



# SOCIALTJÄNST- OCH ARBETSMARKNADS- FÖRVALTNINGEN

AVDELNINGEN FÖR STADSÖVERGRIPANDE  
SOCIALA FRÅGOR

TJÄNSTEUTLÅTANDE  
DNR 3.1-  
0747/2009

SID 1 (8)  
2009-08-13

Handläggare:  
Anders Eriksson  
Christina Höglom  
Gunilla Olofsson  
Telefon: 08-508 25 000

Till  
Socialtjänst- och  
arbetsmarknadsnämnden

## **Revidering av STAN- programmet - Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program**

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkänner tjänsteutlåtandet och förslaget till revidering av STAN- program för egen del.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att anta förslaget till revidering av Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program

Gillis Hammar  
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen har i enlighet med beslut fattat av KF genomfört en uppföljning och revidering av STAN- programmet. Sedan STAN- programmet antogs år 2004 har betydande förändringar skett av stadens integrerade system för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi (ILS). Föreliggande förslag till STAN- program samspekar med budget på ett helt annat sätt än tidigare, vilket torde öka relevansen för programmet och dessutom förtydliga budgetens intentioner inom detta verksamhetsområde. Genom

utvecklingen av ILS-webben kommer det att finnas bättre förutsättningar till uppföljning.

Programmet ska ses som ett stöd och en inspiration i det vardagliga arbetet och föreslås som tidigare omfatta alkohol, narkotika och tobak, med nivåerna förebyggande insatser, tidiga insatser samt vård- och behandlingsinsatser.

STAN- programmet är långsiktigt, vilket innebär att övergripande mål, aktiviteter och indikatorer kan komma att förändras utifrån förändringar av budgetens inriktning.

### **Ärendets beredning**

Detta tjänsteutlåtande har beretts inom socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltnings avdelning för stadsövergripande sociala frågor.

### **Bakgrund**

Den 14 december 2004 antog Stockholms kommunfullmäktige Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program, STAN- programmet att gälla fr.o.m. den 1 januari 2005. I programmet anges att socialtjänstnämnden, numera socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden, ansvarar för att programmet följs upp och revideras vart fjärde år.

### **Ärendet**

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen har i enlighet med ovan nämnda uppdrag genomfört en uppföljning och revidering av STAN- programmet under 2008.

#### **Förändringar i stadens system för ledning och uppföljning**

Sedan STAN- programmet antogs 2004 har betydande förändringar skett av stadens integrerade system för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi (ILS).

- *Vision 2030* har antagits av stadens kommunfullmäktige (KF) och är en gemensam långsiktig vision om hur staden ska utvecklas. Visionen redovisar stadens långsiktiga mål, vilka utmaningar staden står inför, samt strategier för långsiktig och hållbar utveckling.
- Enligt beslut i KF är *budgeten överordnad* alla andra styrdokument. Övriga styrdokument ska inte strida mot budgeten utan vara en fördjupning och förtydligande av denna. I budgeten anges KF:s inriktningsmål vilka är verksamhetsövergripande och tydliggör vad som är viktigt att nämnder och styrelser uppfyller. Inriktningsmålen konkretiseras i mål för respektive verksamhetsområde. I budgeten fastställs vidare ett antal *indikatorer*. Indikatorerna mäter i vad mån nämnder och styrelser uppfyller KF:s mål. KF fastställer också vissa *aktiviteter* för att uppnå målen. Aktiviteterna är

speciellt riktade insatser under en begränsad tidsperiod med ett start- och slutdatum. Aktiviteter är inte ordinarie arbets sätt för att genomföra nämnders uppdrag.

- Kompletterande styrdokument till budgeten kan vara såväl statliga som kommunala; t ex STAN- programmet (KF) och skolans läroplaner (statliga). Inom staden benämns styrdokumenterna i termer av *program* eller *riktlinjer*.

*Program* är långsiktiga och stadsövergripande och ska inte slå fast detaljerade åtgärder, men kan innehålla förslag på aktiviteter och indikatorer samt metoder för hur programmets mål ska nås. Program följs upp på KF-nivå.

*Riktlinjer* är en följd av ett fattat beslut i KF och anger hur verksamheten ska agera för att nå KF:s mål.

- Ett webbaserat verksamhetsstöd (ILS-webb) har utvecklats, där stadens förvaltningar, avdelningar och enheter ska planera, rapportera och följa upp sina verksamheter utifrån stadens ledningssystem.

I det ursprungliga STAN- programmet angavs att ”uppföljning av åtaganden och handlingsplaner ska göras årligen inom ramen för stadens integrerade system för ledning och styrning (ILS)”. Syftet var att STAN- programmet skulle integreras i de reguljära rutinerna med verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser och inte ”leva ett eget liv” vid sidan av styr- och uppföljningssystemet.

Föreliggande förslag till STAN- program samspekar med budget på ett helt annat sätt än tidigare vilket torde öka relevansen för programmet och dessutom förtydliga budgetens intentioner inom detta verksamhetsområde. Genom utvecklingen av ILS-webben kommer det att finnas bättre förutsättningar till uppföljning.

I det ursprungliga STAN- programmet angavs sju delmål och 44 så kallade prioriterade inriktningar. Det bör observeras att varken delmålen eller de prioriterade inriktningarna i huvudsak var nytillkomna, utan hämtade ur tidigare antagna styrdokument och sammanställdes i programmet för att stadens arbete inom området skulle bli samlat. De tidigare angivna sju delmålen, har omarbetats till indikatorer, av vilka några också anges i budgeten. Därigenom har kopplingen mellan budgeten och STAN- programmet blivit tydligare.

### **Uppföljning och förslag till revidering av STAN- programmet**

Erfarenheterna av STAN- programmet har varit goda. Programmet har fått en bred spridning både inom och utom staden och är känt av många användare. Det har

upplevts som positivt att politiska mål och inriktningar för både det förebyggande arbetet och vård- och behandlingsarbete finns med i samma dokument.

Det har inte varit möjligt att fullt ut följa upp STAN- programmet på det sätt som ursprungligen förväntades. Delar av programmet kan dock följas upp och följande slutsatser har dragits:

- ✓ De fyra inriktningsmålen föreslås ligga kvar som visionära riktmärken:
  1. Barns och ungdomars uppväxt ska vara fri från tobak, alkohol och narkotika.
  2. Ett narkotikafritt Stockholm.
  3. Stadens invånare ska ha återhållsamma alkoholvanor.
  4. Stadens invånare som missbrukar alkohol eller andra droger ska erbjudas hjälp att komma från sitt missbruk.
  
- ✓ De sju angivna delmålen i nuvarande STAN- program är till stora delar mätbara och de tre första delmålen har rapporterats vartannat år genom Stockholmsenkäten liksom delmål fyra avseende ungdomar:
  1. Debutåldern för alkoholberusning ska skjutas upp.
  2. Andelen barn och ungdomar som använder tobak ska minska.
  3. Andelen barn och ungdomar som någon gång använt narkotika ska minska.
  4. Berusningsdrickandet bland både vuxna och unga ska minska.
  5. Nyrekrytering till missbruk ska minska.
  6. Fler missbrukare ska förmås att upphöra med sitt missbruk.
  7. Alkoholens och narkotikans medicinska och sociala skadeverkningar ska minska.

Någon uppföljning av de fyra sista delmålen med koppling till vuxna individer har inte gjorts, men bör i framtiden kunna göras via landstingets folkhälsomätningar. I föreliggande förslag till reviderat STAN- program har dessa mål preciserats ytterligare och formulerats om till indikatorer på stadsövergripande och lokal nivå.

- ✓ Kravet på speciella handlingsplaner för stadsdelsnämndernas arbete har tagits bort i det reviderade programförslaget. Skälet är att det inte längre ska produceras separata planer, utan nämndernas åtaganden och aktiviteter i dessa frågor ska finnas med i de årliga verksamhetsplanerna. Uppföljning sker via tertialrapporter och årsredovisningar.
  
- ✓ Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens uppdrag att vartannat år genomföra drogvaneinventeringar (Stockholmsenkäten) har fullföljts och har rapporterats i särskild ordning.

- ✓ Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens uppdrag att vartannat år i oktober genomföra en kartläggning av personer med missbruksproblem, 20 år och äldre, som är aktuella inom stadens socialtjänst under denna månad, har fullföljts och rapporterats i särskild ordning.
  
- ✓ Preventionssamordnare  
I STAN- programmet anges att ”Möjligheterna för preventionssamordnarna att bygga hållbara strukturer för prevention ska noggrant följas upp vid revidering av STAN- programmet”. Det finns inget enkelt svar på om preventionssamordnarna fått sådana möjligheter. På socialtjänstnämndens möte 2008-03-18 (Dnr 119-0076/2008) presenterades ”Slutrapportering av lokalt alkohol- och drogförebyggande arbete åren 2002-2006” av Barbro Engdahl och professor Anders Romelsjö, SORAD.

Rapporten sammanfattar:

*”Beskrivning av prioriteringar, målsättningar och struktur av det förebyggande arbetet jämfört med 2003 tyder på att det alkohol- och drogförebyggande arbetet har integrerats bättre i stadsdelarna. Även samordnarnas position i stadsdelarna har stabiliserats, och i en majoritet av stadsdelarna har samordnartjänsten gjorts till en permanent tjänst. Som helhet kan sägas att det förebyggande arbetet är i dag mer förankrat i den dagliga verksamheten.”*

Utvecklingen i stadsdelarna har gått i lite olika riktningar de senaste åren. I många fall har man behållit preventionssamordnarna, några stadsdelsförvaltningar har skapat förebyggarenheter medan andra i stället har valt att ha en eller flera kontaktpersoner för det förebyggande arbetet. I något fall har stadsdelsförvaltningen valt att kombinera samordnarfunktionen med fältarbete. Diskussionen om preventionssamordnarnas mandat, placering i organisationen och andra förutsättningar för att bygga upp det preventiva arbetet har pågått sedan 2002 då dessa tjänster inrättades som en viktig del i en systematisk uppbyggnad av det samlade förebyggande arbetet i Stockholms stad. Uppfattningar om vad som är ”bästa modellen” för det förebyggande arbetet kommer sannolikt att fortsätta att variera. Intressant i sammanhanget är också att följa arbetet med de lokala brottsförebyggande råden och dra lärdom av de strukturer som har byggts upp kring dessa frågor. Om staden på en övergripande nivå vill stimulera det förebyggande arbetet kan detta åstadkommas genom tydliga uppdrag i budget och genom noggrann uppföljning av det praktiska arbetet via ILS-webben.

Under hösten 2008 och våren 2009 har Preventionscentrum Stockholm systematiskt träffat företrädare för stadsdelsområdena. Samtalen har till

stor del handlat om förebyggande frågor och en genomgående observation är att stadsdelsförvaltningarna är nöjda med sina preventionssamordnare.

- ✓ Förebyggande arbete i skolan  
Stadsdelsnämnderna respektive utbildningsnämnden hade i uppgift att se till att alla grundskolor och gymnasieskolor, både kommunala och fristående, har en arbetsplan för det drogförebyggande arbetet. Detta har tagits bort i det nya programförslaget p.g.a. förändrat ansvar för skolan samt utifrån erfarenheten att detta varit svårt att genomföra och nyttan inte alltid uppenbar. Den eftersträvade effekten, att skolorna aktivt ska ta sig an dessa frågor, kan uppnås dels genom att skolorna nu rekommenderas att inkludera det drogförebyggande arbetet i den lokala arbetsplanen för den egna skolan, dels genom tydliga uppdrag i budget i utbildningsnämndens åtaganden. Med anledning av ett uppdrag som getts av både utbildningsnämnden och socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden till berörda förvaltningar, pågår ett arbete med att skapa fungerande och hållbara strukturer för samverkan, med syfte att så tidigt som möjligt skapa förutsättningar till gemensamma insatser kring barn och ungdomar med behov av extra stöd.
- ✓ Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens ansvar enligt alkohollagen för tillsyn av servering vid stadens restauranger samt samordningsansvaret för tillsyn över tobaks- och folkölsförsäljning i butiker, följs upp av berörda enheter inom socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen.
- ✓ Stadsdelsnämnderna och socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden har haft i uppdrag att bedriva informations- och upplysningsarbete mot langning. Detta har genomförts årligen under programperioden.

### **Förvaltningens förslag till reviderat STAN- program**

När STAN- programmet antogs av KF år 2004 hade förutsättningarna för att bedriva ett drogförebyggande arbete kraftigt förändrats. Omvärldsförhållandena hade blivit mer komplexa och fordrade ett bredare angreppssätt. Ambitionen med programmet var därför att ha ett helhetsperspektiv på frågorna och vända sig till stadens alla verksamhetsområden. Denna linje ligger fast i det reviderade förslaget till STAN- programmet.

STAN- programmet ska ses som ett stöd och en inspiration i det vardagliga arbetet. Ny kunskap tillkommer kontinuerligt kring mer framgångsrika arbetsätt etc. inom det förebyggande området liksom inom vård- och behandlingsområdet. För att programmet inte ska tappa aktualitet, kompletteras programmet med en

webbsida med länkar till metodguider, aktuell forskning m.m. På så sätt kommer programmet att kunna anpassas till aktuellt kunskapsläge.

Programmet föreslås som tidigare omfatta alkohol, narkotika och tobak, med nivåerna förebyggande insatser, tidiga insatser och vård- och behandlingsinsatser.

#### Inriktning – utgångspunkt

STAN- programmets visionära mål ska komplettera Vision 2030 genom att uppmärksamma nödvändigheten av ett drogförebyggande arbete för att utveckla Stockholm till en stad i världsklass. STAN- programmet har sin etiska utgångspunkt i socialtjänstlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter. Programmet utgår vidare från internationella traktat, svensk lagstiftning, regeringens nationella åtgärdsprogram, socialstyrelsens nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård samt Stockholms inriktnings- och budgetmål.

Samverkan mellan huvudmännen har en central och viktig roll i arbetet med att förebygga, tidigt upptäcka samt behandla missbruk och beroende. Ett gemensamt dokument, ”Policy för att förebygga och behandla missbruk och beroende, samverkan mellan kommunerna och landstinget i Stockholms län” har tagits fram i samarbete mellan Kommunförbundet Stockholms län (KSL) och Stockholms läns landsting. Dokumentet fokuserar på de områden där ett samarbete mellan huvudmännen är nödvändigt och väsentligt för att kunna ge anpassade insatser. Policyn antogs i Stockholms kommunfullmäktige 2009-03-30 och ligger också till grund för det reviderade programmet.

Programmets inriktning har tagit hänsyn till aktuella forskningsresultat.

#### Struktur – genomförande

Programmet har tre huvudavsnitt; *Förebyggande insatser*, *Tidiga insatser* samt *Vård och behandling*. Huvudavsnittet ”Förebyggande insatser” är uppdelat på delavsnitt som behandlar *Begränsning av tillgänglighet* respektive *Begränsning av efterfrågan*. Delavsnittet om begränsning av tillgänglighet handlar huvudsakligen om myndighetsutövning.

För att möjliggöra genomförandet av programmets intentioner ska stöd erbjudas till framför allt stadsdelsnämnderna. Inom socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden finns Preventionscentrum Stockholm som har till uppdrag att bl.a. stödja stadsdelsnämndernas utvecklingsarbete.

#### Uppföljning

STAN- programmet är ett stadsövergripande styr- och måldokument. Programmet syftar inte till att slå fast detaljerade åtgärder, men innehåller förslag på aktiviteter

och indikatorer samt anger en inriktning för hur programmets mål ska nås. STAN-programmet följs upp av kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktiges årligen antagna budget är det överordnade styrdokumentet för alla verksamheter i staden. STAN-programmet kompletterar budgeten inom sitt specifika sakområde. Kommunfullmäktige fastställer ett antal indikatorer i budgeten som mäter måluppfyllelsen samt ett antal aktiviteter som ska bidra till att målen uppfylls.

Följande indikatorer föreslås för arbetet med tobak, alkohol och narkotika inom STAN-programmet 2009-2012. Med *barn* menas här de som går i grundskolans årskurs 9, med *ungdomar* menas de som går i gymnasiets årskurs 2:

1. Andelen barn och ungdomar som inte använder tobak. (Rökning + snusning)
2. Andelen barn och ungdomar som inte använder alkohol.
3. Andelen barn och ungdomar som inte använt narkotika.
4. Andelen storkonsumenter av alkohol bland både unga och vuxna.
5. Berusningsdrickandet bland både unga och vuxna.
6. a) Antal vuxna missbrukare i biståndsbedömd öppenvård.  
b) Antal vuxna missbrukare i biståndsbedömd (enligt SoL) dygnetruntvård.  
c) Antal vuxna missbrukare dömda till LVM-vård.
7. Andelen berusade som nekats att köpa starköl på restaurang.
8. Andelen ungdomar som nekats att köpa starköl på restaurang.
9. Andelen barn som själva köper folköl och tobak.

Från och med år 2009 finns några av indikatorerna med i stadens budget.

ILS är stadens system för integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. ILS-webb är det huvudsakliga verktyget för att styra mot och följa upp kommunfullmäktiges mål. Detta görs genom de beslutade indikatorerna och aktiviteterna. På detta sätt följs programmet upp tillsammans med nämndernas och bolagens ekonomi och verksamhet.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden tar fram och rapporterar fortlöpande resultat utifrån ovanstående nio indikatorer. Stadens nämnder och styrelser ansvarar för att ta fram indikatorer och aktiviteter för sitt eget arbete inom området. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen följer upp arbetet mot droger i tertialrapporter och årsredovisning utgående från vad som beslutas i budget för aktuellt verksamhetsår.

STAN-programmet är långsiktigt, vilket innebär att de övergripande målen, aktiviteterna och indikatorerna kan komma att förändras utifrån förändringar av budgetens inriktning.

**Bilaga:** 1. STAN-programmet 2009 -2012