



**LUNDS**  
UNIVERSITET

## **Det narkotikafria samhället**

*En utvärdering av polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk*

Av

Natalie Stjärna & Dennis Månsson

---

LUNDS UNIVERSITET

Rättssociologiska institutionen

Kandidatuppsats (RÅSK02)

Vårterminen 2021



Handledare: Johan Rosquist

Examinator: Patrik Olsson

# Förord

Först och främst vill vi tacka våra otroligt kunniga och engagerade intervjupersoner som tagit tid ur sina hektiska scheman för att dela med sig av sina upplevelser och insikter. Utan er hade denna kandidatuppsats inte varit möjlig.

Vi vill även rikta ett stort tack till vår handledare Johan Rosquist för att han funnits tillgänglig under stunder av kris och panik. Din hjälp har besparat oss många sömnlösa nätter.

Natalie Stjärna & Dennis Månsson

Juni, 2021

# Abstract

The general goal of the Swedish drug policy is to create a society free from narcotics. The government aims to reach this goal with a restrictive policy where consumption of narcotics is illegal, which is very uncommon in democratic countries. This policy has in later years been criticized due to the high number of deaths related to drug use in Sweden and little has been done by the government to remediate the problem. This study aims to evaluate the work of the Swedish police and social services and investigate the possibilities for goal attainment. The study was conducted by performing semi-structured interviews with employees within social services and the police in Malmö. In the analysis of the interviews, it was concluded that arresting drug users is not the most effective tool in achieving the general goal. The resources should rather be allocated to fighting more serious crimes, like drug smuggling and distribution. The social services have a wide variety of treatment options to be able to help individuals under different kinds of circumstances. This is conveyed to be the most crucial aspect of their work. All representatives from the agencies agreed that a lack of time and resources impedes the efforts to effectively reduce access to and use of narcotics. Furthermore, it was concluded, from the respondents within the police, that the interplay between social services and police was lacking. A majority of the respondents expressed sentiments towards expanding this interplay.

Keywords: Drug abuse, drug policy, street-level bureaucracy

# Innehållsförteckning

<b><i>Inledning</i></b>	5
1.1 <i>Problemformulering</i>	5
1.2 <i>Syfte och frågeställning</i>	6
1.3 <i>Rättssociologisk relevans</i>	7
1.4 <i>Avgränsningar</i>	8
1.5 <i>Definitioner och förkortningar</i>	9
1.6 <i>Disposition</i>	10
<b><i>Bakgrund</i></b>	11
2.1 <i>Rättsläget innan kriminaliseringen av eget bruk</i>	11
2.2 <i>Bakgrund till den nuvarande narkotikapolitiken</i>	12
2.3 <i>Relevant lagstiftning och riktlinjer</i>	13
<b><i>Tidigare forskning</i></b>	15
3.1 <i>Forskningsläget i Sverige</i>	15
3.2 <i>En alternativ narkotikapolitik</i>	16
<b><i>Teori</i></b>	17
4.1 <i>Street-level bureaucracy</i>	17
<b><i>Metod</i></b>	19
5.1 <i>Urval</i>	19
5.2 <i>Metod för datainsamling</i>	20
5.3 <i>Metod för dataanalys</i>	22
5.4 <i>Utvärderingsmodell och värderingskriterium</i>	23
5.5 <i>Reliabilitet och validitet</i>	25
5.6 <i>Metodologiska överväganden</i>	26
5.7 <i>Forskningsetiska överväganden</i>	26
<b><i>Resultat</i></b>	28
6.1 <i>Polisens insatser - Gripande</i>	28
6.2 <i>Polisens insatser - Hinder och möjligheter till måluppfyllelse</i>	30
6.3 <i>Socialtjänstens insatser - Vård och sociala stödinsatser</i>	31
6.4 <i>Socialtjänstens insatser - Hinder och möjligheter till måluppfyllelse</i>	32
6.5 <i>Samverkan mellan polis och socialtjänst</i>	33
6.6 <i>Sammanfattning av resultatet</i>	35
<b><i>Analys och diskussion</i></b>	36
7.1 <i>Analys och diskussion av resultat</i>	36
7.2 <i>Diskussion av metod och material</i>	40
<b><i>Slutsatser och framtida forskning</i></b>	41
8.1 <i>Slutsatser</i>	41
8.2 <i>Framtida forskningsområden</i>	43

<b>Referenser</b>	43
<i>Böcker</i>	45
<i>Elektroniska källor och länkar</i>	45
<i>Rättskällor</i>	48
<b>Appendix</b>	49
<i>Bilaga 1. Intervjuer med polisen</i>	49
<i>Bilaga 2. Intervjuer med socialtjänst</i>	50

# 1. Inledning

## 1.1 Problemformulering

Narkotika är ett ämne som väcker starka känslor och stor debatt i många delar av världen, inte minst i Sverige. Den tidigare, relativt liberala, narkotikapolitik som fördes i Sverige på 60- och 70-talet har numera ersatts av en, enligt Socialdepartementet, mer balanserad och restriktiv politik (Socialdepartementet 2016, s. 5). Den svenska narkotikapolitiken har som övergripande mål att skapa ett samhälle fritt från narkotika. För att uppnå detta övergripande mål ligger fokus på förebyggande arbete, vård och behandling, sociala åtgärder samt åtgärder för att förbättra liv och hälsa hos människor med missbruksproblem (Socialdepartementet 2016, s. 3). Trots detta är narkotikadödligheten i Sverige hög. 2020 rapporterade SVT att narkotikadödligheten i Sverige är högst i hela Europa med en dödssiffra på hela 81,5 personer per miljoner invånare. Detta är nästan fyra gånger högre än det europeiska snittet (Bergstedt 2020a). Sverige är ett av få demokratiska länder där själva bruket av narkotika är olagligt. Detta innebär att polisen har rätt att tvinga misstänkta brukare att lämna urin- eller blodprover. Sedan 1990 har en halv miljard svenska kronor betalats ut till Rättsmedicinalverket för att analysera urin- och blodprov (Bergstedt m. fl. 2020). En kortanalys från BRÅ (2016, s. 3) genomförd år 2016 visar att provtagningen vid misstänkt narkotikabrott har fyrdubblats de senaste 20 åren. I dagsläget tas nästan 40 000 prover årligen för att fastställa huruvida en person som misstänks för narkotikabrott är positiv eller negativ. Samtidigt så visar siffrorna som presenteras i analysen att antalet positiva test har minskat. Tidigare så låg andelen positiva provsvar på närmare 90 procent, en siffra som numera ligger på 75-80 procent (BRÅ 2016, s. 3). Statistik från Brottsförebyggande rådet (BRÅ 2020) visar att antalet misstänkta och anmälda narkotikabrott har ökat på senare år. Den oroväckande ökningen i brottsstatistiken och narkotikarelaterade dödsfall tyder på att den svenska regeringen är långt ifrån den nollvision gällande narkotikabruk som eftersträvas.

År 2020 publicerade Folkhälsomyndigheten en rad olika förslag till regeringen för att få bukt med den ökade droganvändningen och narkotikadödligheten. Ett av dessa förslag var att utreda vilka effekter kriminaliseringen av innehav och eget bruk av narkotika har haft på den svenska narkotikaproblematiken. I förslaget från Folkhälsomyndigheten framgår det bl.a. att förbudet mot innehav och eget bruk av narkotika inte har

utvärderats på över 20 år (Folkhälsomyndigheten 2020, s. 23). År 2000 utvärderade Brottsförebyggande rådet rättsväsendets insatser angående eget bruk av narkotika. I utvärderingen framgår det att lagens införande har lett till att fler unga som inte tidigare har varit kända för polisen har kunnat lagföras. Även fler äldre och tidigare kända missbrukare har kunnat lagföras. I utvärderingen framgår det dock inte vilka ytterligare insatser som samhället vidtagit för att bistå denna grupp (FHM 2020, s. 23). Det ådagaläggs vidare att ett tillskott av polisiära resurser till största del gick till insatser mot eget bruk, där polisen främst prioriterade ringa narkotikabrott framför grova. Folkhälsomyndigheten fastslår att det i dagsläget är oklart hur lagstiftningen används i praktiken. Det är även oklart huruvida lagstiftningen bistår med att fler ungdomar med missbruksproblematik upptäcks och huruvida de som lagförs nås av vårderbjudanden (FHM 2020, s. 24). Oroväckande nog så har regeringen valt att inte åhöra Folkhälsomyndighetens vädjan om att genomföra en ny utredning av förbudet mot eget bruk av narkotika, då det sänder fel signaler till unga människor (Bergstedt 2020b). Att straffa missbrukare har länge kritiserats av ett flertal experter på området. En av dem är Markus Heilig, expert på beroendesjukdomar. Han säger i en intervju med SVT (Bergstedt 2020b) att straff inte har någon effekt på missbruk, fokus ska istället ligga på vårdinsatser.

Socialdepartementet menar att syftet med lagen inte har varit att stigmatisera eller kriminalisera beroendesjukdom. Lagens mål är istället att skydda samhället från de skadeverkningar som narkotika för med sig. Lagen ska också göra det möjligt att tidigt erbjuda vård och behandling för människor med missbruksproblematik. Den ska även avstyra ungdomar från att hamna i missbruk och kriminalitet (Socialdepartementet 2016, s. 7). Hur nobla dessa mål än är så tyder det ökade narkotikabruket och dödstaten relaterade till narkotika på en brist i hanteringen av problematiken. Var bristerna ligger är i dagsläget relativt outforskat.

## *1.2 Syfte och frågeställning*

Studiens syfte är att utvärdera polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk och undersöka vilken möjlighet dessa har för måluppfyllelse utifrån relevanta nationella riktlinjer och policys enligt aktörer inom respektive myndighet. Eftersom rättsväsendets insatser mot narkotikabruk inte har utvärderats sedan år 2000 finns det, i dagsläget, en stor kunskapslucka på området. Målet är att kunna bidra med kunskapsunderlag för en

mer djupgående och storskalig utvärdering av området för myndigheter som BRÅ och FHM, men även för praktiker inom polismyndigheten och socialtjänsten. Frågeställningen som kommer att besvaras är följande:

Vad har polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk för ändamål och möjligheter för måluppfyllelse, enligt respektive myndighet?

### *1.3 Rättssociologisk relevans*

Utgångspunkten var från början att undersöka relationen mellan narkotikastrafflagen; rättens börat, och effektiviteten i lagens praxis; rättens varat. Detta ansågs emellertid vara en för snäv undersökning med för stor betoning på polisens arbete. Istället riktas fokus på relevansen och funktionen i de nationella riktlinjer och policys gällande narkotikabruk, som uppkommit ur Sveriges narkotikapolitik, utifrån centrala rättstillämpare och aktörers upplevelser. Denna tolkning av rättens börat (law in books) skiljer sig en aning från den traditionella synen på den rättssociologiska byggstenen, som vanligtvis utgörs av lagtexter och andra rättskällor (Baier, Svensson & Nafstad 2018, ss. 23-24). Även om lagtexter och förarbeten naturligtvis är relevanta styrdokument för studien, då de är huvudkomponenter i Sveriges narkotikapolitik, befinner sig riktlinjer och policys närmare de tillämpande myndigheternas arbete.

Den växande narkotikaproblematiken i Sverige visar på att det finns en diskrepans mellan rättens avsikter, ett narkotikafritt samhälle, och dess egentliga påverkan på social praktik. Detta är en dimension av vad som inom rättssociologi kallas för "the gap problem" (Baier, Svensson & Nafstad 2018, s. 89). För att ta reda på varför en sådan klyfta finns är det relevant att undersöka rättstillämpande myndigheters arbete och utröna huruvida det föreligger en inkongruens, eller rent utav konflikt, mellan målbilden och de insatser som ska verka för att uppfylla denna. Nyckelaktörer som har identifierats inom området för rättstillämpning är anställda på polis och socialtjänst. Myndigheterna arbetar mot narkotikabruk på olika plan, där polis står för den lagförande sidan och socialtjänsten ansvarar för vård och behandling. Aktörerna bidrar med ett "bottom up"-perspektiv (Krogstrup 2017, s. 53) som kan ge värdefulla insikter i vilka styrkor och brister hanteringen av narkotikabruket har i relation till narkotikapolitikens mål.



## *1.4 Avgränsningar*

Studien avgränsas i flera aspekter för att vara genomförbar inom studiens tidsram. Först och främst kommer studien endast att intervjua poliser och socialtjänstarbetare i Malmö kommun. Även om det finns nationella riktlinjer för hur Sveriges insatser mot narkotikaverksamhet ska föras så ser det olika ut i varje kommun och landsting, både för polis och socialtjänst. Det är b.l.a. kommunernas och landstingens ansvar att se till så att människor med missbruksproblematik blir erbjudna vård (Socialstyrelsen 2019). Detta gör att tillgängligheten och tillvägagångssättet kan se annorlunda beroende på var man befinner sig i Sverige.

Studien kommer även avgränsas till att endast fokusera på narkotikabrott som innefattar eget bruk samt innehav för eget bruk av narkotika. Det betyder att insatser mot langning och smuggling av narkotika inte kommer att beaktas. Avgränsningen har gjorts dels eftersom en utvärdering av polisen och socialtjänstens insatser i sin helhet i förhållande till narkotikalagstiftningen hade krävt betydligt mer tid och resurser, dels för att bruket (alltså efterfrågan) av narkotika är en grundpelare för narkotikabrottslighet.

Med hänsyn till studiens inriktning på det egna bruket har socialtjänsten och polisen ansetts vara de mest centrala aktörerna för rättstillämpning. Om studien hade ämnat att utvärdera insatser inom grövre narkotikabrottslighet, så som smuggling och försäljning av narkotika hade exempelvis anställda på tullen och kriminalvården varit av intresse. Då de flesta överträdelser mot paragrafen om eget bruk i narkotikastrafflagen straffbeläggs med böter (Träskman 2012, ss. 62-64) har polisen förväntats kunna ge de mest relevanta insikterna på området. En annan viktig del i att nå det narkotikapolitiska målet handlar om behandling och sociala stödinsatser, för vilket socialtjänsten spelar en stor roll. Socialtjänsten tillämpar bland annat de bestämmelser om missbruk som återfinns i socialtjänstlagen (se Bakgrund). De har både en psykiatrisk och vårdande funktion, vilket innebär att de kan bidra med ett betydelsefullt helhetsperspektiv gällande väsentliga insatser i kampen mot narkotikabruk.

## *1.5 Definitioner och förkortningar*

**BRÅ** - Brottsförebyggande rådet, en myndighet som arbetar på uppdrag av Sveriges regering för att sprida kunskap om kriminalitet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete (BRÅ 2021).

**FHM** - Folkhälsomyndigheten, en myndighet som arbetar för att främja samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa på ett nationellt plan och motverka olika typer av hälsohot. Detta görs bland annat genom att sprida och ta fram vetenskapligt grundad kunskap som förebygger ohälsa och sjukdomar (FHM 2020).

**Insatser** – Används i studien synonymt med åtgärder och arbetssätt, snarare än prestationer. Begreppet inbegriper polisens och socialtjänstens strategier såväl som konkreta handlingar.

**LOB** - Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. En person som påträffas berusad till den grad att denne inte kan ta hand om sig själv, eller är en fara för andra eller sig själv, får omhändertas av polisen (SFS 1976:511, 1 §).

**Narkotika** - Ett läkemedel eller en hälsofarlig vara med euforiserande effekt eller beroendeframkallande egenskaper, alternativt en vara som utan svårighet kan omvandlas till en produkt med sådana inverkningar, som är föremål för kontroll enligt internationella överenskommelser eller betecknats som narkotika av regeringen (SFS 1968:64, 8 §).

**Narkotikabruk/Narkotikamissbruk** - Icke-medicinsk användning av narkotikaklassade preparat. Ofta skiljs bruk och missbruk åt, där missbruk definieras som ett vanemässigt bruk med psykiska, fysiska och sociala skadeverkningar. I denna uppsatsen används orden synonymt eftersom all icke-medicinsk användning ur ett juridiskt perspektiv i Sverige betraktas som missbruk (NE u.å.).

**Policy** - En organisations eller ett företags grundprinciper för handlande (Svensk ordbok 2021).

**Riktlinjer** - Anvisningar om en verksamhets huvuddrag och genomförande (Svensk ordbok 2021).

**SoL** - Socialtjänstlag (2001:453). Reglerar socialtjänsten och kommunens uppgifter och ansvarsområden. Enligt lagen är socialtjänstens huvudmål att på en demokratisk och

solidarisk grund främja människors sociala och ekonomiska trygghet, aktiva deltagande i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor (SFS 2001:453, 1 kap. 1 §).

**SoL-14** - Kapitel 14 i socialtjänstlagen, vilket handlar om en skyldighet att anmäla till socialnämnden vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa. Detta berör i synnerhet yrkesverksamma inom myndigheter som exempelvis polis och socialtjänst, men riktar sig även till gemene man (SFS 2001:453, 14 kap).

### *1.6 Disposition*

Utvärderingen inleds med problemformulering, syfte och frågeställning. Därefter diskuteras uppsatsens rättssociologiska relevans i relation till de rättssociologiska byggstenarna "law in books" och social praxis. Första kapitlet avslutas med de avgränsningar som gjorts för studiens genomförbarhet inom den givna tidsramen, samt en förklaring av viktiga ord och förkortningar som använts i uppsatsen. Efterföljande bakgrundskapitel presenterar de lagändringar och bakomliggande politiska debatter som ansetts vara mest väsentliga för de regleringar kring eget bruk av narkotika som implementeras i dagsläget. Vidare redovisas relevant lagstiftning och nationella riktlinjer gällande hantering av narkotikabruk för polis och socialtjänst. I kapitel 3 sammanställs tidigare forskning om den svenska narkotikapolitiken, rättsväsendets insatser och vad avkriminaliseringen i Portugal medfört för landets behandlingsmöjligheter. Den rådande kunskapsluckan på problemområdet identifieras. I utvärderingens teorikapitel förklaras begreppet "the gap problem" närmare och kopplas sedan till Michael Lipskys teorier om gräsrotsbyråkratens arbetsvillkor och handlingsutrymme. Utvärderingens femte kapitel behandlar bland annat urvalsprocessen och tillvägagångssätt gällande semistrukturerade intervjuer, transkribering och kodning av data inför den tematiska innehållsanalysen. Avsnittet beskriver även relevansmodellen och dess funktion som bedömningsinstrument i analysen av empirin. Överväganden kring val av utvärderingsmodell, respondentgrupp, metod och etik diskuteras. I kapitel 6 redovisas resultatet från intervjuerna i form av en tematisk innehållsanalys av polisens och socialtjänstens insatser, hinder och möjligheter till måluppfyllelse för deras arbete samt samverkan mellan de båda myndigheterna. Därefter följer analys av resultatet och diskussion om metod och material. Värderingskriterier från relevansmodellen sammanvävs här med det teoretiska ramverket och tidigare forskning för att besvara frågeställningen. Frågorna som

huvudsakligen behandlas rör styrmedlen, målen och insatsernas relevans för att uppnå narkotikapolitiska strävanden, samt huruvida dessa överensstämmer med problemets (narkotikabrukets) natur. Därpå följer egna reflektioner om forskningsprocessen. Utvärderingen avslutas med slutsatser och förslag på framtida forskningsområden där behovet av mer storskaliga utvärderingar gällande kriminaliseringen av narkotikabruk, socialtjänstens resursprioritering samt samverkan mellan olika brottsbekämpande och vårdande myndigheter betonas.

## **2. Bakgrund**

### *2.1 Rättsläget innan kriminaliseringen av eget bruk*

Under 1960-talet började man för första gången behandla narkotikamissbruk som ett utbredd socialt samhällsproblem i Sverige. Tidigare hade bruk och missbruk setts som ett marginellt problem för enskilda individer och inte i sig varit föremål för straffrättsligt ingripande. Anledningen var ett gradvis ökande missbruk som rörde sig allt längre ner i åldrarna. En upptrappning av den illegala narkotikahandeln ansågs vara roten till denna negativa utveckling och vikten av att bekämpa denna betonades dels i förarbetena till 1968 års narkotikastrafflag, dels i de efterföljande straffskärpningarna under 1970-talet (Träskman 2012, ss. 37-40). De gärningsformer som inkluderades i narkotikastrafflagen (SFS 1968:64) var olaga tillverkning, överlåtelse, saluhållning och innehav av narkotika. Själva konsumtionen var vid denna tidpunkt inte straffbelagd. Viss skepticism gällande kriminaliseringen av innehav för eget bruk framhölls även i propositionen. En farhåga var att det riskerade att leda till en minskad benägenhet hos missbrukare att uppsöka vård, detta på grund av rädsla för att straffas för innehavet. Ytterligare en synpunkt som lyftes var att missbruk i vissa fall klassades som en sjukdom och att en påföljd för innehav i förlängningen var att bestraffa människor för sin sjukdom. Slutligen blev innehav ändå kriminaliserat bland annat med anledning av förpliktelser mot 1961 års narkotikakonventionsbestämmelser samt förutsedda gränsdragningsproblem gällande vilken mängd som konstituerar innehav för eget bruk. Däremot rekommenderades möjligheten till påföljdsunderlåtelse för olaga innehav för att motverka ovannämnda risker för missbrukare (Prop. 1968:7).

De insatser mot narkotikamissbruk som föreslogs i samma proposition är tydligt vårdinriktade. Fokus ligger på skadereducerande åtgärder snarare än preventiva eller

lagförande. I korthet förordades en vårdorganisation bestående av "uppsökande verksamhet, öppen och sluten vård samt fortsatt behandling och eftervård". Detta indikerar ett uppföljande arbete från identifiering av missbrukare tills denne är rehabiliterad tillbaka in i samhället. Exempelvis menade man att vården skulle upprätta särskilda behandlingshem, avdelningar och vårdcentraler för allvarligt skadade eller unga missbrukare. På vissa inrättningar skulle terapi kombineras med utbildning eller arbete (Prop. 1968:7).

## *2.2 Bakgrund till den nuvarande narkotikapolitiken*

I slutskedet av 1970-talet skedde ett skifte i den narkotikapolitiska inriktningen. Efter ett par år av livlig debatt tillkännagavs den officiella målbilden "det narkotikafria samhället" och ett lagförande av missbrukare angavs som en viktig strategi för att nå detta mål. År 1980 slopades påföljdsunderlåtelse som praxis vid olaga innehav av narkotika, såväl för större mängder som för eget bruk. Vidare uttrycktes vikten av att signalera statens avståndstagande till narkotikabruk, varvid frågan om en kriminalisering av konsumtionen som sådan började diskuteras (Träskman 2012, ss. 40-41). Ärendet aktualiserades först 1987 i regeringens proposition (1987/88:71) om ändringar i narkotikastrafflagen. Argument som framhölls för en kriminalisering av eget bruk var först och främst en tydlig markering mot narkotikabruk, i synnerhet för att förhindra att ungdomar och andra som befinner sig i utsatta positioner hamnar i en missbrukssituation. Därefter konstaterades att eget bruk var förbjudet i Norge och Finland och att en enhetlig nordisk linje var av betydelse. Slutligen menade kriminaliseringsförespråkare att det inte var lämpligt att lämna konsumtionen som är "förutsättningen för all narkotikabrottslighet" straffri (Prop. 1987/88:71).

Justitieutskottet, Narkotikakommissionen och de flesta remissinstanserna framförde emellertid en del reservationer kring kriminaliseringen. Ett av skälen som talade mot en straffbeläggning av eget bruk var de eventuella konsekvenser det skulle medföra för missbrukarvården. Risker för att en kriminalisering skulle kunna motverka samhällets arbete för att erbjuda missbrukare vård påpekades även i förarbetena till narkotikastrafflagen. Enligt vedertagen svensk tradition straffbeläggs dessutom normalt sett inte gärningar riktade mot den egna personen, självmord är exempelvis inte ett brott. Ytterligare argument mot en kriminalisering menades vara att polisen saknade de resurser som väntades behövas för att upprätthålla en sådan lagstiftning samt att det

kunde medföra en del problem med bevisföring (Prop. 1987/88:71). Till slut vägde ändå argumenten för en kriminalisering tyngre och eget bruk blev tillagt i narkotikastrafflagen som ett bötesbrott. För att inte vårdbehövande missbrukare skulle ta för stor skada av detta infördes en särskild regel om ansvarsfrihet vid de fall då missbrukaren sökt vård eller behandling innan bruket blivit känt för rättsväsendet. Denna regel avskaffades dock år 1993 i samband med en straffskärpning (Träskman 2012, s. 43).

Lagändringen år 1993 handlade till största del om utökade möjligheter för polis och kriminalvård att genomföra drogkontroller. En anledning till detta var att tidigt och kraftfullt kunna ingripa och förhindra missbruk hos unga. Fängelse infördes i straffskalan för att möjliggöra begäran av t.ex. urinprov vid misstanke om narkotikabruk och att kunna ge den skyldige en påföljd innefattande behandling. (Prop. 1992/93:142). Detta var ett betydande steg för den narkotikapolitik som präglar dagens samhälle.

### *2.3 Relevant lagstiftning och riktlinjer*

Narkotikastrafflagen innehåller tre huvudsakliga handlingsformer; framställning och spridning av narkotika, främjande av framställning och spridning samt eget bruk eller handlingar som underlättar eget bruk av narkotika (Träskman 2012, ss. 47-48). För denna studie är det den sistnämnda handlingsformen som är av relevans, för vilken brottsbeskrivningen lyder: "Den som olovligen innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika döms, om gärningen sker uppsåtligen, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år." (SFS 1968:64, 1 §). Om brottet är att anse som ringa, med hänsyn till mängd och typ av narkotika samt vissa omständigheter, blir påföljden böter eller fängelse i upp till sex månader (SFS 1968:64, 2 §). För eget bruk och innehav av eget bruk är det vanligast att brottet bedöms som ringa, men i de fall där preparatet ses som särskilt vanebildande (t.ex. kokain, heroin och metadon) är en mycket liten mängd tillräcklig för att gå över gränsen till normalgraden. Gällande kokain är ett innehav på 0.6 gram skiljelinjen enligt praxis från rättsfallet NJA 2008:653 (Träskman 2012, ss. 62-64).

De övergripande narkotikapolitiska strategierna för att uppnå målet "det narkotikafria samhället" utgår till största del från en begränsning av tillgång och efterfrågan av narkotika. Vidare har berörda aktörer, som polis och socialtjänst, organisationsspecifika

mål och tillvägagångssätt både på rikstäckande, regional och lokal nivå.

Polismyndighetens primära uppdrag är att öka tryggheten i samhället och bekämpa brottsligheten. Det nationella arbetet gällande narkotika ska följa tre huvudinriktningar; renodling, samverkan och kunskap. Renodlingen handlar om en prioritering av resurser kring att motverka drogmarknaden och lagföra dess nyckelfigurer. Detta inkluderar även ett reducerande av de platser där narkotikaförsäljning och bruk öppet förekommer. Samverkan rör sig om ett informationsutbyte, koordinerande och stöttande av lokalpolis, statliga myndigheter, landsting, kommuner, frivilligorganisationer och andra brottsbekämpande samhällsorgan. Dessutom ska samarbete med högskolor och andra kunskapscentra ske i större utsträckning gällande underliggande orsaker till narkotikabrottslighet samt rehabilitering av dömda gärningspersoner. Slutligen handlar kunskapspunkten för det första om att säkerställa en enhetlig, uppdaterad och adekvat utbildning för poliser på alla utbildningsnivåer. För det andra ska evidensbaserade och välbeprövade arbetsmetoder implementeras. Slutligen ska Polismyndigheten följa utvecklingen av ny kunskap på narkotikaområdet och i lämpliga fall föreslå ändringar i relevanta lagstiftningar för att effektivt kunna bekämpa narkotikabrottsligheten (Polismyndigheten 2019).

Socialtjänstens ansvarsområden inom missbruksvården regleras i socialtjänstlagen (SoL). I detta arbete ingår ett förebyggande och motverkande av missbruk hos vuxna och unga, att bistå myndigheter, grupper och enskilda med kunskap om missbrukets skadeverkningar och befintliga hjälpmöjligheter samt att se till att missbrukare får den hjälp och vård denne behöver för att ta sig ur missbruket (SFS 2001:453). I SoL listas inga specifika insatser som ska genomföras, vilket troligtvis beror på att stödbehovet är annorlunda från person till person. Däremot erbjuder Socialstyrelsen riktlinjer och rekommendationer om vård och stöd vid missbruk och beroende som riktar sig till socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Rekommendationerna innefattar användning av bedömningsinstrument för att identifiera missbruksproblem, läkemedelsassisterad behandling med exempelvis metadon vid opioidberoende, psykologisk och psykosocial behandling (t.ex. återfallsprevention och KBT) samt sociala stödinsatser kring boende och försörjning (Socialstyrelsen 2019).

### 3. Tidigare forskning

I detta avsnitt presenteras tidigare forskning. Då studiens syfte är att utvärdera polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk har en utvärdering från Brottsförebyggande rådet om rättsväsendets insatser inkluderats. Denna rapport ligger närmast studiens forskningsfält och är den enda i sitt slag som genomförts de senaste 20 åren. Utvärderingar om socialtjänstens insatser mot missbruk på nationell nivå går inte att finna. Statistik kring antalet personer som erhållit insatser via socialtjänsten går att ta del av, men denna uttalar sig inte om insatsernas verkningsgrad. Eftersom det inte går att fastställa huruvida upp- och nedgångar i statistiken beror på att fler eller färre sökt vård eller ifall det faktiska vårdbehovet gått ner har detta inte ansetts vara intressant för studien. Då forskningen relaterad till polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk är antingen begränsad eller obefintlig kommer avsnittet även innefatta artiklar om både svensk och internationell syn på rättslig reglering av narkotikabruk.

#### 3.1 Forskningsläget i Sverige

BRÅ genomförde år 2000 en utvärdering av rättsväsendets insatser relaterade till kriminaliseringen av narkotikabruk år 1988 och straffskärpningen som följde år 1993. Syftet var att utvärdera vilka konsekvenser lagändringarna fick på rättsväsendets insatser mot narkotikabruk. BRÅ kom fram till att polisen sedan lagändringen och straffskärpningen tydligare prioriterat ringa narkotikabrottslighet som främst består av eget bruk (BRÅ 2000, s. 7). Den övergripande frågan som BRÅ analyserar i sin utvärdering är huruvida lagändringarna har bidragit till att minska narkotikamissbruket i samhället. BRÅ kom i detta avseende fram till att så inte är fallet. Det finns inga tecken på att lagändringarna har lyckats avskräcka ungdomar från att pröva narkotika och i den mån minska andelen människor som senare i livet utvecklar missbruksproblem. Faktum är att antalet ungdomar som i mätningar uppger att dom har prövat narkotika faktiskt ökade under 1990-talet (BRÅ 2000, s. 10).

Tham (2009, s. 434) skriver i sin artikel *The issue of criminalization of drug use in Sweden* från 2009 att det narkotikapolitiska målet om ett narkotikafritt samhälle har satt käppar i hjulet för flera svenska läns införande av skadereducerande åtgärder som exempelvis sprututbytesprogram. Vidare så ifrågasätter Tham (2009, s. 435) hur resurserna fördelas inom Polismyndigheten. Han hävdar att polisen, år 2007,



spenderade 1335 år av gemensam arbetstid på att sätta dit narkotikabrukare. Tham (2009, s. 434) menar slutligen att det rådande politiska klimatet inte är öppet för en diskussion om avkriminalisering, trots de negativa effekter förbudet mot eget bruk fört med sig. I en senare artikel, *The influence of the drug issue on criminal policy*, från 2012 betonar Tham vidare att experter och forskare har förlorat sitt inflytande på den svenska narkotikapolitiken. Han menar att politiker i stor mån bortser från relevant forskning när beslut fattas. Ett exempel på detta finns i en regeringsrapport relaterad till den svenska drogproblematiken (SOU 2000:126:308). I rapporten framgår det att kommissionen inte har beaktat, eller rent av ignorerat, kriminologisk och sociologisk forskning relaterad till narkotika (Tham 2012, s. 20).

### *3.2 En alternativ narkotikapolitik*

Då befintlig forskning om utvärderingsområdet "svensk narkotikapolitik" lämnar en del i övrigt att önska är det intressant att se närmare på ett land med annorlunda narkotikapolitik. Portugal, ett land som avkriminaliserade narkotika år 2001 är ett intressant exempel. Greenwald (2009, s. 1) menar i sin artikel *Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies* att avkriminaliseringen förde med sig flera hälso- och skadereducerande effekter, så som färre fall av överdoser och sjukdomar relaterade till droganvändning. Denna positiva förändring attribueras till den portugisiska regeringens ökade möjlighet till att erbjuda bättre och fler vårdmöjligheter till följd av avkriminaliseringen. Vidare så beskriver Greenwald (2009, s. 9) att avkriminaliseringen frigjorde resurser som kunde läggas på behandlingsmöjligheter. Avkriminaliseringen bidrog även med att avstigmatisera droganvändning som ett kriminellt beteende. Detta i sin tur gjorde det lättare för missbrukare att söka vård utan att behöva bekymra sig över att bli åtalad. I studien *Uses and Abuses of Drug Decriminalization in Portugal* från 2015 presenteras statistik som visar att droganvändningen bland studenter efter avkriminaliseringen i Portugal ökade för vissa typer av narkotika, framförallt cannabis. Det är däremot viktigt att poängtera att droganvändning i Portugal ligger en bra bit under det Europeiska snittet. Antalet personer som klassificerades som missbrukare sjönk även efter reformerna från 7.6 per 1000 invånare år 2000 till 6.8 år 2005 (Laqueur 2015, ss. 766-767).

Ett vanligt argument mot att avkriminalisera eget bruk av narkotika är att priset för narkotika ska minska och därmed bli mer tillgängligt. I studien (Félix & Portugal 2016, s.

126) *Drug decriminalization and the price of illicit drugs*, publicerad i *International Journal of Drug Policy* år 2016 utforskas detta område i Portugal. Man kom fram till att priset på narkotika inte minskade efter avkriminaliseringen. Resultatet tyder istället på att priset för tunga droger såsom opiater och kokain höjdes. Detta förklaras med att efterfrågan på narkotika inte höjdes och att den portugisiska polisen kunde lägga mer resurser på att lagföra narkotikasmugglare.

## 4. Teori

“The gap problem” är i stora drag benämningen på en klyfta mellan rätten och de sociala normer som efterlevs. En komponent av “the gap problem” är skillnaden mellan rättens intentioner och dess verkliga effekter på sociala förhållanden. Uppkomsten av en sådan skillnad attribueras ofta till brister i rättsväsendet. Lösningen ligger i ett reducerande av klyftan genom en förändring av rättsliga och/eller sociala normer (Baier, Svensson & Nafstad 2018, s. 89). Som tidigare nämnt (se Problemformulering) finns det en diskrepans mellan nuvarande narkotikapolitiska strävanden, ett narkotikafritt samhälle, och den faktiska sociala praktiken. En viktig del i att utröna hur denna klyfta har uppstått är att undersöka rättstillämpande myndigheters arbete, att applicera ett slags bottom-up perspektiv på problemet. De som kan argumenteras spelar den viktigaste rollen för insikter inom detta perspektiv är personer och yrkesgrupper som är länken mellan narkotikabrukare och staten. Michael Lipsky har valt att kalla denna länken för gräsrotsbyråkrati (street-level bureaucracy). Lipskys teori kommer att användas för att analysera och kontextualisera hindren och möjligheterna för insatsernas måluppfyllelse, både på implementerings- och beslutandenivå.

### 4.1 Street-level bureaucracy

Lipsky definierar gräsrotsbyråkrater som anställda inom offentlig sektor som i sin tjänst direkt interagerar med medborgare och har ett substantiellt handlingsutrymme gällande verkställandet av tjänster, fördelar och sanktioner gentemot dessa medborgare. Polis och socialtjänstanställda är typiska exempel på sådana (Lipsky 2010, s. 3).

Gräsrotsbyråkrater fungerar som en mellanhand mellan staten och individen. De gör bedömningar och tolkningar av lagstiftning och policys och kan, eftersom de tilldelats en särskild grad av självbestämmanderätt, individanpassa tillämpningen av interventionen. De bestämmer alltså typen, mängden och kvaliteten på fördelar och sanktioner som

utövas inom deras respektive myndigheter, samt vem som faller inom ramarna för utövandet. I detta avseende menar Lipsky att det är gräsrotsbyråkraterna som utformar politiken på sina områden (Lipsky 2010, s. 13).

För att förstå processer och beslut inom gräsrotsbyråkrati behövs insikt om de villkor och utmaningar de anställda förhåller sig till. Till att börja med finns en kronisk resursbrist i förhållande till arbetsbörda. Ofta finns det för få anställda för att kunna hantera alla inkomna fall och i vissa lägen behöver värdefull tid tas från klientkontakt för att hinna med det administrativa. Dessutom verkar efterfrågan på tjänster inom den offentliga sektorn stiga i takt med tillgången. Ifall myndigheten får fler resurser finns det press på att erbjuda ytterligare tjänster (Lipsky 2010, ss. 27-33). Vidare har myndigheter många gånger tvetydiga, vaga eller motstridiga mål. Detta kan bero på att myndigheten satt upp mål under flera år utan att stanna upp och kritiskt granska eller utveckla dem, eller att ett program innehåller kontradiktoriska perspektiv som inte lösts vid konstruktionen. Om det finns oklarheter gällande målen är det också svårt att operationalisera eller mäta prestationer och måluppfyllelse. Detta kompliceras ytterligare av att gräsrotsbyråkrater hanterar komplexa problem där det kan finnas flera lämpliga tillvägagångssätt (Lipsky 2010, ss. 40-49). Slutligen föreligger en ojämn maktbalans mellan klienter och anställda. Gräsrotsbyråkratier erbjuder ofta viktiga tjänster som inte går att få på annat sätt, vilket skapar svårigheter när klienter upplever sig missnöjda eller förorättade (Lipsky 2010, s. 55).

I och med det stora handlingsutrymmet och viss frihet från organisatorisk tillsyn finns det risk att gräsrotsbyråkrater utvecklar rutiner som inte överensstämmer med formella direktiv och förväntningar. Detta för att hantera de villkor och utmaningar de står inför. Exempel på sådana rutiner är att, till följd av resursbristen, välja eller spendera mer tid på klienter som mer sannolikt "lyckas" med organisationens mål (Lipsky 2010, ss. 106-107). Denna typ av handlingsfrihet är dock nödvändig först och främst för att gräsrotsbyråkrater ofta arbetar under förhållanden som är för komplexa för att reducera till programmatiska format. Detta innebär att inga instruktioner har möjlighet att inbegripa alla typer av situationer tjänstemän möter i sitt dagliga arbete. För det andra står gräsrotsbyråkraterna inför många situationer som kräver ett känsligt mottagande och omdöme av mänskliga aspekter. Det behöver finnas ett mått av opartiskhet och förutsägbarhet, men även medkänsla och flexibilitet för särskilda

omständigheter. Avslutningsvis främjar handlingsfriheten gräsrotsbyråkraternas självaktning, vilket bidrar till klientens uppfattning om att de är nyckeln till dennes välbefinnande. På så sätt legitimerar handlingsutrymmet välfärdsstatens service. Med detta sagt är gräsrotsbyråkraterna inte helt obundna av myndigheters regler och direktiv eller av yrkesgruppens normer och praxis. Exempelvis fastställs kriterier för stödberättigande, nivåer av förmåner och reglers natur av politiska och administrativa toppar (Lipsky 2010, ss. 14-15).

## 5. Metod

I detta avsnitt presenteras studiens metodologiska utgångspunkter, överväganden och processer. Metodvalet semistrukturerade intervjuer med polis och socialtjänst beskrivs och förklaras. Vidare beskrivs den utvärderingsmodell och det bedömningskriterium utifrån vilka insamlad empiri kommer att analyseras. Avsnittet avslutas med en genomgång av de etiska aspekter som beaktats under forskningsprocessen.

### 5.1 Urval

I processen av att få tag i intervjudeltagare har ett så kallat målstyrt urval använts, en vanlig urvalskategori inom kvalitativ forskning. Ett målstyrt urval handlar om att strategiskt välja informanter utefter forskningsfrågan och målet med studien.

Urvalsmetoden har valts eftersom det utifrån studiens förutsättningar inte varit möjligt att skapa en urvalsram från vilken exempelvis ett slumpmässigt urval kunnat göras (Bryman 2018, s. 496). Med studiens tidsram hade det t.ex. inte varit genomförbart att lokalisera ett så stort antal anställda på polisen och socialtjänsten som uppfyller de urvalskriterier som satts upp att ett rimligt stickprov kunnat dras från dessa.

Urvalskriterierna utformades efter frågeställningen och fastställdes i studiens inledande skede. Intervjupersonerna skulle för det första vara anställda på polisen eller socialtjänsten, detta kriterium är det mest centrala för studiens syfte. För det andra behövde intervjupersonerna arbeta eller tidigare ha arbetat med insatser mot narkotikabruk, vilket var en förutsättning för att personerna skulle kunna bidra med relevant kunskap. Till sist skulle intervjupersonerna vara verksamma inom Malmö kommun. Studien har därmed i viss mån karaktären av en fallstudie. En sådan forskningstyp behandlar exempelvis en viss plats specifika beskaffenhet (Bryman 2018, s. 96). Designen valdes för att respondenterna från polisen och socialtjänsten skulle

omfattas av likvärdiga lokala förhållanden. Detta förmodades generera mer enhetliga och hållbara slutsatser än ifall intervjupersonerna var utspridda över landet och arbetade under olika lokala direktiv (se Bakgrund). Eftersom Malmö fått mycket uppmärksamhet i media senaste åren gällande brottslighet ansågs kommunen vara av särskilt intresse. Att studera ett enskilt fall medför problem med generaliserbarheten (Bryman 2018, s. 98). Att kunna dra generella slutsatser på en nationell nivå är dock inte målet med studien eller något forskarna gör anspråk på.

Den specifika målstyrda urvalsmetoden som användes var ett snöbollsurval. Denna teknik innebär att ett fåtal intervjupersoner väljs ut, för att sedan i sin tur föreslå andra respondenter som kan bidra med relevant information för forskningsfrågan (Bryman 2018, s. 504). För att få tag i den initiala deltagargruppen skickades ett tiotal mejl ut till socialtjänstmottagningar i Malmö och Svenska Narkotikapolisföreningen och ett par samtal till 114 14 gjordes för att få tag i en polis med erfarenhet av narkotikabrott. Gruppen bestod till slut av två anställda på polisen och en på socialtjänsten. Var och en av dessa kom med förslag till intervjupersoner, men i många fall tog urvalsprocessen slut där. Den slutliga urvalsstorleken blev fem personer, varav tre poliser med olika befattningar och erfarenhetsnivå och två anställda på socialtjänsten i positioner med omfattande kunskap om verksamheten i stort. Antalet intervjupersoner speglade det mål som satts upp med hänsyn till tidsramen, även om en större urvalsstorlek hade varit önskvärd ur forskningssynpunkt.

## *5.2 Metod för datainsamling*

Det empiriska materialet för denna utvärdering består av kvalitativa intervjuer med anställda på polisen och socialtjänsten. Kvalitativ forskning har som ändamål att nå en djupare förståelse om företeelser, fenomen och situationer utifrån människors sociala verklighet. Begreppet livsvärld brukar ofta användas inom kvalitativ forskning för att belysa upplevelsedimensionen som inte ofta finns avspeglad i exempelvis statistik. Det väsentliga är alltså att få insikt i informanternas upplevelser om de aktuella omständigheterna (Dalen 2015, ss. 15-16). Intervjuformen som har använts är semistrukturerad. Detta är en flexibel intervjuprocess där intervjuaren formulerar ett par teman och frågor att utgå efter, men där det finns möjligheter att ställa frågor utefter respondenternas svar. Frågorna behöver inte heller följa samma ordning i varje intervju, utan kan och bör anpassas efter intervjupersonens intressen och tolkningar (Bryman

2018, s. 563). Fördelen med denna typ av intervju är att det öppnar upp för nya och oväntade aspekter under intervjuförloppet, men att det möjliggör viss jämförelsebarhet mellan de olika intervjuerna (Jacobsen 1993, s. 19).

Intervjuns huvudfokus utarbetades i en intervjuguide och tog sin form i fyra huvudteman; direktiv, insatser, processer och måluppfyllelse. Varje tema rymde mellan två och sex frågor som noggrant utformades för att besvara frågeställningen. Här var Dalens (2015, s. 36) kriterier för intervjuguiden i Intervju som metod särskilt behjälpliga. Kriterierna rör bl.a frågornas tydlighet och öppenhet, ifall de kräver kunskap som respondenten inte har och ifall de ger utrymme för respondentens egna och eventuellt otraditionella uppfattningar. Vidare anammades ett tips om att be intervjupersonen uttala sig om ett konkret forskningsresultat (Dalen 2015, ss. 36-37). Ett par inledande frågor om intervjupersonens arbetsuppgifter och erfarenheter formulerades även för att få intervjupersonen att slappna av. Utöver frågorna sammanställdes även syftet och bakgrunden till studien, information om befintliga mål med förbudet mot eget bruk samt en genomgång av villkor och skydd för intervjupersonens deltagande. Intervjuguiden i sin helhet finns bifogad i rapportens appendix (se Bilaga 1).

Intervjupersonerna kontaktades via e-post eller telefon. Ett mejl med övergripande information om studien skickades till alla deltagare där syfte, förväntningar, anonymitetsmöjligheter vid publicering samt intervjuns plattform (Zoom eller telefon) och uppskattade längd (30-60 min) inkluderades. Intervjupersonerna blev även informerade om att intervjun skulle spelas in i transkriberingssyfte. Under själva intervjusituationen tillämpades en del tekniker Lindh och Lisper (1990, ss. 39-41) beskriver i Samtal för förändring för ett aktivt lyssnande. Enkel uppmuntran i form av verbala och icke-verbala uttryck så som nickningar och instämmande uttryck ("mm", "verkligen" etc.) användes för att förmedla uppmärksamhet. Pauser nyttjades vid ett par tillfällen för att låta intervjupersonen utveckla sina resonemang i lugn och ro. Slutligen användes speglingar, korta sammanfattande omskrivningar av intervjupersonens svar, för att visa förståelse och stämma av att informationen tolkats så som personen avsett.

Efter varje avslutad intervju skrevs ett par kommentarer och utvecklingspunkter ner. Den största förändringen skedde inför den andra intervjun med anställda på polisen. Ett

mer utförligt bakgrundssegment formulerades för att ytterligare förmedla rapportens utgångspunkt och kunna öppna för diskussion ifall respondenten ej höll med. Dessutom lades en fråga till rörande resursprioritering av grova och ringa narkotikabrott. Denna fråga ställdes inte till den första intervjupersonen då den med största sannolikhet hade varit utanför personens kompetensområde.

### *5.3 Metod för dataanalys*

Efter att alla fem intervjuer var genomförda transkriberades de.

Transkriberingsprocessen påbörjades först då alla intervjuer var färdigställda.

Tillvägagångssättet valdes inte på grund av något metodologiskt övervägande utan endast av skälet att intervjuerna genomfördes kort inpå varandra. I efterhand framgick det att det hade varit fördelaktigt om transkriberingen av intervjuerna hade gjorts efterhand och att mer tid mellan varje intervju hade avsatts. Detta eftersom transkriberingsprocessen blottade både styrkor och svagheter i frågorna som hade kunnat korrigeras eller utvecklas. Eftersom det inte är en språkvetenskaplig studie så transkriberades inte hummande och tvekljud. Uppenbara felsäningar och stammande har inte heller tagits med (Lindstedt 2019, s. 228). Datorprogrammet *Express scribe* användes för att underlätta transkriberingsprocessen. Transkriberingarna kommer att lämnas ut till examinator och opponenter om det efterfrågas.

När transkriberingsprocessen var avslutad analyserades materialet tematiskt. Detta tillvägagångssätt är enligt Bryman (2016, s. 702) en av de vanligaste metoderna för att analysera kvalitativ data. Metoden valdes eftersom datamängden, efter transkribering, blev väldigt stor, närmare 40 sidor. Den tematiska analysen utfördes genom att först läsa igenom den transkriberade datan flera gånger. Under denna process identifierades ett flertal teman som ansågs vara relevanta utifrån frågeställning och syfte. Bryman (2016, s. 705) tipsar om flera viktiga områden som forskaren bör ha i åtanke när denne söker efter teman. Av dessa valdes repetitioner, saknade data, likheter och skillnader som prioriterade områden av fokus. Repetitioner, som enligt Bryman (2016, s. 705) troligtvis är det vanligaste kriteriet för att fastslå teman, går ut på att forskaren letar efter repetitiva mönster i datan. Om flera respondenter har sagt samma sak eller tagit upp samma problem är detta av värde för att vidare analysera. Likheter och skillnader går ut på att forskaren granskar datan och försöker fastslå vilka likheter och skillnader som finns i respondenternas utsagor. Saknade data innebär att forskaren reflekterar över

områden som inte kommit med men som ändå borde beröras i analysen. Under hela analysprocessen har stor vikt lagts på att de utvalda temana ska vara relevanta för studiens frågeställning och syfte. Bryman (2016, s. 705) beskriver vikten av detta genom att poängtera att repetition i sig inte räcker för att fastslå ett tema. Det absoluta fokuset bör istället ligga vid temats relevans relaterat till syfte och frågeställning. Fem teman identifierades under analysprocessen. 'Gripande' och 'hinder och möjligheter till måluppfyllelse' urskildes som teman när intervjuerna med polisanställda analyserades. 'Vård och sociala stödinsatser' och 'hinder och möjligheter till måluppfyllelse' identifierades som teman när intervjuerna med anställda hos socialtjänsten analyserades. Det femte temat, 'samverkan mellan polis och socialtjänst', innefattar alla respondenter.

När teman var fastställda fortsatte processen genom att hitta och koppla relevanta citat till varje tema. När denna process var färdigställd lästes alla citat igenom en gång till. Under denna process hittades flera citat som inte ansågs relevanta till frågeställning och syfte. Dessa citat togs då bort och själva analysavsnittet började skrivas. Fokus i detta avsnitt har legat på att ge så stort utrymme för de mest relevanta citaten. Eftersom analysavsnittet hade blivit alldeles för långt om alla citat skulle tagits med har vissa istället summerats i text. En del citat kan anses vara långa men syftet med detta är att säkerställa att citat inte tas ur sin kontext.

#### *5.4 Utvärderingsmodell och värderingskriterium*

Inför en utvärdering bör en del överväganden göras. För det första bör det fastställas vilken kunskapsteoretisk ansats utvärderingen har, vilken slags kunskap som eftersträvas och hur denna ska tillämpas. Vidare är en central del av dessa överväganden att definiera, avgränsa och beskriva föremålet för utvärderingen. Styrande för utvärderingen är också valet av värderingskriterier utifrån vilka bedömningen av frågeställningen utgår från (Krogstrup 2017, s. 72).

Studien utgår ifrån ett pragmatiskt synsätt, vilket utgår ifrån att sanning är relativ, men att det ändå är möjligt att göra objektiva (eller iallafall praktiskt gynnsamma) påståenden om verkligheten. Målet med utvärderingen är att bidra med kunskap om brister, styrkor och möjligheter inom hanteringen av narkotikabruk, vilket förhoppningsvis på lång sikt främjar utveckling och förbättring av nuvarande program.



Detta är kännetecknande för en utvärdering av övervägande formativ karaktär (Krogstrup 2017, ss. 74-77).

Valet av utvärderingsmodell är inte enkelt, ingen modell kan till fullo avspegla verklighetens komplexitet. Deras användningsområde är förutom att vägleda arbetet främst att kapsla in och representera kärnaspekter i utvärderingen (Sandberg & Faugert 2020, s. 86). För studiens syfte och mål ansågs en relevansmodell som presenterad i Vedungs bok *Utvärdering i politik och förvaltning* vara bäst lämpad som utvärderingsverktyg. Insatsernas ändamål och möjligheter för måluppfyllelse har här sammanställts och operationaliserats till begreppet relevans. Huvudfrågan för relevansmodellen är att fastslå om interventionen är relevant för att lösa underliggande problem, vilket också blir det övergripande värderingskriteriet för utvärderingen. Ifall ett program kan förmodas åtminstone delvis kunna lösa grundproblemet bedöms det som lyckat, annars inte (Vedung 2009, s. 116). Denna typ av utvärderingsmodell fungerar som stöd i inringandet av utvärderingsobjektet och som bedömningsinstrument, snarare än metodologiskt hjälpmedel.

En viktig komponent i utvärdering grundad i en relevansmodell är att klargöra vad det underliggande problemet är. Problemet som är av relevans är det område som programmet är utformat för att lösa, i detta fallet narkotikabruk (ibid.). Ytterligare precisering inkluderar ett fastställande av huruvida förutsättningarna för programmet är av enkel, komplicerad eller komplex natur. Narkotikabruk kan till största del beskrivas som ett komplext problem som förändras över tid och påverkas av många variabler, vilket innebär att det saknas klara kriterier för optimala lösningar. Det finns också svårigheter att urskilja ett tydligt orsakssamband mellan en viss intervention och en verkan. Av detta skäl skiljer sig konstruktionen av programmet mellan olika institutioner, samhällen och tidpunkter (Krogstrup 2017, ss. 47-48). Med anledning av problemets komplexitet och avsaknad av statistik gällande hur många som slutat bruka narkotika till följd av polisiära eller sociala insatser har utvärderingsmodeller av typen resultat- eller effektutvärdering ansetts mindre lämpliga i sammanhanget. Utvärdering enligt dessa modeller strävar efter att fastställa orsakssamband mellan en åtgärd och konstaterade effekter, vilket antingen kräver större mängder kvantifierbar data eller en kontrollgrupp (Sandberg & Faugert 2020, ss. 88-93).

Värderingskriterierna har identifierats under utvärderingens gång, dels genom valet av utvärderingsmodell, dels utifrån intervjupersonernas insikter och förståelse av problemet. För att tydliggöra fokuset för studien så utgår bedömningen från uppställda mål och efterföljande styrmedels adekvans för att lösa problemet, snarare än en värdering av insatsernas konsekvenser på utfallsnivå (Vedung 2009, ss. 116-117). Studien handlar alltså inte om att granska polisens och socialtjänstens arbete utifrån kvantifierbara data, utan att få inblick i huruvida direktiven och målen överensstämmer med problemets natur. Denna typ av bedömning, då andras värderingskriterier och uppfattningar om kvalitet tillämpas, är typisk för en deskriptiv utvärdering. Deskriptiva utvärderingar uppfattas mer sannolikt som legitima och användbara eftersom de inte utgår från utvärderarens egenkonstruerade måttstockar (Vedung 2009, s. 188).

### *5.5 Reliabilitet och validitet*

Det är svårt att argumentera för en kvalitativ intervjustudies reliabilitet eftersom det inte går att återskapa sociala miljöer (Bryman 2016, s. 465). En intervju kommer aldrig vara av samma slag när den genomförs vid ett senare tillfälle. Detta gör att den externa reliabiliteten alltid kommer anses var låg när det kommer till kvalitativa intervjustudier. Det betyder dock inte att studiens värde är obefintligt, vilket även gäller för denna studie. Vidare så har studiens metod och genomförande redogjorts med stor noggrannhet och transparens vilket något ökar dennes möjlighet till replikation.

Studiens validitet syftar till hur väl metod, material och analys överensstämmer med syfte och frågeställning. Med andra ord hur väl studien undersöker och besvarar vad det den ämnar att undersöka och besvara (Lindstedt, s. 116). Validitet syftar även till hur generaliserbar studien är eller hur pass bra resultatet avspeglar andra sociala miljöer (Bryman, s. 466). Studiens syfte och frågeställning är tydligt besvarat, analyserat och diskuterat i studiens slutliga kapitel. Intervjuguiden var adekvat för insamlandet av data. Metod och teori anses också vara högst relevanta och tillämpliga utifrån studiens syfte. Studiens syfte är inte att vara generaliserbar, denne avser endast att ligga till grund för framtida, och mer djupgående, forskning. Studien syftar även till att belysa ett tidigare relativt outforskat problemområde.

## *5.6 Metodologiska överväganden*

I valet av metod i relation till frågeställningen stod det tidigt klart att intervjuer var det bästa tillvägagångssättet för att få fram den information som söktes. För den utforskande och mestadels öppna typen av frågor som djupare insikt om insatserna mot narkotikabruk kräver ansågs en enkätbaserad studie vara uteslutet. Enkätformatet hindrar dessutom forskaren från att ställa uppföljningsfrågor på respondentens svar och uppmana till vidareutveckling. Det finns även en risk att vissa frågor lämnas obesvarade för att respondenten inte förstår eller inte vill svara på frågan, vilket är mindre troligt i en intervjusituation. Vidare finns det svårigheter att administrera en enkät till så upptagna och ofta svåråtkomliga myndighetsanställda, vilket innebär att bortfallet hade blivit stort (Bryman 2018, ss. 288-290).

En alternativ grupp av intervjupersoner som övervägdes var före detta missbrukare, exempelvis från föreningen Kriminellas Revansch I Samhället (KRIS), för att genomföra en så kallad brukarorienterad utvärdering av polisens och socialtjänstens insatser. Före detta missbrukare skulle kunnat erbjuda värdefulla insikter om vilka interventioner som varit verkningslösa respektive framgångsrika. Det finns dock nackdelar med en sådan urvalstyp. Eftersom narkotikamissbruk kan ta många olika former och ha många olika orsaker skulle det krävas ett stort antal intervjupersoner för att få en helhetsbild av insatsernas verkningsgrad. Dessutom har brukare troligtvis inte kännedom om vilka förutsättningar och ramar (t.ex. budget) som socialtjänsten och polisen arbetar utifrån. Den mängd eller typ av insats en brukare känner sig behöva kanske inte speglar en genomförbar verklighet (Vedung 2009, ss. 123-124).

## *5.7 Forskningsetiska överväganden*

I genomförandet av en forskningsstudie finns en del generella bestämmelser att uppfylla för att bedriva sedlig forskning, vilka har formulerats av Vetenskapsrådet i publikationen God forskningssed. Många av dessa berör transparens och äkthet gällande exempelvis resultat, metoder och intressen. Detta innefattar även ett granskande och redovisande av ens egna utgångspunkter för studien (Vetenskapsrådet 2017, s. 10). Att studien utgår från en relativt kritisk ståndpunkt framgår redan i rapportens inledande del. Förförståelsen av problemområdet, grundad i bland annat rapporter från Folkhälsomyndigheten, är att det finns brister i hanteringen av narkotikabruk i Sverige. Med denna utgångspunkt förefaller det naturligt att också intervjufrågorna tenderar att

ha en kritisk ansats. För att få en mer balanserad intervju har därför vissa frågor utformats för att skapa utrymme för positiva åsikter och upplevelser hos intervjupersonerna. För att möjliggöra en fullständig transparens och redogörelse av forskningsprocessens olika moment har anteckningar och reflektioner om t.ex. intervjuförloppet och den systematiska litteraturöversikten förts i en akademisk dagbok. God ordning och dokumentation är dessutom ytterligare en av Vetenskapsrådets (2011, s. 12) regler.

Vidare finns fyra huvudsakliga krav som gäller då forskningen inkluderar andra människor, vilka särskilt har tagits i beaktning i denna studie vars resultat grundar sig i intervjuer. Informationskravet uppfylls genom att ingående underrätta undersökningsdeltagarna om deras roll i studien och villkor för deras medverkan. I denna information ingår syftet med studien, översiktligt hur undersökningen kommer att gå till, var studien kommer att publiceras, forskarnas bakgrund och att deltagandet är frivilligt och kan avbrytas när undersökningsdeltagaren vill utan särskilda skäl (Lindstedt 2019, s. 51). Hänsyn till detta krav har tagits både kortfattat vid den initiala förfrågningen om personen velat delta i undersökningen och mer ingående vid inledningen av varje intervju. Då intervjupersonen velat ha ytterligare information om t.ex. frågornas utformning för att ge sitt samtycke till intervjun har även denna delgetts. Samtyckeskravet innebär att intervjupersonen i detta fallet ska ha lämnat ett frivilligt (utan yttre påtryckningar) och informerat samtycke till den forskning som rör denne. Informerat samtycke förutsätter att informationskravet uppfyllts (Dalen 2015, s. 25). Intervjudeltagarnas samtycke har dokumenterats via e-post och ljudinspelning. Konfidentialitetskravet är ett ytterst viktigt krav i detta sammanhang, då intervjupersonerna tillhör centrala myndigheter och delar med sig av känslig information om sina upplevelser av den egna organisationen. Narkotika kan utöver detta vara ett kontroversiellt ämne i sig självt. Konfidentialitet handlar om att undersökningsdeltagaren ska kunna känna förtroende för forskarens förmåga att hantera och lagra personuppgifter och material från undersökningen på ett säkert sätt (Lindstedt 2019, s. 53). Åtgärder som vidtagits i kontext till detta krav är att lösenordssäkra möten på zoom så att inte obehöriga kan ansluta sig, lösenordsskydda mappar där intervjuinspelningarna förvaras, kassera inspelningar och transkript sex veckor efter intervjutillfället samt uteslutit namn, befattning och identifierbara kännetecken vid transkribering. Allt detta har förmedlats till intervjudeltagarna.

Slutligen innebär nyttjandekravet att uppgifter och material som samlats in endast får användas i vetenskapliga syften och inte behandlas som underlag för beslut som direkt påverkar enskilda personer (Lindstedt 2019, s. 55).

## 6. Resultat

I detta avsnitt presenteras resultatet av de genomförda intervjuerna. Fyra av fem personer valde att vara anonyma. Därför kommer dessa benämnas som IP1, IP2, IP3 och IP5. Tre av respondenterna jobbar på polismyndigheten i Malmö. De har alla olika yrkesroller, arbetsuppgifter och erfarenheter. Sammanlagt har de jobbat inom polismyndigheten i över 20 år. För att värna om deras anonymitet har citat som riskerar att avslöja deras identitet uteslutits. Poliserna presenteras i resultatet som IP1, IP2 och IP3.

Två av respondenterna jobbar för socialtjänsten i olika verksamheter inom Malmö kommun. En av dessa har valt att vara anonym och kommer därför att benämnas som IP5. Även här har citat som risker att avslöja hans identitet uteslutits. Den andra respondenten heter Martin Lüning och jobbar på Öppenvårdshuset Gustav i Malmö. Öppenvårdshuset Gustav tar emot alla över 18 år som lider av någon form av missbruk. Tillsammans har IP5 och Martin mer än 35 års erfarenhet inom olika verksamheter hos socialtjänsten.

### 6.1 Polisens insatser - Gripande

Polisens arbete mot narkotikabruk utförs främst genom att gripa personer som är påverkade eller innehar narkotika. Enligt IP1 och IP3 upptäcks oftast bruk eller innehav i samband med annan verksamhet såsom vid trafikkontroller, olyckor, patrullerande och insatser vid brottslighet som till en början inte är relaterad till narkotika. Innehav av en mindre mängd narkotika kräver oftast inte att den misstänkte behöver följa med in till polisstationen. Det är först vid misstanke om bruk som den misstänkte tvingas följa med in till polisstationen för en s.k. kroppsbesiktning. Alla respondenter inom polismyndigheten beskrev denna process på ett liknande sätt. IP2 beskrev processen på följande vis:

“Ja, processen ser ut så här att om du har, om vi pratar om ett innehav, en mindre mängd, så om det bara är det, då blir det ju ett kort förhör och ett beslag och sen är det inget mer med det på plats. Då får

man, då behöver man inte följa med in till polisstationen, då löser vi allting ute på fältet. Är det ett bruk så får man följa med in och lämna ett urinprov. Kan man inte göra det så kör vi in till sjukhus så får dom lämna ett blodprov” (IP2).

Alla respondenter inom polismyndigheten var eniga om att en person kunde gripas för innehav eller bruk flera gånger. IP1 och IP3 förklarar att det är vanligt att påträffa samma personer flera gånger i verksamheten eftersom polisen i stor utsträckning har kännedom om platser där droghandel förekommer och där missbrukare befinner sig. Vidare så förklarar IP3 att narkotikabruk kan leda till annan brottslighet som ytterligare ökar risken för att samma person gripas flera gånger då denne innehar, eller är påverkad av, narkotika.

“...det är ganska många som återkommer både en och två och tre och flera gånger, som brukar narkotika. Rör man sig då i världar där man till exempel håller på med annan brottslighet så att man, för att man är fast i narkotika, begår stölder och så, då är det ännu lättare att man får ficklampan på sig, så att säga, att man åker fast mer” (IP3).

Poliserna är också eniga om att det inte tjänar något till att gripa enskilda missbrukare. IP1 förklarar att det inte hjälper samhället i stort. IP3 menar att missbruk är ett socialt och medicinskt problem och att det i högre utsträckning bör hanteras som det. IP2 beskriver varför det inte är lönsamt för polisen att gripa missbrukare på följande sätt:

“[...]man vill ju i möjligaste mån inte att vi håller på och rapporterar vanemissbrukare för det är inte, det är liksom inte processekonomiskt försvarbart. Det gör ingen skillnad i slutändan om du rapporterar en gammal amfetaminist en eller tio gånger...vare sig på individnivå vad gäller insatser eller straff, straffpåföljden blir inte påverkad av det heller” (IP2).

De intervjuade poliserna tycks alla vara eniga om att de viktigaste insatserna mot narkotikabruk är att jobba mot att gripa och lagföra de tungt kriminella människorna i samhället. Poliserna menar att det är dessa som står för den största delen av försäljning och införsel av narkotika i Malmö. IP1 beskriver vilka han tror är dom viktigaste insatserna mot narkotikabruk:

“Ja, asså om jag, jag kan ju bara spekulera kring det, men då känner jag ju att, lite det här som jag pratade om innan med att man via polisen försöker komma åt pengarna och komma åt dom styrande figurerna inom narkotikaverksamheten, att det är dom man måste plocka bort för att man ska få någon effekt[...]” (IP1).

IP2 menar vidare att insatser mot narkotikabruk i viss mån kan fungera som ett hjälpmedel för polisens arbete mot grövre och annan brottslighet.

“[...]jag skulle nog påstå att det mesta av vårt arbete mot narkotika nu, är väl mer en inkörsport till annan brottslighet, alltså du plockar någon med en mindre mängd narkotika på sig för att kunna göra en husrannsakan i bostaden i ett helt annat syfte” (IP2).

## *6.2 Polisens insatser - Hinder och möjligheter till måluppfyllelse*

Ett genomgående tema som dök upp i alla polisintervjuer var resurser. Alla poliser var eniga om att det krävs mer resurser för att effektivare kunna bekämpa narkotikabrottsligheten på alla områden. IP3 uttryckte missnöje över att polisen inte har tillgång till fler hemliga tvångsmedel för att sätta stopp för tillgången av narkotika i samhället. IP1 och IP2 var överens om att det är pengar och bemanning som är det största problemet för Malmöpolisen. Det finns helt enkelt inte tillräckligt med pengar för att kunna anställa fler civilutredare och poliser.

“[...]om man har 10 poliser som står på Möllevångstorget så säljs det ingen narkotika på möllevångstorget... men det är ju det här med att vara uthållig och ha resurser över tid för att klara av att bibehålla det, såna grejer är ju mer eller mindre bara en resursfråga...” (IP2).

Utöver resurser så var poliserna också eniga om att det krävs ett utökat samarbete med andra myndigheter för att få bukt med den svenska narkotikaproblematiken. IP2 hade velat se fler sociala och medicinska samhällsinsatser för att få bukt med problemet. Hen nämner att ett utökat samarbete med vården och socialtjänsten därför hade varit fördelaktigt. IP1 och IP2 tycker också att det krävs mer sociala insatser för att få bukt med problemet och minska polisens och rättsväsendets arbetsbörda. De hade också velat se ett närmare samarbete med tullen. De anser att ett samarbete med tullen hade kunnat minska mängden narkotika som förs in i samhället.

“[...]ett stort problem är ju tullen också. Inte deras arbete i sig men där finns ju enorma resursbrister, dom har ju på tok för lite folk och samarbetet med många våra länder som vi har import export med är ju rätt dåligt på den polisiära och tullverksamhetens sida...” (IP1).

Den rådande pandemin i världen tycks ha statuerat ett gott exempel för vad ett sådant

samarbete mellan tull och polis hade kunnat åstadkomma. IP2 beskriver det på följande sätt:

“...vi kan ta ett exempel nu under corona när gränser har varit periodvis stängd, då ser vi ju en tydlig nedgång, en sån grej, det är ju till viss del vi själva som stärker upp vid gränsen nu men, men en sån grej kan man ju tänka på liksom. Om vi har mycket hårdare kontroller vid våra gränser så går narkotikabrottsligheten ner, ja då kanske det är någonting man ska titta på lite mer på” (IP2).

### *6.3 Socialtjänstens insatser - Vård och sociala stödinsatser*

Den viktigaste aspekten för socialtjänstens insatser mot narkotikabruk är att det finns en bredd av insatser som går att anpassa efter varje individuellt fall, det menar Martin och IP5. IP5 förklarar vikten av detta:

“[...]Allting beror på, så därför måste vi ha bredd och det vi har, vi har allt från insatser för att rädda liv och minska skadeverkningar och det kan ju vara ett boende, det kan också vara olika typer av stödkontakter som vi har. Vi har ju något vi kallar för LVM-förebyggande, alltså där målet är att kanske inte bli drogfri, målet är att personen inte ska bli så dålig att vi måste tvångsomhänderta personen[...]” (IP5).

Hen menar att de effektivaste insatserna för en individ, på kort sikt, inte alltid är att bli drogfri, det kan i många fall istället vara en bostad eller en stödkontakt. Hen tycker därför att det är bra att socialtjänsten erbjuder allt från behandling till bostadslösningar där det inte finns något krav på drogfrihet. Martin delar synen på att drogfriheten inte alltid ska ligga i fokus, han beskriver det på följande sätt:

“...Nu är det en väldigt personlig åsikt från min sida men jag kan ju vara glad att man inte har den absoluta nykterheten som målsättning, den absoluta drogfriheten, utan att mer tittar på, asså att individen kan leva ett självständigt liv, att vi kan göra livet så drägligt som möjligt för den enskilde” (Martin).

IP5 beskriver också vikten av detta genom att förklara hur andra delar av en individs liv kan bidra till att denna vill bli nykter. Det måste finnas en anledning för personen att bli nykter annars försvåras processen. Hen förklarar det så här:

“[...]man måste ju ha en anledning att bli drogfri. Man måste ju ha ett, liksom vilja ha ett liv i samhället, annars, asså det är ju ofta det man har gjort fel inom socialtjänsten i många år, att man har börjat med drogfriheten och sen sitter personen och har ingen familj och ingen sysselsättning och



ingenting liksom. Varför ska jag då vara drogfri? jag har liksom mer att hämta i droglivet[...]" (IP5).

Både Martin och IP5 håller med om att socialtjänsten i dagsläget jobbar på detta sätt. De tycker båda att deras metoder och insatser verkar för att uppfylla målet om att minska narkotikans skadeverkningar på individnivå.

#### *6.4 Socialtjänstens insatser - Hinder och möjligheter till måluppfyllelse*

När det handlar om resurser så ser det annorlunda ut mellan socialtjänstens olika verksamheter. Martin upplever inte att det finns någon problematisk resursbrist i hans nuvarande verksamhet. Han pekar istället på att det verkar finnas en brist av resurser i många andra delar av kommunens verksamhet.

"...jag ser inte att resursbristen i sig är ett jättedilemma just nu. Jag kan nog se att det finns resursbrist i andra verksamheter som gör att det är svårt för klienter att liksom få hjälp med alla dom här sakerna dom behöver, att det är långa väntetider till psykiatriska mottagningar, det är svårt att få tid på vårdcentraler osv..." (Martin).

IP5 delar inte Martins bild av att resurserna räcker till. Hen nämner istället att det svårt att få den kommunala budgeten att räcka till de ständigt föränderliga behovet av stöd, vård och sociala insatser. Hen menar detta står i direkt kontrast med socialtjänstens direktiv om att erbjuda vård till alla som behöver det.

"Ja, det jag alltid tycker är konstigt, det är ju det här med en kommunal budget... man ska jobba enligt SoL, vi har våra direktiv, vi ska ge hjälp till dom personerna som behöver det. Samtidigt så har vi begränsat med pengar, hur gör man det liksom, helt plötsligt så får vi ett ökat inflöde. Helt plötsligt är det fler som ansöker eller så är det fler personer som är sjukare, eller så höjer man priset på behandlingshemmet, ja men det är ju inte så att vi får en ökad budget för det[...]" (IP5).

IP5 anser också att det är svårt att bedöma och mäta nyttan eller framgången i socialtjänstens arbete. Det blir därför enligt hen mer komplicerat att argumentera för budgethöjningar för dessa insatser. Hen förklarar det på följande sätt:

"...jag tycker när vi pratar om att man ska följa upp socialtjänstens insatser, ja men när ska man följa upp dom, varför just idag, idag kan det vara bra men imorgon är det dåligt igen. Hur varaktig ska en förändring vara för att man ska tycka att det är lyckat? Det är väl jättelyckat om en person som har hållit på med heroin i 40 år är drogfri en månad[...]" (IP5).

Ett ytterligare hinder för socialtjänstens verksamhet är problem med samverkan inom socialtjänsten och kommunen. Både Martin och IP5 håller med om att det finns tydliga brister på området, både gällande ansvarsfördelning och överlämning till andra instanser.

“...många gånger så är det ju inte enbart en insats som krävs för att en klient ska nå sitt mål, vi kan jobba här med att hen blir nykter eller åtminstone missbrukar mindre... vi kan inte erbjuda en sysselsättning till exempel, då är det andra instanser och då behöver dom hjälp att komma dit. Det är ganska mycket som handlar om att försöka få en sådan här samverkan att fungera. [...] Alla verksamheter är ju liksom rätt så specialiserade på det dom gör liksom, men då behöver man ju ha rätt mycket omvärldsbevakning och veta vart man ska skicka klienten nästa gång” (Martin).

IP5 menar att det finns olika förvaltningar med olika budgetar inom kommunen, dessa kan inte samverka effektivt då varje förvaltning är mån om att deras budget ska räcka till.

“...naturligtvis så försöker alla se om sina resurser, nä men detta här är inte riktigt mitt, det här borde ni göra, för man har ju kunskap om vad man själv har för ansvar, man har inte alltid kunskap om vad dom andra har för ansvar så det är ju mycket lättare att säga det måste vara ert för att det är ju inte vårt liksom [...] (IP5).

### *6.5 Samverkan mellan polis och socialtjänst*

När det gäller samverkan mellan polis och socialtjänst anser poliserna att denne är dålig eller icke existerande när det gäller narkotikabruk. IP3 förklarar att det inte finns någon samverkan alls när det gäller vuxna personer. Hen tror dock att samarbetet är bättre när det gäller ungdomar. IP1 tycker att samverkan är dålig och att det ibland känns som att myndigheterna motarbetar varandra. Hen tror att detta främst beror på sekretess men påpekar också att det finns ett syfte med detta. IP1 bekräftar vad IP3 antog om att det finns ett tydligare samarbete när det gäller ungdomar. IP1 förklarar samarbetet så här:

“[...] den största samverkan jag i mitt yrke hittills har haft är ju att jag exempelvis skriver en så kallad SoL 14-anmälan så fort man kommer i kontakt med en minderårig som befinner sig i utsatt miljö, kanske bor i en familj där brott har begåtts eller att vi uppmärksammar att personen kanske är narkotikapåverkad. Då kan vi ju utöver att rapportera personen för narkotikabrott även skriva en anmälan till socialtjänsten för att då försöka förebygga kommande problem eller ett fortsatt missbruk”

(IP1).

IP2 upplever inte att samverkan mellan polis och socialtjänst är speciellt stor. Hen menar att det endast är vid undantagsfall som polis och socialtjänst samverkar vid narkotikarelaterad brottslighet. Det är då också främst när det handlar om ungdomar.

“...jag skulle säga att den är väl inte sådär jättestor, om vi pratar om narkotika så är det ju egentligen bara undantagsfall som vi har kontakt med dom, jag upplever det som otroligt sällan...” (IP2).

De intervjuade personerna från socialtjänsten har olika syn på hur samarbetet med polisen ser ut. Detta kan bero på att de jobbar i olika typer av verksamhet. Martin menar att det inte finns någon samverkan överhuvudtaget i den verksamheten han jobbar i. Han påpekar också att dom andra verksamheterna han har jobbat i dom senaste 14 åren inte heller har haft något samarbete med polisen. IP5 menar däremot att ett samarbete med polisen existerar. Hen nämner att polisen och socialtjänsten utbyter information om utsatta “hotspots” där det säljs och brukas droger. Hen nämner också att det per automatik görs en anmälan till socialtjänsten då polisen har omhändertagit en berusad person enligt lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB). IP5 förklarar processen på följande vis:

“[...] vi får ju också “LOB:ar” från polisen, asså när dom har omhändertagit en berusad person så går det ju per automatik en anmälan in till socialtjänsten... jag vet inte hur många 100 varje månad och då har vi ju en rutin kring hur man, det är ju liksom, då kallar vi personerna men det är ju helt frivilligt om man vill komma eller inte, det kan ju inte vi styra, socialtjänsten är ju frivilligt, det är ju inget tvång om det inte är fara för ditt liv [...] (IP5).

Flera av de intervjuade personerna beskriver att de hade velat se ett utökat samarbete mellan socialtjänsten och polisen. IP3 beskriver att det inte är rutin att meddela socialtjänsten om personer som missbrukar men att det kanske borde vara. Martin uttrycker att det hade varit fördelaktigt om polisen hade haft vetskap om den verksamheten han jobbar i. Då hade polisen kunnat rekommendera missbrukare att söka sig dit för att få hjälp. IP2 uttrycker frustration över att deras insatser inte är tillräckliga då de personerna som rapporteras inte straffas, får hjälp eller rehabiliteras.

“Ja men asså som jag sa, det hjälper ju ingenting att vi fångar och rapporterar om någon, om det inte blir något kännbart straff eller kännbart, någon form av hjälp, rehabilitering, någonting i andra änden,

det måste ju funka hela kedjan, hela kedjan måste ju funka" (IP2).

IP2 menar att deras insatser inte är tillräckliga och att andra samhällsinstanser måste ta vid där deras insatser slutar.

### *6.6 Sammanfattning av resultatet*

I detta avsnitt kommer det som har presenterats i resultatdelen att sammanfattas kort. Alla respondenter inom polismyndigheten var eniga om hur processen för ett gripande, vid innehav eller bruk av narkotika, ser ut. Det fanns också en enighet mellan poliserna om att samma person kunde gripas för detta flera gånger och att detta inte tjänar något syfte. Vidare så var poliserna överens om att de viktigaste insatserna mot narkotikabruk är lagförandet av tungt kriminella aktörer som distribuerar narkotika. Det fanns även en enighet bland poliserna om att resurserna inte räckte till. Det krävs även ett utökat samarbete mellan polismyndigheten och andra myndigheter, t.ex. Tullverket.

Respondenterna inom socialtjänsten menade att det viktigaste insatserna mot narkotikabruk är en bredd av insatser som går att anpassa individuellt. Båda respondenterna delar också synen om att det inte är drogfriheten som är det viktigaste målet utan snarare att hjälpa individer att leva ett bättre liv. Vidare så menar respondenterna att det krävs flera aspekter för att en individ ska bli drogfri. Det måste med andra ord finnas en anledning för individen att vilja sluta bruka. De båda respondenterna är eniga om att socialtjänsten arbetar på detta sätt. Resursfrågan var inte lika självklar som hos respondenterna inom polisen. Respondenterna menar att resursbrister ser olika ut bland socialtjänstens verksamheter och att vissa verksamheter är hårdare drabbade än andra. De båda respondenterna lyfter även fram att det finns problematik rörande samverkan inom socialtjänstens verksamheter och kommunens verksamheter.

Samverkan mellan polis och socialtjänst är enligt respondenterna från polisen dålig eller icke-existerande. Det är till synes främst när det handlar om ungdomar. Respondenterna från socialtjänsten hade olika syn på hur samarbetet mellan polis och socialtjänst ser ut. Samverkan tycks skilja sig åt beroende på vilken verksamhet det handlar om. Det tycks också finnas en typ av informationsutbyte mellan polis och socialtjänst där kända platser, där det säljs och tas droger, diskuteras. Socialtjänsten får också per automatik

en anmälan när Polisen griper någon enligt LOB. Flera av respondenterna uttrycker att de hade velat utöka samverkan mellan polis och socialtjänst.

## **7. Analys och diskussion**

Resultatet från intervjuerna kommer här att diskuteras och analyseras med utgångspunkt i syfte och frågeställning utifrån narkotikapolitiska mål och riktlinjer samt värderingskriterier från relevansmodellen. Vidare kommer Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater samt grundtankar kring begreppet "the gap problem" användas för att kontextualisera förutsättningarna för insatsernas måluppfyllelse, både på implementerings- och beslutandenivå. De narkotikapolitiska målen och direktiven kommer även att sättas i relation till tidigare forskning. Syfte och frågeställning kommer att besvaras utifrån värderingskriterium från relevansmodellen. Frågorna som därigenom huvudsakligen kommer att behandlas rör styrmedlen, målen och insatsernas relevans för att uppnå narkotikapolitiska strävanden, samt huruvida dessa överensstämmer med problemets natur. Slutligen så kommer en diskussion om studiens användbarhet, metod och material föras.

### *7.1 Analys och diskussion av resultat*

Det narkotikapolitiska målet är att, med hjälp av tillgångsbegränsande och efterfrågereducerande insatser, stoppa bruket av narkotika. Enligt nationella riktlinjer ska målet uppnås gällande polisens arbete genom samverkan med andra samhällsorgan, ett evidensbaserat arbetssätt, en prioritering av resurser kring att motverka drogmarknaden samt närvaro på platser där bruk och försäljning förekommer. Socialtjänsten arbetar dels för att se till att alla missbrukare får hjälp att ta sig ur missbruket, dels för att reducera narkotikans skadeverkningar. Detta ska åstadkommas med bland annat vårdande behandling och hjälp med exempelvis sysselsättning och bostad (se Bakgrund).

"The gap problem" beskriver en diskrepans mellan rätten och den sociala verkligheten. En del av problematiken är att rättsregler och styrmedel inte har uppnått avsedda effekter. För att reducera skillnaden behöver de rättsliga eller sociala normerna ändras, i somliga fall båda delar (Baier, Svensson & Nafstad 2018, s. 89). I resultatet framgår ett par potentiella orsaker, relaterade till förutsättningarna för tillämpningen av insatser, bakom att denna klyfta har uppstått.

Narkotikabruk är ett komplext problem som påverkas av många variabler (se Metod). För att effektivt motverka narkotikabruk i sin helhet är det därför fördelaktigt att det finns fungerande samverkande insatser mellan relevanta myndigheter. Resultatet tyder på att samverkan mellan polis och socialtjänst gällande redueringen av efterfrågan inte är optimal. Beträffande vuxna personer menar majoriteten av intervjupersonerna att samverkan är obefintlig och att myndigheterna arbetar mot snarare än med varandra. En av intervjupersonerna från socialtjänsten framhåller att det finns ett visst informationsutbyte gällande centralpunkter för narkotikaförsäljning och bruk, samt att anmälan till socialtjänsten sker per automatik då polisen omhändertar en berusad person. Om det inte är fara för personens liv finns det dock ingen garanti på att fallet följs upp, då socialtjänstens tjänster i största mån är helt frivilliga. Avsaknad av uppföljande insatser är något som understryks från de intervjuade polisernas sida, då man menar att ett gripande inte fyller någon funktion om det inte leder till att personen får hjälp eller ett kännbart straff. Polisens insatser gällande efterfrågereducering för vuxna kan, till följd av bristen på samverkan, därmed konkluderas vara irrelevanta för att motarbeta narkotikabruket. Utifrån polisernas upplevelser verkar det finnas en bättre samverkan och uppföljning när det gäller ungdomar. Utöver en rapportering av personens bruk sker en SoL 14-anmälan till socialnämnden för att försöka förebygga fortsatt missbruk. Resultatet indikerar ändå på att de essentiella insatserna för att minska efterfrågan av narkotika faller under socialtjänstens arbete, vilket kommer diskuteras vidare längre ner i avsnittet.

Gripande av egenbrukare kan emellertid argumenteras vara relevant för att begränsa tillgången i och med beslagtagandet av narkotikan, men som beskrivet i resultatet kan detta leda till andra former av kriminalitet (t.ex. stöld), för att kunna försörja ett fortsatt narkotikabruk. Resultatet visar även på att gripande av missbrukare inte har en reducerande effekt på brukandet och att det förekommer att samma personer hamnar inom polisens blickfång flera gånger. Lagföringen av narkotikabrukare kan inte endast utifrån konfiskerandet av narkotikan anses relevant för att uppnå målsättningen, särskilt eftersom det kan medföra oönskade effekter och ytterligare kriminalitet. Däremot fyller gripande av egenbrukare en vital funktion i att främja polisens arbete mot grov brottslighet, både gällande narkotikabrott och andra typer av lagöverträdelser.

Som presenterat i resultatet använder polisen detta som metod för att rättfärdiga exempelvis en husrannsakan på adresser som är kopplade till den misstänkte.

Alla intervjupersoner från polisen är eniga om att den verkliga relevansen för att motverka narkotikabruket genom det polisiära arbetet handlar om lagförande av de "styrande figurerna" inom narkotikaverksamheten, personer som står för införseln och distributionen av narkotika. Dessa insatser kan i slutändan leda till att tillgången och exponeringen för narkotika minskar, vilket i sin tur relaterar till det övergripande narkotikapolitiska målet samt polismyndighetens uppdrag om ett tryggare samhälle. Poliserna menar att insatsernas måluppfyllelse hämmas av otillräckliga resurser. Det finns inte tillräckligt med anställda och tid för att exempelvis kunna ha en långsiktig närvaro på platser där narkotikaförsäljning förekommer frekvent. Processen då misstänkta brukare ska följa med till polisstationen och lämna urinprov, alternativt bli skjutsade till sjukhus och lämna blodprov, tar tid från de mer relevanta insatserna mot narkotikabrott. Poliserna påpekar också att ett utvecklat samarbete med tullen skulle vara till stor hjälp med att hindra införseln i landet och ytterligare begränsa tillgången. En sådan insats skulle vara att tillsätta fler anställda för att kontrollera gränsen in till Sverige.

Enligt Lipsky är resursbristen något som är gemensamt för alla gräsrotsbyråkratiska organ. Lipsky menar också det finns press på att tillhandahålla ett större urval av insatser ifall myndigheten tilldelas mer resurser (Lipsky 2010, s. 33). Socialtjänsten är en myndighet som erbjuder en stor mängd insatser, vilket i resultatet framhävs vara myndighetens största styrka. Narkotikabruk behandlas inom socialtjänsten som ett komplext problem som kräver ständigt föränderliga individanpassade insatser. Vidare finns kunskap och beredskap om att en insats kan förlora sin verkningsgrad vid förändrade förutsättningar. Lipsky understryker även att det behöver finnas flexibilitet och medkänsla för särskilda omständigheter i gräsrotsbyråkratens arbete (Lipsky 2010, s. 15). Detta manifesteras i synnerhet i de insatser socialtjänsten erbjuder som inte ställer krav på drogfrihet i första hand. IP5 förklarar att en del individer behöver ha en anledning till att bli drogfri, vilket exempelvis kan vara en bostad eller sysselsättning. I teorin är de insatser som erbjuds ytterst relevanta för att lösa problemet med narkotikabruk.

Bristen på resurser sätter dock käppar i hjulet för socialtjänstens uppgift om att tillgodose alla vårdsökande individers behov. Ett exempel är att något som borde vara en positiv utveckling, att fler söker vård, blir en ytterligare påfrestning då budgeten inte utökas i takt med vårdbehovet. Lipsky beskriver att det finns en risk att gräsrotsbyråkrater, när de ställs inför problem med bristfälliga resurser, utvecklar rutiner som inte går i linje med formella förväntningar och direktiv för att hantera dessa förhållanden (Lipsky 2010, s. 107). Enligt upplevelser från intervjupersonerna finns det otydligheter gällande ansvarsfördelning och kommunikation mellan olika förvaltningar och instanser, vilket leder till att de olika aktörerna har en tendens att skjuta ifrån sig ansvaret till de övriga i ett försök att inte övertrassera de egna resurserna. Detta kan innebära att personer med missbruk som behöver ett flertal insatser faller mellan stolarna, vilket är ett potentiellt hinder för insatsernas måluppfyllelse. Mängden av insatser som finns tillhands och direktiven gällande ambitionen att erbjuda alla sökande missbrukare hjälp, i kombination med otillräckliga resurser, minskar den relevans socialtjänstens verksamhet har i praktiken för att uppnå målet om ett narkotikafritt samhälle. Detta implicerar dock inte att socialtjänstens arbete inte gör en stor skillnad i samhället, de insatser som genomförs medverkar till att efterfrågan på och skadeverkningar av narkotika minskar.

Det finns inga tydliga kriterier gällande prestationer och måluppfyllelse i direktiven, då det som IP5 framhåller är otydligt hur varaktig en förändring behöver vara för att en insats ska vara framgångsrik. Dessutom är narkotikabruk ett problem som påverkas av variabler utanför myndigheternas och individens kontroll. Detta är anledningar till att diskutera själva målsättningen och rättsliga intentioner inom narkotikapolitiken för att utröna hur klyftan mellan rätten och den sociala praktiken uppstått.

Något som Lipsky diskuterar är att problem med gräsrotsbyråkraternas arbete kan bero på tvetydiga, vaga eller motstridiga mål, vilka i sin tur kan ha uppstått till följd av kontradiktoriska perspektiv som inte lösts vid målens konstruktion (Lipsky 2010, ss. 40-41). De policys, riktlinjer och attityder som utgjorde Sveriges narkotikapolitik innan 80-talet hade ett tydligt vårdinriktat fokus (se Bakgrund). Denna betoning på vård lever fortfarande kvar, men kan hävdas inte vara helt förenligt med den nyare synen på och hanteringen av narkotikabrukare som kriminella. För att tydliggöra inriktningen för hanteringen av narkotikabrukare och uppnå målsättningen finns det kanske en poäng i



att föra policys och direktiv närmare något av hållen. Å ena sidan skulle man kunna införa ett större mått av tvångsvård. Om en person exempelvis blir omhändertagen av polisen för berusning av narkotika så skulle denne bli tvingad till ett antal möten med socialtjänsten. Resultatet tyder på att lägga mer resurser på gripande av egenbrukare vore fruktlöst. Detta styrks även av BRÅ:s utvärdering av rättsväsendets insatser relaterade till kriminaliseringen av narkotikabruk, där man menar att kriminaliseringen inte lyckades avskräcka ungdomar från narkotikabruk. BRÅ kom i sin utvärdering även fram till att kriminaliseringen och straffskärpningen av narkotika medfört att fokus i polisens arbete tagits från grov till ringa narkotikabrottslighet (BRÅ 2000, ss. 7, 10). I resultatet framgår inte om denna prioritering kvarstår idag, mer än 20 år senare. En kortanalys som genomfördes av BRÅ (2016, s. 3) visade dock att provtagningen vid misstanke om bruk fyrdubblats sedan dess, vilket indikerar att så är fallet. Samtidigt har andelen positiva testresultat minskat, vilket ytterligare styrker tesen om att gripande av egenbrukare kanske inte är den optimala insatsen för att komma närmare det narkotikapolitiska målet.

En annan väg skulle kunna vara att föra politiken och direktiven mer åt det vårdinriktade hållet. Greenwald (2009, s. 9) framhåller i sin artikel *Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies* ett argument för ett sådant perspektiv. Han hävdar att avkriminaliseringen av eget bruk av narkotika i Portugal inneburit att fler resurser kunnat läggas på vård och behandling. En sådan modell skulle i Sverige också kunna innebära att polisverksamheten haft mer tid att arbeta med att stoppa försäljning och smuggling av narkotika.

## 7.2 Diskussion av metod och material

Detta avsnitt är tillägnat reflektion och diskussion kring metod och material. Låg yttre validitet är ett generellt problem för intervjustudier som denna. Att intervjua fler poliser och socialtjänstarbetare hade kunnat stärka den yttre validiteten. Detta var däremot inte möjligt under studiens tidsspann. Att endast fokusera på en myndighet, i detta fallet polisen, övervägdes också för att stärka validiteten. Detta förkastades dock då narkotikabruk är ett så pass komplext problem att det kräver mer än ett rättsligt perspektiv för att kunna genomföra en mer nyanserad analys. Lyckligt nog var alla respondenter som ställde upp mycket kunniga och erfarna inom sina arbetsområden vilket en skulle kunna argumentera för stärker studiens yttre validitet något. Viktigt att

poängtera är dock att studien aldrig ämnat att vara generaliserbar. Studien syftar endast till att belysa ett outforskat område och ligga till grund för framtida forskning.

Intervjuerna och urvalsprocessen genomfördes med relativ lättnad. Uppskattningsvis skickades 50 mail till aktörer inom relevanta verksamheter i Malmö. Av dessa mail återkom ett svar på närmare hälften. De flesta som inte kunde eller ville medverka i studien hjälpte istället till att hitta rätt aktörer och verksamheter. Snöbollsurvalet var i den mån väldigt lyckat. De personer som ställde upp på intervjuerna var alla villiga att vidare hjälpa till med att hitta respondenter. Intervjuguiden var till stor hjälp under intervjuerna. Frågorna anses i efterhand vara relevanta för studiens syfte och frågeställning. Frågorna var också tillräckligt öppna för att skapa en diskussion kring relevanta ämnen. Det uppfattas också som att respondenterna förstod syftet med studien och höll med om problemformuleringen.

## **8. Slutsatser och framtida forskning**

Syftet med studien har varit att undersöka vad polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk, enligt respektive aktör, har för ändamål och möjligheter för måluppfyllelse. Detta kommer att besvaras i avsnittet nedan. Studien har utgått ifrån relevanta nationella riktlinjer och policys (se Bakgrund) för att analysera huruvida polisens och socialtjänstens insatser verkar för att uppfylla dessa. Studien ämnar också belysa problem eller hinder för att dessa mål ska kunna uppfyllas. Slutsatserna utgår ifrån resultatet av intervjuerna och avser respondenternas upplevelser av situationen i Malmö. Slutsatser gällande polisens och socialtjänstens insatser på nationell nivå går inte att dra utifrån studiens empiri.

### *8.1 Slutsatser*

Utvärderingen visar på att polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk i många aspekter är relevanta för att uppnå målet om ett narkotikafritt samhälle, men att otillräckliga resurser, dysfunktionella samverkansförhållanden och motstridiga politiska perspektiv gällande hanteringen av narkotikabrukare försvårar myndigheternas arbete. Den växande narkotikaproblematiken tyder på att det finns ett behov av att se över huruvida de metoder och prioriteringar inom rättsväsendet är de mest effektiva för att motverka narkotikans utbredning. Med hjälp av insikter och upplevelser från erfarna

och kunniga anställda inom polis och socialtjänst har denna utvärdering kunnat belysa ett par områden som borde undersökas på ett djupare och mer storskaligt plan av brottsförebyggande och hälsofrämjande myndigheter.

Gripande och lagförande av vuxna egenbrukare av narkotika har, på grund av en avsaknad av konsekventa uppföljande insatser så som tvångsvård eller kännbara straff, fastställts inte vara relevanta för att minska efterfrågan på narkotika. Gällande ungdomar är det svårare att bedöma verkningsgraden i insatsen, eftersom intervjupersonerna vittnat om en något bättre uppföljning av sociala insatser i dessa fall. Tidigare forskning från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) antyder dock att hot om påföljd för eget bruk av narkotika inte haft den avskräckande effekten det menat att ha. Gripande av brukare har däremot ett tillgångsbegränsande ändamål i och med att polisen kan använda misstanke om narkotikabruk som grund för en husrannsakan i syfte att motarbeta grov brottslighet. De mest relevanta insatserna för måluppfyllelse, utifrån polisernas upplevelser, är att lagföra de personer som för in och säljer narkotika i Sverige. Det saknas emellertid resurser inom polisväsendet för att dels kunna upprätthålla en långsiktig närvaro på platser där försäljning sker, dels att kunna samarbeta med tullen för att stärka gränsen in till landet. Resultatet och den tidigare forskningen från BRÅ visar att mycket av tiden och resurserna går åt till att genomföra urin- och blodprov på egenbrukare.

Resursbristen är ett stort hinder även för socialtjänstens möjligheter till måluppfyllelse. Socialtjänsten har stor beredskap och många medel för att tillgodose olika individers behov. De tillhandahåller både insatser som reducerar efterfrågan av narkotika och minskar narkotikans skadeverkningskraft. Problem uppstår då den begränsade kommunala budgeten, som inte utökas i samma takt som vårdbehovet, sätter press på olika förvaltningar att rå om sina egna resurser. Enligt intervjupersonerna finns det även otydligheter gällande ansvarsfördelning och kommunikation mellan olika instanser. Dessa otydligheter gör att förvaltningarna skjuter ifrån sig ansvar för klienter. Som beskrivet i analysen är det resursbristen som ligger till grund för denna dysfunktion. En studie om effekterna av Portugals avkriminalisering av eget bruk (se Tidigare forskning) visar att mer resurser kunnat placeras inom verksamheter för vård och behandling i Portugal till följd av att eget bruk inte längre behöver hanteras som en brottslig handling.

Avslutningsvis har utvärderingen kommit fram till att den svenska narkotikapolitiken inte har en enhetlig linje i hur narkotikabruk bör hanteras, vilket kan vara en anledning bakom klyftan mellan rättens intentioner och dess effekter på den sociala praktiken. För att tydliggöra inriktningen på narkotikapolitiken hade antingen mer insatser och resurser kunnat läggas på att förstärka rättens tvingade funktioner (exempelvis uppföljning genom tvångsvård vid gripande), eller så hade resurser kunnat omprioriteras från rättsliga till vårdande och sociala insatser.

## *8.2 Framtida forskningsområden*

Flera områden av intresse identifierades i analysen och diskussionen av resultatet. Det första området av intresse som kräver vidare forskning är huruvida förbudet av eget bruk av narkotika uppfyller sitt angivna syfte. Som tidigare identifierats finns det ingen relevans i att lagföra missbrukare, fokus ska istället ligga på vårdinsatser. Om endast förbudet mot bruk avskaffas men förbudet mot innehav kvarstår hindras inte polisen från att sätta stopp för försäljning. Det hindrar inte heller polisen från att använda narkotikainnehav som ett medel för att genomföra husrannsakan i andra syften. Det hade därför också varit intressant att undersöka huruvida en avkriminalisering av eget bruk hade fått positiva konsekvenser, likt Portugal (se Tidigare forskning), på de höga dödstalen relaterade till narkotika i Sverige. Det hade även kunnat vara givande att utforska i vilken mån det hade sparat resurser för rättsväsendet.

Vidare så krävs det en utvärdering av socialtjänstens resursprioritering. Som identifierats i resultat och analys ser resursfördelningen annorlunda ut för socialtjänstens många verksamheter. Det framgår också att det är högre tryck på vissa verksamheter. En utvärdering om huruvida resurserna fördelas på ett optimalt sätt hade därför kunnat vara av nytta.

Till sist anses en utvärdering som fokuserar på polisen och socialtjänstens samverkan med andra myndigheter vara lämplig. Det verkar i dagsläget utifrån studiens resultat och analys finnas ett dysfunktionellt samarbete mellan framförallt polis och socialtjänst. Detta är därför ett område av stor betydelse för framtida forskning. Även samverkan mellan polis och tull hade varit ett viktigt forskningsområde. Slutligen hade det också varit av intresse att undersöka socialtjänstens samverkan med vården.



## Referenser

### *Böcker*

- Baier, Matthias; Svensson, Måns & Nafstad, Ida. 2018. *Om rättssociologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Bryman, Alan. 2018. *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3 uppl. Stockholm: Liber AB.
- Dalen, Monica. 2015. *Intervju som metod*. 2 uppl. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Jacobsen, Jan. 1993. *Intervju - konsten att lyssna och fråga*. Lund: Studentlitteratur.
- Krogstrup, Hanne Kathrine. 2017. *Utvärderingsmodeller*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindh, Gunnel & Lisper, Hans-Olof. 1990. *Samtal för förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindstedt, Inger. 2019. *Forskningens hantverk*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 2 uppl. New York: Russell Sage Foundation.
- Sandberg, Bo & Faugert, Sven. 2020. *Perspektiv på utvärdering*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Träskman, Per Ole. 2012. *Narkotikastraffrätten*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Vedung, Evert. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur.

### *Elektroniska källor och länkar*

- Bergstedt, Therese. 2020a. Ny rapport: Narkotikadödligheten i Sverige högst i Europa. SVT, 2 oktober. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/narkotikadodligheten-i-sverige-hogst-i-europa> (Hämtad 2020-04-01).
- Bergstedt, Therese. 2020b. Folkhälsomyndigheten: Utred förbudet att ta droger. SVT, 8 maj. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/folkhalsomyndigheten-utred-forbudet-att-ta-droger> (Hämtad 2021-03-27).
- Bergstedt, Therese; Eriksson, Tomas & Wicklén, Johan. 2020. Polisen tvingar rekordmånga att göra drogtester. SVT, 26 februari.

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/polisen-tvingar-rekordmanga-gora-drogtester>  
(Hämtad 2020-04-01).

Brottsförebyggande rådet. 2000. *Kriminaliseringen av narkotikabruk: En utvärdering av rättsväsendets insatser, BRÅ-rapport 2000:21.*

[https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800019696/1371914731964/2000\\_21\\_kriminalisering\\_av\\_narkotikabruk.pdf](https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800019696/1371914731964/2000_21_kriminalisering_av_narkotikabruk.pdf) (Hämtad 2021-05-02).

Brottsförebyggande rådet. 2016. *Provtagning vid misstanke om ringa narkotikabrott: En undersökning av analysresultat 1998–2015.*

[https://www.bra.se/download/18.358de3051533ffea5eadc492/1461221208545/2016\\_Provtagning%20vid%20misstanke%20om%20ringa%20narkotikabrott.pdf](https://www.bra.se/download/18.358de3051533ffea5eadc492/1461221208545/2016_Provtagning%20vid%20misstanke%20om%20ringa%20narkotikabrott.pdf)  
(Hämtad 2021-05-01).

Brottsförebyggande rådet. 2020. *Narkotikabrott.* <https://www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/narkotikabrott.html#Unga> (Hämtad 2021-03-26).

Brottsförebyggande rådet. 2021. *Om Brottsförebyggande rådet.* <https://www.bra.se/om-bra.html> (Hämtad 2021-05-17).

Félix, Sónia & Portugal, Pedro. 2017. *Drug decriminalization and the price of illicit drugs.* International Journal of Drug Policy, 39, pp. 121–129. doi: 10.1016/j.drugpo.2016.10.014 (Hämtad 2021-05-03).

Folkhälsomyndigheten. 2020. *Folkhälsomyndighetens uppdrag.* <https://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/vart-uppdrag/>  
(Hämtad 2021-05-17).

Folkhälsomyndigheten. 2020. *Åtgärdsförslag för att förebygga användning samt medicinska och sociala skadeverkningar av narkotika.* Stockholm: Folkhälsomyndigheten. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/aa/atgardsforslag-for-att-forebygga-anvandning-samt-medicinska-och-sociala-skadeverkningar-av-narkotika/> (Hämtad 2021-03-27).

Greenwald, Glenn. 2009. *Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies.* Cato Institute Whitepaper Series. <https://ssrn.com/abstract=1464837> eller <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1464837>  
(Hämtad 2021-04-22).

Laqueur, Hannah. 2015. *Uses and Abuses of Drug Decriminalization in Portugal*. *Law & Social Inquiry*, 40(3), pp. 746–781. doi: 10.1111/lsi.12104 (Hämtad 2021-05-02).

Nationalencyklopedin. *Narkotikamissbruk*. <http://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/narkotikamissbruk> (Hämtad 2021-05-17).

Polismyndigheten. 2019. *Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning*. PM 2019:15, saknr. 420. Nedladdad från polisen.se (Hämtad 2021-03-27).

Socialdepartementet. 2016. *Svensk narkotikapolitik – en narkotikapolitik baserad på mänskliga rättigheter och jämlik hälsa*. Stockholm: Regeringskansliet. [https://www.regeringen.se/contentassets/efbfca69b4d6475b938df329235a1378/rk\\_2\\_1164\\_broschyr\\_narkotika\\_a4\\_sv\\_3\\_tillg.pdf](https://www.regeringen.se/contentassets/efbfca69b4d6475b938df329235a1378/rk_2_1164_broschyr_narkotika_a4_sv_3_tillg.pdf) (Hämtad 2021-03-24).

Socialstyrelsen. 2019. *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende: Stöd för styrning och ledning*. Stockholm: Socialstyrelsen. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/nationella-riktlinjer/2019-1-16.pdf> (Hämtad 2021-04-03).

Svensk ordbok. 2021. *Policy*. <https://svenska.se/so/?sok=policy&pz=1#> (Hämtad 2021-05-17).

Svensk ordbok. 2021. *Riktlinje*. <https://svenska.se/so/?sok=riktlinje&pz=2> (Hämtad 2021-05-17).

Tham, Henrik. 2009. *The issue of criminalization of drug use in Sweden*. *NAT Nordisk alkohol & narkotikatidskrift*, 26(4), pp. 432–435. <https://search-ebscohost-com.ludwig.lub.lu.se/login.aspx?direct=true&db=psyh&AN=2010-01878-008&site=eds-live&scope=site> (Hämtad 2021-05-03).

Tham, Henrik. 2012. *The Influence of the Drug Issue on Criminal Policy*. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology & Crime Prevention*, 13, pp. 12–30. doi: 10.1080/14043858.2012.739677 (Hämtad 2021-05-04).

Vetenskapsrådet. 2017. *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet. [https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25b05/1555332112063/God-forskningssed\\_VR\\_2017.pdf](https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25b05/1555332112063/God-forskningssed_VR_2017.pdf) (Hämtad 2021-04-13).



## ***Rättskällor***

Justitiedepartementet. 1968. *Med förslag till narkotikastrafflag, m. m.* (Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen 1968:7).

Justitiedepartementet. 1987. *Om ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64)* (Regeringens proposition 1987/88:71).

Justitiedepartementet. 1992. *Om åtgärder mot bruk av narkotika samt ringa narkotikabrott* (Regeringens proposition 1992/93:142).

SFS 1968:64. Narkotikastrafflag. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1976:511. Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2001:453. Socialtjänstlag. Stockholm: Socialdepartementet.

## Appendix

### *Bilaga 1. Intervjuer med polisen*

Vi kommer börja med att gå igenom studiens syfte, bakgrund och de övergripande målen med relevant lagstiftning.

Studiens syfte är att utvärdera polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk och vilken möjlighet dessa har för måluppfyllelse utifrån relevanta nationella riktlinjer och policys enligt aktörer inom respektive myndighet. Bakgrunden till denna studie ligger i uppmaningar från Folkhälsomyndigheten om att utvärdera narkotikastrafflagen, specifikt förbudet mot innehav och eget bruk. Antalet dödsfall relaterade till narkotika är väldigt högt i Sverige om man jämför med det europeiska snittet och statistik från BRÅ visar på en ökande trend inom narkotikabrottslighet på senare år. Målen med lagen mot eget bruk av narkotika är att skydda samhället från narkotikans skadeverkningar, att göra det möjligt att tidigt erbjuda vård och behandling för människor med missbruksproblematik, samt att avstyra ungdomar från att hamna i missbruk och kriminalitet. Vi kommer nu föra en dialog om de insatser polisen genomför i sitt arbete mot narkotikabruk. Vi är inte ute efter kvantitativ data utan mer insatsernas styrkor och svagheter kopplat till målbilden.

Har du några frågor så här långt eller känns det klart?

Du kan när som helst avbryta intervjun och medverkan är helt frivillig. Intervjun kommer endast att användas i forskningssyfte och den kommer inte kunna läsas av obehöriga. Det är helt okej att vara anonym, och detta kan du bestämma när som helst innan, under och efter intervjun. Då kommer inga namn, titlar eller identifierbara kännetecken publiceras. Vi kommer att spela in intervjun, men bara i transkriberingssyfte. Ingen obehörig kommer att få ta del av intervjun och inspelning och transkript kommer att raderas 18 maj när uppsatsen är inlämnad.

Har du några frågor innan vi börjar intervjun?

#### *Öppningsfrågor*

- Hur länge har du jobbat inom polisen?
- Beskriv dina arbetsuppgifter!
- Berätta om första gången du kom i kontakt med narkotikabrott i ditt arbete.

#### *Direktiv*

- Vilka direktiv har ni för att hantera brottslighet relaterad till narkotikabruk?
- Följer ni någon specifik handbok eller metodstöd gällande narkotikabrott?
- I en utvärdering från BRÅ av rättsväsendets insatser från år 2000 menar man att i och med kriminaliseringen av eget bruk 1988 skedde ett skifte i

resursprioritering från grova till ringa narkotikabrott... Håller du med om den bilden? Hur ser resursfördelningen ut idag?

#### *Insatser*

- Vilka upplever du är de viktigaste insatserna för att motverka narkotikabruk?
- Anser du att dessa insatser får tillräckligt med utrymme i ert dagliga arbete?

#### *Process*

- Hur ser processen ut vid ett gripande för innehav och eget bruk?
- Händer det att den här processen genomförs för samma person flera gånger inom ett kort tidsförlopp?
- Hur ofta skulle du uppskatta att det händer?
- Hur ser samverkan med socialtjänsten ut?

#### *Måluppfyllelse*

De kommande frågorna kommer handla om de bakomliggande målen som ska uppfyllas med hjälp av polisens insatser. Vi kommer göra en snabb genomgång igen av vilka mål vi pratar om. Det övergripande narkotikapolitiska målet är ett narkotikafritt samhälle. De mer specifika målen gällande förbudet mot eget bruk av narkotika är att skydda samhället från narkotikans skadeverkningar, att göra det möjligt att tidigt erbjuda vård och behandling för människor med missbruksproblematik, samt att avstyra ungdomar från att hamna i missbruk och kriminalitet.

- Vad tycker du om dessa mål?
- Känns de genomförbara utifrån de direktiv ni har fått?
- Anser du att era insatser verkar för att uppfylla målen?
- På vilket sätt (oavsett ja/nej)?
- Finns det några hinder för att uppnå målen?
- Vilka möjligheter ser du för att uppnå målen?

#### *Övrigt*

- Vet du någon ytterligare vi kan kontakta?

### *Bilaga 2. Intervjuer med socialtjänst*

Vi kommer börja med att gå igenom studiens syfte och bakgrund.

Studiens syfte är att utvärdera polisens och socialtjänstens insatser mot narkotikabruk och vilken möjlighet dessa har för måluppfyllelse utifrån relevanta nationella riktlinjer och policys enligt aktörer inom respektive myndighet. Bakgrunden till denna studie ligger i uppmaningar från Folkhälsomyndigheten om att utvärdera narkotikastrafflagen,

specifikt förbudet mot innehav och eget bruk. Antalet dödsfall relaterade till narkotika är väldigt högt i Sverige om man jämför med det europeiska snittet och statistik från BRÅ visar på en ökande trend inom narkotikabrottslighet på senare år.

Vi kommer nu föra en dialog om de insatser socialtjänsten genomför i sitt arbete mot narkotikabruk. Vi är inte ute efter kvantitativ data utan mer insatsernas styrkor och svagheter kopplat till målbilden.

Har du några frågor så här långt eller känns det klart?

Du kan när som helst avbryta intervjun och medverkan är helt frivillig. Intervjun kommer endast att användas i forskningssyfte och den kommer inte kunna läsas av obehöriga. Det är helt okej att vara anonym, och detta kan du bestämma när som helst innan, under och efter intervjun. Då kommer inga namn, titlar eller identifierbara kännetecken publiceras. Vi kommer att spela in intervjun, men bara i transkriberingssyfte. Ingen obehörig kommer att få ta del av intervjun och inspelning och transkript kommer att raderas 18 maj när uppsatsen är inlämnad.

Har du några frågor innan vi börjar intervjun?

#### *Öppningsfrågor*

- Hur länge har du jobbat inom socialtjänsten?
- Beskriv dina arbetsuppgifter!
- Berätta om första gången du kom i kontakt med missbruk och beroende av narkotika i ditt arbete.

#### *Direktiv*

- Vilka direktiv har ni för att arbeta med individer med missbruksproblematik?
- Följer ni någon specifik handbok eller metodstöd gällande missbruk?

#### *Insatser*

- Vilka upplever du är de viktigaste insatserna för att motverka narkotikamissbruk?
- Anser du att dessa insatser får tillräckligt med utrymme i ert dagliga arbete?

#### *Process*

- Hur kommer ni i kontakt med personer med missbruksproblematik?
- Hur ser samverkan med polisen ut?
- Får ni ofta kontakt med missbrukare via polisen?
- Hur ser processen ut från att ni får kontakt med personen tills att den har fått vård?
- Händer det att samma personer får vård vid upprepade tillfällen?
- Hur ofta skulle du uppskatta att det händer?

### *Måluppfyllelse*

- Beskriv målbilden med ert arbete kring narkotika.
  - Vad tycker du om dessa mål?
    - Känns de genomförbara utifrån de direktiv ni har fått?
  - Anser du att era insatser verkar för att uppfylla målen?
    - På vilket sätt (oavsett ja/nej)?
  - Finns det några hinder för att uppnå målen?
  - Vilka möjligheter ser du för att uppnå målen?
- 
- Vet du någon ytterligare vi kan kontakta?