

Lunds Universitet
Socialhögskolan
SOA 205 A
Vårterminen 1999

GÅR DET ATT KÖPA FÖREBYGGANDE ARBETE?

Hur uppfylls socialtjänstlagens intentioner om förebyggande arbete riktat mot unga narkotikamissbrukare i en marknadsorienterad socialtjänst?

Författare:
Ulla Salmela Trosell

Handledare:
Arne Kristiansen

Abstract

The purpose with this composition has been to investigate if the market-adjusted social services manage to fulfil the intentions of the Law of Social service working preventive with young narcotic drug abusers. To get an answer on this I have studied how the organization of a local government is working in proportion to the legislation as well as how many youth during one year is getting in touch with the social services because of suspected drug abuse.

My mode of procedure has been to study relevant literature such as legislation, organization-theories and theories about preventive and motivating work. I have produced a statistical material, which has been connected to studies of existing agreements written with performers that is working with visiting activities in the field. I have also interviewed these performers.

The statistical material showed that one fifth part (approx. 20%) in the age group of 15-21 years were suspected abusing drugs. The majority of reports from that category came from the police. The investigation also showed the lack of prevented work among elder teenagers. The visiting activity that was taking place were directed either against a younger target group or was a question of visiting activities together with the police.

The investigation has showed that there is an built-in "loose" in the organization, compared to the intentions of the Law of Social services, that does not allow ordering visiting and motivating work against the will of individual people. This is not supported by the Law of Social services which recommends the social services of the local government to take the responsibility to follow up cases where they judge an opinion of somebody in the danger-zone of a negative development, even if the person not have showed any interest in activities or commitments have been actual.

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka om en marknadsanpassad socialtjänst lyckas uppfylla socialtjänstlagens intentioner om att arbeta förebyggande med unga narkotikamissbrukare. För att få svar på detta har jag dels studerat hur en sådan kommunal organisation fungerar i förhållande till lagstiftningen, dels hur många ungdomar det rör sig om som under ett år kommer i kontakt med socialtjänsten p g a misstänkt narkotikamissbruk.

Mitt tillvägagångssätt har varit att dels studera relevant litteratur, såsom lagstiftning, organisationsteorier och teorier om det förebyggande och motiverande arbetet, dels ta fram ett statistiskt material som sedan kopplats ihop med studier av de avtal som är skrivna med utförare som arbetar uppsökande på fältet. Jag har även intervjuat dessa utförare.

Det statistiska materialet visade att det i ca en femtedel, d v s 20 %, av alla anmälningar som inkom till Sociala förvaltningen i åldersgruppen 15-21 år fanns misstankar om narkotikamissbruk. Flertalet av anmälningarna inkom från polisen. Intervjuerna klargjorde att det uppsökande arbetet som skedde riktade sig antingen till en yngre tonårsgrupp eller handlade om uppsökande arbete tillsammans med polisen. Socialtjänsten bedrev inget eget uppsökande arbete gentemot målgruppen och det framkom även att det saknades förebyggande arbete i den äldre tonårsgruppen.

Undersökningens resultat pekar på att det finns ett inbyggt ”glapp” i organisationen i förhållande till socialtjänstlagens intentioner. Socialtjänstlagen förespråkar att socialtjänsten har ett uppföljningsansvar i ärenden där man bedömt att en ungdom befinner sig i riskzonen för att utvecklas ogynnsamt, även om ungdomen inte själv är intresserad av insatser och där tvångsingripanden inte är aktuella. I den aktuella organisationen ges inte möjlighet att påtala behov av uppsökande och motiverande arbete mot den enskildes vilja, även om bedömningen är att det finns behov av det. Detta strider mot socialtjänstlagens intentioner.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	1
1. INLEDNING	2
1.1 PROBLEMFÖRMULERING	2
1.2 SYFTE.....	5
1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR	5
1.4 METOD.....	6
1.4.1 <i>Urval/metodproblem</i>	8
2. DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN	9
2.1 HISTORIK KRING BESTÄLLAR/UTFÖRARMODELLEN I DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN.....	9
2.2 SOCIALTJÄNSTENS ORGANISATION	10
2.3 SOCIALA FÖRVALTNINGENS HANTERING AV NARKOTIKAÄRENDEN	11
2.4 UPPHANDLING AV UPPSÖKANDE ARBETE.....	11
3. TEORETISK REFERENSRAM	12
3.1 ORGANISATIONSTEORI UTIFRÅN EN MARKNADSORIENTERAD SOCIALTJÄNST	13
3.2 TEORIER KRING UPPSÖKANDE OCH FÖREBYGGANDE ARBETE, RIKTAT MOT NARKOTIKAMISSBRUK	14
3.2.1 <i>Motivationsarbete</i>	17
4. RESULTATREDOVISNING	18
4.1 SAMMANSTÄLLNING AV DET STATISTISKA MATERIALET FRÅN SOCIALA FÖRVALTNINGEN	18
4.1.1 <i>Sammanfattning och kommentarer</i>	22
4.2 STATISTIK FRÅN POLISMYNDIGHETEN.....	23
4.2.1 <i>Kommentarer till polisens statistik</i>	24
4.3 "STORGATANS" RIKTANDE VERKSAMHET MOT NARKOTIKAMISSBRUKARE	24
4.3.1 <i>Redovisning av intervjun med "Storgatans" socialarbetare</i>	26
4.4 FÄLTGRUPPENS UPPSÖKANDE ARBETE	29
4.4.1 <i>Intervju med fältgruppen</i>	29
4.5 KOMMENTARER OCH ANALYS AV DET EMPIRISKA MATERIALET	32
5. SLUTDISKUSSION	36
KÄLLFÖRTECKNING	39
INTERVJUGUIDE, FÄLTGRUPPEN:	41
INTERVJUGUIDE "STORGATAN", RIKTAT UPPSÖKANDE ARBETE MED NARKOTIKAMISSBRUKARE	41

Förord

Uppsatsarbetet är på väg att nå sin slutstation. Det har dock krävts mycket motivationsarbete för att komma dithän, framför allt då våren är en tid då jag helst vill vara ute i solen och påta i trädgården och inte sitta inne bland en massa böcker och en datamaskin. Ett motivationsarbete kräver att det finns människor i ens närhet som kan motivera en att gå fram mot nya mål och som tror på en, och där har jag min familj, Jens och Martin, att tacka för ”sparringen”. Jens har också ställt upp med ovärderlig datasupport, framför allt med tabellmaterialet och slutredigeringen av uppsatsen, som jag inte skulle ha klarat på egen hand.

Jag vill också tacka min arbetsgivare, Sociala förvaltningen i Linköping, som bland annat ställt upp med datautrustning, Internetuppkoppling, köpt in litteraturen m m, vilket gjort att jag kunnat genomföra kursen. På arbetsplatsen finns också den ovärderliga ADB-gruppen, utan vars hjälp det inte hade gått att få ordning på det statistiska materialet.

Jag vill också rikta ett tack till mina kära kollegor, för att ni stått ut med mitt pustande och stönande under detta år.

Sist men inte minst, vill jag tacka min handledare, Arne Kristiansen, som via email handlett uppsatsarbetet. Han har snabbt gett respons på det inskickade materialet och har genom sitt positiva sätt fått mig att tro att det här faktiskt kommer att bli en färdig uppsats. Fördelarna med handledning via email har varit att snabbt få respons på det inskickade materialet, samtidigt som det känns lite konstigt att inte veta hur personen ifråga ser ut. Men våra vägar kanske möts någon gång i framtiden.

1. Inledning

Jag kommer i detta kapitel att beskriva bakgrunden till min studie, där lagstiftningen och dess intentioner lyfts fram, samt mitt intresse av ämnesvalet. Dessutom kommer syftet och frågeställningar som legat som grund för arbetet att redovisas, samt de metoder jag använt mig av och problem som uppstått kring dessa.

1.1 Problemformulering

I socialtjänstlagens § 11 framgår att socialtjänsten har ett särskilt ansvar för insatser i syfte att förebygga missbruk, framför allt då gentemot barn och ungdomar. Socialtjänsten måste därför bedriva en aktiv verksamhet för att nå och hjälpa de enskilda människorna, vilket innebär en skyldighet att verka även om den enskilde missbrukaren inte framställt om hjälp. Socialtjänsten har därför en skyldighet att aktivt söka upp och motivera enskilda missbrukare för insatser i syfte att motverka och förhindra fortsatt missbruk. I förarbetena betonar man vikten av att tidigt upptäcka missbruk samt att i ett tidigt skede ge hjälp och stöd. (Prop 1996/97:124, s 137-138). Vidare framkommer att ”tidiga insatser förutsätter ett flexibelt, väldifferentierat och väl utbyggt utbud av insatser i öppna former som av enskilda uppfattas som attraktiva och som passar olika grupperns behov”(Prop 1996/97:124, s 138).

Det är dock viktigt att respektera klienten, hans behov och integritet, men det innebär inte alltid att klientens beteende ska respekteras. Socialtjänsten får därför inte passivt invänta att en klient ska bli motiverad, utan måste i stället aktivt söka upp klienten och därmed försöka knyta an till hans egen vilja till förändring. (SOU 1987:22, s 197). Det gäller framför allt de unga missbrukarna, som inte får lämnas i fred på socialtjänstens erbjudande förhållningssätt. I förarbetena har man lyft fram att dessa unga omotiverade missbrukare riskerar att förstöra sin sociala situation om socialtjänsten intar ett alltför passivt förhållningssätt. (SOU 1987:22, s 198).

I SOU 1994:139 (s 29) kan man läsa att socialtjänsten ska informera, bedriva uppsökande verksamhet och samverka med andra i det drogförebyggande arbetet. Arbetet bör inriktas på barn och ungdom i första hand. Man talar även om vikten av metodutveckling för att tidigt

upptäcka människor i ett begynnande missbruk och därmed motivera dem att göra något åt sin situation. De tidiga insatserna ska bl a riktas mot ungdomar i riskmiljöer och risksituationer, där syftet ska vara att begränsa eller förhindra en ogynnsam utveckling, för att därmed förhindra mer omfattande insatser. (a.a.:39). När det gäller socialtjänstens skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet, så avser den i första hand barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt och som därmed kan vara i behov av samhällets stöd, men som inte själva kan påtala ett behov och därför inte heller tar en kontakt med socialtjänsten. (a.a.:41).

Det förebyggande arbetet kan delas in i primär-, sekundär- och tertiärprevention.

Primärpreventionen avser allmänt förebyggande arbete och riktar sig till hela befolkningen.

Sekundärpreventionen riktar sig mot riskgrupper och riskmiljöer, där vikten läggs på tidig upptäckt för att därmed förhindra en vidareutveckling av sociala problem.

Sekundärpreventionen riktar sig både mot grupper och enskilda. **Tertiärpreventionen** riktar sig till enskilda individer, som redan befinner sig i en problemsituation. Det handlar mer om individriktad vård och behandling. (SOU 1994:139, s 112-113).

Det uppsökande arbetets syfte ska vara att erbjuda insatser i form av stöd och vård. Det är dock viktigt att den personliga integriteten respekteras. Vidare ska det uppsökande arbetet identifiera och kartlägga utsatta gruppers behov av stöd, samt befinna sig ute i offentliga miljöer på andra tider än kontorstid (SOU 1994:139, s 398).

Med socialtjänstlagen och dess förarbeten som grund började jag fundera kring hur man i en socialtjänst som är organiserad enligt en sk beställar/utförarmodell klarar av att uppfylla lagens intentioner.

Min förförståelse i ämnet är att jag själv arbetar som socialsekreterare på en utredningsenhet i en kommun som är organiserad enligt en sk beställar/utförarmodell. I mitt vardagliga arbete kommer jag i kontakt med bl a unga narkotikamissbrukare. Dessa ungdomar är ofta mycket svåra att komma åt i ett utredningsförfarande, som känns som ett trubbigt instrument. De förnekar starkt sitt missbruk, även fast det ofta visar sig i ett senare skede att det varit ganska avancerat. Många gånger får en utredning läggas ner eftersom det inte finns tillräckliga skäl att ingripa utifrån en tvångslagstiftning och personen själv inte vill ha hjälp att komma ifrån sitt missbruk. I det läget kan inte jag be någon utförare som arbetar uppsökande, att fortsätta ett

motivationsarbete med klienten, eftersom jag enligt konceptet inte kan göra en beställning på ett arbete som klienten inte godkänner. Här upplever jag att det finns ett glapp och att man tappar en dimension. Risken är stor att klienten i ett senare skede aktualiseras på nytt och då i ett betydligt sämre skick. Detta har fått mig att fundera dels om det överhuvudtaget är möjligt att dela upp socialtjänsten på olika nämnder och dels på var det uppsökande och förebyggande arbetet finns gentemot de unga narkotikamissbrukarna. Hur aktualiserar man behovet av ett uppsökande arbete utifrån den uppdelade socialtjänsten? Dessutom har många av dessa ungdomar oftast hunnit missbruka i många år innan de aktualiseras på grund av sitt missbruk. Varför har ingen ”upptäckt” dem tidigare? Ska inte socialtjänsten ha kännedom om ungdomar som befinner sig i riskmiljöer? Idag har jag en känsla av att de flesta anmälningarna kom från polisen.

Min känsla är också att organisationen i sig sätter hinder i vägen. Man bygger upp en byråkrati kring det sociala arbetet genom att dela upp det på olika nämnder, en myndighetsnämnd med utredande funktioner utifrån socialtjänstlagen och en omsorgsnämnd som ska upphandla det behandlande arbetet av både kommunala och privata utförare. De som arbetar utredande ska sedan ”beställa” tjänster av utförare på ett mycket formellt sätt genom skrivna beställningar som klienterna först ska ha undertecknat. Det är med andra ord köp- och säljmodellen som ska ligga till grund. Men kan man handla med människors behov av stödinsatser och hur kan man köpa förebyggande och uppsökande arbete? Är det överhuvudtaget förenligt med det sociala arbetet, att det organiseras utifrån ett marknadsstyrt sätt att tänka? Vad händer med de klienterna som inte vill något eller inte förmår att på egen hand söka den hjälp de är i behov av?

Den bild jag har av verksamheten är utifrån min horisont som socialsekreterare på myndighetssidan, så jag ville därför studera ”den andra sidans” verklighet för att därefter se om kommunen uppfyllde lagens intentioner.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka om den marknadsanpassade socialtjänsten i kommunen uppfyller socialtjänstlagens intentioner om att arbeta förebyggande med unga narkotikamissbrukare.

1.3 Frågeställningar

- Hur fungerar den kommunala organisationen (beställar/utförarmodell) kopplat till socialtjänstlagens intentioner om förebyggandet av missbruk, särskilt hos ungdomar?
- Vem ansvarar för det uppsökande, förebyggande och motivationsarbetet bland unga missbrukare i ovannämnda organisation?
- Hur stor är gruppen ungdomar som misstänks missbruka narkotika?
- Hur sker samarbetet mellan de som har avtal om att arbeta uppsökande, förebyggande och motiverande med de unga narkotikamissbrukarna och sociala förvaltningen, som har till uppgift att utreda behov om eventuella åtgärder/insatser?
- Hur kan sociala förvaltningen påkalla ett behov av uppsökande arbete med en specifik missbrukare om personen ifråga inte själva anser sig ha ett vårdbehov?
- Hur ofta anmäler utförare till sociala förvaltningen, när de får kännedom om missbruk?
Varifrån kommer övriga anmälningar?
- Har organisationen ändrat socialarbetarens syn på arbetet med unga narkotikamissbrukare?
- Finns det en helhetssyn i arbetet med att förebygga missbruk bland ungdomar, som går över organisationsgränserna? Är det överhuvudtaget möjligt att dela upp socialtjänstens arbete på olika nämnder eller har organisationen blivit ett hinder för att uppfylla lagens intentioner?

1.4 Metod

Jag har i min studie valt att använda mig av flera angreppssätt, såsom metodtriangulering för att få svar på mina frågeställningar. Anledningen till detta har varit att jag tror att det ger studien en större bredd och även en högre grad av reliabilitet och validitet.

De metoder jag använt mig av är dels kvantitativa data i form av ett statistiskt material och dels genomgång av relevant litteratur och annat skriftligt material, som exempelvis kravspecifikationer och avtal som tecknats med utförare som arbetar uppsökande. Jag har också genomfört kvalitativa intervjuer med utförarna. Anledningen till att jag ville göra intervjuer var att det ofta uppstår olika tolkningar i hur arbetet ska utföras enligt avtalen. Jag har som handläggare på Sociala förvaltningen en bild av hur avtalet ska utföras medan utföraren har en annan syn.

Beställaren/omsorgsnämnden kan ibland ha en tredje bild. Detta gör att det ofta uppstår diskussioner och irritation på olika nivåer i organisationen. Jag ville med intervjuerna bredda min egen förståelse genom att få utförarnas egen bild av det arbete som de gör.

För att få en uppfattning om hur många ungdomar det rör sig om, som under ett år kommer i kontakt med Sociala förvaltningen på grund av ett misstänkt narkotikamissbruk, så ville jag ta fram ett statistiskt material. Jag begärde därför utdrag av ett statistiskt material både från Sociala förvaltningen och polisen, för att kunna göra en jämförelse. Jag valde här att göra en avgränsning till unga narkotikamissbrukare, då det varit mitt syfte med studien.

Jag har gått igenom alla de anmälningar som inkommit till Sociala förvaltningen under 1998 rörande åldersgruppen 15-21 år, dvs födda 1977-1983. Det var totalt 352 personer som aktualiserades genom en anmälan. Eftersom det tidigare inte funnits en datakod för enbart narkotikamissbruk har jag varit tvungen att gå igenom alla anmälningar som varit kodade enligt följande; 1) ungdomar eget beteende, 2) missbruk, 3) anmälan LVM. Därefter har jag gått igenom aktmaterial, för att på så sätt få fram det jag själv önskat, dvs de ungdomar som anmälts på grund av misstanke om narkotikamissbruk. En del av anmälningarna ledde endast till så kallade förhandsbedömningar och aktualiserades därför inte som ärenden. Förhandsbedömningarna leder i de flesta fall till en kort skriftlig bedömning, som sedan samlas i pärmar i den ordning som de kommer in till sociala förvaltningen, vilket innebär att eftersökningar den vägen kan ta mycket lång tid. Dessa skriftliga förhandsbedömningar gick alltså inte att eftersöka direkt via

personnummer på datorn, utan jag fick där hjälp av ADB-gruppen för att underlätta mitt arbete. Detta innebär att jag inte behöver räkna med något bortfall i det statistiska materialet från sociala förvaltningen.

Från polismyndigheten fick jag material som visade antalet anmälningar under 1998. Deras åldersgruppsindelning överensstämmer inte riktigt med min, eftersom de har tagit med anmälningar ända till 24 års ålder.

I sammanställningen av det statistiska materialet har jag använt mig av kvantitativ metod, d v s jag har sammanställt resultat utifrån ålder, antalet anmälningar, varifrån anmälningarna kommer, kön, samt om anmälningarna lett till någon åtgärd eller inte.

Jag har också haft kontakt med den ansvariga tjänstemannen på kommunledningskontoret som ansvarar för upphandlingen av utförare. Jag fick där tillgång till material i form av kravspecifikationer och avtal. Jag har därefter närmare studerat hur kravspecifikationen sett ut vid upphandlingen när det gäller uppsökande och förebyggande arbete. Jag har gjort ett urval gentemot de utförare som arbetar uppsökande på fältet. Det finns utförare som i sin verksamhet kommer i kontakt med missbrukare och där arbetar med motivationsarbete. Det finns också utförare som har som uppdrag att arbeta förebyggande på ett allmänt preventivt stadium, d v s med informationer till exempelvis skolor. Dessa utförare har jag valt att utelämna i min studie. De avtal jag valt att studera närmare är, där utföraren fått i uppdrag att arbeta uppsökande på fältet.

Efter att ha granskat de upphandlade avtalen, har jag valt att göra kvalitativa intervjuer med de utförare som skrivit avtal om att arbeta förebyggande och uppsökande på fältet, totalt två stycken, för att få en djupare inblick i vad deras arbete går ut på. De två utförare som intervjuades var fältgruppen och "Storgatan". Fältgruppens avtal avser att arbeta förebyggande och uppsökande med ungdomar i riskmiljöer, vilket undertecknad bedömer även omfattar ungdomar som börjar bruka/missbruka narkotika. Den andra utföraren, "Storgatan", har fått ett specifikt uppdrag att tillsammans med polisens gatulangningsgrupp arbeta uppsökande med de narkotikamissbrukare som grips p g a misstänkt narkotikamissbruk. De ska i första hand prioritera unga narkotikamissbrukare och narkotikamissbrukare med hemmavarande barn.

De kvalitativa intervjuerna har haft ett explorativt syfte, som syftat till att tydliggöra det som står i avtalen. Jag har försökt anlägga ett fenomenologiskt perspektiv, där jag försökt lägga min förförståelse åt sidan, då syftet varit att få ”den andra sidans”, d v s utförarnas bild av hur det uppsökande arbetet fungerar utifrån rådande organisation.

I mitt förberedelsearbete till intervjuerna har jag använt mig av Kvale, ”Den kvalitativa forskningsintervjun”, (1997) och Svensson & Starrin (1996, kap 2). Jag har använt mig av en intervjuguide per intervju (se bilaga 1), för att inte glömma något av de områden jag velat studera i uppsatsen. Intervjuerna spelades in på band samtidigt som jag antecknade vissa delar parallellt. Därefter skrev jag ut intervjuerna, så ordagrant som möjligt, varefter en sammanställning gjordes utifrån den kunskap som jag eftersökte för min studie.

1.4.1 Urval/metodproblem

Jag har redan tidigare nämnt att jag valt att avgränsa mig till gruppen unga narkotikamissbrukare, bl a för att fokusera studien kring ett specifikt problem utifrån en marknadsorienterad socialtjänst.

När det gäller urval till intervjuerna, har jag valt att begränsa det till de utförare som arbetar ute på fältet med uppsökande arbete. Jag kontaktade respektive utförare, fältgruppen per email till samtliga fältsekreterare, och ”Storgatan” per telefon, för att få till stånd intervjutider. Den ena utföraren, ”Storgatans riktade uppsökande arbete med narkotikamissbrukare”, valde jag att intervjua båda som är verksamma i projektet tillsammans i deras lokaler. När det gäller fältgruppen hörde en av fältsekreterarna av sig redan samma dag och vi bokade in en intervjutid. Någon tid därefter hörde ytterligare en fältsekreterare av sig och ville delta i intervjun, vi kunde inte hitta en gemensam tid förrän sista veckan i maj och p g a tidsbrist var jag tvungen att avstå från intervjun. Intervjuresultatet från fältgruppen bygger alltså på en intervju med en fältsekreterare av totalt åtta verksamma, vilket kan innebära att resultatet hade kunnat se annorlunda ut om fler eller samtliga fältsekreterare hade intervjuats.

Metodproblem har bland annat uppkommit vid granskningen av det statistiska materialet, då det tog lång tid att gå igenom materialet för att få fram min urvalsgrupp. Anledningen till detta var att Sociala förvaltningen tidigare inte haft en separat kod just för narkotikamissbruk, vilket

finns idag (fr o m 1999). Ett ytterligare problem med det statistiska materialet var att en stor del av anmälningarna, ca en tredjedel, var s k förhandsbedömningar och inte gick att eftersöka via datorn på ett enkelt sätt eftersom dessa inte registrerats som ärenden. Jag fick dock hjälp av ADB-gruppen för att på ett enklare sätt, med hjälp av datorn, gå igenom förhandsbedömningarna. Jag slapp därför sitta och leta i de s k diversepärmarna, vilket skulle tagit alldeles för mycket tid i anspråk. All journalföring i pågående och aktuella ärenden sker via dator inom sociala förvaltningen, varför de ärenden som blev aktuella för utredning har jag kunnat granska via datormaterial och enbart i enstaka ärenden varit hänvisad till akterna för att få vissa uppgifter tydliggjorda.

När det gäller själva intervjuerna uppstod problem då jag använde mig av diktafon. Inspelningskvalitén varierade lite, då störande ljud i bakgrunden gjorde att det ibland var svårt att uppfatta vad som sades. Dessutom hade jag bara tillgång till ett band, som sammanlagt var på 30 minuter, vilket inte riktigt räckte för hela intervjutillfället vid den första intervjun. Jag valde därför att anteckna parallellt. Ett annat problem med intervjuerna var att jag är kollega till de intervjuade och det förväntades, tror jag, både från dem och mig att jag hade en viss förförståelse/kunskap, vilket i sig kan vara ett hinder till att få svar på vissa frågor, då man ser dem som så självklara. Jag försökte då att gå tillbaka till intervjupersonerna för att få dem att förtydliga vad de menade.

2. Den kommunala organisationen

För att ge en bakgrundsbild till syftet med min studie kommer jag nedan att beskriva hur organisationen i den studerade kommunen vuxit fram och ser ut, hur sociala förvaltningen hanterar narkotikaärenden, samt hur upphandlingen för uppsökande arbete ser ut.

2.1 Historik kring beställar/utförarmodellen i den kommunala organisationen

Genom ett riksdagsbeslut 1990 avskaffades den tidigare obligatoriska socialnämnden. Kommunerna skulle själva få möjligheten att organisera socialtjänsten efter sina lokala behov

och förutsättningar (SOU 1994:139, s 506).

Den kommun jag valt att studera införde 1992 en s k beställar/utförarmodell, vilket även inbegrep socialtjänsten. Socialtjänsten delades då upp mellan ett flertal nämnder.

Skälen till att organisera kommunen enligt en beställar/utförarmodell var ekonomiska. Det fanns en tanke att denna organisationsmodell skulle effektivisera arbetet i kommunen. Andra tankar var att öka kontakterna mellan politikerna och kommunmedborgarna, att minska byråkratin och öka resultatansvaret hos dem som arbetade i organisationen.

Kommunmedborgarna skulle också ges större möjligheter att välja och påverka. Dessutom skulle rättssäkerheten öka.

När det gällde socialtjänstens område fanns en tanke att skilja myndighetsutövningen från själva råd-, stöd- och behandlingsarbetet. Myndighetsutövningen kunde enligt lag endast utövas av kommunen, och därmed inte läggas ut på entreprenad, vilket dock den övriga socialtjänstverksamheten kunde göras. (Blom, 1998:90-91)

2.2 Socialtjänstens organisation

Sociala förvaltningen lyder under socialnämnden som är en s k myndighetsnämnd med ansvaret att utreda behov av insatser/åtgärder enligt gällande lagstiftning; SoL, LVU, LVM och LSS. Man har även ansvaret för uppföljning av de ärenden där det beslutats om biståndsinsatser och där beställning skett till en kommunal eller privat utförare. Ett ärende är endast aktuellt på Sociala förvaltningen om det finns en pågående utredning eller ett uppföljningsansvar utifrån beviljade biståndsinsatser.(Blom, 1998:91-92).

Omsorgsnämndens uppdrag är att vara s k beställarnämnd, d v s ha ansvar att beställa ett antal generella biståndsinsatser, både av kommunala och privata utförare. Omsorgsnämnden ansvarar även för planering, uppföljning och utvärdering av de generella biståndsinsatserna. (a.a.:92)

De kommunala och privata utförarna upphandlas generellt för en tidsperiod av 3-5 år. Inför

varje ny upphandling finns det en kravspecifikation som grund för ansökningarna.

Omsorgsnämnden fattar sedan beslut på vilka utförare som ska få anbudet, efter att ha gjort en bedömning kring vilket anbud som är mest fördelaktigt för kommunen, både vad gäller pris och kvalité utifrån de krav som ställs i kravspecifikationen. (Dnr On 98.0029). Utöver detta har socialnämnden möjligheter att teckna särskilda avtal med utförare som inte har generella avtal, eller om det generella avtalet inte täcker behoven. (Blom, 1998:92).

De kommunala utförarna lyder under produktionsstyrelsen, medan de privata utförarna regleras direkt via avtal med antingen omsorgsnämnden eller socialnämnden. (a.a.:93).

2.3 Sociala förvaltningens hantering av narkotikaärenden

Sociala förvaltningen omorganiserades våren 1998. Den består numera av fyra geografiska enheter, en mottagningsenhet och en allmän enhet. De geografiska enheterna består dels av individ- och familjeomsorg, dels av ekonomiskt bistånd.

När det gäller hanteringen av narkotikaärenden så varierade den mellan de olika enheterna i början av den nya organisationen. Vissa enheter bedömde att man alltid skulle göra en utredning på de anmälningar som inkom, framför allt på den yngre gruppen, andra bedömde att det räckte med förhandsbedömningar i vissa ärenden och att dessa då kunde utföras av mottagningsenheten. En arbetsgrupp tillsattes för att se över rutinerna kring detta, dels vad lagen sa och dels hur man i kommunen ville hantera dessa ärenden. Detta ledde till att man beslutade att alla ringa narkotikabrott, där analysbeskedet visade positivt på narkotika, avseende personer under 25 år skulle utredas. Syftet med detta var att det skulle finnas en någorlunda enhetlig bedömning på de olika enheterna, så att klienterna inte behandlades olika beroende på i vilket område de bodde på, samt att man såg allvarligt på själva missbruket. (beslutat av Sociala förvaltningens ledningsgrupp under första kvartalet 1998).

2.4 Upphandling av uppsökande arbete

När det gäller uppsökande arbete, fältarbete i hela kommunen samt visst särskilt områdesarbete i utsatta områden tecknades nya avtal med utförare för perioden 1999-01-01--2001-12-31. I

kravspecifikationen (daterad 1998-01-28, D nr On 98.0029, s.16) beskrivs verksamhetens innehåll och arbetsmetodik på följande sätt:

” Verksamheten avser uppsökande och förebyggande arbete bland barn och ungdom, främst tonåringar. Dessutom arbete med ungdomsgrupper och enskilda samt råd/stöd och motivationsarbete.”.....

” Det uppsökande och förebyggande arbetet ska kontinuerligt ske i miljöer där ungdomar vistas, i city, i ungdomstäta bostadsområden och på fritidsgårdar. Arbetet ska särskilt inriktas på att nå de ungdomar i riskzonen som ej nås av andra vuxnas eller yrkesgruppers stöd och hjälp.”....

I samma handling framgick även de mål som politikerna satt upp, bl a att kommunen säger nej till legalisering av narkotika och att all drogkonsumtion ska elimineras. Ett effektmål som fanns med i detta sammanhang var att kommunen genom riktad uppsökande verksamhet vart tredje år ska kartlägga det dolda narkotikamissbruket och föreslå åtgärder.

Omsorgsnämnden hade även gett den kommunala utföraren i uppdrag att under delar av 1997 och hela 1998 arbeta aktivt uppsökande tillsammans med polisen, beroendekliniken och sociala förvaltningen, där huvudmålet var att upptäcka narkotikamissbruk så tidigt som möjligt och även att förhindra fortsatt missbruk. Bedömningen var dock att antalet timmar, 650 timmar per år, inte räckte till. 1999-02-18 beslutade därför omsorgsnämnden att förstärka arbetet med uppsökande och motiverande insatser avseende narkotikamissbruk med 1300 timmar per år. Detta efter en kartläggning som gjorts av narkotikamissbruket i kommunen under 1998, som visade att tillgången på narkotiska preparat var stort och därmed bekräftade de tidigare signalerna som politikerna fått om att narkotikamissbruket verkade ha ökat, samt att ungdomarnas inställning till att pröva narkotika var mer positivt än tidigare. (Sammanträdesprotokoll för omsorgsnämnden daterat 990218, D nr On 97.0092).

3. Teoretisk referensram

De olika teoretiska referensramar som jag utgått ifrån i min studie är dels organisationsteori, framför allt kopplat till den sociala sektorn, d v s till den människovårdande organisationen och beställar/utförarmodellen, dels teorier kring uppsökande och förebyggande arbete, särskilt riktat mot att tidigt ingripa mot missbruk. I det så ingår även teorier kring motivationsarbete.

3.1 Organisationsteori utifrån en marknadsorienterad socialtjänst

Det som klart framgår av den kommun jag valt att studera, är att man infört en s k kvasimarknad. Den innebär att man valt att separera samhällets finansiering från produktionen. Detta har inneburit att man infört ett konkurrensförhållande mellan olika utförare, som är mer eller mindre beroende av varandra. Utförarna är både kommunala och privata. (Blom, 1998:46).

På den traditionella marknaden, så styrs efterfrågan av köpkraften. På den s k kvasimarknaden finns det i stället en viss summa pengar som beställaren kan köpa en viss service för. Det är alltså inte brukaren, eller i vårt fall klienterna, som väljer vilken service de ska köpa, utan insatsen (servicen) beslutas av en tredje part. (a.a.:47) I den studerade kommunen oftast av Sociala förvaltningen. Ett visst mått av valfrihet finns, då klienten på egen hand kan söka sig till utförarna på ett s k serviceavtal.

Det har dock visat sig att när det gäller valfrihet av utförare så är det klienter med egna resurser som har möjligheten att välja vad som passar dem bäst. (Hazenfeld, 1992:264). Samma slutledning har även Blom kommit fram till i sin avhandling "Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg" (1998), där en tidigare genomförd pilotstudie visade att de med högre socioekonomisk status i högre grad gick till privata utförare, medan socialtjänstens traditionella klientel oftare var hänvisade till den kommunala utföraren. Det framkommer även i hans studie att få av klienterna kände till möjligheterna att välja mellan olika utförare (s 13-14).

Om man nu specifikt ska studera en organisation som arbetar med människor, kan man konstatera att det är människorna (klienterna) som är arbetsmaterialet eller "input" inom

exempelvis socialtjänsten. (Hazenfeld, 1992:344). Klienternas önskemål är att organisationen ska kunna tillgodose deras behov och organisationen är beroende av klienterna för sin existens. Det ser ju ut som ett jämbördigt förhållande, vilket bör passa med den marknadsanpassade organisationen. Men verkligheten ser annorlunda ut eftersom klienterna oftast är mer beroende av organisationen och måste anpassa sig till den, än tvärtom. (a.a.:257).

Styrkan i det sociala arbetet bygger på relationen mellan klient och socialarbetare, där relationen är en förutsättning för ett effektivt arbete. Men socialarbetaren påverkas också starkt av den organisation han eller hon befinner sig i. I organisationen finns en inbyggd makt, där målen för verksamheten representerar intresset från dem som har att besluta om resursfördelningen. Politiska och ekonomiska, i vissa fall kulturella faktorer påverkar fördelningen av resurserna (a.a.:261-262). Detta innebär i många fall att socialarbetaren hamnar i kläm mellan å ena sidan att företräda klienterna och deras behov och å andra sidan den egna organisationen.

Om man nu försöker applicera ovanstående teorier på den aktuella kommunen, så innebär den s k kvasimarknaden att Sociala förvaltningen utreder, bedömer och beslutar om insatser/åtgärder. Därefter beställer Sociala förvaltningen insatsen/åtgärden från någon av utförarna, antingen en kommunal eller en privat. För klientens del innebär det att två olika kontakter/relationer ska etableras, dels med utredaren, dels med behandlaren. Dessutom riskerar klienten att inte själv få avgöra vilken utförare han eller hon vill ha. Förfarandet innebär också att man skapar olika spänningsfält mellan exempelvis utredare och behandlare om vem som gör rätt bedömning om klientens behov. Risken är därmed stor att klienten tappas bort i den övriga hanteringen.

3.2 Teorier kring uppsökande och förebyggande arbete, riktat mot narkotikamissbruk

Det finns ett antal teorier om orsakerna till narkotikamissbruk. Jag tänker inte fördjupa mig i det, eftersom fokus för min studie inte är narkotikamissbruket i sig, utan att se om det förebyggande arbetet och de tidiga insatserna ger resultat. Går det på ett tidigare stadium att nå dessa ungdomar som börjat pröva på narkotika innan de utvecklade ett beroende? Det handlar med andra ord om ”Att komma för sent, så tidigt som möjligt”(titel på en NAD-publikation, nr 34 1998).

Oavsett vilken syn eller teori olika forskare eller debattörer verkar ha kring narkotikans orsaker verkar ändå alla överens om att första gången man tar droger så introduceras man av någon man känner, någon som redan provat narkotika själv (Goldberg, 1993:276). Nils Bejerot beskrev detta som den psykosocialt smittsamma epidemiska typen av missbruk och narkomani. Han skriver i sin bok "Missbruk och motåtgärder" (Bejerot, 1984:36), att spridningen av narkotika i första hand inte sker via langare utan genom kamrater, sexualpartners och nära vänner. Spridningen av narkotikan sker oftast i inledningsfasen av missbruket eftersom de positiva drogupplevelserna fortfarande överväger och man vill dela med sig av dessa till andra. Bejerot har kritiserats för detta, om man tolkar hans smittoteori med att man bara drabbas av narkotikan, men naturligtvis kräver det att personen ifråga själv beslutar sig för att inta narkotikan. Sen finns det olika faktorer som påverkar det beslutet.

Det är kanske resultaten av denna "smittspridnings"-teori vi ser idag, när olika rapporter visar att det experimentella missbruket återigen ökar bland ungdomar och där de nya drogerna som ecstasy och sk smartdrugs gör sitt intåg. Det handlar om "vanliga" ungdomar, som inte ser sig själv som missbrukare. De nya drogerna är i tablettform eller röks, vilket inte kräver några förkunskaper som andra narkotiska preparat oftast gör. (Svensson, 1998:9).

Men vad är det som får en del av ungdomarna att stanna vid enbart testandet och sedan gå vidare med sina liv, medan andra fastnar i missbruket?

Ett flertal undersökningar i Sverige har visat att ungdomar som kommer från trassliga uppväxtförhållanden med skolk, tonårsbrottslighet, tidig alkoholdebut m m löper större risk att bli missbrukare. (Goldberg 1993:108). Det verkar finnas ett samband mellan tidig drogdebut och risken att utveckla ett beroende till droger, samtidigt som det också ger en större benägenhet att utveckla ett avvikande beteende. (Johansson, K (red),1984:58). Men det finns också något man kallar den ungdomskulturella vägen där främst massmedia, resor, trender (kroppsfixering), musik glamoriserar narkotikan och därmed påverkar ungdomar att prova narkotika. Dessa ungdomar har oftast ingen social belastning. Det är därför viktigt att ta hänsyn även till detta när man ska fundera kring hur man ska kunna förebygga narkotikamissbruk på ett tidigt stadium. (Svensson, 1998:15, 40-73, 119).

Hur kan man då förebygga narkotikamissbruk hos ungdomar? De två grundläggande strategierna brukar vara dels att hindra tillgången på narkotika, dels att minska efterfrågan. Tillgången påverkar man genom olika kontrollåtgärder och efterfrågan genom att konsumtionen minskar.

I det drogforebyggande arbetet pratar man om tre olika steg: primär-, sekundär- och tertiärprevention. Den primära preventionen innebär insatser som är allmänt inriktade. Det kan vara t ex att begränsa narkotikan genom olika kontrollåtgärder, information, drogfria miljöer, samt ge ungdomar goda uppväxtförhållanden. Den sekundära preventionen riktar sig till riskgrupper, för att förhindra att ett beroende uppstår. Det kan innebära att identifiera missbruk, arbeta med grupper m m. Den tertiära preventionen riktar sig till dem som redan hamnat i ett missbruk och där det gäller att motivera missbrukaren till behandling. (Svensson, 1998:76-77).

När det gäller den sekundära preventionen, som riktar sig mot ungdomar i riskzon är det viktigt att arbeta gentemot skolan med dem som skolkar och mot kriminella och andra avvikande gäng (invandrargäng, skinheads, raveare m fl). Här är den tidiga upptäckten viktig, där det ”sociala arbetet går ut på att komma för sent så tidigt som möjligt”. Det finns dock ett dilemma i det förebyggande arbetet mellan att ha den vuxnes behov av kontroll kontra ungdomens behov av frigörelse. Ungdomarna ska å ena sidan stärkas, så att de vågar säga nej till droger, men får samtidigt inte bli för självständiga och helt själv bestämma över sina liv. Det finns också risker med att bekräfta riskgrupperna genom att rikta för mycket uppmärksamhet på dem, vilket i sig kan väcka en nyfikenhet på drogerna. (a.a:97-121).

I Svenssons rapport (1998) betonas de socialpolitiska satsningarna i ett förebyggande syfte, d v s motverka utslagning i skolan och att hålla arbetslösheten nere. När det gäller de ungdomar som redan befinner sig i riskzonen är det viktigt att öka deras självkänsla och ge dem sociala färdigheter. Han menar vidare att drogdebuten sker under hela tonårsperioden och att det gäller att visa på alternativ till drogerna och dess kickar. I dag är det många av ungdomarna som inte tror att samhället vill dem väl.

Problemet med det förebyggande arbetet är att det sällan utvärderas och att det därför är svårt att veta vilka resultat det leder till. I stället hävdar Svensson i sin rapport att det finns en

”inneboende logik” kring det förebyggande arbetet. Han säger att det dels är taktiskt, d v s man vill slippa kostnader och lidande i framtiden, dels är det ett sätt att legitimera att man faktiskt försöker göra något åt problemet. (a.a.:113-121).

3.2.1 Motivationsarbete

Per Revstedt tar i sin bok ”Motivationsarbete” (1995) upp att motivationsarbetets människosyn grundar sig på att människan är konstruktiv, social, målinriktad och aktiv. Med detta menar han att människan vill vara god både mot sig själv och andra. Människan vill ha kontakt med sig själv och andra, vilket innebär en vilja att leva i samverkan med andra. Revstedt skriver också att alla människor har mål med sina liv, något man vill sträva efter. Han menar även att människan handlar aktivt och därmed själv formar sin livssituation. Detta kan sammanfattas med att alla människor har en positiv kärna, vilket också innebär att det inte finns några hopplösa fall eller situationer, samt att det är motivationsarbetaren som har huvudansvaret för klientens motivation. Det gäller för motivationsarbetaren att visa på alternativ. Det är inte en yttre förändring i första hand som eftersträvas, utan en inre förändring, vilket i sin tur leder till att personen i fråga blir mindre destruktiv (a.a.:20-39).

Revstedt beskriver även skillnaden mellan latent och manifest motivation. Han menar att de människor som beskrivs som omotiverade egentligen är latent motiverade, vilket innebär att de innerst inne vill ha en förändring, men att den inte syns i personens handlande. Hos dessa människor är de destruktiva krafterna övervägande och de behöver då hjälp med att se sina valmöjligheter att handla annorlunda. Den manifest motiverade människan ser sina möjligheter till förändring och handlar därefter. (a.a.:43-45).

Den viktigaste förutsättningen för ett lyckat motivationsarbete är relationen mellan klient och socialarbetare, den s k motivationsrelationen. När det t ex gäller den latent motiverade klienten så behöver han/hon påfyllning utifrån för att komma vidare. Revstedt tar upp att den påfyllning eller ”näring” klienten är i behov av handlar om olika känslouttryck hos motivatören. Dessa är **engagemang**, vilket innebär att socialarbetaren bryr sig om klienten, **hopp**, klienten måste känna att det är möjligt att göra förändringar, **tilltro**, socialarbetaren måste tro att klienten har förmåga till förändring, **aktning**, innebär att klienten har ett värde oberoende av sina handlingar, **förståelse**, att leva sig in i klientens upplevelser och försöka förstå dessa, **ärlighet**,

att vara äkta i sina känslouttryck både gentemot sig själv och klienten, men även vara tydlig med inom vilka ramar man arbetar inom, ex lagstiftning, sekretess m m. (a.a.:87-97).

Den latent motiverade klienten är oftast lättast att få kontakt med i en formell organisation, exempelvis socialtjänsten. Revstedt tar dock upp att motivatören kan hamna i kläm mellan å ena sidan klientens behov och å andra sidan organisationen och arbetskamraternas tyckande om det arbete som utförs. Om man som motivatör blir negativt bekräftad i sitt arbete från arbetskamrater och organisation, så innebär det oftast en större risk för utbrändhet än klientens ”brist på motivation”. (a.a.: 113).

4. Resultatredovisning

Jag kommer i detta kapitel att redovisa dels det statistiska materialet, både från Sociala förvaltningen och polisen, dels de intervjuer jag genomfört med de utförare som arbetar uppsökande i kommunen. Utöver intervjuerna kommer även innehållet i avtalen att lyftas fram. När det gäller innehållet i avtalen och intervjuerna kommer dessa att presenteras i en beskrivande form, för att på så sätt ge en mer sammanhållen bild av verksamheten. Kapitlet kommer att avslutas med en analys av det empiriska materialet.

4.1 Sammanställning av det statistiska materialet från Sociala förvaltningen

352 personer i åldersgruppen 15-21 år blev under 1998 anmälda till Sociala förvaltningen. Jag har närmare granskat de koder som avser 1) ungdomar eget beteende, 2) anmälan missbruk, 3) anmälan LVM, för att få fram mitt statistiska material, som avser ungdomar som anmäls på misstänkt narkotikamissbruk. Samma person kan ha blivit anmäld flera gånger, vilket kan verka förvirrande då antalet anmälningar inte stämmer med antalet personer. Jag kommer därför att redovisa om en person blivit anmäld mer än en gång i materialet. Totalt blev 72 personer anmälda för misstänkt narkotikamissbruk i åldersgruppen 15-21 år under 1998. Jag kommer nedan att redovisa antalet anmälningar per åldersgrupp. Därefter kommer jag att göra en sammanfattning och sammanställning av materialet i tabellform under 4.1.1.

Ungdomar födda -77:

Totalt blev 17 ungdomar anmälda under 1998 utifrån ovanstående koder . Av dessa var nio misstänka för narkotikamissbruk. Åtta av personerna blev anmälda via polisen, varav två personer blev anmälda mer än en gång, vilket innebär att det totalt inkom tio anmälningar från polisen. I två av fallen inkom även en anmälan via en utförare som varit med vid polisingripandet, i ett av dessa ärenden inkom även en anmälan från en förälder. En av anmälningarna visade vid sållningsprov negativt på narkotika, varför ärendet avslutades utan åtgärd. I ett av ärendena inkom anmälan vid två tillfällen från behandlingshemmet där ungdomen vistades, vilket ej föranledde ytterligare insatser.

I fem fall av nio ledde anmälningarna till utredning enligt socialtjänstlagen. I fyra av ärendena fanns redan insatser inkopplade, antingen öppenvård eller slutenvård. En av anmälningarna ledde endast till ett erbjudandebrev, men där ärendet senare har öppnats. En ledde till förhandsbedömning, som i sig inte föranledde att utredning öppnades. I två av ärendena, där det redan fanns pågående insatser, föranledde inte anmälan någon ytterligare åtgärd. I ett av ärendena var den pågående insatsen en ”fältkontakt”.

Samtliga personer som blev anmälda misstänkta för narkotikamissbruk var män. Droger som påvisats var hasch, amfetamin och sniffning.

Ungdomar födda -78:

Under 1998 blev 17 ungdomar anmälda i denna åldersgrupp. Tolv av dessa var misstänkta för narkotikamissbruk. Elva av personerna blev anmälda via polisen, varav ett ärende inte påvisade narkotika vid sållningsprov, fem personer blev anmälda mer än en gång, vilket innebär att det totalt inkom sexton anmälningar från polisen. En anmälan kom från en förälder, men där det inte visade sig finnas belägg för missbruk, där fanns andra pågående insatser från socialtjänsten. I ett av ärendena inkom anmälan från en kommunal utförare.

I sju av ärendena ledde anmälan till utredning, i ett av dessa ärendena utifrån egen ansökan. Tre ärenden ledde enbart till förhandsbedömning, i ett av dessa visade sållningsprovet negativt på narkotika, ingen av de andra ledde vidare till utredning. Ett ärende överlämnades till en enhet (i mars) för vidare utredning/bedömning, men därefter finns inget dokumenterat. Det fanns

pågående insatser i 4 ärenden.

Elva av personerna var män, en kvinna. Droger som påvisats var hasch, ecstasy, amfetamin och eventuellt opiater.

Ungdomar födda -79:

Totalt inkom anmälningar på 18 personer under 1998. Av dessa var fem personer misstänkta för narkotikamissbruk. Samtliga fem anmäldes via polisen, två anmälningar inkom också från kommunala utförare, två från föräldrar. Tre av personerna blev anmälda fler än en gång, varav två personer blev anmälda av polisen mer än en gång, vilket innebär att det totalt inkom nio anmälningar från polisen.

Två av ärendena ledda till ett erbjudandebrev eller en förhandsbedömning, som sedan inte ledde vidare till utredning. Tre av ärendena ledde till utredning, två LVM, samt en till ansökan om LVU. I två ärenden fanns pågående insatser.

Samtliga anmälda för misstänkt narkotikamissbruk var män. Droger som påvisats genom sållningsprov var hasch, amfetamin.

Ungdomar födda -80:

Totalt inkom anmälningar på 42 personer under 1998. Elva av dessa var misstänkt narkotikamissbruk. Sex anmälningar kom från polisen, där en person anmäldes flera gånger av polisen, vilket innebär att polisen anmälde totalt elva gånger. I två av ärendena inkom anmälan från familjehem, i två av ärendena inkom anmälan från förälder, i fem av ärendena inkom anmälan från kommunal utförare. Fem av personerna blev anmälda mer än en gång.

I sex av ärendena fanns pågående insatser i form av öppenvård, boende, samt familjehemsplaceringar. Fem ärenden ledde till utredning, varav tre avslutades utan åtgärd efter genomförd utredning.

Sju av de anmälda var män, fyra kvinnor. Droger som påvisats var hasch, amfetamin, ecstasy/MDA, LSD, psylocybin, heroin och morfintabletter.

Ungdomar födda -81:

Totalt blev 85 personer anmälda under 1998. I femton av dessa anmälningar fanns misstanke om narkotikamissbruk. Elva av personerna blev anmälda av polisen, varav fyra personer blev anmälda fler än en gång, vilket innebär att det inkom totalt sjutton anmälningar från polisen. Tre anmälningar inkom från förälder, en från rektor, två från BUP, tre från kommunal utförare (varav en från fältgruppen), två från behandlingshem.

I fyra av ärendena fanns pågående insatser från socialtjänsten. Nio utredningar inleddes, i ett av ärendena finns förslag på att inleda utredning (inget beslut är fattat). Fyra av utredningarna avslutades utan vidare åtgärder. En person blev kallad, men kom ej, varefter det beslutades att inte inleda utredning.

Nio av anmälningarna avsåg män, sex kvinnor. Droger som påvisats var hasch, opium, amfetamin, bensodiazepiner och ecstasy/MDA.

Ungdomar födda -82:

Totalt blev 83 personer anmälda under 1998. I tolv av dessa fanns misstankar om narkotikamissbruk. Två av anmälningar inkom från polisen, en från skolan, fem inkom från sjukvården (BUP eller Beroendekliniken), en från behandlingshem, två förälder och en från kommunal utförare.

I sju av ärendena fanns pågående insatser i form av öppenvård, placering eller ungdomsboende. I dessa ärenden föranledde inte anmälan om narkotikamissbruk till att utredning inleddes. Två anmälningar ledde till utredning, i två ärenden fanns redan pågående utredningar av andra skäl.

Sju av anmälningar avsåg pojkar, fem flickor. Droger som påvisats var hasch, amfetamin, svampar (egen utsago), sniffning, bensodiazepiner (rohypnol) och ecstasy.

Ungdomar födda -83:

Totalt blev 90 personer anmälda under 1998. Åtta av dessa var misstänkta för narkotikamissbruk. Tre av anmälningar kom från polisen, en från skola, en från förälder, två

från familjehem, en från behandlingshem. En blev anmäld mer än en gång.

I två av ärendena fanns pågående insatser. Två av anmälningarna ledde till utredning, som sedan avslutades utan åtgärd. I tre av ärendena kunde inget missbruk påvisas. I ett av ärendena beslutades att inte inleda utredning.

Tre av anmälningarna avsåg pojkar, fem flickor. Droger som påvisats var hasch. Misstankar fanns även om tablettmissbruk, vilket inte kunde påvisas genom drogtest, som visade negativt.

4.1.1 Sammanfattning och kommentarer

Av ovanstående material kan man utläsa att totalt 72 personer anmäldes en eller flera gånger p g a misstänkt narkotikamissbruk. Det innebär att 20% av det totala antalet anmälda personer under 1998, som var 352 stycken, misstänktes missbruka narkotika. I 32 av dessa ärenden fanns redan sedan tidigare pågående insatser från socialtjänsten, allt från öppenvårdsinsatser, familjehemsplaceringar till slutenvård. 33 ärenden ledde till utredningar p g a anmälningarna och femton till erbjudandebrev eller förhandsbedömningar. I 24 av ärenden bedömdes pågående insatser eller tidigare påbörjad utredning som tillräcklig. Se tabellen nedan.

Födelseår	Totalt antal anmälningar	Varav antal narkotika-relaterade anmälningar	motsv %	Varav erbj.brev/ förh.be-dömning	Varav Utredning	Ingen utredning/ pågående insats	Tidigare pågående insatser
1977	17	9	53%	2	5	2	4
1978	17	12	71%	4	7	1	4
1979	18	5	28%	2	3	0	2
1980	42	11	26%		5	6	6
1981	85	15	18%	3	9	3	4
1982	83	12	14%		2	10	10
1983	90	8	9%	4	2	2	2
SUMMA	352	72	20%	15	33	24	32

När det gäller varifrån anmälningarna kom ifrån, så visar materialet att polisen står för den absolut största delen anmälningar när det gäller misstänkt narkotikamissbruk. Totalt blev 46 personer anmälda av polisen under 1998, varav 10 blev anmälda mer än en gång. Om jag summerar antalet anmälningar polisen gjorde sammanlagt under året, blir siffran 58 stycken. Jag har använt mig av ordet anmälningar i min sammanställning, vilket egentligen syftar på

antalet personer. Ju längre ner i åldrarna missbruket kommer, desto fler anmälningar kommer från andra, där är polisens anmälningar inte lika dominerande som i den äldre åldersgruppen. Se tabellen nedan.

Anmälningar narkotikamissbruk								
Födelseår	Polis	Förälder	Utförare	Skola	Familje- hem	Behand- ingshem	Sjukvård en	Totalt
1977	8	1	2			1		12
1978	11	1	1					13
1979	5	2	2					9
1980	6	2	5		2			15
1981	11	3	3	1		2	2	22
1982	2	2	1	1		1	5	12
1983	3	1		1	2	1		8
SUMMA	46	12	14	3	4	5	7	91

Vad man kan utläsa av ovanstående tabell är att relativt få anmälningar kommer från utförarna. Hur kommer det sig? Arbetar de inte med gruppen, eller arbetar de med att motivera och på frivillig väg göra något åt problemet och gör anmälningar som en absolut sista åtgärd?

Vad man vidare kan se av materialet är att flickornas andel ökar med sjunkande ålder. Vad beror det på? Se tabellen nedan.

Könsmässig fördelning av anmälningar			
Födelseår	Antal män	Antal kvinnor	Totalt
1977	9	0	9
1978	11	1	12
1979	5	0	5
1980	7	4	11
1981	9	6	15
1982	7	5	12
1983	3	5	8
SUMMA	51	21	72

4.2 Statistik från polismyndigheten

Av det material jag tillhandahållit från polismyndigheten framkommer att det inkom 427 anmälningar under 1998. Materialet avser kommunens polisområde. Antalet anmälningar avser antalet narkotikabrott, vilket innebär att samma person kan förekomma vid flera tillfällen.

Anmälningarna avsåg: 1) ringa narkotikabrott - d v s urin- och blodprov, 2) narkotikabrott -

innehav, 3) narkotikabrott - överlåtelse. Av dessa 427 anmälningarna, var 367 män och 55 kvinnor. Fördelningen var följande på åldersgruppen t o m 24 år:

- Upp till 14 år: 2 stycken anmälningar.
- 15-18 år: 49 anmälningar.
- 19-24 år: 131 anmälningar.

Totalt inkom 182 anmälningar på åldersgruppen t o m 24 år, vilket inte riktigt sammanfaller med den urvalsgrupp jag valt att studera, eftersom det bara sträcker sig till 21 års ålder, men det ger ändå en bild av situationen i kommunen.

4.2.1 Kommentarer till polisens statistik

Det är svårt att göra jämförelser mellan statistiken från Sociala förvaltningen och polismyndigheten, eftersom jag i det ena fallet valt att redovisa antalet personer, som dock kan vara föremål för flera anmälningar under året, medan polisens material inte gjort den avgränsningen. Jag har dock gjort ett försök att summera antalet anmälningar totalt som inkom från polisen till Sociala förvaltningen under 1998 rörande åldersgruppen 15-21 år och fick då fram att det rörde sig om 58 stycken. Om jag räknar ifrån dessa 58 anmälningar från polisens 182 rörande åldersgruppen t o m 24 år, så innebär det att i åldersgruppen 22-24 år så gjordes det totalt 124 anmälningar under 1998 rörande narkotikabrott.

4.3 ”Storgatans” riktade verksamhet mot narkotikamissbrukare

”Storgatans” verksamhet, som lyder under den kommunala utföraren, har sedan 1 april 1997 haft en beställning på 0,5 årsarbetare, vilket motsvarar 650 timmar/år, för riktat uppsökande arbete med narkotikamissbrukare. Det uppsökande arbetet har i huvudsak skett tillsammans med polisens gatulangningsgrupp, men samverkan har skett även med Sociala förvaltningen och beroendekliniken. Huvudmålet med verksamheten har varit att så tidigt som möjligt upptäcka och förhindra fortsatt missbruk. Målgruppen har varit alla narkotikamissbrukare, men en prioritering har skett gentemot unga narkotikamissbrukare och narkotikamissbrukare som har barn.

Man har valt att prova flera metoder under arbetets gång. Den första var att socialarbetarna fanns i ständig beredskap dygnet runt, vilket innebar att polisen kunde ringa till någon av socialarbetarna varje gång de tog ett sållningsprov på en person som misstänktes ha tagit narkotika. Denna metod prövades under tre veckor.

Den andra metoden, som påbörjades under våren 1998, innebar att socialarbetarna följde gatulangningsgruppens schema, samt fanns i beredskap dagtid. Denna metod prövades under tre månader.

Hösten 1998 prövades en tredje metod som innebar att socialarbetarna följde ett schema, huvudsakligen på helgerna. Men utifrån att polisens gatulangningsgrupp förstärktes radikalt under hösten var det svårt för socialarbetarna att finnas tillgängliga i önskad omfattning utifrån det avtal som fanns. Därför ansökte man hos omsorgsnämnden om att utöka antalet timmar, vilket det beslutades om 1999-02-18. Beställningen utökades med 1300 timmar/år för uppsökande och motiverande insatser kopplat till narkotikamissbruk under perioden 1999-04-01 till 2000-03-31. Dessutom beslutades det om att ansöka om utvecklingsmedel hos länsstyrelsen motsvarande en årsarbetare för att förstärka det uppsökande arbetet bland narkotikamissbrukare. Utöver detta skulle den kommunala utföraren göra en omprioritering av en tjänst för att förstärka det uppsökande arbetet riktat mot narkotikamissbruk. (Dnr On 97.0092, samt återrapport till omsorgsnämnden daterad 1999-01-04).

4.3.1 Redovisning av intervjun med ”Storgatans” socialarbetare

Jag har intervjuat de två socialarbetare som idag arbetar med riktat uppsökande arbete med narkotikamissbrukare. Båda har varit med från start i det pågående projektet, där gatulangningsgruppen från polisen är deras naturliga samarbetspartner.

Vad som framkommer i intervjun är att kommunen tidigare satsat mycket resurser på missbruk, men att det inte funnits öronmärkta pengar just riktat mot unga narkotikamissbrukare, utan det har mer handlat om allmänt riktat förebyggande arbete. En anledning till detta, tror socialarbetarna, är att man tidigare inte riktigt förstått vilken spridning narkotikamissbruket fått. Allmänheten har tidigare trott att det är missbrukarens son som blir missbrukare, men att man på senare tid fått upp ögonen för att det kan drabba vem som helst. Ett narkotikamissbruk syns inte på samma sätt som ett alkoholmissbruk. De ungdomar som använder de nya sk partydrogerna uppträder inte påverkat och är inte störiga. Man menar därför att det krävs särskilda metoder och kunskaper för att komma åt detta, eftersom det är svårt att upptäcka i tid. Ungdomarna har också svårt att själva se att de nya drogerna är farliga. Drogerna saluförs/marknadsförs på ett sådant sätt att ungdomarna distanseras från vad droger egentligen är och förknippar det inte med narkotika på samma sätt.

Socialarbetarna lyfter fram vikten av samverkan mellan vuxna som finns runt dessa ungdomar. De menar att det gäller att ”hålla i”, eftersom ungdomarna oftast håller sig undan, förnekar och det är svårt att ha kontroll över dem. Samverkan gäller i första hand med polis, anhöriga och skola. Även om denna samverkan finns runt en ungdom är det ändå inte alltid lätt, eftersom ungdomen har en möjlighet att ändå fortsätta med sitt missbruk. En fråga som då uppkommer är vad man ska göra i dessa situationer. Ska ungdomen låsas in? Socialarbetarna lyfter även fram tidsaspekten som en viktig faktor, att man kanske inte vågar vänta in ungdomar på samma sätt som man gör med vuxna missbrukare, utan det gäller att få stopp på missbruket så fort som möjligt. Några som socialarbetarna kommit i kontakt med via sitt uppsökande arbete är tre mammor till missbrukande ungdomar. Dessa mammor har de sedan kunnat använda sig av för att slussa andra föräldrar till dem. Socialarbetarna menar att det är viktigt för föräldrar att komma i kontakt med andra föräldrar med samma problem, innan det hinner gå för långt. De

kan då använda varandra som resurser i hur man ska hantera problemen.

I projektet har det hittills inte funnits så mycket tid över för uppföljning av de ärenden som socialarbetarna kommit i kontakt med, då de varit ute tillsammans med polisen. Socialarbetarna ser idag att den möjligheten kommer att öka utifrån det utökade antal timmar som beviljats. Det finns även en planering för att utöka och utveckla det riktade uppsökande arbetet mot narkotikamissbrukare genom att även en utredartjänst från Sociala förvaltningen kommer att sitta i samma lokaler. Man har till detta sökt utvecklingspengar från länsstyrelsen.

Socialarbetarna beskriver att deras uppsökande arbete enbart skett i samarbete med polisens gatulangningsgrupp. Det har inneburit att de följt deras scheman, varit med vid tillslag och förhör. Tanken har sedan varit att, efter polisens förhör, erbjuda stödinsatser. Detta sättet att arbeta på har gjort att socialarbetarna varit beroende av polisens agerande. Bl a har det varit ett uppehåll på några månader under våren, då polisens gatulangningsgruppen arbetat i en annan kommun, vilket gjort att socialarbetarnas uppsökande arbete också legat nere.

Socialarbetarna berättar att samarbetet med polisen tidigare varit dåligt i kommunen, men att genom deras projekt så har dessa svårigheter överbryggats. Samarbetet mellan polisens gatulangningsgrupp och socialarbetarna som arbetar med riktat uppsökande arbete mot narkotikamissbrukare är i dag mycket bra. Socialarbetarna menar att det tidigare dåliga samarbetet dels handlat om vilka personer som arbetar var, dels vad man haft för inställning till varandra. Socialarbetarna menar att det inte går att ha en negativ syn på varandra, utan att man måste jobba ihop. Det är dock viktigt att veta vilken roll socialarbetaren respektive polisen har. I det långa perspektivet blir det ett beroendeförhållande, vilket inte upplevs som något märkligt för att lyckas.

Socialarbetarna beskriver att för att överhuvudtaget komma åt dessa ungdomar så krävs det befogenheter för att komma in i deras miljöer. Det krävs ett "bemyndigande" för att kunna vistas där, det krävs även metoder och regler för att kunna gå på ungdomarna, vilket de som socialarbetare inte alltid har befogenheter att göra, men däremot polisen har. Socialarbetarna menar att det är en förutsättning för att komma åt ungdomarna i första skedet. De menar att de aldrig skulle reda ut detta på egen hand.

Socialarbetarna har inte hört några negativa kommentarer från ungdomarna utifrån deras medverkan hos polisen. Ungdomarna har snarare uppskattat socialarbetarnas närvaro och gärna ställt upp och pratat med dem efter polisförhøret. Socialarbetarna själva trodde att de skulle stöta på mer problem med att ungdomarna inte skulle vilja ha med dem att göra. De få gånger som något sagt ifrån har socialarbetarna ändå försøkt sälja sina tjänster och informerat att personen ändå inte kommer att slippa undan en kontakt. De har då kunnat informera om hur ärendet kommer att hanteras i olika insatser och har då kunnat erbjuda sin hjälp i dessa sammanhang. Socialarbetarna får oftast redan första natten kontakt med föräldrarna, om det rör sig om en person som inte är myndig. Tanken är sedan att kunna följa upp den kontakten redan efter ett par dagar.

Idag går polisens rapporter, om någon gripits misstänkt för ringa narkotikabrott, till Sociala förvaltningen. I rapporterna ska framgå om någon av socialarbetarna från den uppsökande verksamheten varit med. Dessutom meddelas sociala jouren redan på natten om det rör sig om en underårig. Socialarbetarna har dock upplevt att uppfølningen via Sociala förvaltningen tagit för lång tid. Om ärendet är aktuellt sedan tidigare brukar de meddela den aktuella handläggaren på Sociala förvaltningen. Ibland är de med redan vid först samtalet på Sociala förvaltningen, ibland har handläggaren där velat ha första träffen med personen själv. Socialarbetarna har tidigare försøkt få till stånd att få namnet på en tänkbar handläggare, för att få ärendehanteringens att snabbas upp, men inte lyckats. De hoppas nu att detta ska kunna bli smidigare genom det nya samarbetet som kommer att starta över organisationsgränsen, där en handläggare från Sociala förvaltningen kommer att knytas till dem. Tanken är också att om socialarbetarna arbetar uppsökande en fredag-lördag kväll, så ska de även arbeta på måndagen, för att kunna följa upp ärendet då. I och med de nya avtalet, så kommer socialarbetarna att arbeta åtta nätter/månad tillsammans med polisen, där det ingår även viss uppfølning. Utöver det så tillkommer sju dagar/månad som ska vara avsatta till uppfølning av de ärenden som aktualiserats via polisen. Socialarbetarna har även börjat arbeta tillsammans, vilket de inte gjorde i början. Men i och med att de oftast kör hem ungdomarna efter förhøret hos polisen och avklarat samtal med socialarbetarna, så menar de att de inte vet hur ungdomen kommer att reagera ju närmare hemmet de kommer, eller vad de möter i hemmet. Det är med andra ord en säkerhetsåtgärd. Socialarbetarna poängterar att inga andra grupper arbetar ensamma heller, exempelvis så är alltid poliserna två vid sina uppdrag.

Angående den aktuella organisationen säger socialarbetarna att det är naturligt med olika nämnder utifrån köp- och säljmodellen. Men de har uppmärksammat att viss utförarverksamhet borde vara knutet till Sociala förvaltningen, exempelvis det uppsökande arbetet med missbrukare, eftersom man annars riskerar att tappa kontinuiteten vid byte av utförare/avtal.

4.4 Fältgruppens uppsökande arbete

På fältgruppen arbetar idag åtta personer, fem kvinnor och tre män. En tjänst är vakant.

I fältgruppens avtal kan man läsa att innehållet i deras verksamhet avser uppsökande och förebyggande arbete, främst bland tonåringar. Arbetet ska ske med ungdomsgrupper och enskilda, innehålla stöd och motivationsarbete. (Avtal D nr On. 98.0029)

Målsättningsbeskrivningen som finns med i avtalet härrör från verksamhetsberättelsen från 1997, där man bl a kan utläsa att fältgruppen tidigt ska upptäcka och förebygga sociala problem bland barn och ungdomar, de ska vara väl förtrogna med olika ungdomsmiljöer, de ska nå de ungdomsgrupper som andra inte når. (a.a.)

I avtalet kan man vidare att läsa att ”kärnan i fältarbetet ligger i undersökande, uppsökande och förebyggande arbete”, där det uppsökande arbetet är det mest centrala. Syftet är att nå de ungdomar som är i behov av råd, stöd och hjälp, men som inte nås av andra vuxna. Arbetet ska bedrivas på platser där ungdomar vistas, i bostadsområdena och i city. (a.a.)

4.4.1 Intervju med fältgruppen

Vid intervjun med fältsekreteraren framkommer att de arbetar områdesindelad utifrån olika prioriterade områden. Varje fältsekreterare ansvarar för ett område. Några av fältsekreterarna arbetar även med speciella projekt, såsom Uppbrottet (en verksamhet för kriminella ungdomar) och Medling (mellan offer och förövare). De bostadsområden som prioriteras är de där det finns många tonåringar och där den sociala situationen är sämre än i andra delar av stan. Utifrån att fältsekreterarna har huvudansvar för olika områden kan inriktningen på arbetet variera utifrån person till person. Den person jag intervjuade arbetade mycket gentemot skola,

fritidsgård, samt ute i området bland ungdomarna. Fältgruppen ska arbeta med åldersgruppen 13- 25 år, men prioriteringen ligger på högstadieungdomarna, d v s 13-16 år.

När det gäller frågan kring narkotikamissbruk bland ungdomar framkommer av intervjupersonen att hon inte har några uppenbara bevis på detta. Hon vet att det förekommer i en lägenhet i det området hon arbetar i, men att där är redan socialtjänsten inkopplad, samt att polisen känner till det. Fältsekreteraren har dock ett samarbete med andra utförare och brukar förlägga en del av sitt uppsökande arbete till lägenheten, för att se så att inte yngre ungdomar vistas där. De ungdomar som brukar finnas i lägenheten är mellan 16-21 år, d v s inte den gruppen som ska prioriteras i första hand (min kommentar). Fältsekreteraren har inte vid sina besök i lägenheten sett narkotikapåverkade ungdomar, men är medveten om att hon är skyldig att vidta åtgärder om så skulle vara fallet.

Om fältsekreteraren i sin yrkesutövning skulle stöta på en ungdom som misstänks använda narkotika, så försöker hon i första hand motivera personen att på egen hand gå med på någon form av behandling eller urinprovslämning. Skulle vederbörande inte gå med på detta, måste en anmälan göras till Sociala förvaltningen. I vissa fall kan även ett samarbete med polisen vara aktuellt, eftersom de har större möjligheter till att ta urinprov om det finns misstankar om narkotikapåverkan.

Fältsekreteraren beskriver också en verksamhet som bedrevs mellan 1993-94, ett ungdomscafé, som då tillhörde fältverksamheten. Många av dessa ungdomar, som idag är mellan 18-24 år, syns idag i olika sammanhang i innerstan. Dessa ungdomar, där flertalet har invandrarbakgrund, är idag kända av de sociala myndigheterna och polisen. De har själva beskrivit att det var mycket bättre på ungdomscafétiden, för då fanns inga droger med i bilden, men att ”nu är det ju för djävligt för det är så mycket droger nu”. Fältsekreteraren beskriver i det sammanhanget en oro, utifrån att det också finns mycket invandrarbarn ute i områdena, som när de gått ut högstadiet inte finner fritidsgården lika attraktiv längre, utan i stället åker till stan, att det äldre gänget då blir en bas. Det blir en naturlig övergång, där de kommer i kontakt med droger och kriminalitet. Innan har de kanske varit aktuella för s k ”tristessbrott”, d v s lite skadegörelse, snatterier m m. Enligt fältsekreteraren säger polisen att det är ett 40-tal ungdomar som ägnar sig åt kriminalitet i innerstan.

När det gäller den äldre gruppen ungdomar, 16-20 år, saknas det bra verksamhet. De ungdomar som finns i stan använder sig av fältsekreterarna för att få hjälp med exempelvis myndighetskontakter, polisen m m, men fältgruppen arbetar inte aktivt uppsökande gentemot dem. Fältsekreteraren påtalar att det är viktigt med åtgärder även för den här målgruppen, att det behöver lyftas fram till politiker och chefsnivå. De flesta i gruppen som finns i innerstan är ungdomar med invandrarbakgrund, även om det finns ett fåtal svenskar med i gruppen. Alla har utanförskapet som en gemensam grund, där de exempelvis inte klarat skolan p g a språksvårigheter. De flesta av dessa ungdomar går på en av kommunens gymnasieskolor, där fältgruppen bedriver viss uppsökande verksamhet, men där den åldersgruppen inte prioriteras till förmån för högstadiungdomarna. De hamnar därför i kläm.

Fältsekreteraren lyfter dock fram hur man ska kunna förebygga på ett tidigare stadium, så att ungdomarna inte hamnar där den äldre gruppen är idag. Hon beskriver en form av förebyggande arbete som hon bedrev tillsammans med skola, fritidsgård och polis i det område hon arbetar i. Det var ett gäng killar i åk 7 som gjorde sig skyldiga till grov skadegörelse. Man diskuterade tillsammans fram lämpliga åtgärder och startade ett go-cartprojekt, där kraven för att få vara med var att man avhöll sig från kriminalitet, skolk o s v. Föräldrarna var delaktiga och ställde sig positiva till det. I det gänget fanns inga droger inblandade. Svårigheterna med tidiga förebyggande insatser är idag att det bl a är stora besparingar på fritidsgårdsverksamheten, vilket innebär att det är få i personalgruppen, många timvikarier, vilket i sig leder till att det är svårt att planera en verksamhet och att kontinuiteten ofta saknas. Dessutom lyfter hon upp bristen eller avsaknaden av kulturell kompetens när det gäller invandrarungdomarna, att dessa kanske behöver mötas på andra sätt än svenska barn. Det som trots allt fortfarande är räddningen för många av dessa ungdomar är idrottsföreningarna, som lyckas fånga upp en del av dem.

När det gäller fältgruppens samarbete med andra myndigheter framkommer att de inte samarbetar så mycket med gatulangningsgruppen, bl a beroende på att den åldersgrupp man prioriterat är de yngre ungdomarna. Vid misstanke om drogmissbruk eller att någon langar till yngre finns dock ett samarbete. Fältsekreteraren har i stället större samarbete med närpolisen som tillhör det området hon arbetar gentemot.

När det gäller samarbetet med Sociala förvaltningen sker det i individuella ärenden. Fältgruppen tar dock emot endast ett fåtal beställning i individärenden. Fältsekreteraren säger att hon i första hand försöker motivera ungdomen att på frivillig väg gå med på en behandlingskontakt, innan en anmälan blir aktuell. Dessutom samarbetar hon mycket med skolan, vilket innebär att hon ofta får en konsultativ roll gentemot skolan och därför kan uppmana skolan att göra anmälningar till Sociala förvaltningen, om de upplever problem med någon ungdom eller att skolan misstänker drogmissbruk. Detta för att undvika att vara den som kommer med andrahandsinformation. Fältsekreteraren menar att det kan vara anledningen till de få anmälningar som kommer direkt från fältgruppen.

Utifrån nuvarande organisation kan fältsekreteraren se att man tappat helhetsbilden. Om Sociala förvaltningen satt ute i områdena skulle kännedomen om området, familjerna m m vara större. Det skulle förmodligen också vara lättare att samarbeta exempelvis mellan utredare och fältare då, men även uppföljningsarbetet skulle underlättas. Fältsekreteraren lyfter även upp problemet att man kanske släpper ungdomen om utredningen inte kan påvisa ett fortgående missbruk eller personen lämnat negativa prover. Man borde kanske i stället rikta in sig på hur ungdomen har det i sin situation, med skola, familj, hur de mår osv, för att se om de vill ha hjälp med något och inte fokusera utredningen enbart på missbruket. Missbruket står ju oftast för någonting.

4.5 Kommentarer och analys av det empiriska materialet

Jag har med min studie velat se om det förebyggande arbete med unga narkotikamissbrukare fungerar i en socialtjänst som är organiserad enligt en beställar/utförarmodell, dvs marknadsanpassad, eller om organisationen i sig sätter hinder i vägen för ett effektivt förebyggande arbete. Utgångspunkten för studien har varit lagstiftningen och dess intentioner.

Det empiriska materialet visar att ca en femtedel, dvs 20%, av alla anmälningar som kommer till Sociala förvaltningen, i den åldersgrupp jag valt att studera, har med narkotikamissbruk att göra. Det är enbart i ett fåtal av dessa ärenden som missbruk inte har kunnat påvisas. Vad materialet visar, både det statistiska och intervjumaterialen är att socialtjänstens anmälningsplikt inte används speciellt ofta av utförarna, men däremot betydligt oftare av polisen. Skälen till detta anses vara i det ena fallet att deras uppsökande arbete sker i samarbete

med polisens gatulangningsgrupp och att anmälningarna kommer den vägen. Socialarbetarna brukar dock ta en kontakt med handläggaren på utredningsenheten, om ärendet sedan tidigare är aktuellt. När det gäller fältgruppens verksamhet arbetar de i första hand med en yngre ålderskategori, där fältgruppen uppger att de sällan kommer i direkt kontakt med ungdomar som börjat testa/missbrukar narkotika. De fungerar i stället som "konsulter" i förhållande till exempelvis skolan, vilket gör att de kan uppmana skolan att göra anmälningar. Om fältsekreteraren arbetar med en ungdom med misstänkt eller begynnande missbruk, försöker de i första hand att motivera klienten att göra något åt sin situation på frivillig väg. Anmälan till Sociala förvaltningen sker i absolut sista stund, är min bedömning. Ska man titta på det statistiska materialet, så har endast en anmälan inkommit från fältgruppen rörande misstänkt narkotikamissbruk under 1998.

Det är också klart påvisat att den uppsökande verksamheten är begränsad när det gäller framför allt åldersgruppen 16-21 år. Den ena utföraren arbetar enbart uppsökande tillsammans med polisen, vilket innebär att de visserligen kommer i kontakt med den åldersgruppen, men att det i de flesta fall redan rör sig om ungdomar som finns i missbrukarkretsar och som "åker fast" på detta. Den andra utföraren prioriterar arbetet med den yngre tonårsgruppen, dvs 13-15 år, och därefter har de enbart sporadisk kontakt med de äldre tonåringarna. De bedriver i alla fall inget riktat uppsökande arbete gentemot den gruppen, även om de har kännedom om ungdomar i den åldersgruppen, som dessutom befinner sig i situationer som borde påkalla socialtjänstens insatser. Här tror jag att det kan finnas ett "glapp" mellan uppsökarna, som kanske tror att personerna redan är aktuella på Sociala förvaltningen eller har andra pågående insatser kontra verkligheten, och därför avstår från att göra anmälningar.

När det gäller flickornas andel kring misstänkt narkotikamissbruk, så visar det statistiska materialet att deras andel ökar ju yngre de är. Det kan härröras till att flickorna oftast är mer mogna än pojkar i samma ålder och kanske hellre umgås med äldre pojkar, där drogerna finns i större utsträckning. Vad som sedan gör att flickorna "försvinner" i statistiken ju äldre de blir kan ju diskuteras. Det finns säkert ett naturligt bortfall i form av "sjävläkning", men det finns lika säkert en grupp flickor som fortsätter med missbruket. Men, var tar de vägen? Syftet med studien har inte varit att ta reda på det, eller att följa dessa ärenden, men en fundering som dyker upp är om de hamnar i bakgrunden av pojkarna. Flickorna har ju en tendens att inte synas på samma sätt som pojkarna. Berglund (1998) som skrivit en avhandling om ungdomars

val av livsstil, har sett en skillnad mellan könen. Pojkar har ett större behov av att bli erkända och behöver därför synas mer, medan flickorna vill ingå i en samvaro med andra människor, där relationerna spelar en större roll. Det kan vara en förklaring till att deras missbruk inte blir lika synligt. Dessutom är det oftast pojkarna som står för de kriminella handlingarna för att finansiera missbruket och därmed riskerar att ertappas oftare av polisen.

Lagstiftningen och dess förarbeten lyfter fram vikten av att arbeta förebyggande, med framför allt ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Lagstiftningen lyfter särskilt fram missbruksfrågan, att det gäller att utveckla metoder för tidig upptäckt, men också att motivera klienter som börjar bruka/missbruka till att ta emot stödinsatser. Ett utredningsarbete får därför inte bli så formellt att det enbart rör själva utredningsfrågan, utan det måste finnas ett förlängt ansvar hos socialtjänsten att följa upp ungdomen, även om själva utredningen inte resulterar i insatser. Här finns ett ”glapp” i den marknadsanpassade socialtjänstorganisation, eftersom ”konceptet” gjort själva utredningsarbetet mycket formellt och ett uppsökande arbete inte kan påkallas mot den enskildes vilja. Det är alltså inte förenligt med socialtjänstlagens intentioner. Organisationen har alltså byggt in hinder för att kunna nå och förhindra ett fortsatt missbruk bland ungdomar. Riskerna är i stället att ungdomarna upptäcks för sent, att åtgärderna då blir betydligt mer omfattande än vad de skulle behövt bli, om man följt upp ärendet på ett tidigare stadium. Visserligen säger lagstiftningen också att den enskilde måste respekteras, men frågan är om klientens beteende ska respekteras. Eliasson (1995) lyfter upp detta i sin bok *Forskningsetik & perspektivval*, att det finns en ”levande konflikt” mellan vårt ansvar för andra och respekten för den enskilda människan. (s. 59). Det här är naturligtvis en balansgång som det gäller att hantera med varsamhet. Det handlar inte om att kränka individen, utan att erbjuda hjälp och stöd, att visa på alternativ till det destruktiva sättet att leva på.

Det viktigaste i det arbetet är naturligtvis relationen mellan socialarbetare och klient. Detta lyfts fram både av Hazenfeld (1992) och Revstedt (1995). För att nå framgångar i ett motivationsarbete eller förebyggande arbete krävs alltså att det byggs upp en relation mellan ungdomen och socialarbetaren. Relationer bygger på kontinuitet och ett motivations- och förebyggande arbete tar tid. Om man ser till Sociala förvaltningens utredningsförfarande så tillåter inte den sortens kontakt, även om jag anser att det byggs upp relationer även där, men där svårigheter uppstår med att arbeta motiverande på längre sikt. En utredning ska ju idag

enligt lagen avslutas inom fyra månader, vilket inte ger en rimlig chans till ett motiverande arbete. Ett ärende avslutas dessutom om utredningen inte leder till någon form av insatser. Den marknadsanpassade socialtjänstorganisationen fungerar på välmotiverade människor, som själva kan välja utförare och som också klarar av att ha relationer med flera människor samtidigt, vilket också konstaterats av Blom (1998). Men ungdomar som befinner sig i riskzonen för att hamna i ett narkotikamissbruk är oftast inte intresserade av olika insatser. Dem skulle man kunna kalla för latent motiverande, enligt Revstedts (1995) begrepp. Jag tror inte att det finns någon ungdom som börjar med narkotika som har för avsikt att bli ”narkoman”. Det finns därför skäl att arbeta både med förebyggande och motiverande insatser med denna grupp. Men det uppstår problem med detta då det uppsökande och motiverande arbetet ska utföras av utförare, som inte är kopplade till Sociala förvaltningen, utan antingen är privata eller går under produktionsnämnden. Det går då inte att påtala behovet i enskilda ärenden om inte personen i fråga själv skrivit på en sk beställning. Här lyfter båda utförarna fram brister med rådande organisation, som att man exempelvis tappar helhetsperspektivet på klienterna, men också att man med själva köp- och säljmodellen riskerar att byta utförare med jämna mellanrum, vilket får som konsekvens att kontinuiteten i klientarbetet försvinner.

Man kan konstatera att en uppdelad organisation fungerar på de klienter som redan är medvetna om sina hjälpbehov, medan det uppstår ”glapp” för de andra klienterna, som trots allt är en relativt stor grupp inom socialtjänsten och där själva motivationsarbetet tar tid och också kräver kontinuitet av utföraren.

5. Slutdiskussion

Min tanke med uppsatsen har varit att se om det förebyggande arbetet fungerar i en marknadsanpassad socialtjänst och om det överhuvudtaget går att "köpa" förebyggande arbete. Uppsatsen har visat att det inte går att "köpa" förebyggande arbete i enskilda ärenden eftersom socialtjänstens uppdelning på myndighetsutövning och utförare, med olika nämndtillhörighet, bygger på att klienten ska vara villig att ta emot insatsen och skriva under en beställning. Man kan alltså inte påtala ett behov av uppsökande och motivationsarbete gentemot en klient, om klienten säger nej till det. Detta synsätt strider mot socialtjänstlagens intentioner, där man påpekar vikten av att arbeta uppsökande och motiverande med klienter för att förhindra och motverka fortsatt missbruk. Man lyfter upp även vikten av tidiga insatser för att på så sätt förhindra mer omfattande insatser i ett senare skede. Detta arbete försvåras eller omöjliggörs i princip genom en marknadsanpassad organisation, som bygger på att klienten alltid själv är positiv till erbjudna insatser.

Den s k köp- och säljmodellen innebär att man infört ett marknadsorienterat sätt att se på det sociala arbetet, där tjänster upphandlas efter klientens behov. Frågan är dock om det är klientens behov eller organisationens behov som styr själva upphandlingsförfarandet, eftersom det finns en separat nämnd som ansvarar för själva upphandlingen av utförarna. Klienterna finns inte representerade i upphandlingsförfarande och då uppstår tanken om vem det är som styr vad som är bäst för klienterna. Ett marknadsorienterat synsätt borde ju innebära att klienten hade stor valfrihet när det gäller utförare, men i praktiken blir det inte på det sättet, eftersom det är Sociala förvaltningen som gör bedömningarna och därefter beställer insatsen från någon av de upphandlade utförarna, om klienten själv vill ha den. Risken är därmed stor att de människor som kommer i kontakt med socialtjänsten betraktas, för att använda företagsekonomiska termer, som handelsvaror och blir marionetter när socialtjänsten, som är en människovårdande organisation, ska agera som på den privata marknaden.

Genom att dela upp socialtjänsten i myndighetsutövning och behandling med olika nämndtillhörighet är risken stor att man utvecklas åt olika håll, ser olika behov och budgeten hos de olika nämnderna blir av stor betydelse för hur verksamheten formas. Sättet att dela upp socialtjänsten i olika nämnder innebär också en ökad byråkratisering av det sociala arbetet,

eftersom själva marknadstanken ska genomsyra organisationen vilket innebär att man också ska beställa insatser/åtgärder enligt vissa givna mallar. Det ska exempelvis alltid vara en skriftlig beställning, som klienten skrivit under, innan en utförare kan sätta igång med arbetet. Det här förfaringssättet innebär också att det kan ta tid innan en insats kommer igång, vilket inte gagnar klienterna, som oftast är i behov av snabba åtgärder. Vad händer då med de klienter som inte har förmågan att uttrycka sina behov eller som på egen hand inte söker socialtjänsten, eller där man som socialarbetare kan se behov men klienten inte är motiverad? Jag anser att dessa klienter tenderar att försvinna bort i den rådande organisationen, eftersom organisationen inte är formad efter dem. Risken blir därför större att deras situation än mer försämrats när de aktualiseras på nytt. Det finns ju också klienter som har svårt med relationer, där detta förfaringssätt innebär att klienterna måste etablera relationer med flera personer, både utredare och utförare, vilket många gånger skapar en förvirring hos dem över vem som gör vad.

Jag uttryckte i min problemformulering att jag upplevde ett ”glapp” och en tappad dimension genom detta sätt att organisera socialtjänsten på. Jag anser att detta stärkts genom min undersökning. Det blir tydligt att socialtjänsten inte längre arbetar för klienten i den bemärkelsen att deras behov sätts i första rummet. Nu blir tolkningar och bedömningar viktigare, både vad gäller klientens behov och också kring vad utförarna ska göra och hur deras avtal ska tolkas, men även hur innehållet i beställningen ska tolkas. Risken finns alltså att var och en ser ”sin lilla bit”, d v s det man är ålagd att se och göra och därmed missar helhetssynen. Det blir ett sätt att distansera sig från människorna och deras behov.

Uppsatsen har också visat på samarbetssvårigheter mellan myndighetsutövarna och utförarna, då utförarna anser att det tar för lång tid innan kontakt etableras på Sociala förvaltningen och också har en bild av att man inte utreder hela den sociala situationen m m. Båda utförarna som intervjuats har påpekat att organisationen försvårar ett närmare samarbete, att det vore bättre om man satt mer samlat i bostadsområdena eller i gemensamma lokaler, där man fortfarande skulle kunna ha en funktionsuppdelning, men ha närmare till varandra.

Resultaten i min uppsats visar att det finns anledning att vara kritisk till en marknadsanpassad socialtjänst, eftersom den leder till att man riskerar att inte upptäcka och möta problemen i tid. Det blir också en ökad byråkratisering, samarbetet försvåras mellan socialarbetarna som

arbetar med myndighetsutövning respektive utförandet av behandlingsinsatser, samt sist men inte minst så hindras metodutveckling och diskussioner genom att de olika nämnderna väljer att utvecklas åt olika håll.

Det kanske finns skäl att börja ifrågasätta detta sätt att organisera socialtjänsten på. Det kanske är så att människor inte kan betraktas som handelsvara på samma sätt som en varuprodukt, där den marknadsanpassade organisationen mer hör hemma.

KÄLLFÖRTECKNING

Referenser

- Bejerot, Hartelius, 1984, *Missbruk och motåtgärder*, Ordfronts förlag, Stockholm.
- Berglund, Stig-Arne, 1998, *Val av livsstil. Problemungdomars sätt att hantera verklighet och konstruera identitet*, Studier i socialt arbete vid Umeå universitet nr 26, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet, Umeå.
- Blom, Björn, 1998, *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg*, Studier i socialt arbete vid Umeå universitet nr 27, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet, Umeå.
- Eliasson, Rose-Marie, 1995, *Forskningsetik & perspektivval*, Studentlitteratur, Lund.
- Goldberg, Ted (red), 1993, *Narkotikan avmystifierad - Ett socialt perspektiv*, Carlsson förlag, Stockholm
- Hazenfeld, Yeheskel, 1992, *Human Services as Complex Organizations*, Sage Publications, Inc.
- Steinar, 1997, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur, Lund.
- Johansson, Kjell E (red), 1984, *Arbete med och bland ungdomar*, Skeab Förlag, Stockholm.
- Revstedt, Per, 1995, *Motivationsarbete*, Liber Utbildnings AB, Falköping, 2:a upplagan.
- Svensson, Bengt & Svensson, Johanna & Tops, Dolf, 1998, *Att komma för sent så tidigt som möjligt - om prevention, ungdomskultur och droger*, NAD-publikation nr 34, Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD), Helsingfors.
- Svensson, Per-Gunnar, Starrin, Bengt (red), 1996, *Kvalitativa studier i teori och praktik*, Studentlitteratur, Lund.

Officiella tryck

- SOU 1994:139, *Ny socialtjänstlag - huvudbetänkande av socialtjänstkommittén*, Graphic Systems, Angered.
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, Stockholm.
- SOU 1987:22, *Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget - betänkande av socialberedningen*, Allmänna förlaget, Stockholm.

Övriga källor

- Omsorgsnämndens protokoll, Dnr On 97.0092
- Kravspecifikation, Dnr On 98.0029
- Avtal Dnr On. 98.0029
- Sociala akter och förhandsbedömningar.

INTERVJUGUIDE, FÄLTGRUPPEN:

- **Beskriv er verksamhet, antal personer, utbildning, vad som ingår i arbetet?**
- **Hur definierar ni uppsökande och förebyggande arbete? Tidig upptäckt? Ungdomar i riskzon?**
- **Kommer ni ofta i kontakt med ungdomar som börjat testa eller redan är etablerade i ett narkotikamissbruk? Hur hanterar ni detta? När anmäler ni vidare till sociala förvaltningen?**
- **Har ni sett en ökning av narkotikaproblemet? Finns det någon skillnad mellan könen?**
- **Hur ser ert samarbete ut med andra utförare eller myndigheter när det gäller narkotikamissbruk?**
- **Har organisationsförändringen -92 förändrat er syn på socialt arbete? Hur ser ni på uppdelningen av socialtjänsten på flera nämnder?**
- **Hur ska socialtjänsten agera om en ungdom bedöms ligga i riskzonen under en utredning på sociala förvaltningen, men inte samtycker till insatser och tvångsåtgärder ännu inte är tillämpliga? Vad säger lagen och vad säger organisationen?**

INTERVJUGUIDE "STORGATAN", RIKTAT UPPSÖKANDE ARBETE MED NARKOTIKAMISSBRUKARE.

- **Beskriv den del av verksamheten som avser det förstärkta uppsökande arbetet med narkotikamissbrukare?**
- **Hur definierar ni uppsökande och förebyggande arbete med narkotikamissbrukare?**
- **Händer det ofta att nu träffar på ungdomar som åkt dit efter att ha testat narkotika en eller ett par gånger, eller är de redan mer etablerade? Finns det någon skillnad mellan könen?**
- **Hur agerar ni i dessa situationer? I vilka sammanhang går ni vidare med en anmälan till sociala förvaltningen?**
- **Hur ser samarbetet ut med andra utförare och myndigheter?**
- **Har er roll som socialarbetare förändrats i och med organisationsförändringen -92? Hur ser ni på uppdelningen av socialtjänsten på flera nämnder?**