

Revisionsrapport

Granskning av det drogförebyggande arbetet

Bollnäs kommun

*Erika Brolin
Ellen Håkansson*

*Kontaktrevisor:
Leif Jonsson*

Juni 2018

Innehåll

Sammanfattning och revisionell bedömning.....	2
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	5
1.3. Revisionskriterier	6
1.4. Kontrollmål	6
1.5. Avgränsning.....	6
1.6. Metod.....	6
2. Iakttagelser och bedömningar	7
2.1. Ledning och styrning av drogförebyggande arbete	7
2.1.1. Iakttagelser	7
2.1.2. Bedömning.....	10
2.2. Kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt.....	10
2.2.1. Iakttagelser	11
2.2.2. Bedömning.....	11
2.3. Samverkan kring drogförebyggande arbete	12
2.3.1. Iakttagelser	12
2.3.2. Bedömning.....	14
2.4. Uppföljning av insatsernas effekter	14
2.4.1. Iakttagelser	14
2.4.2. Bedömning.....	15
2.5. Åtgärder utifrån tidigare granskning	15
2.5.1. Iakttagelser	15
2.5.2. Bedömning.....	16

Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Bollnäs kommun har PwC granskat om kommunstyrelsens och socialnämnden har en tillräcklig och tillfredställande ledning, styrning och uppsikt avseende det drogförebyggande arbetet i kommunen. Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen och socialnämnden. Kommunstyrelsen har granskats både utifrån sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt men även utifrån sin egen verksamhet.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens och socialnämndens ledning, styrning och uppföljning avseende det drogförebyggande arbetet i Bollnäs kommun inte helt är tillfredsställande och ändamålsenlig. Vi konstaterar bland annat kommunfullmäktiges övergripande mål om *god folkhälsa och engagerade medborgare, inklusive skapa ett samhälle utan narkotika och dopning*, utgör en grund för styrningen av drogrelaterade frågor i Bollnäs kommun men att fortsatt arbete krävs för att omsätta mål och ambitioner till rutiner och arbetssätt.

I granskningen har framkommit att det finns vissa former för samverkan samt att aktivitets- och handlingsplaner utarbetats, vilket vi ser som positivt. Stora delar av pågående och vidtagna åtgärder sker dock på tjänstemannanivå och inom respektive förvaltning. Vi bedömer att kommunstyrelsen, socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden, utifrån kommunfullmäktiges beslut (2016-06-27), bör fortsätta att utveckla formerna för det drogförebyggande arbetet, inklusive strukturerad och systematisk uppföljning av insatserna samt dess resultat och effekter.

Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av bedömningarna för nedanstående kontrollmål.

Kontrollfrågor	Bedömning	
<i>Finns en tillräcklig och tillfredsställande ledning och styrning vad gäller det drogförebyggande arbetet? (T.ex. mål.)</i>	Delvis uppfyllt Det finns ett övergripande mål men ett fortsatt arbete krävs med nedbrytning och uppföljning på nämndnivå för att det på ett tillfredsställande sätt ska få genomslag. Ansvarsfördelning och mandat bör tydliggöras för att motverka och förebygga oklarheter samt skapa förutsättningar för ett effektivt drogförebyggande arbete.	
<i>Är kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt</i>	Delvis uppfyllt Kommunstyrelsen bör, inom ramen för sin	

<p><i>gällande efterlevnaden av kommunfullmäktiges övergripande verksamhetsmål "God folkhälsa och engagerade medborgare" gällande det drogförebyggande arbetet tillfredsställande?</i></p>	<p>uppsiktplikt, säkerställa att övriga nämnder bryter ner och följer upp det övergripande målet på nämndnivå i den mån det är lämpligt.</p>	
<p><i>Finns klargjorda processer och rutiner för hur samverkan kring drogförebyggande arbete ska ske mellan socialtjänst och andra aktörer?</i></p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>En viss grund för intern och extern samverkan finns. Dock kvarstår inom kommunstyrelsen och socialnämnden ett fortsatt arbete med utveckling av samverkan på en övergripande och strukturell nivå för att uppnå ett effektivt drogförebyggande arbete i kommunen.</p>	
<p><i>Skер uppföljning av insatsernas effekter på droganvändning?</i></p>	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Avsaknad av systematiska och strukturerade förebyggande insatser medför utmaningar i att bedöma effekterna av desamma. Vid granskningstillfället saknas mätbara/uppföljningsbara mål för området vilket försvårar eventuell mätning av effekter. Framgent bör uppföljning inte begränsas till att enbart gälla huruvida aktiviteter/åtgärder genomförts utan även vilken effekt de gett. Arbetet med handlingsplaner och indikatorer för uppföljning sker på tjänstemannanivå. Det är väsentligt att det tydliggörs huruvida handlingsplaner och dylikt ska fastställas/antas och på vilken nivå, så att arbetet kan fullföljas.</p>	
<p><i>Har tillfredsställande åtgärder vidtagits utifrån tidigare granskning?</i></p>	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Den befintliga organisationen och avsaknad av tydlig strukturell styrning i form av måttagna mål och incitament för det drogförebyggande arbetet bidrar till att upprätthålla ett "stuprörstänkande" där kommunens gemensamma resurser inte nyttjas på ett optimalt sätt. I likhet med granskningen 2012 bedöms att ett utvecklingsarbete fortsatt krävs vad gäller en gemensam strategi avseende det drogförebyggande arbetet. Arbete kvarstår för att omsätta övergripande mål och ambitioner till rutiner</p>	

	och arbetssätt.	
--	-----------------	--

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderar vi följande:

- Att ansvarsfördelning och mandat tydliggörs för att motverka och förebygga oklarheter samt skapa förutsättningar för ett effektivt drogförebyggande arbete
- Att socialnämnden, mot bakgrund av det lagstadgade ansvaret att förebygga och motverka missbruk av alkohol och beroendeframkallande medel, konkretiserar hur detta ska genomföras
- Att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, säkerställer att övriga nämnder bryter ner och följer upp det övergripande målet på nämndnivå i den mån det är lämpligt.
- Att kommunstyrelsen, bland annat utifrån kommunfullmäktiges beslut 2016-06-27, fortsätter att utveckla former för ledning, styrning och uppsikt gällande efterlevnaden av kommunfullmäktiges övergripande mål *god folkhälsa och engagerade medborgare*.
- Att kommunstyrelsen och socialnämnden fortsätter arbetet med utveckling av samverkan på en övergripande och strukturell nivå för att uppnå ett effektivt drogförebyggande arbete i kommunen.
- Att ett fortsatt utvecklingsarbete sker avseende en gemensam strategi för det drogförebyggande arbetet samt att omsätta övergripande mål och ambitioner till rutiner och arbetssätt

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunfullmäktige har beslutat för 2018 gällande sitt övergripande verksamhetsmål *God folkhälsa och engagerade medborgare* och perspektiv *invånare* att invånarna ska ges förutsättningar för meningsfulla aktiviteter, få en god service vid kontakt med kommunala verksamheter samt uppleva förtroende för kommunens arbete, ge förutsättningar för alla invånare att delta och påverka, känna tillit till varandra och kommunen, skapa ett samhälle utan narkotika och dopning.

Socialnämndens ansvar för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel regleras i 3 kap. 7 § Socialtjänstlagen (2001:453). I Gävleborgs län har Länsstyrelsen ett särskilt ansvar för att samordna och utveckla det förebyggande arbetet mot alkohol, narkotika, dopning och tobak.

Det drogförebyggande arbetet i Bollnäs utgår från visionen ”ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk”.

Mot bakgrund av en uppmärksammat ökning av vissa drogtyper genomförde PwC på uppdrag av Bollnäs kommuns förtroendevalda revisorer år 2012 en granskning av samverkan kring ungdomar med drogrelaterad problematik. I granskningen bedömdes att det fanns en god struktur för samverkan på övergripande nivå. Dock nyttjades inte de gemensamma resurserna på optimalt sätt, varför styrelsen och nämnderna bland annat rekommenderades att överväga alternativa resursfördelningssystem och skapa incitament för ett effektivt drogförebyggande arbete.

Även för 2018 har de förtroendevalda revisorerna i Bollnäs kommun i sin riskanalys uppmärksammat att droganvändningen ökat. De har funnit det angeläget att granska kommunens drogförebyggande arbete samt att följa upp den granskning som tidigare genomförts 2012. PwC har fått i uppdrag att genomföra granskningen.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syfte

Syftet med granskningen är dels att följa upp vilka åtgärder som vidtagits efter tidigare granskning, dels att granska om det drogförebyggande arbetet i Bollnäs kommun är ändamålsenligt.

Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens för sin egen verksamhet och socialnämndens ledning, styrning och uppföljning avseende det drogförebyggande arbetet i Bollnäs kommun tillfredsställande och ändamålsenlig?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725)
- Nämndernas styrkort och egna styrdokument
- Socialtjänstlag (2001:453)
- Nationella och lokala strategier och regelverk relevanta för området

1.4. Kontrollmål

- Finns en tillräcklig och tillfredsställande ledning och styrning vad gäller det drogförebyggande arbetet? (T.ex. mål.)
- Är kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt gällande efterlevnaden av kommunfullmäktiges övergripande verksamhetsmål ”God folkhälsa och engagerade medborgare” gällande det drogförebyggande arbetet tillfredsställande?
- Finns klargjorda processer och rutiner för hur samverkan kring drogförebyggande arbete ska ske mellan socialtjänst och andra aktörer?
- Sker uppföljning av insatsernas effekter på droganvändning?
- Har tillfredsställande åtgärder vidtagits utifrån tidigare granskning?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till:

- Kommunstyrelsens egen verksamhet samt socialnämnden
- Kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt utifrån kommunfullmäktiges övergripande mål om ett samhälle fritt från narkotika och dopning.
- Socialnämndens ansvar utifrån nämndens lagstadgade ansvar för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel.

Granskningen avgränsas även till att omfatta det förebyggande arbetet mot droger och berör därför inte i någon väsentlig utsträckning reaktiva åtgärder och former för arbete med individer med pågående drogproblematik.

1.6. Metod

- Granskning av styrande och ledande dokument inklusive eventuella samverkansavtal, rutiner, processbeskrivningar, protokoll etc.
- Intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, socialnämndens ordförande, chef för socialförvaltningen samt folkhälsostrateg.

2. Iakttagelser och bedömningar

I socialnämndens verksamhetsplan för 2018 framgår att alkoholkonsumtionen har minskat hos skolungdomar men är fortsatt hög och ökar bland äldre. Vidare framgår att narkotikamissbruket fortsätter att öka och att blandmissbruk är vanligt. Handel med narkotikaklassade läkemedel som säljs på gatan eller via nätet beskrivs som ett stort problem.

2.1. Ledning och styrning av drogförebyggande arbete

Finns en tillräcklig och tillfredsställande ledning och styrning vad gäller det drogförebyggande arbetet? (T.ex. mål.)

I enlighet med 3 kap. 7 § SoL¹ ska socialnämnden arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. 6 kap. 6 § kommunallagen² reglerar att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjer fastställda av fullmäktige samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

2.1.1. Iakttagelser

2.1.1.1. Övergripande styrning

Den samlade strategin för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016-2020³ innehåller ett övergripande mål om *ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk.*

I Bollnäs kommun har kommunfullmäktige, inom målet *god folkhälsa och engagerade medborgare*, formulerat *skapa ett samhälle utan narkotika och dopning*. I granskningen framkommer att det finns variationer avseende huruvida nämnderna brutit ner det övergripande målet om ett narkotikafritt samhälle till specifika nämndmål. Uppföljning av målet sker i samband med årsredovisning. Socialnämnden betonar i sin analys av måluppfyllelsen för 2017 vikten av att det drogförebyggande arbetet intensifieras på en kommunövergripande nivå för att på effektivare sätt kunna förebygga sociala problem och kostnader som dessa kan medföra för socialförvaltningen.

I en skrivelse från kommunchef, daterad 2016-11-25, framgår att det förebyggande ANDT⁴-arbetet i Bollnäs kommun primärt riktas till barn och unga.

Vid intervjuer framkommer att det finns en önskan om en tydligare politisk styrning i frågan om drogförebyggande arbete på en strukturell och övergripande nivå. Detta för att skapa förutsättningar för en uttalad riktning i frågan samt en klargjord ansvarsfördelning.

Folkhälsorådet

¹ Socialtjänstlag (2001:453)

² Kommunallag (2017:725)

³ Regeringens skrivelse 2015/16:86 En samlad strategi för alkohol, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016-2010

⁴ Samlingsnamn för alkohol, narkotika, dopning och tobak

Folkhälsorådet är det politiska organ som är satt att bland annat leda folkhälsoarbetet i kommunen. Rådet består av en representant från kommunstyrelsen samt en representant plus en ersättare från vardera övriga nämnder förutom valnämnd och överförmyndarnämnd. I folkhälsorådets uppdrag ingår bland annat att fungera som beredande organ till kommunstyrelsen i folkhälsofrågor och att initiera insatser för att förverkliga ANDT-arbetet. Därutöver ska folkhälsorådet fungera som en länk mellan det regionala Nätverket för strategiskt folkhälsoarbete i Gävleborg (NSFG) och kommunens övriga verksamheter.

Rådet sammanträder ca 3 gånger per år.

Folkhälsoarbetet rörande drogförebyggande

Folkhälsoarbetet koncentreras i Bollnäs kommun till några centrala metoder;

- Öckerömodellen (en metod för att senarelägga alkoholdebuten)
- Drogfri skola (en metod för att tidigt upptäcka narkotikamissbruk)
- PRODIS (ett nationellt nätverk som syftar till att förebygga och minska användningen av anabola androgena steroider och andra dopningspreparat)

Drogvanorna bland kommunens ungdomar följs genom Öckerömodellens drogvaneundersökning samt Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysnings drogvaneundersökning. Vi noterar exempel på detta i protokoll från folkhälsorådets sammanträde 2017-12-12 § 48.

Vid intervjuer framkommer att de kommunala gymmen arbetar aktivt mot dopning. Detta sker bland annat genom deltagande i PRODIS, där en arbetsgrupp bildats med representanter från bland annat Beroendecentrum, polis och personal från kommunens fritidsverksamhet. Flertalet träningsanläggningar i kommunen uppges vara diplomerade PRODIS-anläggningar. Vi noterar i dokumentstudier även att teknik- och fritidsnämnden i nämndens verksamhetsplan för 2018 anger att fritidsenheten, tillsammans med idrottsföreningar, skola och näringsliv i Bollnäs kommun, har *ett ansvar att aktivera och fostra ungdomar, stärka kommuninvånarnas vilja till god hälsa och arbeta förebyggande mot användande av droger, våld och dopning*. Detta uppges främst ske genom ovan nämnda PRODIS-arbete.

Vi noterar i protokoll från folkhälsorådets sammanträden under 2017 att folkhälsostrategen där redogör för fortgåendet inom styrgrupp och operativa grupper avseende ANDT och Trygghet (se nedan).

Folkhälsostrateg

Bollnäs kommuns folkhälsostrateg har ett övergripande tjänstemannaansvar för bland annat samverka kring det drogförebyggande arbetet i kommunen. Strategen tillhör organisatoriskt kommunstyrelseförvaltningen. I ansvaret ligger bland annat att sammanställa utvärderingar och delta i revideringar av förvaltningarnas handlingsplaner kring ANDT och trygghet. Folkhälsostrategen deltar också i styr- och samverkansgrupper kring ANDT och trygghetsfrågor.

Folkhälsostrategen i Bollnäs kommun hanterar samtliga folkhälsofrågor, vilket innebär att arbetet inte är begränsat till att röra enbart ANDT-frågor.

Styrgrupp för ANDT och Trygghet

I Bollnäs kommun finns en styrgrupp för ANDT- och trygghetsfrågor. Styrgruppen för ANDT och Trygghets huvuduppgift är att agera för en samsyn och samverkan i frågan samt att ge styrning och ledning till respektive berörda operativa grupper. Styrgruppen består av representanter från kommunens förvaltningar samt Hälsinglands Utbildningsförbund, Aleris, Polisen och friskolor. Underlaget till samverkan mellan kommunen och andra aktörer, vilket beskrivs som en nyckel för ett lyckat arbete, vilar på denna styrgrupp att ta fram.

Vid intervjuer framkommer att styrgruppens arbete har strukturerats och systematiserats sedan nuvarande folkhälsostrateg tillträdde tjänsten under hösten 2017. De intervjuade förmedlar ett behov av ett förtydligande av vilket mandat styrgruppen har i fråga om exempelvis att anta en utformad handlingsplan.

Operativ grupp

I protokoll från folkhälsorådets sammanträde 2017-09-20 § 34 framgår att folkhälsotrategen informerat om det senaste mötet med styrgruppen för ANDT och Trygghet och att man beslutat att forma sex operativa grupper under styrgruppen. En av dessa är ANDT-operativa gruppen, vilken består av representanter från bland annat socialförvaltningen inklusive Beroendecentrum, elevhälsan, fritidsledare och Polisen. Övriga operativa grupper avser exempelvis våldsbejakande extremism samt våld i nära relation.

Folkhälsoplan

Kommunfullmäktige antog 2015-05-25 Folkhälsoplan Bollnäs kommun 2015-2020. I folkhälsoplanen uttrycks en nolltolerans mot narkotika och dopning samt en markering om att förhindra minderårigas bruk av tobak och alkohol.

Alkohol, narkotika, dopning och tobak utgör ett av fyra prioriterade målområden för folkhälsoarbetet i kommunen under perioden 2015-2020. De tre övriga målområdena är *delaktighet och inflytande i samhället, ekonomiska och sociala förutsättningar* samt *barn och ungas uppväxtvillkor*. Arbetet med de prioriterade målområdena ska ha sin grund i folkhälsoläget i kommunen, regionala folkhälsoprioriteringar samt kommunens övergripande målsättningar och visioner.

Huvudansvaret för att folkhälsoplanen verkställs och följs upp åvilar kommunfullmäktige. På uppdrag av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ska folkhälsorådet ha ett samordnande, uppföljande, utvärderande och utvecklande ansvar för folkhälsoplanen samt svara för återrapportering till kommunstyrelsen. I protokoll från folkhälsorådets sammanträde 2017-12-12 § 44 framgår att folkhälsotrategen redogjort för folkhälsoplanen och att intresserade nämnder och förvaltningar kan kontakta folkhälsotrategen för genomgång och diskussion av folkhälsoplanen. Vid granskningstillfället uppges ingen nämnd eller förvaltning ha anmält intresse för sådan genomgång.

Handlingsplaner

Med utgångspunkt i folkhälsoplanen ska handlingsplan för folkhälsoarbetet tas fram. Vidare framgår i folkhälsoplanen att kommunens förvaltningschefer, i samverkan med respektive nämnd och folkhälsostrateg, ska utforma handlingsplaner som utvärderas av förvaltningarna i deras årsredovisningar och återkopplas till folkhälsostrategen. Förvaltningschef, i samverkan med respektive nämnd och folkhälsostrateg, ska årligen revidera handlingsplanen. Sedan antagandet av folkhälsoplanen år 2015 uppges kommunen ha arbetat med utformning av styr- och operativa grupper och arbetet med sådana handlingsplaner som ovan nämns har vid granskningstillfället inte utarbetats.

En övergripande handlingsplan för arbetet mot alkohol, narkotika, dopning och tobak i Bollnäs kommun har tagits fram och sammanställts av representanter från de operativa grupperna. Vid granskningstillfället är handlingsplanen dock fortfarande arbetsmaterial då det råder oklarheter avseende om handlingsplanen ska antas politiskt eller på tjänstemannanivå.

Övrigt

Utöver ovanstående har föreläsningar om droger genomförts av personal från Beroendecentrum⁵. Dessa föreläsningar har varit riktade till kommunanställda.

2.1.2. *Bedömning*

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Vår bedömning är att det övergripande målet om *god folkhälsa och engagerade medborgare, inklusive skapa ett samhälle utan narkotika och dopning*, utgör en grund för styrningen av ANDT-frågor i Bollnäs kommun. Dock bedömer vi att det krävs ett fortsatt arbete med nedbrytning och uppföljning av målet på nämndnivå för att det på ett tillfredsställande sätt ska få genomslag.

Vi ser positivt på att ett mer systematiskt och strukturerat arbete kommit igång i form av styrgrupp och operativa grupper för ANDT-frågor samt att handlingsplaner utarbetas. Dock är vår bedömning att ansvarsfördelning och mandat bör tydliggöras för att motverka och förebygga oklarheter samt skapa förutsättningar för ett effektivt drogförebyggande arbete.

Utifrån socialnämndens lagreglerade ansvar att förebygga och motverka missbruk av alkohol och beroendeframkallande medel rekommenderar vi att nämnden konkretiserar hur detta ska genomföras i Bollnäs kommun.

2.2. *Kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt*

Är kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt gällande efterlevnaden av kommunfullmäktiges övergripande verksamhetsmål "God folkhälsa och engagerade medborgare" gällande det drogförebyggande arbetet tillfredsställande?

⁵ Ett samarbete mellan sjukvård och socialtjänst för professionell hjälp i fråga om missbruk

Av 6 kap. kommunallagen framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

2.2.1. Iakttagelser

I kommunstyrelsens styrkort för 2017 och 2018 framgår att styrelsen brutit ner det övergripande målet om god folkhälsa och engagerade medborgare, innefattande bland annat ett samhälle utan narkotika och dopning. Kommunstyrelsens mål är ett minskat bruk av tobak och alkohol bland barn och ungdomar och att arbeta för nolltolerans av narkotika och dopning. Detta ska ske genom god samordning av folkhälsoarbetet i kommunen, inkluderande drogförebyggande arbete. Målet har följts upp i årsredovisningen för 2017. Av uppföljningen framgår att drogförebyggande utgör ett av folkhälsorådets prioriterade målområden och att rådets ledamöter återrapporterar rådets frågor till respektive nämnd och ansvarar för att folkhälsofrågorna beaktas i nämndens ordinarie arbete. Vidare framgår att två drogvaneundersökningar genomförts under 2017 och att resultaten från dessa kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet i ANDT-frågorna.

Vi noterar vid måluppfyllelsebedömningen för 2017 att endast kommunstyrelsen och socialnämnden redogör för drogförebyggande arbete. Som framgår under punkt 2.1.1 betonar socialnämnden vikten av att det drogförebyggande arbetet intensifieras på en kommunövergripande nivå.

Kommunfullmäktige i Bollnäs kommun fattade 2016-06-27 § 149, vid uppdatering av årsbudget för 2017 samt planbudget för 2018-2019, ett beslut om att kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden ska prioritera och samordna det drogförebyggande arbetet. Detta med kommunstyrelsen som ansvarig. Vi noterar att nämnda beslut återfinns på socialförvaltningens bevakningslista över ej verkställda beslut. Där framgår att ärendet är färdigbehandlat i förvaltningen och att man väntar på agerande från annan part. Vi har inte kunnat finna motsvarande på barn- och utbildningsnämndens eller kommunstyrelsens bevakningslistor.

I enlighet med vad som anges under punkt 2.1.1 ska folkhälsorådet, på uppdrag av kommunfullmäktige och kommunstyrelse, ha ett samordnande, uppföljande, utvärderande och utvecklande ansvar för tidigare nämnda folkhälsoplan samt svara för återrapportering till kommunstyrelsen. En genomgång av protokoll från kommunstyrelsens sammanträden under 2017 visar att det granskade området förekommit på dagordningen vid ett tillfälle. I protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2017-03-09 framgår att folkhälsorådet gått igenom resultatet från LUPP⁶ samt Öckerö drogvaneundersökning 2016 och diskuterat hur materialet ska användas i det fortsatta arbetet. Styrelsen beslutade att ge förvaltningschefen i uppdrag att, via folkhälsostrategen, samordna arbetet och återredovisa åtgärderna. Av kommunstyrelsens bevakningslista daterad 2018-04-25 framgår att ärendena skulle ha varit åter i mars 2018 men är försenade.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

⁶ Lokal uppföljning av ungdomspolitiken, en webbaserad enkät riktad till ungdomar. Enkäten skickas ut av Myndigheten för ungdom och civilsamhällesfrågor.

I likhet med vad som framgår under punkt 2.1.2 är vår bedömning att det övergripande målet om *god folkhälsa och engagerade medborgare*, inklusive *skapa ett samhälle utan narkotika och dopning*, utgör en grund för styrningen av ANDT-frågor i Bollnäs kommun. Dock bedömer vi att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktspflicht, bör säkerställa att övriga nämnder bryter ner och följer upp det övergripande målet på nämndnivå i den mån det är lämpligt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att, bland annat utifrån kommunfullmäktiges beslut 2016-06-27, fortsätta att utveckla former för ledning, styrning och uppsikt gällande efterlevnaden av kommunfullmäktiges övergripande mål *god folkhälsa och engagerade medborgare*.

2.3. Samverkan kring drogförebyggande arbete

Finns klargjorda processer och rutiner för hur samverkan kring drogförebyggande arbete ska ske mellan socialtjänst och andra aktörer?

2.3.1. Iakttagelser

Den gemensamma faktorn inom ANDT på såväl nationell, regional/läns- och lokal nivå är betoningen på samverkan för att etablera men också bibehålla en nedåtgående trend för bruket och tillgängligheten av ANDT. Bollnäs kommuns vision om ett samhälle utan narkotika och dopning är detsamma som det övergripande målet i den nationella ANDT-strategin. Förutom detta har länsstyrelsen i Gävleborg ett mål om att även bruket av tobak och alkohol ska minska. Samverkan och kontroll pekas där ut som viktiga delar i det förebyggande ANDT-arbetet. Utöver detta betonas länsstyrelsens arbete med tillsyn och kommunala serveringstillstånd som också är en samverkan mellan myndigheter och branschen, utbildning och ökad tillsyn.

2.3.1.1. Intern samverkan

Det drogförebyggande arbetet i Bollnäs kommun beskrivs vid intervjuer i huvudsak vara koncentrerat till skolor. Det finns planer om att utöka arbetet till att omfatta även föräldrar i enlighet med Öckerömodellens (se under punkt 2.1.1) fokus på föräldrarnas roll i drogförebyggande arbete.

I socialnämndens verksamhetsplan för 2018 framgår att det förebyggande arbetet genom arbetssättet Drogfri skola har utökats och omfattar nu de flesta högstadie- och gymnasieskolorna i kommunen. Metoden innefattar bland annat att skolpersonal utbildas i hur man tidigt upptäcker narkotikamissbruk. Vid intervjuer framkommer att deltagande i projektet har erbjudits alla skolor.

Samverkan inom kommunen sker bland annat i den styrgrupp för ANDT och Trygghet som tidigare nämnts. I styrgruppens ansvar ligger bland annat att agera för samsyn, ge riktning och ta fram handlingsplaner för respektive ämnesområde med möjligheten att delegera arbete till respektive operativ grupp. Deras roll är också att ta fram underlag för samverkan mellan kommun och polis. De operativa grupperna syftar bland annat till att skapa mötesplatser som en förutsättning för samverkan. Otydlighet avseende mandat, ansvars- och rollfördelning lyfts vid intervjuer fram som en utmaning i frågan om samverkan.

Vi noterar i protokoll från folkhälsorådets sammanträde 2017-12-12 att folkhälsostrategen redogjort för möte med styrgrupp för ANDT. Bland annat redogörs för att de operativa grupperna inom ANDT och Trygghet har påbörjat arbete med handlingsplaner och aktiviteter. För att samverkan ska kunna ske mellan de olika grupperna har sammankallande/ordförande i respektive grupp organiserat sig i Samverkan ANDT och Trygghet (SANDT-T).

Vid intervjuer framkommer att folkhälsostrategen bedriver ett arbete för att träffa kommunens samtliga nämnder i syfte att öka kunskap och samverkan för att nå det kommunövergripande målet om en drogfri kommun. De intervjuade förmedlar att samverkan mellan nämnderna är ett utvecklingsområde. Bland annat framkommer att det övergripande målet om en drogfri kommun riskerar att bli subsidiärt till de ekonomiska målen. Detta beskrivs resultera i att det drogförebyggande arbetet i viss utsträckning prioriteras bort till förmån för verksamheter med lagstadgade miniminivåer och rättspraxis.

Vid intervjuer framhålls att bruket av droger i dagsläget inte sker på offentliga platser i samma utsträckning som tidigare, vilket uppges vara en av anledningarna till att man valt att avveckla funktionen fältarbetare när ekonomiska prioriteringar har krävts.

2.3.1.2. Extern samverkan

I socialnämndens verksamhetsplan för 2017 beskrivs behovet av det drogförebyggande arbetet i termer av ett intensifierat samarbete med polis och en utbyggd uppsökande verksamhet.

Ett samverkansavtal giltigt från och med 2018-01-01 finns upprättat mellan Hälsinglands kommuner och lokalpolisområde Hälsingland. Sådant avtal har tidigare tecknats för ett år i taget. Samverkansavtalet syftar till att tydliggöra vikten av samverkan samt att skapa en struktur för hur det brottsförebyggande arbetet ska genomföras. Genom avtalet är parterna överens om att avsätta resurser och tid för bland annat att samverka i sakfrågor, kommunvis ta fram och årligen revidera en handlingsplan för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete samt kommunvis verka för att genomföra medborgardialoger och därigenom skapa gemensamma medborgarlöften. Avtalet är övergripande och reglerar inte specifikt just drogförebyggande arbete. I enlighet med avtalet ansvarar kommunerna för att redovisning av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet sker till respektive kommunstyrelse minst en gång per år. Polisen ansvarar för att redovisning av arbetet samt aktuellt läge gällande ordnings- och brottsituationen i ett övergripande landskapsperspektiv sker till Hälsingerådet⁷ en gång per år.

Dialogen mellan kommun och lokal polis beskrivs vid intervjuer fungera väl i praktiken. Samverkan tjänstemän emellan framhålls vara fungerande men beskrivs som tjänstemannadrivet och till viss del personbundet. Vid intervjuer framkommer att samverkan i hushållsakter fungerar väl när det gäller individer med drogmissbruk eller misstanke om sådant.

På länsövergripande nivå deltar Bollnäs kommun i Nätverk för strategiskt folkhälsoarbete i Gävleborg (NSFG), ett rådgivande organ som består av politikerrepresentanter från Region Gävleborg samt länets kommuner.

⁷ Ett frivilligt samarbete för gemensamma strategiska frågor mellan Hälsinglands kommuner

2.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer målet som delvis uppfyllt.

Vår bedömning är att en viss grund för intern och extern samverkan finns. Dock bedömer vi att det inom kommunstyrelsen och socialnämnden krävs ett fortsatt arbete med utveckling av samverkan på en övergripande och strukturell nivå för att uppnå ett effektivt drogförebyggande arbete i kommunen. Detta bland annat för att undvika risken för ”stuprörstänk” och eventuella parallella processer.

Utifrån granskningsresultaten rekommenderar vi att ett förtydligande sker avseende av roller och ansvarsfördelning i syfte att klargöra hur samverkan ska ske för att uppnå ett effektivt drogförebyggande arbete i kommunen.

2.4. *Uppföljning av insatsernas effekter*

Sker uppföljning av insatsernas effekter på droganvändning?

2.4.1. *Iakttagelser*

Bollnäs kommun tar del av tre mätningar av droganvändandet bland unga. Mätningarna ingår i CAN⁸-undersökningen samt i tidigare nämnda LUPP och Öckerömodellen. Undersökningarna delges i första hand folkhälsstrategen och folkhälsrådet som i sin tur presenterar resultat för kommunstyrelsen för kännedom. Den faktiska användningen av detta material beskrivs som begränsat till främst information och inga närmare analyser av resultaten görs. Som tidigare nämnts framgår i protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2017-03-09 att en redogörelse av resultatet från drogvaneundersökningar skett. I protokollet för 2017-09-27 förklaras att det arbetet som skett med projektet ”Tobaksfri skola”, är i slutfasen och att utvärderingsintervjuer genomförs. Folkhälsstrategen skulle fortsätta att följa arbetet. I granskningen framkommer att redovisning av projektets resultat planeras till hösten 2018.

Inom de granskade nämnderna socialnämnden och kommunstyrelsen sker ingen systematisk uppföljning av insatsernas effekter utöver redogörelse för resultat från drogvaneundersökningar. Vi noterar att underlaget i huvudsak är begränsat till målgruppen barn och unga. Vid intervjuer framkommer att det inte i någon större utsträckning görs någon närmare analys av resultaten.

Dokumenterad uppföljning av insatsernas effekter saknas vid granskningstillfället och beskrivs vid intervjuer som ett utvecklingsområde. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av en aktivitetsplan för 2018 avseende ANDT-frågor. Planen innehåller uppgifter om vilken aktivitet som ska genomföras, vad målet med aktiviteten är, när aktiviteten ska genomföras, vem som är ansvarig för att den genomförs samt när uppföljning ska ske. Aktivitetsplanen är vid granskningstillfället ännu arbetsmaterial. Uppföljning planeras till november-december 2018 och planeras bestå i huruvida aktiviteterna genomförts enligt plan.

⁸ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

Vid granskningstillfället pågår ett arbete med att ta fram indikatorer för utvärdering av resultat och effekter gällande folkhälsa och social hållbarhet. Detta arbete sker på tjänstemannainitiativ.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.

Vår bedömning är att avsaknad av systematiska och strukturerade förebyggande insatser medför utmaningar i att bedöma effekterna av desamma. Vid granskningstillfället saknas mätbara/uppföljningsbara mål för området vilket vi bedömer försvårar eventuell mätning av effekter. Vi ser positivt på att handlings- och aktivitetsplaner liksom indikatorer för utvärdering för området tas fram, då detta framgent kan ge förutsättningar för en mer strukturerad uppföljning. Vi bedömer det angeläget att uppföljningen inte begränsas till att enbart gälla huruvida aktiviteter/åtgärder genomförts utan även vilken effekt de gett.

Vi noterar att arbetet med planer och indikatorer för uppföljning sker på tjänstemannanivå och att det vid granskningstillfället råder oklarheter kring huruvida denna typ av dokument ska fastställas/antas och i sådant fall på vilken nivå. Vi bedömer det därför väsentligt att detta tydliggörs så att arbetet kan fullföljas.

2.5. Åtgärder utifrån tidigare granskning

Har tillfredsställande åtgärder vidtagits utifrån tidigare granskning?

2.5.1. Iakttagelser

Granskningen som genomfördes år 2012 fokuserade på samverkan kring ungdomar med drogrelaterad problematik. Bedömningen gjordes då att det fanns en god struktur för samverkan på övergripande nivå men att resurserna inte nyttjades på optimalt sätt. Bland annat rekommenderades att kommunstyrelsen och nämnderna skulle överväga att skapa incitament för ett effektivt drogförebyggande arbete.

I granskningen 2012 konstaterades att det för hela koncernen antagits mål som uttrycker att droganvändningen i kommunen ska minska. Till målen fanns kopplade mätetal. Socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden hade upprättade mål som tydliggjorde en ambition om ökad samverkan mellan de två nämnderna. Bedömningen gjordes att målen tydliggjorde kommunens och nämndernas prioritering och att dessa utgjorde en god grund för att styra arbetet med drogrelaterade frågor. Vidare konstaterades att det krävdes fortsatt arbete med styrkorten för att nämndernas mål skulle få genomslag i samtliga verksamheter som omfattades av granskningen. Berörda nämnder bedömdes behöva säkerställa att de kontinuerligt efterfrågar resultat, handlingsplaner och vidtagna åtgärder utifrån målen i styrkorten.

I uppföljningen framkommer att det finns brister i att på ett systematiskt och strukturerat sätt arbeta drogförebyggande på en övergripande nivå. Kommunövergripande mål om ett samhälle utan narkotika och dopning finns formulerat. Målet berör hela kommunen men skillnader noteras i huruvida nämnderna formulerat egna nämndmål utifrån detta och endast kommunstyrelsen samt socialnämnden nämnder drogförebyggande arbete i sin

måluppfyllelseanalys för 2017. Mätetal i den form som fanns vid granskningstillfället 2012 saknas.

I likhet med vad som framkom i granskningen 2012 visar uppföljningen att det drogförebyggande arbetet till viss del begränsas till visioner och ambitioner och att det råder svårigheter att omsätta dessa i praktiken. Detta förklaras bland annat av att arbetet inte tillräckligt tydligt samordnats och att effektiviteten brister när verksamheterna värnar om egna resultat och budgetföljsamhet.

Vissa insatser har genomförts sedan granskningen gjordes år 2012. Bland annat har ett projekt kallat Tobaksfri skoltid pågått under perioden 2015-2017. Sedan 2014/2015 använder Bollnäs kommun metoden Drogfri skola.

Funktionen fältassistent har avskaffats och de intervjuade framhåller att behovet är ett annat idag än vid föregående granskningstillfälle, utifrån att droganvändningen i dagsläget i högre utsträckning sker i hemmet snarare än "ute".

Samverkan på individnivå uppges vid uppföljningstillfället i huvudsak fungera väl, både vad gäller intern samverkan mellan exempelvis socialsekreterare och Beroendecentrum samt externt mellan socialförvaltning och polis.

I uppföljningen framkommer att arbetet med styr- och operativa grupper kring ANDT-frågor kommit igång i strukturerad form under hösten 2017. De närmaste åren dessförinnan ska ett arbete ha pågått avseende utformning av ovanstående grupper.

Sammanfattningsvis framhålls nämndöverskridande samverkan för att nå målet om ett drogfritt samhälle fortsatt vara ett utvecklingsområde. I likhet med vad som framkom i granskningen 2012 framhålls det fortsatt råda ett "stuprörstänk". Detta förklaras till viss del ha sin grund i en uppfattning om att de ekonomiska målen väger tyngre än verksamhetsmålen. Bland annat framhålls en önskan om en tydligare politisk styrning i frågan för att klargöra bland annat inriktning och ansvarsfördelning.

2.5.2. Bedömning

Vi bedömer målet som ej uppfyllt.

Mot bakgrund av granskningsresultaten är vår bedömning att åtgärder inte vidtagits på ett tillfredsställande sätt utifrån tidigare genomförd granskning.

Vår bedömning är att den befintliga organisationen och avsaknad av tydlig strukturell styrning i form av måttagna mål och incitament för det drogförebyggande arbetet bidrar till att upprätthålla ett "stuprörstänkande" där kommunens gemensamma resurser inte nyttjas på ett optimalt sätt.

I likhet med granskningen 2012 är vår bedömning att ett utvecklingsarbete fortsatt krävs vad gäller en gemensam strategi avseende det drogförebyggande arbetet. Vidare bedömer vi att arbete kvarstår för att omsätta övergripande mål och ambitioner till rutiner och arbetssätt.

2018-09-06



Micaela Hedin
Uppdragsledare



Erika Brodin
Projektledare