SÖLVESBORGS KOMMUN
Revisorerna

2017-04-20

Till

Kommunstyrelsen
Barn- och utbildningsnämnden
Fritids- och kulturnämnden

Revisionsrapport

Revisorerna i Sölvesborgs kommun har givit PwC i uppdrag att granska efterlevnaden av kommunens drogförebyggande handlingsplan. Resultatet av granskningen redovisas i bifogad revisionsrapport. Revisorerna bedömer att kommunstyrelsen och de berörda nämnderna till mindre del säkerställer att kommunens drogförebyggande handlingsplan efterlevs på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna grundar bland annat sin bedömning på att nuvarande handlingsplan, som gällde fram till år 2014, ännu inte har reviderats. Revisorerna bedömer även att samverkan mellan olika samarbetsparter behöver stärkas i syfte att skapa förutsättningar för ett effektivt drogförebyggande arbete. Vidare finns det ett etablerat och fungerande samarbete mellan kommunens representanter och föreningslivet, men det finns ett förbättringsutrymme vad gäller de motprestationer som föreningarna ska leva upp mot. Granskningen visar även att de stadieövergripande drogförebyggande projekten inom skolans område inte i alla delar bedrivs enligt handlingsplanens intentioner. Revisorerna bedömer även att informationen till kommuninvånare som behöver söka hjälp för sina drogrelaterade problem behöver uppdateras.

Vi emotser kommunstyrelsens, barn- och utbildningsnämndens och fritids- och kulturnämndens svar senast 13 september 2017 med uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder avseende de bedömningar som återfinns i rapporten.

För kommunens revisorer

Bengt Wallin
Ordförande

För kännedom:
Kommunfullmäktige

www.pwc.se

Revisionsrapport

Granskning av efterlevnaden av kommunens drogförebyggande handlingsplan

Sölvesborgs kommun

Carl-Gustaf Folkeson
Certifierad kommunal revisor

Emma Ekstén
Revisionskonsult

April 2017

pwc

Innehåll

Sammanfattning **2**

1. Inledning **3**

1.1. Bakgrund 3

1.2. Syfte och Revisionsfråga-or 3

1.3. Revisionskriterier 3

1.4. Kontrollmål 3

1.5. Avgränsning 3

1.6. Metod 3

2. Iakttagelser och bedömningar **4**

2.1. Kontrollmål – Handlingsplanens målområden och åtgärder har genomförts i enlighet med handlingsplanens föreskrifter 4

2.1.1. Tillsyn 4

2.1.2. Förebyggande insatser 5

2.1.3. Informations- och utbildningsinsatser 6

2.1.4. Behandlande insatser 7

2.1.5. Övriga iakttagelser 7

2.1.6. Bedömning 8

3. Revisionell bedömning **9**

3.1. Rekommendationer 9

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sölvesborgs kommun genomfört en granskning av kommunens efterlevnad av den drogförebyggande handlingsplanen. Granskningens revisionsfråga har varit att bedöma om kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och fritids- och kulturnämnden säkerställer att kommunens drogförebyggande handlingsplan efterlevs på ett ändamålsenligt sätt. Efter genomförd revision och genomgång av granskningens kontrollmål gör vi bedömningen att kommunstyrelsen och de berörda nämnderna till mindre del säkerställer att kommunens drogförebyggande handlingsplan efterlevs på ett ändamålsenligt sätt.

Denna bedömning grundar sig på följande bedömningar:

- Vi anser att det är en brist att nuvarande handlingsplan, som gällde fram till år 2014, ännu inte har reviderats. Vi anser även att det är en brist att det inte genomförts någon systematisk uppföljning av handlingsplanen.
- Samverkan mellan olika samarbetsparter behöver stärkas i syfte att skapa förutsättningar för ett effektivt drogförebyggande arbete.
- Vår granskning visar att de stadieövergripande drogförebyggande projekten inom skolans område inte i alla delar bedrivs enligt handlingsplanens intentioner.
- Det finns ett etablerat och fungerande samarbete mellan kommunens representanter och föreningslivet men det finns ett förbättringsutrymme vad gäller de motprestationer som föreningarna ska leva upp mot.
- Informationen till kommuninvånare som behöver söka hjälp för sina drogrelaterade problem behöver uppdateras.

Rekommendationer:

- Att nuvarande drogförebyggande handlingsplan revideras där de delar som anses fungera väl inom ramen för det nuvarande arbetet tas tillvara och inarbetas i den uppdaterade handlingsplanen.
- Att en modell för systematisk uppföljning av handlingsplanen tas fram.
- Att samverkan med andra samarbetsparter utvecklas och stimuleras.
- Att resurser anvisas för det drogförebyggande arbetet som är i paritet de ambitioner och målsättningar som finns för kommunens drogförebyggande arbete.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Sölvesborgs kommun har fastställt en drogförebyggande handlingsplan. I handlingsplanen beskriver bland annat kommunen hur de ska arbeta förebyggande för att förebygga drogmissbruket i kommunen. Handlingsplanen innehåller ett flertal mål och åtgärder som ska genomföras årligen i syfte att minska drogmissbruk.

Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska efterlevnaden av kommunens drogförebyggande handlingsplan.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Säkerställer kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och fritids- och kulturnämnden att kommunens drogförebyggande handlingsplan efterlevs på ett ändamålsenligt sätt?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen (1991:900)
- Alkohollagen (2010:1622)
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Folkhälsomyndighetens rekommendationer
- Kommunfullmäktiges föreskrifter

1.4. Kontrollmål

Handlingsplanens målområden och åtgärder har genomförts i enlighet med handlingsplanens föreskrifter.

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden och fritids- och kulturnämnden.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförs med kommunstyrelsens vice ordförande, barn- och utbildningsnämndens ordförande, fritids- och kulturnämndens ordförande samt berörda tjänstemän. Dokument som granskats är bland annat de riktlinjer och rutiner som finns avseende serveringstillstånd i kommunen, rutiner för handläggning av tillståndsgivning- och tillsyn av serveringstillstånd med mera.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Iakttagelser och bedömningar

Sölvesborgs kommuns har sedan år 2005 haft en drogpolitisk handlingsplan med avsikt att få flera olika aktörer att arbeta brett och tillsammans i det drogförebyggande arbetet. År 2006 sökte kommunen pengar från länsstyrelsen för det drogförebyggande arbetet och fick medel för att tillsätta en tjänst under ett års tid. Denna tjänst inrättades med ett tydligt fokus på barn och ungdomar. Kommunen valde att placera tjänsten på barn- och utbildningsförvaltningen. Efter det första året försvann de statliga medlen och kommunen valda i det läget att behålla sin egeninsats som motsvarade en tjänst om 50 %.

År 2012 reviderades handlingsplanen i samverkan med bland annat Sölvesborgs kommun, berörda organisationer samt föreningar. Den handlingsplan som då togs fram, gällde för perioden år 2012-2014. I planen beskrevs de åtgärder som skulle genomföras, vem som var ansvarig för åtgärderna samt med vem samverkan skulle ske i de olika punkterna. Handlingsplanen har ännu inte varit föremål för revidering.

2.1. Kontrollmål – Handlingsplanens målområden och åtgärder har genomförts i enlighet med handlingsplanens föreskrifter

Kapitlet har disponerats efter den indelning som finns i kommunens drogförebyggande handlingsplan, följt av övriga iakttagelser och avslutas sedan med en bedömning av kontrollmålet.

2.1.1. Tillsyn

Den första delen i "Drogförebyggande handlingsplan" behandlar tillsyn. En del i tillsynen handlar om att förhindra alkoholkonsumtionen för ungdomar under 18 år samt försvåra tillgängligheten för berusade personer och tillse att dessa inte har tillgång till folköl. Detta ska göras med kontroller av att alkohollagen efterföljs genom alkoholinspektioner i detaljhandeln. Av intervju framgår att det finns en osäkerhet kring om detta sker. Att göra en tillsyn är enligt uppgift förenad med problem då minderåriga inte kan användas i samband med inspektionerna. Frågan har prövats av kommunens juridiskt sakkunniga som fastslog att en sådan tillsyn vore att uppmana ungdomar till brott vilket inte ansågs försvarbart.

Tillsyn av restauranger och deras alkoholservering ska även ske i kommunen för att förhindra att ungdomar under 18 år blir serverade alkohol samt att överservering inte ska ske. Minst en gång om året ska alkoholinspektör genomföra en tillsyn, men även vid behov eller misstankar. I detta arbete ska även polisen involveras om så behövs. Enligt uppgift sker denna del av tillsynen som den ska.

Ytterligare en tillsyn är den av tobaksanvändningen med syfte att barn och ungdomar under 18 år inte ska ha tillgång till tobak eller snus. Miljöförbundet Blekinge Väst är ansvariga för att göra tillsyn i detaljhandeln, serveringar och skolmiljöer samt att informera om tobakslagen.

Av intervju framgår att uppföljningen av efterlevnaden av tobakslagen inte uppfattas som ett prioriterat område för Miljöförbundet Blekinge Väst. Vidare framförs att det finns brister i hur tillsynen hanteras i nuläget.

2.1.2. *Förebyggande insatser*

En del i det förebyggande arbetet handlar om att ha kampanjer för att förhindra langning. Detta ska genomföras i syfte att uppmärksamma vuxna om vilka konsekvenser langning av alkohol och tobak till ungdomar under 18 år kan få. Kampanjen upplyser om att langning är straffbart enligt lag. Syftet är att öka medvetenheten om att det är genom vuxna, i ungdomars närhet, som ungdomarna får tag i alkohol och tobak. Kampanjen ska genomföras vid olika tillfällen, såsom vid föräldramöten, större helger, samt att i samverkan med andra aktörer dela ut flygblad med information. Enligt uppgift genomfördes en hel del kampanjer av fältsekreterare vid tiden då handlingsplanen togs fram med goda resultat. Vidare framgår att det under senare år inte funnits några motsvarande kampanjer. Detta mot bakgrund av att behovet att likande kampanjer bedömts ha minskat tack vare det breda anslag som genomfördes för ett antal år sedan och som gav bra resultat.

Inom ramen för det förebyggande arbetet ska även samverkansgrupper bildas för att skapa forum och samverkan i kommunen där tobak, alkohol och droger kan diskuteras mellan viktiga aktörer. Genom att samverka kan den totala konsumtionen på sikt dras ner och ett gemensamt drogförebyggande arbete kan tas fram. Som åtgärd ska varje högstadie- och gymnasieskola ansvara för att skapa forum för detta och bjuda in olika aktörer att medverka vid minst två tillfällen per termin. Kommunalförbundet SBKF har en gemensam gymnasieskola där representanter från individ- och familjeomsorg, gymnasieskola, högstadium och polis träffas för att diskutera arbetet med alkohol, droger och tobak. Enligt uppgift hade en ökad närvaro från polisens sida varit önskvärd. Brottsförebyggande rådet, med representanter från olika delar, har möten två gånger per termin.

Stadieövergripande projekt ska enligt handlingsplanen finnas till för att stärka elevernas självkänsla, självkännedom och självförtroende genom att öka elevernas sociala och emotionella kompetens. Genom detta kan framtida drogmissbruk och kriminalitet förebyggas. Eleverna skaffar sig nya kunskaper, bearbetar sina attityder och upplevelser som mynnar ut i ett personligt ställningstagande. Projekten implementeras olika i de olika årskurserna, för gymnasiet är SBKF ansvariga. Enligt intervju fungerar denna del av handlingsplanen mindre bra ute i verksamheterna. Den har fallit i glömska och skulle behöva ett omtag för att vitalisera arbetet vilket anses vara angeläget.

Det ska även finnas drogfria miljöer vid större evenemang i kommunen i syfte att höja alkoholdebutsåldern, vidare ska det även finnas drogfria mötesplatser för ungdomar med snarliknande syfte. Enligt uppgift är detta något som kommunen arbetar intensivt med. Under stadsfesten på sommaren finns det bland annat ett mjölktält, som är öppet hela festivalens öppettider, där ungdomar från föreningslivet gör milkshakes och där musik spelas. Det finns fritidsgårdar i kommunen som är en drogfri mötesplats för ungdomar. På dessa arrangeras enligt uppgift drogfria discon och konserter för ungdomarna.

2.1.3. *Informations- och utbildningsinsatser*

Informations- och utbildningsinsatser ska genomföras i kommunen för att öka medvetenheten om konsekvenser av alkohol- och droganvändning. En av dessa informationsinsatser riktar sig till att informera och medvetandegöra alla nyblivna föräldrar om alkohol, tobak, läkemedels och drogers inverkan med syfte att inga gravida eller ammande kvinnor ska konsumera alkohol, tobak eller droger. Alla blivande föräldrar ska få skriftlig och muntlig information. Enligt uppgift behöver denna punkt i handlingsplanen revideras. Sedan handlingsplanen togs fram har det skett förändringar bland de samverkande aktörerna. I övrigt anses att dessa informationsinsatser via vårdcentralerna till nyblivna föräldrar är välfungerande.

Utbildningsinsatser ska även ske gentemot unga vuxna om de fysiska och psykiska effekterna och riskerna med alkohol, tobak läkemedel och droger med mål att höja debutåldern för alkohol- och tobaksbruk samt att förhindra att någon börjar med droger. Enskild information och rådgivning ska ges i samband med besök på Ungdomsmottagningen, utbildnings- och informationsinsatser ska ges i skolorna i samarbete med drogförebyggande samordnare, fältsekreterarna och andra aktuella aktörer. Enligt uppgift är informations- och utbildningsinsatserna till ungdomar välfungerande och det finns en bra struktur för arbetssättet. Det som saknas inom området anses vara en större samverkan mellan olika aktörer i frågan.

Utbildningsinsatser för personal inom barn- och utbildningsförvaltningen och gymnasieskolorna samt för föräldrar till barn i skolåldern, ska också genomföras. För personalen är målet att öka kunskapen om alkohol, tobak, läkemedel och drogers negativa konsekvenser. Enligt uppgift får personalen årligen utbildning i denna fråga, vilket anses vara positivt. Samverkan med föräldrar ska även utvecklas för det drogförebyggande arbetet så att de kan vara mer delaktiga. Av intervju framgår att dessa informationsinsatser ser olika ut på de olika skolorna, där föräldramötena har olika struktur och därmed sker också informationsinsatserna olikartat.

Vidare specificerar handlingsplanen att personalen vid restauranger i kommunen ska få en bättre kännedom om alkohollagen och dess tillämpning, alkoholens medicinska effekter samt konflikthantering. All personal ska löpande erbjudas utbildning i Ansvarsfull alkoholservering och alla restauranger ska ta fram en egen alkohol- och narkotikapolicy. Arbetet med detta fortlöper enligt intervju.

Vidare ska föreningslivet bli mer aktiva med att informera och påverka, i första hand barn och ungdomar, där tobakens, alkoholens och drogernas negativa inverkan ska ingå. Föreningarna ska löpande erbjudas utbildning om hur de kan arbeta förebyggande. Utbildningsinsatserna kan ske i samverkan med Blekinge Idrottsförbund och Idrottens studieförbund, SISU, när det gäller idrottsföreningar. För övriga föreningar kan samverkan ske med andra studieförbund. Kommunen ska kunna kräva motprestation hos de föreningar som får kommunala bidrag. Enligt uppgift ska alla föreningar ha en alkohol- och drogpolicy. Av intervju framgår att det finns ett väl fungerade samarbete med föreningslivet, däremot anses det att motprestationerna inte riktigt sker som förväntat. Fritids- och kulturnämnden anser att de har hittat bra sätt att arbeta förebyggande genom samarbete med fältsekreterare. Något som enligt uppgift saknas i samarbetet är ett mer utvecklat samarbete mellan nämnderna och mellan förvaltningarna.

Som en sista del i det förebyggande arbetet ska kommunen informera om vilka insatser som finns och vart man ska vända sig för att få hjälp med drogrelaterade problem i syfte att öka kännedomen bland invånarna. Informationen ska finnas lättillgänglig i både tryckt och digital form. Det har enligt uppgift inte skett någon uppdatering av materialet på senare år, vilket anses vara angeläget. Vidare framgår att det i samband med kommunen lanserar sin nya hemsida så kommer informationen som finns på nuvarande hemsida att uppdateras.

2.1.4. *Behandlande insatser*

Som en behandlande insats ska kommuninvånarna i ett så tidigt skede som möjligt bli medvetna om att det finns en lösning på det beroende som finns, samt att det finns hjälp för anhöriga att få. Detta ska genomföras med mål att uppnå en stabil nykterhet/drogfrihet, ökad livskvalitet och en ökad kunskapsnivå för att minska negativa drogrelaterade konsekvenser. De behandlande insatserna genomförs i kommunens öppenvårdsbehandling. Enligt uppgift ser denna behandling inte ut på samma sätt som när handlingsplanen togs fram och därför är denna punkt i handlingsplanen inaktuell och skulle behöva revideras.

Den sista punkten i handlingsplanen lyfter rök- och snusavvänjning som hjälp till de kommuninvånare som vill sluta använda tobak med mål att minska antalet tobaksanvändare. Genom dessa insatser är syftet att minska kommuninvånarnas sjukfrånvaro och förebygga ohälsa. Åtgärderna erbjuds i landstingets regi, kallat "Tobaksfri ungdom", något som enligt intervju fungerar bra.

2.1.5. *Övriga iakttagelser*

Som nämndes inledningsvis är den drogförebyggande handlingsplanen gällande för perioden år 2012-2014. Enligt uppgift är dock intentionerna i denna handlingsplan fortfarande gällande. Detta innebär i praktiken att verksamheterna jobbar vidare enligt den gamla handlingsplanen i avsaknad av en ny sådan. Sedan år 2014 har inte någon revidering skett, delvis på grund av att den som har haft ansvaret inte har haft tillräckligt med tid för att kunna göra detta på grund av andra åtaganden som tillkommit i dennes tjänst.

Uppfattningen enligt de intervjuade är att en revidering behöver göras. Det finns flera punkter i handlingsplanen som inte längre är relevanta i samma utsträckning som tidigare när handlingsplanen togs fram, vilket också framgår av avsnitt 2.1.4 ovan. Det genomfördes enligt uppgift ett gediget arbete med att plocka fram samverkanspartners när handlingsplanen togs fram och dessa samarbeten var välfungerande i början. Det fanns enligt intervju strukturerade möten som gjorde att handlingsplanen blev implementerad i alla delar. Även om arbetet inte har samma strukturerade former i nuläget, framgår det att många delar i handlingsplanen ändå genomförs. Det sker enligt uppgift ingen uppföljning av handlingsplanen, vilket enligt uppgift gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning som den tillämpas ute i verksamheterna eller vilka effekter som genereras.

Den tjänsteman som är ansvarig för det drogförebyggande arbetet i kommunen har i dagsläget ca 10-15 % av sin heltidstjänst att arbeta med dessa frågor, vilket enligt uppgift inte anses vara tillräckligt. Den ansvariga har just nu enbart utrymme för det löpande arbetet, medan det strategiska arbetet har blivit bortprioriterat. Vidare framgår det att även om inte en heltidstjänst behövs, behöver arbetet vitaliseras så att arbetet med handlingspla-

nen kan fortskrida. Ett exempel som lyfts är att det finns kompetens inom Länsstyrelsen som gärna hjälper kommunerna i deras drogförebyggande arbete.

Något som även framhålls som viktigt under intervjuerna är samverkan och att det behövs en personell resurs som kan få igång samverkan igen. Även från politikens sida framhålls det att samverkan är en viktig punkt och att kommunen behöver arbeta vidare med detta.

Från politikens sida framhålls även vikten av att få ett väl genomarbetat underlag för att kunna göra analyser och bedömningar som sedan ska ligga till grund för beslut. En del i detta underlag bör bestå av kvalitativa mått och i mindre utsträckning kvantitativa mått där fokus ska ligga på de förutsättningar som finns i Sölvesborgs kommun.

2.1.6. Bedömning

Utifrån de iakttagelser vi har gjort i samband med granskningens genomförande gör vi bedömningen att handlingsplanens målområden och åtgärder till vissa delar har genomförts i enlighet med handlingsplanens föreskrifter.

Vår granskning visar att de stadieövergripande projekten i nuläget inte bedrivs enligt handlingsplanens intentioner. Däremot är vår bedömning att det bedrivs ett aktivt arbete med att skapa drogfria miljöer och mötesplatser exempelvis i samband med större evenemang i kommunen.

Noterbart enligt vår uppfattning är att informations- och utbildningsinsatser till ungdomar anses vara välfungerande men att det finns ett behov av att utveckla och förbättra samverkan mellan olika aktörer.

Avseende föreningslivets engagemang kopplat till det drogförebyggande arbetet gör vi bedömningen att det finns ett etablerat och fungerande samarbete mellan kommunens representanter och föreningslivet, men att det finns ett förbättringsutrymme vad gäller de motprestationer som föreningarna ska leva upp mot.

En viktig aspekt som framkommit i vår granskning är att det finns ett behov av att uppdatera den information som finns tillgänglig för de kommuninvånare som behöver söka hjälp för sina drogrelaterade problem.

Vi anser att det är en brist att nuvarande handlingsplan, som gällde fram till år 2014, ännu inte har reviderats. Vi anser även att det är en brist att det inte genomförts någon systematisk uppföljning av handlingsplanen för att på så sätt få en bild av vilka effekter som det drogförebyggande arbetet genererar. Vidare anser vi att uppföljningen kan bidra med information till hur resurser ska disponeras på ett adekvat sätt. Denna uppföljning ser vi även som ett viktigt underlag i förhållande till den politiska beslutsprocessen.

Avslutningsvis ser vi det som angeläget att åtgärder vidtas för att stärka samverkan mellan olika samarbetsparter i syfte att skapa förutsättningar för ett effektivt drogförebyggande arbete.

3. Revisionell bedömning

Granskningens revisionsfråga har varit *att bedöma om kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och fritids- och kulturnämnden säkerställer att kommunens drogförebyggande handlingsplan efterlevs på ett ändamålsenligt sätt*. Efter genomförd revision och genomgång av granskningens kontrollmål gör vi bedömningen att kommunstyrelsen och de berörda nämnderna till mindre del säkerställer att kommunens drogförebyggande handlingsplan efterlevs på ett ändamålsenligt sätt.

Denna bedömning grundar sig på följande bedömningar:

- Vi anser att det är en brist att nuvarande handlingsplan, som gällde fram till år 2014, ännu inte har reviderats. Vi anser även att det är en brist att det inte genomförts någon systematisk uppföljning av handlingsplanen.
- Samverkan mellan olika samarbetsparter behöver stärkas i syfte att skapa förutsättningar för ett effektivt drogförebyggande arbete.
- Vår granskning visar att de stadieövergripande drogförebyggande projekten inom skolans område inte i alla delar bedrivs enligt handlingsplanens intentioner.
- Det finns ett etablerat och fungerande samarbete mellan kommunens representanter och föreningslivet men det finns ett förbättringsutrymme vad gäller de motprestationer som föreningarna ska leva upp mot.
- Informationen till kommuninvånare som behöver söka hjälp för sina drogrelaterade problem behöver uppdateras.

3.1. Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser som vi har gjort i samband med denna granskning föreslår vi att följande åtgärder vidtas:

- Att nuvarande drogförebyggande handlingsplan revideras där de delar som anses fungera väl inom ramen för det nuvarande arbetet tas tillvara och inarbetas i den uppdaterade handlingsplanen.
- Att en modell för systematisk uppföljning av handlingsplanen tas fram.
- Att samverkan med andra samarbetsparter utvecklas och stimuleras.
- Att resurser anvisas för det drogförebyggande arbetet som är i paritet de ambitioner och målsättningar som finns för kommunens drogförebyggande arbete.

2017-04-20

Anna Hilmarsson

Carl-Gustaf Folkeson