschefer med mandat att besluta om omfördelning av resurser.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att använda den projektmodell som fastställts, både för samordning och utveckling av det drogförebyggande arbetet och för BRÅ. I projektmodellen framgår olika rollers åtagande så som projektägare, styrgrupp, projektgrupp, projektledare, projektdeltagare och referensgrupp. I modellen ingår även rutiner för att formulera uppdraget mellan projektägare och styrgrupp, samt mellan styrgrupp och projektgrupp.

Det framkom i intervjun att en hög personalomsättning orsakar försämrat samarbete. Som exempel nämns personalomsättningen bland socialsekreterare. Det tar även tid vid chefs- och rektorsbyten att få gehör för behovet av att vidmakthålla samarbetet med övriga aktörer. Vi bedömer att viljan till samarbete är personbundet och att det inte finns några fastställda principer för vilka arbetssätt som ska användas i Ånge kommun, samt rutiner för samarbetet.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att fastställa principer för samverkan mellan kommunala enheter, för att minska risken för avbrott vid personalbyte.

Datum som ovan
KPMG AB

Helene Ersson
Kommunal revisor

Lena Forssell
Certifierad kommunal revisor