



Fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper
Institutet för Kvalitets- och Utvecklingsarbete

Maiwor Grundh

Utvärdering av Värmlands ansvar

Ett projekt för regionalt stöd i kommunernas utveckling av
ett hållbart alkohol- och drogförebyggande arbete

IKU-rapport

2008:1

Maiwor Grundh

Utvärdering av Värmlands ansvar

Ett projekt för regionalt stöd i kommunernas utveckling av
ett hållbart alkohol- och drogförebyggande arbete

© Författaren

IKU-rapport
ISSN 1651-2138

Maiwor Grundh. *Utvärdering av Värmlands ansvar - Ett projekt för regionalt stöd i kommunernas utveckling av ett hållbart alkohol- och drogförebyggande arbete*

IKU-rapport 2008:1

ISSN 1651-2138

© Författaren

Distribution:

Karlstads universitet

Fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper

Institutet för kvalitets- och utvecklingsarbete (IKU)

651 88 KARLSTAD

Tryck: Universitetstryckeriet, Karlstad 2008

Förord

Institutet för kvalitets- och utvecklingsarbete vid Karlstads universitet har till uppgift att bidra i en kunskapsbaserad utveckling av olika verksamheter inom välfärd, vård och omsorg. I institutets rapportserie publiceras resultat från projektarbeten med utgångspunkt i sådana kunskaps- eller utvecklingsbehov inom välfärdsverksamheter som också har ett generellt intresse och som kan bidra till långsiktig kunskapsstillväxt. Studierna utförs självständigt och utifrån ett grundläggande vetenskapligt förhållningssätt.

Arbetet med att begränsa skador av alkohol- och drogmisbruk söker nya vägar. Insatser för att förebygga att sådana skador överhuvudtaget uppkommer, eller att tidigt begränsa deras konsekvenser, blir allt viktigare. Kunskap om och strategier för ett verksamt preventivt arbete behöver därmed utvecklas. Projektet Värmlands ansvar var den regionala delen av ett nationellt projekt, med syfte att utveckla och implementera förebyggande arbete i länets alla kommuner.

I denna rapport redovisar universitetsadjunkt Maiwor Grundh sin utvärdering av Värmlands ansvar. Hon analyserar och värderar projektet utifrån fyra olika grundläggande strategier – empiriskt härledda ur materialet men också teoretiskt väl beskrivna i litteratur och forskning om förändringsarbete. Utifrån var och en av dessa strategier förs djupgående resonemang om framgångar och tillkortakommanden i arbetet, lyckade drag liksom tänkbara alternativ. Utvärderingen, som bygger på ett mycket omfattande empiriskt material, tydliggör hur komplext det är att genomföra ett systematiskt förebyggande arbete, från den nationella till den lokala nivån i samhället.

Det är många av de i projektet engagerade som har bidragit till underlaget för utvärderingen, inte minst anställda och politiker i länets kommuner. Varmt tack för era insatser! Det gäller också, och speciellt, projektets båda länsamordnare, Maude Johansson och Tomas Rosengren, som generöst gett av sin tid och på alla sätt underlättat utvärderingsarbetet. Professor Jan Ch Karlsson och docent Patrik Larsson, Karlstads universitet samt de lokala samordnarna Mimmi Adolffson, Eda kommun och Hans Hellberg, Säffle kommun, tackas för sin insats som opponenter vid den slutliga granskningen av rapporten. Ett tack också till professor Lena Gonäs och administratör Jeanette Palm, Karlstads universitet, för stöd i olika former under utvärderingens gång.

Förebyggande arbete kommer av allt att döma att bli en allt viktigare del inom socialpolitikens verksamheter framöver. I jämförelse med det traditionella välfärdsarbetet är det ett mera svårnavigerat fält, som nog kan kräva både en utvecklad kunskapsmässig karta och en på värderingar grundad kompass. Den här utvärderingen kan liknas vid en sådan kunskapsmässig karta.

IKU, Karlstads universitet, augusti 2008
Bengt G Eriksson
Föreståndare

SAMMANFATTNING	7
INLEDNING	13
UTVÄRDERINGENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	16
RAPPORTENS DISPOSITION	17
2 DOKUMENTEN FÖR DET ALKOHOL- OCH DROGFÖREBYGGANDE ARBETET OCH PROJEKTET VÄRMLANDS ANSVAR	19
DE NATIONELLA HANDLINGSPLANERNA FÖR ALKOHOL OCH NARKOTIKA	19
VÄRMLANDS ANSVAR, ETT FÖREBYGGARPROJEKT	21
DELTAGANDE VERKSAMHETERS ORGANISATIONER	22
<i>Länsstyrelsen</i>	23
<i>Landstinget</i>	24
<i>Region Värmland</i>	25
<i>Polismyndigheten</i>	25
<i>Kommunerna i Värmland</i>	26
3 UTVÄRDERINGENS METOD OCH GENOMFÖRANDE	29
UTVÄRDERING, VAD ÄR DET?.....	29
UTVÄRDERINGENS METOD	30
<i>Intervjuer med länsamordnarna för Värmlands ansvar</i>	31
<i>Deltagande observation</i>	32
<i>Fokusgrupper</i>	33
Val av fokusgrupper.....	34
Genomförandet av fokusgruppsintervjuerna	35
<i>Inläsning av dokument</i>	37
<i>Enkätundersökning</i>	37
Formulering av frågeställningar	38
Bortfall	39
BEARBETNING AV DATAMATERIALET	40
<i>Kvalitativa data</i>	40
<i>Kvantitativa data</i>	42
<i>Validitet och reliabilitet</i>	42
<i>Formativ utvärdering, ett sätt att validera resultatet?</i>	44
4 PROJEKTETS ORGANISERING	47
ARBETETS ORGANISATION OCH STYRNING	47
<i>Strukturer på nationell nivå</i>	50
ORGANISERINGEN AV VÄRMLANDS ANSVAR	50
<i>Länssamverkansgruppen</i>	51
<i>Referensgrupper</i>	52
<i>Länssamordnarna</i>	53
<i>Delprojekten, hur det började</i>	54
<i>Lokala samordnare</i>	55
<i>Nätverk</i>	55
PROJEKTETS STRATEGIER.....	55
6 UTBILDNINGSSTRATEGIN	57
UTBILDNING PÅ DEN NATIONELLA NIVÅN	57
UTBILDNING PÅ DEN REGIONALA NIVÅN.....	58
<i>Utbildning i förankringsfasen</i>	59
<i>Utbildning av arbetsgrupperna och lokala samordnare</i>	61
Utbildningens innehåll	61
Har utbildningen bidragit till en förståelse av uppdraget?.....	65
<i>Utbildning av politikerna i referensgruppen</i>	67
Utbildningens innehåll	68
Har utbildningen bidragit till politikernas förståelse av uppdraget?.....	71
UTBILDNING PÅ LOKAL NIVÅ	72
SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH ANALYS	73

<i>Utbildningsstrategins problem och möjligheter</i>	74
Bristande förståelse av uppdraget	75
Bristande handlingskompetens	77
7 PROFESSIONSSTRATEGIN	81
SAMORDNARFUNKTIONEN	81
<i>Nationella samordnare</i>	81
<i>Regionala samordnare</i>	82
<i>Lokala samordnare</i>	83
<i>Vad ska de lokala samordnarna göra och vilka kvalifikationer krävs?</i>	84
Kvalifikationskrav	86
Organisationstillhörighet	87
Anställningen	88
<i>Vad är uppdraget?</i>	90
SAMORDNARE I ALKOHOL- OCH DROGFÖREBYGGANDE ARBETE, NY YRKESKATEGORI?	90
<i>Yrkesförening</i>	92
<i>Utvecklingen av ett yrke och en yrkesidentitet</i>	92
Den sökande fasen	93
Genombrottet, början till en kollektiv yrkesidentitet	97
Tydliggörandet av uppdraget och yrkesidentiteten	98
IMPLEMENTERINGSPROCESSEN I KOMMUNERNA	101
<i>Makt- och värderingsstrukturer som villkorat implementeringen</i>	102
Samordnare, en underordnad position	103
Hindrande värderingsstrukturer	105
<i>Att bryta mönster</i>	106
Inre och yttre faktorer påverkan på processen	106
Samordnarnas tillvägagångssätt	108
Alkohol- och drogpolicy	110
Handlings- och åtgärdsplaner	112
Det förebyggande arbetets integrering i befintliga strukturer	113
Behövs lokala samordnare?	115
SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH ANALYS	117
<i>Samordnare, fri expertis?</i>	119
<i>Samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete, en profession i vardande?</i>	122
8 NÄTVERKSSTRATEGIN	125
NÄTVERK PÅ NATIONELL NIVÅ	125
NÄTVERK PÅ REGIONAL NIVÅ	127
<i>Länssamverkansgruppen, samverkan mellan organisationer</i>	128
Ledamöternas uppdrag	128
Länssamverkansgruppens uppgift	129
Länets styrdokument i ett alkohol- och drogförebyggande arbete	130
Vem ska betala?	131
Hinder och möjligheter för spridningen av det förebyggande arbetet	133
<i>Politiker i nätverk</i>	135
Politiska hinder och möjligheter för det förebyggande arbetet	136
<i>Lokala samordnare i nätverk</i>	140
NÄTVERKSBYGGE PÅ LOKAL NIVÅ	141
<i>Samarbete över förvaltningsgränserna</i>	141
<i>Samarbete aktörer utanför den kommunala verksamheten</i>	143
<i>Samarbete mellan lokala samordnare</i>	145
<i>Spridning och implementering av det förebyggande arbetet i tre kommuner</i>	145
Kommun 1: Dialogen som verktyg i spridningen av det förebyggande arbetet	146
Kommun 2: Samordnaren, ensam förändringsagent	148
Kommun 3: Stödande maktstruktur?	151
Tre kommuner – likheter och skillnader	153
SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH ANALYS	154
Nätverk mellan organisationer	159
Mekanismer som initierar spridningen av idéer	161
9 OPINIONSBLDNINGSSTRATEGIN	167

NATIONELL NIVÅ	169
<i>Den nationella nivåns mediestrategi</i>	171
MEDIESATSNING PÅ REGIONAL NIVÅ	172
DEN LOKALA NIVÅNS MEDIESTRATEGI	174
UTBILDNING I MEDIEKUNSKAP	176
SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH ANALYS	177
10 STRATEGIER I SAMVERKAN OCH DESS KONSEKVENSER.....	183
FÖREBYGGARKONCEPTET, RIKTLINJER FÖR ETT HÅLLBART FÖREBYGGANDE ARBETE	183
STRATEGIER I DEN INRE OCH YTTRE KONTEXTEN	185
<i>Strategier i den inre kontexten och dess konsekvenser</i>	186
<i>Strategier i den yttre kontexten och dess konsekvenser</i>	190
<i>Samverkan mellan strategierna</i>	191
HAR PROJEKTET INITIERAT NÅGRA FÖRÄNDRINGAR PÅ LOKAL NIVÅ?	193
HAR LÄNSSAMORDNARNA HAFT NÅGON BETYDELSE?	194
11 VAD LÄRA AV VÄRMLANDS ANSVAR?	197
REFERENSER.....	201
BILAGOR.....	205

Sammanfattning

Under de senaste 15 åren har den svenska alkoholkonsumtionen och missbruket av narkotika ökat. Det är en utveckling som politiker på nationell nivå har sett som oroväckande eftersom detta kan leda till skador som kostar både samhället och individen såväl i ekonomiskt som socialt lidande. Samhällsutvecklingen, bland annat vårt medlemskap i EU, har bidragit till att de gamla styrningsverktygen har försvagats, varför nya tillvägagångssätt för den sociala styrningen behöver utvecklas. Vågar att bromsa utvecklingen utgörs av den nya alkohol- och narkotikapolitiken som finns sedan 2000 beskrivet i nationella handlingsplaner. I dessa dokument ges kommunerna en framträdande roll att få till stånd en attitydförändring och ett nytt beteende i relation till alkohol och droger hos svenskarna, vilket på sikt förväntas minska skadeverkningarna.

År 2002 initierade Länsamverkansgruppen det länsövergripande projektet Värmlands ansvar. Länsamverkansgruppen är ett samverkansorgan där Länsstyrelsen, Region Värmland, Landstinget och Polismyndigheten ingår. Brottsförebyggande centrum i Värmland deltar som adjungerad part. Syftet med projektet har varit att stödja kommunerna i Värmland att utveckla en hållbar struktur för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete. Projektet har drivits av två länsamordnare. Efter ett omfattande förankringsarbete bland kommunernas politiker och chefer och som genomfördes av både länsamordnarna och delar av länsamverkansgruppen anslöt sig samtliga kommuner. Kravet som ställdes på kommunerna var dels att det tillsattes en tvärsektorieellt sammansatt grupp bestående av representanter för skolan, socialtjänsten, fritidsverksamheter och polisen, dels att representanterna skulle få mandat att delta i utbildningar och konferenser som anordnades inom ramen för projektet. Som motprestation erbjöds utbildning och stöd av länsamordnarna. Dessutom kunde kommunerna ansöka om ett ekonomiskt stöd hos Länsstyrelsen för finansiering av lokala samordnare i ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

Till projektet knöts en utvärdering där syftet har varit att dels följa processen, dels genomföra en före-efter-utvärdering. Utvärderingen har sålunda omfattat studier i vilka strategier man använt för att implementera ett hållbart förebyggande arbete och vilka hinder och möjligheter dessa har burit på samt om projektet bidragit till strukturella förändringar på den lokala nivån. Utvärderingen har även haft ett formativt inslag där berörda aktörer efter halva projekttiden fått information om utvecklingsförloppet i implementeringsarbetet.

Datainsamling har varit omfattande och skett med hjälp av både kvalitativ och kvantitativ metod. Den kvalitativa delen har totalt omfattat 122 intervjuer och observationer samt inläsning av dokument. Den kvantitativa datainsamlingen har bestått av en postenkät riktad till samtliga förvaltningschefer i Värmlands 16 kommuner. Enkäten har skickats ut vid fem tillfällen i syfte att undersöka om det förebyggande arbetet har satt några spår och integrerats i berörda verksamheters vardagsarbete.

Det kvalitativa materialet har bearbetats, systematiserats och kategoriserats med inspiration av Grounded Theory och relevanta teorier. Enkätundersökningen har bearbetats i SPSS och redovisas i bi- och multivariata tabeller.

Resultatet av utvärderingen visar att Värmlands ansvar varit uppbyggd som en projektorganisation med en styrgrupp: två länssamordnare, vilka har fungerat som projektledare; två referensgrupper, där den ena omfattat föreningslivet och den andra politiker, en från varje kommun i Värmland. Kommunerna kan man säga har utgjort delprojekt som bestått av arbetsgrupper och i de flesta fall letts av en lokal samordnare. I projektet har man haft ett nära samarbete med Socialdepartementets kommittéer, Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika, vilka har haft ansvaret för spridningen av det alkohol- och drogförebyggande arbetet i landet. Implementeringen har sålunda skett på tre nivåer: den nationella, den regionala och den lokala. De strategier som använts på den nationella och regionala nivån, men också till viss del på den lokala är utbildnings-, professions-, nätverks- och opinionsbildningsstrategin. De tre första strategierna har varit ämnade att påverka projektets inre kontext, alltså de organisationer och verksamheter som involverats i det förebyggande arbetet. Med hjälp av opinionsbildning har syftet varit att påverka den yttre kontexten, det vill säga samhällsmedborgarna.

Utbildningen har kännetecknats av en planeringsstrategi där syftet har varit att skapa en förståelse för uppdraget och utveckla en handlingskompetens hos verkställarna. Den nationella nivån har utbildat länssamordnarna i ett koncept för hur ett effektivt alkohol- och drogförebyggande arbete kan bedrivas. På den regionala nivån har länssamordnarna, ibland tillsammans med aktörer från den nationella nivån, utbildat kommunernas arbetsgrupper, de lokala samordnarna, referensgruppen av politiker och andra aktörer i konceptet. Konceptet kan betraktas som ett slags manus för vilka beståndsdelar ett framgångsrikt förebyggande arbete omfattar. Grunden är en kartläggning av alkoholkonsumtionen och narkotikamissbruket. Utifrån detta upprättas en policy där politiker anger sin viljeinriktning och sätter övergripande mål. De nationella handlingsplanerna ska ligga till grund för ett länsdokument, vilket sedan

utgör grunden för de lokala dokumenten. Policyn bryts ner i handlingsplaner som i sin tur bryts ner till åtgärdsplaner. De åtgärder som har rekommenderats från både nationell och regional nivå är användandet av metoder och program som är evidensbaserade. Kontinuerligt ska det ske en uppföljning och utvärdering av policyn och om man uppnått målen. Resultatet ligger sedan till grund för en revidering. Proceduren ska ske på samtliga nivåer. När detta upprepas kontinuerligt och är en del av det ordinarie arbetet har en struktur institutionaliserats.

På den regionala nivån har utbildningen i förebyggarkonceptet delvis anpassats till målgruppen, huruvida den har bestått av politiker som är beslutsfattare eller om det har gällt arbetsgrupperna och de lokala samordnarna som betraktas som verkställare. Utöver detta har länsamordnarna genomfört konferenser på olika förebyggarteman riktade till andra målgrupper. I kommunerna har de lokala samordnarna initierat utbildningar om än inte i samma utsträckning som på nationell och regional nivå. Utifrån kommunernas skilda behov har utbildningarna riktats till olika målgrupper.

Professionsstrategin har inneburit att man på både nationell och regional nivå drivit tesen att en framgångsfaktor i implementeringen är att det finns en särskild samordnare i ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Under det första året anställde 11 kommuner en lokal samordnare och när projektet avslutades hade 14 kommuner en samordnare. Eftersom angreppssättet på det förebyggande arbetet var nytt fanns det heller ingen given yrkeskategori att vända sökljuset mot därför har de lokala samordnarna varit en brokig skara med skilda kvalifikationer. Var de har placerats i den kommunala hierarkin har också varierat. Vissa har haft sin tillhörighet i skolan, andra i socialtjänsten och några under kommunstyrelsen. Precis som länsamordnarna har deras uppgift varit att dels vara kunniga på området och driva utvecklingen av ett förebyggande arbete i sina respektive kommuner, dels arbeta gränsöverskridande och samordnar olika aktörer som involverats i arbetet. Förutom de verksamheter som var representerade i arbetsgrupperna har även föräldrar, landstinget, föreningslivet, närings- och arbetslivet involverats. Vissa av samordnarna har arbetat övergripande strategiskt medan andra har varit mer operativa och några har varit både och.

Den tredje bärande strategin har varit att bygga nätverk för att sprida det förebyggande arbetet. Det har handlat om att mobilisera många aktörer för att få kraft i arbetet. På nationell nivå har de båda kommittéerna genomfört kontinuerliga träffar med landets alla länsamordnare för ett ömsesidigt utbyte av kunskap och information. Länsamordnarna har fått tillgång till senaste forskningsrön på området, information om vad som

händer på det förebyggande området i landet och inte minst tillgång till nätverk på den nationella nivån. Kommittéerna har å sin sida kunnat hålla sig informerade om hur utvecklingen av ett förebyggande arbete ter sig i länet och till viss del kunnat anpassa sitt stöd efter dessa förhållanden. Länsamordnarna i sin tur har skapat nätverk på regional nivå. Kommunernas arbetsgrupper har varit indelade i tre nätverk och länsamordnarna genomförde kontinuerliga träffar med dessa under de två första åren. När de lokala samordnarna var på plats organiserats också regelbundna träffar med dem under hela projekttiden. Dessa har haft stor betydelse för de lokala samordnarna när det gäller uppdraget och utvecklingen av en diskursiv praktik. Ytterligare ett nätverk har länsamverkansgruppen utgjort eftersom det är en sammanslutning av aktörer från skilda organisationer. Utöver detta har länsamordnarna skapat nätverk med landstinget, näringsidkare, föreningslivet, politiker, etcetera. Genom nätverksbygge har de både spridit det förebyggande arbetet och skapat förutsättningar för de lokala samordnarna att skapa nätverk på lokal nivå.

I kommunerna har det skett en viss variation i nätverksbyggandet. Vissa har sökt samarbete med föreningslivet; andra med landstinget i första hand mödra- och barnavårdscentralerna, och några få med närings- och arbetslivet. Gemensamt för kommunerna är dock det nätverk som arbetsgrupperna har utgjort i vars verksamheter det förebyggande arbetet ska spridas och implementeras.

Opinionsstrategin har använts på samtliga nivåer. Syftet har varit att med hjälp av medierna påverka samhällsmedborgarnas attityder och förhållningssätt till alkohol och droger. Informationen har rört både konsumtionen och de skador som följer och vad som görs inom det förebyggande fältet. Förhoppningen har varit att mediernas rapportering skulle medvetandegöra samhällsmedborgarna och sätta ett tryck på politikerna så att frågan ständigt var på deras agenda. Från Värmlands ansvars sida var aktiviteterna mer frekventa i projektets tidiga skede, men under projekttiden har det varit en strategi som har kommit till korta.

Med hjälp av strategierna skulle ett alkohol- och drogförebyggande arbete implementeras i de berörda verksamheternas befintliga strukturer. Det har varit ett omfattande arbete där många aktörer skulle involveras och strategierna har burit på både hinder och möjligheter som i den inre kontexten kan härledas till rådande makt- och värderingsstrukturer. I den yttre kontexten har det handlat om skilda politiska och ekonomiska intressen i framförallt alkohol.

De lokala samordnarna har haft en underordnad position utan egna befogenheter eller en egen budget. Det gäller även flertalet av arbetsgruppernas deltagare. Därför har möjligheten att sprida och implementera ett förebyggande arbete varit avhängigt både chefers och olika professioners intresse för området. Chefer har inte alltid gett tid eller mandat till arbetsgruppernas deltagare att delta i möten eller på utbildningar. De har heller inte alltid gett de lokala samordnarna tillträde till viktiga arenor där det förebyggande budskapet kunde ha kommunicerats och spridas. Det innebär att politikerna inte skapade en stödstruktur för implementeringen utan överlämnade ansvaret till verksamheternas chefer. Det har också funnits ett motstånd av yrkeskulturell karaktär dels inom ett och samma yrke, dels mellan olika yrkeskategorier.

När det gäller nätverksstrategin har implementeringen varit beroende av att det finns ett ömsesidigt intresse mellan aktörerna i nätverket. Ett ömsesidigt utbyte har funnits mellan den nationella nivån och länsamordnarna och mellan länsamordnarna och de lokala samordnarna. Länsamverkansgruppens ledamöter har inte spridit budskapet vidare och de organisationer som de representerar har heller inte efterfrågat arbetet. Politikerna i referensgruppen har haft svårt att få gehör i sin hemkommun bland annat på grund av att frågan konkurrerat med det näringspolitiska området.

Uppdraget har upplevts otydligt av både de lokala samordnarna och deras arbetsgrupper. På grund av uteblivit mandat att delta och att uppdraget varit omfattande har utbildningen haft svårt att skapa både skapa en förståelse för uppdraget och utveckla en handlingskompetens. Dessutom fanns inte alla lokala samordnare på plats och kunde ta del av utbildningen. Ett tydligt vägskäl visade sig emellertid vid årsskiftet 2003/2004. Då hade de lokala samordnarna börjat greppa uppdraget och utveckla en yrkesidentitet, vilket underlättade det fortsatta arbetet.

Motståndet i den inre kontexten kan förklaras av att implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete är ett uppdrag som har varit påkallat från den nationella nivån och inte efterfrågats av de involverade organisationerna och verksamheterna.

Ytterligare med- och motkrafter har funnits i projektets yttre kontext. Bland samhällsmedborgare finns det ekonomiska intressen bland både säljare och köpare framförallt av alkohol. Det finns också skilda ideologiska uppfattningar hur man bäst arbetar förebyggande. Dessa skilda uppfattningar har även påverkat aktörerna i projektet eftersom de också är samhällsmedborgare. Vad som påverkat processen i positiv riktning har

varit mediernas rapportering om alkoholrelaterade olyckor. Vid dessa tillfällen har det förebyggande arbetet efterfrågats i berörda organisationer och verksamheter.

Det man i efterhand kan se som eventuellt skulle kunna ha påskyndat processen är att på ett tidigt stadium ha utbildat chefer i förebyggarkonceptet eftersom deras intresse för frågan – utöver politikernas – har varit avgörande för implementeringen. Ytterligare ett problem har varit den osäkerhet som samordnarna upplevt i hur man bedriver ett utvecklingsarbete, varför detta borde ha ingått i utbildningen av de lokala samordnarna. I huvudsak har de lokala samordnarna riktat sitt arbete till verksamheter som omfattar barn och ungdom. Både närings- och arbetslivet har fått mindre uppmärksamhet. Ett sätt att nå arbetslivet hade varit att på ett tidigt stadium engagera kommunernas personalchefer. De hade kunnat ingå och vara en resurs i arbetsgrupperna. Eftersom de ofta har egna nätverk hade detta även kunnat vara ett sätt att nå näringslivet i kommunerna.

Att införa ett nytt förhållnings- och arbetssätt har varit ett utvecklingsarbete som har tagit tid och det var först efter två år det började ta fart. Vid projektets avslut hade den största andelen kommuner en policy för alkohol och droger. I flera kommuner används evidensbaserade metoder. Alla kommuner hade till exempel infört Skellefteåmodellen där socialtjänsten och polisen samarbetar. Utöver detta arbetar man gränsöverskridande i varierande grad och flera kommuner har integrerat ett förebyggande arbetet i vardagens praktik. Trots att de lokala samordnarna i huvudsak riktat sitt arbete till verksamheter som omfattar barn och ungdom har medvetenheten det förebyggande arbetet även ökat i kommunernas övriga verksamheter. Dock var det i projektets slutskede svårt att bedöma huruvida det förebyggande arbetet är eller blir institutionaliserat. I Värmlands kommuner anser dock en stor andel av förvaltningscheferna att det behövs en lokal samordnare och en länsamordnare. Denne ska ha rollen av att vara en kompetensbank som de lokala samordnarna och andra aktörer kan vända sig till.

Inledning

Under 2000-talet har både alkohol- och narkotikakonsumtionen ökat i Sverige, vilket för med sig kostnader för både individen och samhället. Mest bekymmersam anses alkoholkonsumtionen vara, eftersom den är en del av vår svenska kultur. Ökningen av narkotikakonsumtionen anses naturligtvis också som oroväckande, men med den skillnaden att narkotikan är olaglig och att den inte ingår i vårt kulturmönster. Dessutom är de allra flesta svenskar överens om att vi ska sträva efter ett narkotikafritt samhälle.

Inte förrän i mitten av 1960-talet betraktades narkotikamissbruk som ett socialt och samhällsligt problem. Tidigare betraktades narkotika som ett läkemedel och var därför ett individuellt problem som löstes inom den medicinska praktiken och reglerades genom en medicinsk kontroll. Det var först när alltfler människor utan läkares ordination började använda narkotika och användningen blev en livsstil i vissa subgrupper – ofta kriminella – som Sverige fick sin första lagstiftning.¹

Här skiljer sig alkoholkonsumtionen, som av och till under flera århundraden ansetts vara både ett samhällsproblem och ett individproblem. Alkoholen är inte vilken vara som helst och samlar många intressenter som värnar om dess existens. Det är en dryck som har både en positiv och en negativ sida. Den kan förhöja stämningen i sociala sammanhang och vid högtidliga tillfällen samtidigt som den kan skapa ett beroende och utveckla ett missbruk hos den enskilde individen. Det är också en vara att tjäna pengar på, varför det över tid har funnits både privata och statliga intressen i alkoholen.

Beroende på samhällsutvecklingen, inställningen till alkohol och synen på människan, har den alkoholpolitiska diskussionen pendlat från ett totalförbud till att släppa alkoholen fri och låta marknadskrafterna reglera tillgång och efterfrågan. Alkoholpolitiken har fokuserat alltifrån generella insatser till sådana som riktar sig till den enskilde individen som befinner sig i riskzonen för att utveckla alkoholism. Man har gått ifrån en stark central social styrning till ett ökat lokalt ansvar. Vidare har den sociala styrningen handlat om åtgärder för en yttre kontroll av människors beteenden till insatser som syftar till att skapa en inre kontroll hos den enskilde individen.

¹ Börje Olsson (2001)

Den moderna alkohollagstiftningen dateras till 1855. Under det tidiga 1900-talet var alkohollagstiftningen i händerna på privata intressen och alkoholkonsumtionen i Sverige var hög, varför nykterhetsföreningar bildades. De stora frågorna inom alkoholpolitiken rörde dels ett totalförbud, dels att bryta alkohollagstiftningens vinstintresse. Det blev inget totalförbud, däremot en restriktiv alkoholpolitik som innebar att staten fick ensamrätt till vinsterna på alkohol. Som ett led i att minska vinstintresset skedde en monopolisering av alkohollagstiftningen och AB Vin & spritcentralen bildades. Dessutom infördes motboken² som var en kontroll över den individuella konsumtionen. Systemet med motbok upphörde 1955 och under 60- och 70-talet skedde en liberalisering med motivet att lämna de problemfria konsumenterna ifred. Att livsmedelsbutikerna fick tillstånd att sälja mellanöl var ett uttryck för detta. Systembolaget å sin sida propagerade för en övergång till svagare drycker såsom öl och vin. Under en period på 60-talet tilläts några län i Sverige att sälja starköl på försök, vilket avbröts ganska snabbt. Konsekvensen av liberaliseringen var att alkoholkonsumtionen ökade. Tillgängligheten av mellanöl gjorde att konsumtionen sköt i höjden, särskilt bland ungdomar, och bidrog till en tidigare alkoholdebut.³

Även narkotikapolitiken präglades vid den här tiden av en liberal inställning. Lagstiftningens fokus låg på den organiserade brottsligheten och kontroll av införseln av narkotika i landet. Det var inte olagligt att missbruka narkotika och förhållningssättet var fortfarande präglat av den medicinska synen på problemet. Parallellt med lagstiftningen satsades på narkomanvård och missbruket gavs socioekonomiska förklaringar. Bakomliggande orsaker härleddes både till individuella problem och till samhällsproblem såsom fattigdom, trångboddhet och ökande familjesplittring.⁴ Dessa förklaringar gällde både alkohol- och narkotikamissbruk.

Under sent 1970-tal förändrades den liberala inställningen och man bytte strategi. Både alkohol- och narkotikapolitiken blev mer restriktiv. Riksdagen slog fast att målet för alkoholpolitiken var att minska totalkonsumtionen och framhöll att generella åtgärder är de mest effektiva, det vill säga åtgärder som riktas mot all konsumtion. Åtgärderna handlade om insatser för att både minska tillgänglighet och efterfrågan. Det blev förbjudet att sälja mellanöl i livsmedelsbutiker och riksdagen slog fast att målet för alkoholpolitiken skulle vara att minska totalkonsumtionen. Generella åtgärder ansågs vara mest effektivt, insatser som minskade både

² Motboken innebar en kvantitetsbegränsning till 12 liter sprit per kvartal och person.

³ Lennart Johansson (2001)

⁴ Börje Olsson (2001)

tillgänglighet och efterfrågan. Den mest kraftfulla mekanismen för att minska alkoholkonsumtionen ansågs vara priset.⁵ Ett högt pris på alkohol minskar konsumtionen och ett lågt får sålunda en motsatt effekt. Narkotikapolitiken bytte fokus och åtgärderna riktades nu mot den enskilde missbrukaren. För att signalera samhällets inställning kriminaliserades narkotikamissbruk. Istället för att enbart begränsa tillgången på narkotika fokuserades även efterfrågan.

Den tidiga alkohol- och narkotikapolitiken karaktäriseras i princip av en yttre social styrning där statsmakterna med hjälp av lagstiftning har försökt att påverka samhällsmedborgarnas beteende i relation till alkohol och droger för att minska konsumtionen och vidhängande problem. Brott både mot alkohol- och narkotikalagstiftningen var och är straffbart och lagstiftning är därmed ett allmänpreventivt verktyg.

När Sverige blev medlem i EU förändrades situationen och alkoholpolitiken har återigen blivit mer liberal. Kommersiella krafter har fått ett större handlingsutrymme i samhället, vilket ökat konkurrensen och det privata vinstintresset kring alkohol. En restriktiv alkoholpolitik, som består av ett ingrepp i marknaden, ses som en inskränkning av de kommersiella aktörernas frihet som därför inte konkurrera på lika villkor med övriga länder inom EU.⁶

EU-medlemskapet har också inneburit att de tidiga restriktiva införselkvoterna har blivit mer generösa och svenskar som reser utomlands får – jämfört med tidigare förhållanden – föra in en större mängd alkohol i Sverige. Detta har i sin tur bidragit till en ökad illegal handel med alkohol. Ytterligare faktorer som ökat tillgängligheten på både alkohol och droger är informationsteknologins utveckling och den försäljning som sker över Internet.

De tidigare socioekonomiska förklaringarna till varför missbruk av alkohol och droger uppstår har förändrats och bilden är mer komplex idag. Att missbruk kan vara en konsekvens av sociala förhållanden förnekas inte, men missbruket försvinner inte med nödvändighet genom full sysselsättning, ökat välstånd och bra bostäder. Tvärtom, högre inkomster och bättre materiell standard är faktorer som kan öka risken för missbruk, särskilt om tillgången på alkohol och droger också ökar. Under årens lopp har kunskapen om alkohols och drogers skadeverkningar ökat och idag menar forskare att det finns en ärftlig benägenhet för alkoholberoende.⁷

⁵ Gabriel Romanus (2001)

⁶ Gabriel Romanus (2001)

⁷ Gabriel Romanus (2001)

Konsekvensen av samhällsutvecklingen är att alkoholkonsumtionen har ökat och den svenska alkoholpolitiken försvagats. De tidigare restriktiva verktygen som reglerat tillgång och efterfrågan är inte lika effektiva idag, vare sig när det gäller alkohol eller droger. År 2000 fick Sverige ny alkoholpolitik och 2002 en ny narkotikapolitik. Bäst skickade att ta ett socialt ansvar för politiken ansågs kommunerna vara. Värmland var tidigt ute och redan 2000 startades det så kallade pilotprojektet där fem kommuner ingick. Syftet var att implementera den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. Projektet utvidgades 2002 till att omfatta samtliga kommuner i Värmlands län och döptes till "Värmlands ansvar".

Till projektet knöts en utvärdering, som skulle följa implementeringsprocessen. Uppdraget har genomförts av Institutet för kvalitets- och utvecklingsarbete (IKU) vid Karlstads universitet där jag har följt arbetet från hösten 2002 till och med 2006 då projektet avslutades.

Utvärderingens syfte och frågeställningar

Projektet Värmlands ansvars mål är att från länsnivå stödja kommunerna i Värmland att utifrån lokala behov och förutsättningar utveckla ett hållbart, strukturerat, systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete.

Utvärderingens syfte är att beskriva och analysera förloppet i implementeringen av detta arbete samt att undersöka om projektet bidragit till ett genomtänkt och heltäckande förebyggande arbete på den lokala nivån. För att uppnå syftet ska utvärderingen besvara följande frågeställningar:

- Vad innebär en hållbar struktur för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete?
- Vilken/vilka strategi/strategier används för att utveckla en hållbar struktur för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete?
- Vilka hinder och vilka möjligheter påverkar processen?
- Har projektet initierat några förändringar på den lokala nivån?
- Hur upplevs stödet av länsamordnarna på den lokala nivån?

Utvärderingen utgår från två grundläggande utvärderingsmetoder; processanalys och en så kallad före-efter-utvärdering. Med hjälp av en

processanalys identifieras, dokumenteras och värderas utvecklingen i projektet med speciell inriktning på hur utvecklingsförloppet ter sig ur kommunernas perspektiv. Genom en före-efter-utvärdering jämförs strukturella faktorer i projektets inledning med förhållanden när det avslutas för att undersöka om det skett någon förändring på lokal nivå. Dessa utvärderingsperspektiv utgör grunden för en bedömning och värdering av projektets måluppfyllelse i en generell mening.

Rapportens disposition

Rapporten omfattar totalt 11 kapitel där det första är en introduktion till området och en beskrivning av utvärderingens syfte och frågeställningar. I andra kapitlet redogörs för de nationella handlingsplanerna för den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. Vidare beskrivs projektplanen för Värmlands ansvar som bygger på de nationella handlingsplanerna. Dessutom görs en kort beskrivning av de organisationer som varit involverade i projektet där det alkohol- och drogförebyggande arbetet ska implementeras. I kapitel tre redogörs för hur utvärderingen genomförts, vilka ställningstaganden och metoder som varit aktuella samt hur det empiriska materialet har bearbetats och tolkats.

I kapitel fyra introduceras projektets struktur och de strategier som använts för att genomföra ett förebyggande arbetet. Kapitel fem beskriver dels projektets strukturella uppbyggnad, dels redovisas hur Värmlands ansvar förankrades i de värmländska kommunerna. I var sina kapitel redovisas och analyseras sedan implementeringsstrategierna. Dessa är utbildningsstrategin som behandlas i kapitel sex, professionsstrategin i kapitel sju, nätverksstrategin i kapitel åtta och opinionsstrategin i kapitel nio. Samtliga strategier behandlas både på den nationella och lokala nivån, men fokus ligger på den regionala nivån eftersom Värmlands ansvar har haft sin tillhörighet där.

I kapitel tio beskrivs hur strategierna har samverkat och i vad mån de har bidragit till implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Kapitlet besvarar också utvärderingens frågeställningar. I det avslutande kapitlet görs en värdering av projektarbetet i Värmlands ansvar.

2 Dokumenten för det alkohol- och drogförebyggande arbetet och projektet Värmlands ansvar

Det alkohol- och drogförebyggande arbetet som skett inom ramen för Värmlands ansvar vilar på de nationella handlingsplanerna för alkohol- och narkotikapolitiken samt de mål i det nationella Folkhälsoprogrammet som rör området. I följande avsnitt redogörs kort för de nationella planerna - dock inte folkhälsomålen - och projektplanen för Värmlands ansvar.

De nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika

De svenska alkohol- och narkotikapolitiska handlingsplanerna beskriver den politiska viljeinriktningen där avsikten är att begränsa alkoholkonsumtionen, minska berusningsdrickandet och skapa ett narkotikafritt samhälle. Under tiden för Värmlands ansvar har tre planer hunnit upprättats. Den första handlingsplanen för alkohol gällde perioden 2000-2005 och för narkotikapolitiken perioden 2002-2005. Därefter upprättades en ny plan som omfattar både alkohol och narkotika och gäller för tiden 2006 fram till och med 2010. Den nya planen innebar inte några förändringar av de mål som var satta i de tidigare planerna utan är istället en förstärkning av dessa.

Målet för alkoholpolitiken - som det beskrivs i den första planen - är att minska totalkonsumtionen av alkohol som förväntas uppnås genom att vidta åtgärder mot skadliga dryckesmönster. Tanken bakom målet är att alla ska ges goda förutsättningar att leva ett gott liv. Som ett led att nå målet anges följande delmål:⁸

- ingen alkohol ska förekomma i trafiken, på arbetsplatsen eller under graviditeten
- uppväxten ska vara alkoholfri
- alkoholdebuten ska skjutas upp
- berusningsdrickandet ska minskas
- fler alkoholfria miljöer ska skapas
- den illegala alkoholhanteringen ska undanröjas

⁸ Prop. 2000/01:20

Den målgrupp som särskilt utpekats är barn och ungdom, det anses vara viktigt av att de får en alkoholfri uppväxt och gör en sen alkoholdebut. Satsningar på grupper som löper risk att hamna i ett missbruk är ett annat område som prioriteras.⁹

Handlingsplanen anger ett antal strategier för att genomföra ett förebyggande arbete. Dessa är opinionsbildning och information, begränsning av tillgång och efterfrågan, begränsning av marknadsföringen av alkohol, kompetensutveckling, uppföljning av konsumtions- och skadeutvecklingen. Detta är områden som ska fokuseras för att minska totalkonsumtionen.¹⁰

Det andra dokumentet som Värmlands ansvar har grundat sitt arbete på är den narkotiskapolitiska handlingsplanen. Målet och huvudbudskapet i den första handlingsplanen är att verka för ett samhälle fritt från narkotika. Delmålen¹¹ för arbetet kan sammanfattas enligt följande:

- fler ska engagera sig i arbetet mot narkotika
- fler ska säga nej till narkotika
- fler ska ha kunskaper om narkotikans medicinska och sociala konsekvenser
- färre ska börja använda narkotika
- fler missbrukare ska få hjälp att leva fritt från droger och kriminalitet
- tillgången på narkotika ska minskas

I båda handlingsplanerna anges att kommunerna har en central roll i implementeringen av politiken och huvudinriktningen är att utveckla ett målinriktat och samordnat preventionsarbete på lokal nivå. I planen poängteras vikten av kompetensutveckling och utvecklingen av en specifik begreppsapparat med en teoretisk bas för ett förebyggande arbete. Ett system för spridning av preventionsmetoder och erfarenhet av det förebyggande arbetet ska också utvecklas. Vidare ska arbetet bedrivas tvärsektorielt, vilket betyder att aktörer från skilda verksamhetsområden ska mobiliseras kring de förebyggande frågorna och utveckla ett gemensamt språk utifrån en förståelse av varandras olikheter, mål och mandat.

De yrkesgrupper som handlingsplanerna pekar ut som särskilt viktiga för kompetensutveckling är de yrkeskategorier som arbetar med barn och

⁹ Prop.2000/01:20

¹⁰ Prop.2000/01:20

¹¹ Prop. 2001/02:91

ungdom. I den alkoholpolitiska handlingsplanen har målgruppen vidgats och kompetensutvecklingen ska även omfatta personal inom mödra- och barnhälsovård, förskollärare fritidspedagoger, lärare, socialtjänsten, polisen, hälso- och sjukvård, frivilligorganisationer, företagshälsovård, med flera.¹²

Som tidigare nämnts är det kommunerna som har huvudansvaret att bedriva ett alkohol- och narkotikapreventivt arbete. För att skapa ett incitament att sprida den svenska politiken på området och stimulera den lokala nivån att gripa sig an och utveckla ett förebyggande arbete avsattes ett antal miljoner, som landets länsstyrelser har haft ansvaret att fördela. I Värmland initierade Länsamverkansgruppen¹³ ett regionalt projekt som skulle engagera och stödja kommunerna att utveckla ett förebyggande arbete.

Värmlands ansvar, ett förebyggjarprojekt

Projektet gavs namnet Värmlands ansvar och startade våren 2002 och riktade sitt arbete mot länets 16 kommuner. Målet för projektet var *att kommunerna utifrån egna behov och förutsättningar ska utveckla former för ett hållbart, systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete*. Utgångspunkten var att det är *allas ansvar* att verka förebyggande, varför många aktörer skulle engageras i arbetet. Vidare var ambitionen att utveckla ett metodiskt arbetssätt och en lärande organisation i respektive kommun.

Kravet för kommunernas deltagande var att det lokala arbetet skulle förankras både i kommunstyrelsen och på chefs- och handläggarnivå. För att markera att det förebyggande arbetet är allas ansvar ställdes även krav på att tillsätta en tvärsektorieellt sammansatt grupp som skulle ägna sig åt frågan. Arbetsgruppen skulle bestå av representanter från socialtjänsten, skolan, fritidsgårdar och polisen. Den primära målgruppen var kommunerna och deras skilda verksamheter, men för att lyckas krävdes även en bred uppslutning av andra intressenter. Förutom polisen förväntades även sjukvård/ungdomsmottagningar, föreningar och frivilligorganisationer, restauranger och krogar, näringsidkare av olika slag, arbetsplatser och föräldrar samt andra aktörer av betydelse ut ett lokalt perspektiv att mobiliseras i arbetet.

¹² Prop. 2000/01:20 och Prop. 2001/02:91

¹³ Länsamverkansgruppen är ett samverkansorgan kring alkohol- och drogfrågor och består av representanter från Länsstyrelsen, Landstinget, Region Värmland och Polismyndigheten.

Enligt projektplanen för Värmlands ansvar har avsikten varit att i seminarieform utbilda de deltagande aktörerna i förhållningssätt och metodik. Utbildningen skulle kopplas till både teori och praktik. Teoriavsnitten skulle behandla det som är relevant för området såsom förhållningssätt, hur en behovsinventering av förebyggande insatser genomförs, framgångsrika preventionsstrategier, vilka resurser som finns att tillgå, målstyrning samt en inventering av effektiva metoder för ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Andra viktiga punkter var hur skilda aktörer kan mobiliseras, hur ett budskap kan förankras och implementeras. Inte minst viktigt ansågs reflektion över egna och andras erfarenheter vara.

Sammanfattningsvis kan detta uttryckas i följande delmål för projektet:

- att förbereda och medvetandegöra sannolika kommande drogpolitiska förändringar
- att engagera många aktörer utifrån att det är "allas ansvar"
- att förebygga missbruk och andra problem som är kopplade till droger
- att utveckla ett planmässigt och metodiskt arbetssätt i länets alla kommuner för att minska alkohol- och drogkonsumtionen bland ungdomar och vuxna
- att utveckla ett arbetssätt för lärande organisation i kommunerna
- att utveckla en samverkan mellan Värmlands kommuner i frågor som rör det förebyggande arbetet

Projektplanen för Värmlands ansvar har inte påverkats av att det 2006 kom nya nationella handlingsplaner för alkohol och narkotika. Projektplanen har gällt för hela projekttiden fram till dess avslut vid årsskiftet 2006/2007.

Projektets organisation har förutom länsamverkansgruppen omfattat länsamordnare, en referensgrupp bestående av politiker och en som omfattat representanter från föreningslivet. Kommunerna har haft tvärsektorielt sammansatta arbetsgrupper och en lokal samordnare eller kontaktperson. Projektorganisationen beskrivs mer ingående i ett kommande kapitel.

Deltagande verksamheters organisationer

De aktörer som deltagit i Värmlands ansvar är Länsamverkansgruppen (som består av representanter från Länsstyrelsen, Landstinget, Region Värmland, Polismyndigheten) och samtliga kommuner, vilka under projekttiden varit mer eller mindre involverade. Eftersom det förebyggande

arbetet ska införas i dessa organisationers verksamheter, kan man säga att Värmlands ansvar har opererat i och varit beroende av befintliga strukturer. Därför finns det anledning att kort och översiktligt beskriva dessa verksamheters organisation.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen kan betraktas som regeringens förlängda arm och deras huvudsakliga uppgift är att ansvara för att den nationella politiken, som riksdag och regering beslutat, implementeras i kommunerna för att realisera nationellt uppsatta mål. Samtidigt har länsstyrelsen i uppgift att ta hänsyn till olika lokala förhållanden och förutsättningar. Informationen ska också gå åt andra hållet, det vill säga, länsstyrelsen ska hålla regeringen informerad om länets situation, möjligheter och problem. Utöver detta har länsstyrelsen ett antal särskilda uppdrag och projekt.

Länsstyrelsen i Värmland ansvarar för Värmland och Landshövdingen, som utses av regeringen, finns högst upp i beslutshierarkin. Landshövdingens närmaste medarbetare är länsrådet. Förutom länsledningens kansli består organisationen av avdelningar för frågor som rör administration, lantbruk, miljö och samhällsbyggnad. I den senare avdelningen ingår den sociala enheten vars chef finns med i länsamverkangruppen. Länsstyrelsen har en styrelse som består av politiker som representerar samtliga politiska nivåer inom offentlig verksamhet. Uppgiften för de ingående ledamöterna är att med utgångspunkt i regeringens uppdrag se till att målen för verksamheten uppfylls effektivt och att företräda ett medborgerligt intresse. Länsstyrelsen är också tillsynsmyndighet för de ingående områdena.¹⁴

Det är länsstyrelsen som således ansvarar för att genomföra den svenska alkohol- och narkotikapolitiken i länet. För att underlätta detta arbete har länsstyrelsen tilldelats medel från socialdepartementet, som till stor del har finansierat länets samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete. Men även kommunerna har kunnat ansöka om ekonomiskt stöd till en samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete. Medlen har periodiserats årsvis, vilket innebär att länsstyrelsen tillsammans med länsamverkangruppen varje år har gjort en ansökan om fortsatt finansiellt stöd till projektet Värmlands ansvar. På liknande sätt har kommunerna ansökt om medel från länsstyrelsen för sina lokala projekt. Det har första hand gällt ett ekonomiskt stöd till lokal samordnare. Från starten av

¹⁴ www.s.lst.se (2006-12-08)

Värmlands ansvar var även dessa medel periodiserade i så måtto att länsstyrelsen hade en sista ansökningstid. Kommunerna hade emellertid svårt att anpassa sig till dessa tider. Detta i sin tur var problematiskt för projektet, eftersom lokala samordnare ansågs ha en central roll för det förebyggande arbetet. Problemet löstes genom att länsamordnarna gjorde en överenskommelse med länsstyrelsen att kommunerna kontinuerligt kunde ansöka om pengar för ett år i taget.

Landstinget

Precis som länsstyrelsen är landstinget en politisk styrd organisation vars verksamhet är inriktad på hälsa och vård. Högsta beslutande organ är landstingsfullmäktige, under dem finns en landstingsstyrelse och ett flertal nämnder som är inriktade på olika verksamheter.¹⁵ Under de år som Värmlands ansvar pågick har det genomförts två politiska val, 2002 och 2006. Vid både dessa tillfällen förändrades det politiska majoritetsförhållandet och vid det senare valet blev socialdemokraterna tillsammans med vänsterpartiet de ledande partierna.

Hur landstingets verksamhet ska bedrivas finns beskrivet i verksamhetsplanen och både visionen och verksamhetsidéen uttrycker att landstingets verksamhet bland annat ska främja hälsa och livskvalitet genom att förebygga ohälsa.¹⁶ Detta följs upp i de strategiska målen där livskvalitet innebär att landstingets insatser ska bidra till ett välbefinnande hos medborgarna. Med god hälsa avses att landstinget ska förebygga sjukdom, bota och lindra.¹⁷ Folkhälsan i länet tillhör ett av de områden som landstinget vill prioritera och systematiskt arbeta för att förbättra. Utgångspunkten är den befolkningsstudie som genomfördes 2004¹⁸ där man identifierat fyra strategiska områden. Ett av dessa är *riskbruk och riskbeteende* i relation till alkohol och droger där fokus ska ligga på unga vuxna, eftersom studien visade att just den kategorin har en hög konsumtion av alkohol och droger.¹⁹

Det andra strategiska området är att landstinget ska förbättra sitt stöd till föräldrar med syftet att förebygga ohälsa hos barn och ungdom. Man har konstaterat att många föräldrar idag saknar ett stöd och särskilt utsatta är de ensamstående föräldrarna och barn med behov av särskilt stöd.²⁰

¹⁵ www.liv.se se organisationsskiss för Landstinget i Värmland (20061208)

¹⁶ www.liv.se se verksamhetsidé sid. 6 (20061208)

¹⁷ www.liv.se se verksamhetsidé sid. 42 (20061208)

¹⁸ Liv & Hälsa 2004 (Landstinget i Värmland 2005)

¹⁹ www.liv.se se verksamhetsidé, sid. 49 (20061208)

²⁰ www.liv.se se verksamhetsidé sid. 49 (20061208)

Sammanfattningsvis kan konstateras att delar av Landstingets verksamhetsidé sammanfaller med Värmlands ansvar och ambitionen att skapa ett hållbart förebyggande arbete för att på sikt minska den ohälsa som är förbundet med en hög alkoholkonsumtion och drogmisbruk.

Region Värmland

Region Värmland är ett regionförbund där länets kommuner och landsting samverkar för att stärka regionen. Uppdraget är att företräda och främja regionens intressen och vara en samarbetspartner tillsammans med många andra intressenter i Värmlands utveckling. De områden som regionförbundet fokuserar är internationella frågor, kultur och fritid, näringsliv och arbetsmarknad, kommunikation och infrastruktur, miljö och en hållbar utveckling, utbildnings- och kompetensförsörjning samt vård, omsorg och folkhälsa.²¹

Region Värmland är en politiskt styrd organisation och har en styrelse bestående av 13 politiker och en fullmäktigeförsamling, vilken omfattar 49 politiker. Samtliga är utsedda av de valda politikerna i landstinget och de 16 kommunerna i Värmland.²²

Det område som appellerar till Värmlands ansvar är vård, omsorg och folkhälsa där regionförbundets mål är att ”sprida kunskaper om folkhälsoarbetet så att befolkningen blir friskare genom insatser som stimulerar till ett starkt socialt klimat”.²³ För att uppnå målet ska regionförbundet tillsammans med Landstingets enhet för forskning och folkhälsa utveckla samverkansformer för just folkhälsoarbetet.

Polismyndigheten

En viktig aktör både på regional och på lokal nivå har varit polismyndigheten. Precis som hittills beskrivna verksamheter är även Polismyndigheten en politiskt styrd organisation med en styrelse bestående av politiker. Organisationen i Värmland omfattar en central polisledning med en länspolismästare som den högst uppsatte tjänstemannen. Därunder finns fyra samverkansområden med var sin chef. Södra samverkansområdet omfattar Karlstad, Hammarö, Kil, Forshaga, Grums

²¹ www.regionvarmland.se (20061208)

²² www.regionvarmland.se (20061208)

²³ www.regionvarmland.se (20061208)

och Säffle. Det västra består av Arvika, Årjäng och Eda och det norra av kommunerna Hagfors, Munkfors, Sunne och Torsby. Det östra omfattar Filipstad, Kristinehamn och Storfors. Dessa områden består dessutom av 16 närpolisområden, ett för varje kommun.²⁴

Kommunerna i Värmland

Även om Värmlands ansvar har vänt sig till flera aktörer har den huvudsakliga målgruppen varit Värmlandskommunerna. Totalt finns 16 kommuner av varierande storlek och politisk färg. Av dem har tio mellan 9 000 och 15 000 invånare. Tre kommuner har mellan 16 000 och drygt 26 000. Endast en är större och har över 80 000 invånare och två omkring 4 000 invånare.

Kommunerna är politiskt styrda och de högsta beslutande organen är kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Förvaltningsorganisationen är indelade i nämnder och förvaltningar, vanligen utifrån kommunernas traditionella huvudfunktioner. Beroende på kommunens storlek kan det se lite olika ut, en del kommuner har några få nämnder och förvaltningar och andra fler. De vanligast förekommande nämnderna är socialnämnd, barn- och utbildningsnämnd, kultur- och fritidsnämnd, miljö- och stadsbyggnadsnämnd samt teknisk nämnd med vidhängande förvaltningar. De olika nämnderna och förvaltningarna har inte alltid samma benämning, till exempel kan barn- och utbildningsnämnden i någon kommun kallas skolnämnden eller barn- och ungdomsnämnd, men gemensamt är att verksamheten arbetar med utbildning för åldrarna 0-20 år. Det är bara den största kommunen som har en egen gymnasienämnd. Istället för att ha en teknisk nämnd och en miljö- och byggnadsnämnd har vissa kommuner samlat dessa under en hatt, som kallas för samhällsbyggnadsnämnd. Någon kommun har slagit ihop individ- och familjeomsorg med skola och utbildning. Några kommuner har inte förvaltningar utan istället avdelningar.

Nämnderna är politiskt tillsatta och förvaltningarna är tjänstemannastyrda med en förvaltningschef i toppen. Förvaltningarna kan vara mer eller mindre hierarkiska, men vanligen finns det chefer under förvaltningschefer. Det kan vara rektorer, i skolan eller avdelningschefer, i socialförvaltningen och andra förvaltningar.

²⁴ Uppgifter om polisens organisation har erhållits genom telefonintervju av en tjänsteman inom polisen

Under tiden som Värmlands ansvar har pågått har det skett både politiska och organisatoriska förändringar i flera av kommunerna. Som tidigare nämnts har det varit två val, 2002 och 2006, vilket förändrade den politiska majoriteten i några kommuner. De flesta kommunerna är socialdemokratiskt styrda. Flera kommuner har genomgått organisationsförändringar, som på ett eller annat sätt kan ha påverkat det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Eftersom tanken med det alkohol- och drogförebyggande arbetet har varit att detta ska byggas in i kommunernas befintliga strukturer kan förändringarna både ha stoppat upp eller skyndat på processen. Värt att notera är att i en kommun, som ändrade sin organisation 2006, till att också omfatta en särskild förebyggarenhet.

3 Utvärderingens metod och genomförande

I följande avsnitt förs ett kort resonemang kring utvärdering och dess idé. Därefter beskrivs de tekniker som använts för datainsamlingen samt tillvägagångssättet i bearbetningen av materialet.

Utvärdering, vad är det?

Att utvärdera ett projekt eller ett annat fenomen innebär ett systematiskt studium av ett empiriskt förlopp eller en företeelse (en intervention) för att kunna värdera och dra slutsatser som kan användas för eventuella framtida planeringar och beslut. En utvärdering kan ske på olika sätt. Antingen studerar man själva skeendet av en insats, eller dess utfall och på vilket sätt utfallet kan kopplas kausalt till skeendet. I det förra fallet talar man om en processinriktad utvärdering och i det andra fallet om en strukturorienterad utvärdering som ibland kan handla om en resultat- eller effektutvärdering.²⁵

En utvärdering som inriktas mot resultatet eller effekten av ett projekt, likt Värmlands ansvar, kan fokusera olika nivåer. Eftersom det långsiktiga syftet med projektet är att minska de skador som förorsakas av alkohol och droger kan en utvärdering värdera om detta blivit resultatet. Emellertid kräver det en lång observationstid. På ”mellanlång” sikt kan syftet istället vara att undersöka om projektet initierat några förändringar i lokalsamhället, som i sin tur kan förväntas leda till långsiktiga positiva effekter. Det betyder att utvärderingen av Värmlands ansvar har en processansats, men också är en före-efter-utvärdering som avser att värdera utfallet av projektet.

En processinriktad utvärdering kan ta sig olika uttryck där man antingen gör en processbeskrivning eller en processanalys. I det första fallet handlar det om att beskriva ett utvecklingsförlopp genom att identifiera, tydliggöra, systematisera och dokumentera en förändring. Det handlar om att beskriva en rörelse, ett händelseförlopp utan vidhängande värdering. För mer komplexa skeenden är dock en processbeskrivning otillräcklig, varför man måste ta hjälp av teoretiska verktyg. Då rör det sig om en processanalys där empirin belyses med hjälp av teorier för att se och förstå olika sammanhang eller att komma bakom det som tillsynes sker.²⁶

²⁵ Bengt Eriksson & Per-Åke Karlsson (1998)

²⁶ Bengt Eriksson & Per-Åke Karlsson (1998)

En före-efter-utvärdering avser att studera om det under projektiden har skett strukturella förändringar i så måtto att det i kommunerna har upprättats rutiner för ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

Under arbetets gång har utvärderingsupplägget påverkats och också fått ett formativt inslag. En formativ utvärdering kan vara av olika slag. Det ena sättet är att ge underlag för att förändra en verksamhet under tiden den pågår. Det andra sättet är att anpassa kunskapsinsamlingen och värderingen till ändrade förutsättningar.²⁷ I det här fallet har den formativa delen bestått av att ge en delrapportering av processutvärderingen till berörda aktörer i Värmlands ansvar, som de har kunnat dra nytta av i det fortsatta arbetet.

Utvärderingens metod

Utvärderingen av Värmlands ansvar har inneburit en mångfacetterad analys varför utvecklingen har följts på flera sätt, som till viss del har bestämts fortlöpande. Det är både en process- och en före-efter-utvärdering där såväl en kvalitativ som kvantitativ datainsamlingsmetod har använts. Den kvalitativa metoden har gjort det möjligt att kunna följa händelseförloppet och de mått och steg som tagits under den tid som projektet har pågått. Metoden har också gett utrymme för en följsamhet i den meningen att datainsamlingen har varit en interaktiv process där utvecklingen i projektet har påverkat nya val av informanter.

Tillvägagångssättet är en variant på hur datainsamling sker utifrån "Grounded theory" där man först samlar in data från ett urval, gör en induktiv analys och därefter gör ett nytt urval som deduktivt är baserat på analysen. Processen upprepas tills man når en mättnad i datamaterialet. Tillvägagångssätt syftar till ett systematiskt sökande efter sanningen om verkligheten.²⁸ Inom ramen för utvärderingen har det empiriska materialet analyserats och systematiserats kontinuerligt, men det är framförallt de många observationerna som påverkat nya urval. Sålunda har datainsamlingen bestått av dokumentstudier, deltagande observation, samt intervjuer, både enskilt och i olika gruppkonstellationer.

För att kunna utröna huruvida projektarbetet har resulterat i förändringar i kommunernas rutiner för ett alkohol- och drogförebyggande arbete har en kvantitativ metod använts där förvaltningschefer i samtliga

²⁷ Bengt Eriksson & Per-Åke Karlsson (1998)

²⁸ Barney Glaser (1978)

Värmlandskommuner fått svara på ett frågeformulär, som skickats ut via posten.

Eftersom Polisen har varit en viktig aktör i Värmlands ansvar beslutade jag hösten 2006, alltså sent i projektet, att även de skulle få svara på en enkät angående det förebyggande arbetet. Anledningen var att deras engagemang i det förebyggande arbetet har varierat över tid, varför det var angeläget att få veta om det fanns ett intresse att samarbeta med kommunerna i frågan. Att det blev en enkät och inte en fokusgruppintervju beror på att det var svårt att samla berörda poliser, eftersom de befinner sig i olika delar av Värmland.

Interjuer med länsamordnarna för Värmlands ansvar

Den första datainsamlingen skedde genom intervjuer av de båda länsamordnarna, eftersom de var signifikanta aktörer. Deras uppgift har varit att leda projektet och därför var det viktigt att undersöka hur de tänkte kring projektet och implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Intervjuerna har skett regelbundet under projekttiden. Vid projektets början intervjuades länsamordnarna en timma varannan vecka i syfte att snabbt få kunskap om vad projektet handlade om. Senare genomfördes intervjuer, cirka en timme en gång i månaden och avslutningsvis varannan månad.

Under de tre första åren intervjuades länsamordnarna tillsammans. Därefter intervjuades enbart den ena, eftersom projektet av ekonomiska skäl inte kunde förlänga bådas anställning. Intervjuerna har genomförts med hjälp av en semistrukturerad intervjuguide och har haft formen av ett samtal. Länsamordnarna har fått redogöra för vad som hänt i projektet mellan intervjutillfällena, vad de planerat att göra, hinder och möjligheter samt viktiga händelser som påverkat processen i en positiv eller negativ riktning. Valet av en semistrukturerad intervju förklaras av att det ger ett större utrymme för en friare diskussion som inte störs av intervjuarens förståelse av ett utvecklingsarbete. Istället har det varit viktigt att lyssna och ställa följdfrågor kring vad som lyfts upp i samtalet. Den kunskap om projektet som intervjuerna med länsamordnarna gav har också skapat förutsättningar att ta ställning till vilka andra aktörer som skulle ingå i utvärderingen.

Endast vid ett tillfälle har intervjun med länsamordnarna varit mer strukturerad (se bilaga1). Den genomfördes i december 2004 och skälet var att projektet då var tänkt att avslutas. Vid den tidpunkten hade

länsamordnarna inte fått klartecken från Socialdepartementet om den förlängning som sedermera blev fallet.

Totalt har länsamordnarna intervjuats vid 31 tillfällen. Hur intervjuerna har dokumenterats har varierat. Under de första intervjuerna fördes anteckningar om det som avhandlades, men de allra flesta intervjuerna har spelats in på band. I båda fallen har intervjuerna skrivits ut och tolkats (tolkningsprocessen redovisas längre fram i avsnittet).

Deltagande observation

En stor del av datainsamlingen har skett genom deltagande observation. Vilka grupper som studerats och i vilken ordning har påverkats av händelseförloppet i projektet. Den första gruppen som observerades var Länsamverkansgruppen, tillika projektets styrgrupp. Därefter deltog jag i några konferenser och under hela projekttiden som observatör på nästan samtliga nätverks- och samordnarträffar samt i referensgruppen bestående av politiker.

Den första observationen av Länsamverkansgruppen genomfördes hösten 2002 och utvärderingen har omfattat 19 av gruppens träffar. Gruppen har haft fyra ordinarie träffar per år, två under våren och två under hösten samt några extrainsatta möten. Utöver detta genomfördes en träff med landshövdingen, en träff som också observerats och ingår i utvärderingen.

Under hösten 2002 genomfördes två konferenser av typen ”kick-off”. Den ena var på ett par timmar, den andra löpte över två dagar och observerades endast under en förmiddag. Ytterligare två tillfällen som studerats var två informationstillfällen under 2004, vilka handlade om ett skolprojekt som initierats av Statens folkhälsoinstitut och kan sägas kom att komplettera arbetet i Värmlands ansvar.

En av de bärande strategierna i Värmlands ansvar har varit att bygga nätverk. Hösten 2002 gick de första nätverksträffarna av stapeln. Kravet på kommunerna för att få delta i Värmlands ansvar var att det tillsattes tvärsektorielt sammansatta grupper. Kommunerna blev geografiskt indelade i tre grupper: det centrala, västra och norra nätverket. Varje nätverkskonstellation träffades vanligen två gånger på våren och två på hösten från hösten 2002 till och med året 2004. Några av dessa träffar genomfördes gemensamt för samtliga nätverk. Senhösten 2005 samlades nätverken för en gemensam sista träff. Totalt genomfördes 14 observationer med fördelningen fyra i varje nätverk samt deltagande på två träffar där arbetsgrupperna i samtliga nätverk deltog.

Under våren 2003 samlades de lokala samordnarna första gången. Samordnarna har också träffats fyra gånger per år, två på våren och två på hösten. De lokala samordnarna har varit bärare av det förebyggande arbetet och när de var samlade fanns det således tunga skäl att följa deras arbete. Mellan åren 2003 och 2006 har det totalt genomförts 14 observationer av samordnarträffarna.

De beslut som fattats av länssamordnarna och Länsamverkansgruppen om vilka aktörer som ska involveras i projektet har också påverkat utvärderingsprocessen. Under 2003 beslutades att bilda en referensgrupp bestående av politiker, en från varje kommun i Värmland samt några från landstinget. Det första mötet gick av stapeln hösten 2003. Därefter har länssamordnarna träffat politikerna två gånger per år, en gång på våren och en på hösten. I projektet har politiker ansetts vara signifikanta aktörer, varför dessa var viktiga för utvärderingen. Totalt har gruppen observerats vid sex tillfällen, jämt fördelade under åren 2003 till och med 2006.

Under hela projektiden har jag genomfört 57 deltagande observationer, som alla har granskats på samma sätt. I huvudsak har jag lyssnat på vad som avhandlats på träffarna, vilka hinder och möjligheter som lyfts i implementeringen av det förebyggande arbetet och varit lyhörd för stämningar i grupperna. Eftersom träffarna som regel har pågått under en för- eller eftermiddag och omfattat ganska många personer har det inte varit möjligt att spela in dem på band utan istället har jag fört anteckningar. Fokus har legat på vad som sägs, inte på hur det sägs, och stämningen i gruppen. Det har heller inte varit möjligt att ordagrant skriva ner all den information som delgetts grupperna eller de diskussioner som förts. Istället har jag gjort sammanfattningar och antecknat utsagor som varit betydande för processen. Endast vid två tillfällen gjordes en bandinspelning och det gällde Länsamverkansgruppens möten. I de allra flesta fall har anteckningarna renskrivits, vanligtvis direkt efter observationen då datamaterialet fortfarande varit levande i minnet.

Fokusgrupper

Ytterligare en datainsamlingsteknik som använts är fokusgrupper. Detta blev aktuellt under 2003 när allt fler lokala samordnare fanns på plats och därmed en möjlighet att närmare följa utvecklingen i de enskilda kommunerna. Att valet föll på fokusgrupper och inte enskilda intervjuer beror på att projektet var omfattande med många ingående aktörer. Fokusgrupper var ett sätt att rationalisera datainsamlingen.

En fokusgrupp innebär att informanter samlas i en grupp och diskuterar en viss företeelse eller belyser ett specifikt fenomen. Om syftet med gruppen är att skapa spänning och dynamik med hjälp av olikheter bildar man en heterogen grupp. Om avsikten däremot är att jämföra olika gruppers förhållningssätt av en företeelse är en homogen sammansättning att föredra.²⁹ I utvärderingen har fokusgrupperna varit både heterogent och homogent sammansatta.

Grundmodellen för en fokusgruppsintervju är att den genomförs med hjälp av två personer, en intervjuar och en observerar, för att få så heltäckande information som möjligt.³⁰ Detta har inte varit möjligt, varför jag som utvärderare har både intervjuat och observerat grupperna.

Val av fokusgrupper

De första fokusgruppsintervjuerna kan betraktas som en förstudie och genomfördes med arbetsgrupperna i två kommuner vintern 2003. Syftet var att undersöka vad som gjordes inom det preventiva området och hur man i kommunerna såg på detta. Kommunerna utökades sedan till att bli tre, vars arbetsgrupper intervjuades under det första halvåret 2004. Eftersom Värmlands ansvar mer eller mindre har omfattat samtliga kommuner, har det inom ramen för utvärderingen inte varit möjligt att intervjuar alla arbetsgrupper. Därför har jag använt ett strategiskt urval baserat på en storleksmässig representativitet för Värmlandskommunerna. Således föll valet på en stor, en medelstor och en liten kommun.

Vid första intervjun i den medelstora kommunen bestod gruppen av en rektor och ytterligare en chef från skolan samt en representant från fritidsförvaltningen respektive socialtjänsten. Vid andra tillfället, som gällde den tillsatta tvärssektoriella arbetsgruppen, intervjuades en representant från vardera skolan och socialtjänsten samt den lokala samordnaren. I den lilla kommunen representerades arbetsgruppen vid den första intervjun av en polis, en politiker, en representant från socialtjänsten tillika skolan. Vid det andra intervjutillfället hade arbetsgruppen till viss del bytt ut deltagare och de som intervjuades var en rektor, en kurator och en socialsekreterare samt den lokala samordnaren. I den stora kommunen intervjuades arbetsgruppen endast vid ett tillfälle. Vid detta tillfälle deltog en polis, en avdelningschef från socialtjänsten, en representant från gymnasiet och en från barn- och ungdomsförvaltningen samt lokala samordnare.

²⁹ Victoria Wibeck (2000)

³⁰ Victoria Wibeck (2000)

Den andra kategorin som samlades för fokusgruppsintervjuer var de lokala samordnarna. I samband med att kommunerna rekryterat dessa fanns det skäl att regelbundet intervjua dem för att följa processen i kommunerna. Intervjuerna handlade om hur de lokala samordnarna bedrev implementeringsarbete och hur utvecklingen gestaltade sig. Den första intervjun skedde våren 2003. Vid den här tidpunkten var det få kommuner som anställt en samordnare, varför samtliga samlades i en fokusgrupp. Därefter genomfördes intervjuerna i samma nätverkskonstellation som arbetsgrupperna, alltså de lokala samordnarna i centrala, västra och norra nätverket. Totalt genomfördes 15 fokusgruppsintervjuer jämnt fördelade över projektiden.

År 2005 hade projektet pågått i cirka två år och utvärderingen utökades till att även omfatta berörda anställda i de tre kommunerna. Tanken var att undersöka huruvida det förebyggande arbetet hade spridits och var en del av vardagsarbetet i de involverade verksamheterna, det vill säga skola, fritidsgård och socialtjänst. Dock intervjuaes arbetsgrupperna endast i två kommuner, då det inte var möjligt att samla en grupp i den tredje kommunen.

Erbjudande till berörda anställda att delta i fokusgruppsintervjuer framfördes av de lokala samordnarna i respektive kommuner. Resultatet blev att i den lilla kommunen deltog två lärare och två fritidsledare. I den medelstora intervjuaes en socialsekreterare, en kurator och en fritidsledare. Den lärare som skulle delta uteblev från intervjun.

I projektets slutskede 2006 genomfördes en fokusgruppsintervju med ledamöterna i Länsamverkansgruppen. Under projektiden har gruppens möten enbart observerats varför det var angeläget att genomföra en fokusgruppsintervju i avslutningen av projektet.

Genomförandet av fokusgruppsintervjuerna

Inför samtliga fokusgrupper har ambitionen varit att få till stånd en atmosfär som skapat ett fruktbart samtal kring det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Därför har fokusgruppsintervjuerna i huvudsak varit semistrukturerade. Ytterligare ett skäl var att deltagarna inte skulle bli påverkade av mig och min förförståelse. Det har varit viktigt att diskussionen mellan deltagarna kunnat flöda fri och otvungen där jag har lyssnat och kunnat ställa följdfrågor.

Eftersom utvärderingens huvudfokus är processen så har de lokala samordnarna i fokusgruppsintervjuerna fått berätta och diskutera vad de gör på det förebyggande området, vilka hinder och möjligheter de har stött

på i implementeringen samt identifiera en eller flera händelser som påverkat processen i ena eller andra riktningen. Det är sålunda samma frågor som riktats till länsamordnarna. Dessa frågor har återkommit vid i princip samtliga intervjutillfällen och bidragit till reflektioner och livliga diskussioner mellan de lokala samordnarna, som kunskapsmässigt gett mycket material till utvärderingen.

Två intervjuer har haft annat innehåll. Det gäller den första och den som genomfördes när projektet avslutades. Den första genomfördes i samband med den första samordnarträffen. Eftersom samordnarna vid detta tillfälle var få, intervjuades alla tillsammans och fick berätta om sin bakgrund, vilka kvalifikationer de hade, hur de rekryterats till samordnare och vilket uppdrag de hade fått. När projektet avslutades var intervjun mer strukturerad för att få sammanfattande kunskaper om hur samordnarna såg på utvecklingen och framtiden för det förebyggande arbetet (se bilaga 2).

De övriga intervjuerna med de lokala samordnarna genomfördes, som tidigare nämnts, i grupper formerade utifrån nätverkstillhörighet. Platserna har varierat, vissa intervjuer har skett i samband med samordnarträffarna, andra har genomförts i någon av kommunerna som ingått i samma nätverk.

Den första intervjun var av orienterande karaktär och utgjorde en grund för den enkät som skickats till samtliga kommuners förvaltningschefer. Eftersom detta var en av de tidiga intervjuerna som jag gjorde och min kännedom om det förebyggande arbetet nästan obefintlig, var intervjun ostrukturerad. Arbetsgruppen fick berätta om det förebyggande arbetet, vad de hade gjort och gjorde på området. De kommande intervjuerna med arbetsgrupperna i de tre kommunerna skedde utifrån en mer strukturerad intervjuguide (se bilaga 3). Intervjuerna genomfördes våren 2004 och projektet hade då pågått cirka två år och avsikten var att det skulle avslutas vid årsskiftet 2004/2005. Detta förhållande är förklaringen till varför intervjuerna var mer strukturerade.

Intervjuerna av gruppen anställda i de två kommunerna genomfördes också i deras egen arbetsmiljö. Projektet hade då pågått i ytterligare ett år, totalt i drygt tre år, och därför var det intressant att undersöka huruvida det alkohol- och drogförebyggande arbetet hade påverkat den vardagliga praktiken. Intervjuguiden var därför tämligen strukturerad (se bilaga 4).

Den sista gruppen som intervjuades var Länsamverkansgruppen. Eftersom det var i projektets slutskede var det intressant att höra hur gruppen såg på utvecklingen och sin funktion i det förebyggande arbetet. Även vid detta tillfälle var intervjun välstrukturerad (se bilaga 5).

Hur intervjuerna strukturerats förklaras dels av målgruppernas olika funktioner, dels av det skede i processen som intervjuerna har genomförts. Länsamordnarna har drivit projektet i länet, de lokala samordnarna i kommunerna och arbetsgrupperna ska sprida det förebyggande arbetet i sina respektive verksamheter, som ska sätta spår i de anställdas vardagsarbete. I Värmlands ansvars tidiga skede var intervjuerna mindre strukturerade än i det senare skedet av den anledningen att jag då påbörjat bearbetningen av datainsamlingen som i vissa fall genererade mer precisa frågor.

Intervjuguiderna har varit styrande, men frågorna har inte alltid kommit i den förutbestämda ordningen, eftersom risken var att det skulle ha stört samtalsflödet. Lyssnandet har varit en viktig del för att kunna ställa relevanta följdfrågor, som fått deltagarna att utveckla sina synpunkter. Genom att sammanfatta och återrelatera utsagor har det också varit möjligt att få en försäkran på att jag uppfattat dessa korrekt.

Inläsning av dokument

Förutom projektplanen för Värmlands ansvar har det i första hand varit de nationella handlingsplanerna för den svenska alkohol- och narkotikapolitiken, både de tidigare och den nu gällande, som studerats. Även de nationella målen för folkhälsan har granskats, eftersom mål 11 i dokumentet³¹ rör alkohol och narkotika samt tobak. Utöver detta har kommunernas ansökningar hos länsstyrelsen om bidrag till lokala samordnare granskats dels för att undersöka hur man framställer behovet av samordnare, dels för att se vilka krav länsstyrelsen har haft för att bevilja bidrag. Länsamordnarnas årliga rapportering till alkoholkommittén om vad som gjorts i projektet och hur det finansiella stödet används har också studerats.

Enkätundersökning

Värmlands ansvar har varit ett stort projekt alla 16 kommuner i Värmland har ingått. Några kommuner har periodvis haft mindre aktivt förhållande till projektet. För att kunna undersöka om implementeringen av det förebyggande arbetet har medfört några förändringar i vardagsarbetet, har en enkätstudie använts. På grund av projektets omfattning har det inte

³¹ Prop.2002/03:35

varit möjligt att inom ramen för utvärderingen att använda en kvalitativ metod eller att undersöka hela populationen, det vill säga leverera en enkät till samtliga anställda i dessa kommuner. Istället har jag gjort ett strategiskt urval där enkäten har adresserats till samtliga kommuners alla förvaltningschefer. Att jag valt förvaltningschefer förklaras av mitt antagande att deras position gör det möjligt för dem att känna till både politikerns och tjänstemäns kunskaper om kommunen har rutiner för ett förebyggande arbete eller ej.

För att kunna följa om det skedde några strukturella förändringar under projektiden i kommunerna skickades enkäten ut vid fem tillfällen. Från början var det tänkt tre gånger, en i början, en när halva tiden gått och en i slutet av projektet. Att det blev fem utskick beror på att projektet förlängdes vid två tillfällen. Den första enkäten skickades i april 2003 därefter i mars 2004, vid årsskiftet 2004/2005, oktober 2005 och den sista i november 2006.

Enkätundersökningen har emellertid inneburit vissa problem. Kommunernas sätt att organisera sin verksamhet är väldigt varierande. Vilka kategorier av förvaltningar som finns och vad de kallas har de lokala samordnarna informerat om eller har jag hittat dem på kommunernas webbsidor.

Olika benämningar på förvaltningar, olika organisationsstrukturer och organisationsförändringar har varit problematiskt för formuleringen av vissa frågeställningar i enkäten. Det gäller framförallt när respondenterna skulle ange vilka förvaltningar de samarbetar med när det gäller förebyggande arbete. Frågan innehöll en mängd olika svarsalternativ på grund av variationer i benämningen av samma verksamhet (se bilaga 6).

I projektets avslutande skede fick även polisen svara på en enkät. De tillfrågade är åtta poliser som befinner sig i den positionen att de har kunskap om länets alkohol- och drogförebyggande arbete.

Formulering av frågeställningar

Formuleringen av enkätfrågorna har tagit utgångspunkt i förhållanden som länsamordnarna lyft fram som viktiga för att få till stånd ett alkohol- och drogförebyggande arbete samt de första intervjuerna med arbetsgrupperna från de två kommunerna. Eftersom en av de bärande idéerna har varit skapandet av ett gränsöverskridande samarbete, både mellan kommunens egna förvaltningar och med verksamheter utanför, har flera frågor rört detta område. Inom projektet har man också lyft fram sambandet mellan engagerade politiker, skapandet av en alkohol- och drogpolicy och

utvecklingen av ett systematiskt förebyggande arbete, varför frågor har ställts kring detta.

Eftersom ambitionen i utvärderingen har präglats av en följsamhet till processen har även detta påverkat enkätens utformning. De två första enkäterna bestod av samma frågeställningar, medan de tre efterkommande kompletterades med nya frågor. Mellan mättillfällena hade det skett en utveckling av det förebyggande arbetet som födde nya frågeställningar. Det tredje utskicket utökades med frågan ”om kommunen har behov av en samordnare för ett alkohol- och drogförebyggande arbete”. Den fjärde enkäten kompletterades med frågeställningarna ”om du inte anser att kommunen har behov av en samordnare förklara kort varför” och ”hur viktigt anser du att ett alkohol- och drogförebyggande arbetet är för din förvaltning”. Sista utskicket utökades med ”är ett alkohol- och drogförebyggande arbete integrerat i förvaltningens löpande arbete” och ”om det alkohol- och drogförebyggande arbetet är integrerat i förvaltningens löpande arbete, beskriv kort på vilket sätt”. Enkäten har omfattat dels slutna frågor med vidhängande svarsalternativ, dels öppna frågor med möjlighet för förvaltningscheferna att svara fritt. På flera frågor har man kunnat ange flera svarsalternativt (se bilaga 6).³²

Inom polisen tillfrågades respondenterna endast vid ett tillfälle i slutet av projektiden. Även till polisen omfattade enkäten både slutna frågor med svarsalternativ och öppna frågor. I huvudsak handlade enkäten om polisens inställning till alkohol- och drogförebyggande arbete och samarbetet med kommunernas arbetsgrupper (se bilaga 7).

Bortfall

Som jag redan nämnt har enkäten skickats till samtliga förvaltningschefer i 16 kommunerna i Värmlands, totalt ca 100. Svarefrekvensen vid första utskicket var 64 procent, det andra 68, det tredje 59, det fjärde 61 och vid det femte var det 56 procent. Det har sålunda varit ett visst bortfall, som storleksmässigt varierat något mellan mättillfällena. Både vissa kommuner och vissa förvaltningar har svarat flitigare än andra. Värt att notera är att det inte är de kommuner som varit minst aktiva i projektet som har den lägsta svarefrekvensen. Det största bortfallen kan förklaras av att de så kallade hårda förvaltningarna³³ inte har svarat på enkäterna i någon större utsträckning. Detta är i sig inte så märkligt eftersom det förebyggande arbetet i huvudsak har fokuserats på barn och ungdom, som är de mjuka

³² Endast den sista formulerade enkäten ligger med som bilaga eftersom metodavsnittet innehåller vilka frågor som enkäten utökats med.

³³ Till hårda förvaltningar räknas teknisk, fastighet, stadsbyggnad, miljö och hälsa etcetera

förvaltningarnas³⁴ målgrupp. Att svarsfrekvensen var som lägst vid sista mättillfället skulle kunna förklaras av att förvaltningscheferna var trötta på min enkätundersökning.

Det finns även ett internt bortfall på mellan 1-15 procent, som möjligen kan förklaras av att vissa respondenter har hoppat över frågor för att de inte har kunnat svara eller inte har tyckt att de var relevanta.

Enkäten som sändes till polisen besvarades av 75 procent. Det är svårt att se var bortfallet beror på, men det tycks som att det är poliserna i verksamhetsområdena som har svarat och inte de som har en central funktion.

Bearbetning av datamaterialet

Utvärderingen har sålunda omfattat både en kvantitativ och en kvalitativ datainsamlingsmetod. Enbart den kvalitativa delen omfattar totalt 122 intervjuer och observationer. Alla har inte skrivits ut och dokumenterats, ett tiotal intervjuer och anteckningar har enbart avlyssnats eller granskats. Till detta kommer inläsningen av skilda dokument. Den kvantitativa delen har bestått av fem enkätutskick. Behandlingen och tolkningen av datamaterialet har skett på olika sätt, som redovisas i det följande.

Kvalitativa data

Bearbetningen av den kvalitativa datainsamlingen har gjorts på flera sätt och i flera omgångar. Det gäller både fokusgruppsintervjuer, intervjuer med samordnarna och de deltagande observationerna. Utgångspunkten har varit att undersöka hur spridningen och implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete har gått till i de berörda verksamheterna, vilka strategier som använts och vilka hinder och möjligheter man stött på i processen.

Materialet har genomgått en systematisk bearbetning influerad av "Grounded theory", som är ett sätt att strukturera ett datamaterial för att synliggöra det som vid första anblicken inte är synligt. Det innebär att materialet systematiseras genom kodning och omkodning för att identifiera huvud- och underkategorier. Detta sker allteftersom data samlas in, för att arbeta sig fram mot en empiriskt grundad teori.³⁵ Emellertid har

³⁴ Till mjuka förvaltningar räknas, barnomsorg och skola, fritid och kultur, socialtjänst

³⁵ Se Anselm Strauss & Juliet Corbin (1998) Glaser Barney G (1978)

inte ambitionen varit att till alla delar följa arbetsgången i ”Grounded theory”, eftersom det är en tidsödande process och den formen av analys skulle i så fall ha planerats redan från start.

Analysen av samtliga intervjuer och observationer har systematiserats genom att ställa frågor till datamaterialet om vilka strategier som använts och vilka hinder och möjligheter berörda aktörer har stött på i sitt implementeringsarbete. För att kunna identifiera hinder och möjligheter har ett antal frågor ställts. Hur förstår de berörda aktörerna uppdraget? Har de berörda aktörerna en vilja att arbeta förebyggande? Har berörda aktörer en förmåga att påverka den egna verksamheten? Huruvida det finns en förståelse för uppdraget och en vilja och förmåga att implementera torde vara en förutsättning för utvecklingen av ett förebyggande arbete i länet och de berörda kommunerna. Förståelsen, viljan och förmågan rör naturligtvis inte bara länsamordnarna och de lokala samordnarna utan även politikerna, arbetsgrupperna och andra anställda i berörda verksamheter.

Med hjälp av frågeställningarna har datamaterialet analyserats och kodats till ett resultat som mynnat ut i huvudkategorier och underkategorier. Huvudkategorierna utgörs av de övergripande strategier som används i implementeringen. Dessa är utbildnings-, professions-, nätverks- och opinionsbildningsstrategin. Eftersom jag har deltagit som observatör i många sammanhang går det heller inte att bortse från att analysarbetet pågått momentant. Det har framförallt gällt strategierna, men också inflytandet från den nationella nivån, i synnerhet från kommittéerna under Socialdepartementet och deras representanter. De har alla talat samma språk och i princip framfört samma budskap. Om jag inte hade deltagit på många konferenser och träffar är det osäkert om jag överhuvudtaget uppmärksammat detta.

När det gäller hinder och möjligheter har dessa kodats och omkodats och fallit ut i flera underkategorier. Det betyder att huvudkategorierna, alltså varje strategi, omfattar ett antal underkategorier, som tillsammans bildar ett mönster. Eftersom det är en processutvärdering där det gäller att studera en utveckling över tid, har även signifikanta händelser identifierats som kan markera ett vägskäl i implementeringen eller belysa de faktorer som påverkat processen i en eller annan riktning.

Under hela utvärderingsprocessen har relevanta teorier använts både som stöd i analysarbetet och för att belysa utvecklingen i Värmlands ansvar och de strategier som använts i implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Valet av teorier har växt fram i takt med tolkningsarbetet. Arbetet kan beskrivas som ett samspel mellan teori och

empiri där teorin genererat nya frågor att ställa till datamaterialet. Det betyder att analysarbetet kännetecknas av både en induktiv och deduktiv process.³⁶

Tanken i den kvalitativa delen av utvärderingen har inte varit att undersöka utvecklingen i samtliga kommuner utan istället att se om det finns ett gemensamt mönster i implementeringen av det förebyggande arbetet.

Kvantitativa data

När det gäller den kvantitativa delen har samtliga enkäter till kommunerna bearbetats med hjälp av SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Resultatet presenteras i frekvens- och korstabeller där avsikten är att undersöka om implementeringen har påverkat berörda verksamheter i så måtto att det alkohol- och drogförebyggande arbetet är integrerat i den vardagliga praktiken och om det skett någon förändring under projekttiden. I de fall där det finns öppna frågor har dessa använts som kommentarer för att belysa resultaten i tabellerna. Resultaten sätts också i relation till processen. Det bör påpekas att samtliga enkätfrågor inte redovisas på grund av praktiska och tidsmässiga skäl.

Enkäten som adresserats till chefer inom polismyndigheten har bearbetats manuellt, eftersom dessa var få. Resultatet redovisas huvudsakligen i löpande text och relateras till processen och det gränsöverskridande samarbetet.

Validitet och reliabilitet

En undersöknings *validitet* handlar om *vad det är som mäts* och om frågeställningarna mäter det som de avser att mäta. Det är alltså en fråga om datas relevans för frågeställningen. I en enkätundersökning kan det bland annat handla om begreppsvaliditet, hur och om man operationaliserar de begrepp som används i studien.³⁷ Här finns det anledning att vara kritisk när det gäller enkätundersökningen. Konstruktionen har varit problematisk eftersom enkätfrågorna skulle formuleras i ett stadium av processen då min kunskap om det alkohol- och drogförebyggande arbetet inom ramen för Värmlands ansvar var betydligt

³⁶ Se Anselm Strauss & Juliet Corbin (1998) Glaser Barney G (1978)

³⁷ Ottar Hellevik (1984)

lägre än vad som var fallet i ett senare skede. Under processen har det skett en även skett en utveckling som jag eller någon annan inte alltid kunnat förutse. Detta förhållande har bland annat påverkat frågornas utformning.

För det första har begreppet alkohol- och drogförebyggande arbete inte definierats eller operationaliserats. På frågan om det förekommer ett alkohol- och drogförebyggande arbete på respondentens förvaltning ges således ett utrymme för en egen tolkning, som inte behöver vara i överensstämmelse med vad det är som ska mätas (se bilaga 6, fråga 1). Frågan kan sålunda ha en låg validitet. Att det förekommit olika tolkningar av begreppet visar sig i de fall där respondenterna har svarat nej, eftersom de fått utveckla sitt nekande svar i en öppen fråga. De menar att på deras arbetsplats finns ingen som har alkoholproblem och därför arbetar man inte förebyggande. Vad man däremot har är friskvårdsinsatser för personalen. Det förebyggande arbete tolkas sålunda som att det handlar om att hantera missbruksproblem på arbetsplatsen, vilket det förebyggande arbetet inte med nödvändighet handlar om. Samtidigt har problemet med frågans utformning fått positiva konsekvenser i så måtto att det har kastat ljus över ett av problemen i det förebyggande arbetet, nämligen själva begreppet. Begreppet och vad som betraktas som förebyggande arbete har skapat förvirring - inte för dem som är aktiva i projektet, men bland dem där det förebyggande arbetet ska tillämpas. Detta har resulterat i en medvetenhet om behovet av att i flera sammanhang tydliggöra det övergripande begreppet prevention och dess olika dimensioner.

För det andra finns det fler frågor som kan kritiseras. Exempelvis kunde frågan "är ett alkohol- och drogförebyggande arbete integrerat i förvaltningens löpande arbete" operationaliserats genom att ge exempel (bilaga 6, fråga 18). Om respondenterna svarat i ganska hög eller i hög grad vet man naturligtvis inte vad de lägger i begreppet förebyggande arbete eller hur det är integrerat i vardagsarbetet. Eftersom man inom projektet har ansett att kommunerna ska ha en alkohol- och drogpolicy med vidhängande handlings- och åtgärdsplaner, som ska följas upp och utvärderas, hade det möjligen varit bättre att exempelvis fråga om i vad mån kommunen genomför uppföljningar och utvärderingar. Emellertid har respondenterna i en öppen fråga fritt kunna skriva på vad sätt det förebyggande arbetet är integrerat i det löpande arbetet.

När det gäller en undersöknings *reliabilitet* så bestäms den av *hur mätningarna genomförts*, alltså mätningens tillförlitlighet. Ett sätt att mäta tillförlitligheten är att göra samma undersökning vid olika tidpunkter, då handlar reliabiliteten om stabilitet i mätningarna. Ett annat sätt är att göra

samma mätning av två av varandra oberoende undersökningar. Reliabilitet handlar då om resultatens likvärdighet.³⁸

Syftet med enkätundersökningen i utvärderingen av Värmlands ansvar har varit att undersöka huruvida det har skett en förändring över tid när det gäller det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Avsikten med skilda mättillfällen har varit just att undersöka om det skett någon förändring över tid, det vill säga, under den tid som implementeringen pågått. Vad som däremot kan ha påverkat reliabiliteten är de förändringar som skett i kommunernas organisation under utvärderingstiden. Som tidigare nämnts har förvaltningar slagits samman, nya chefer har tillsatts som kanske inte har haft kunskap om det förebyggande arbetet. Ett exempel på att alla chefer inte har haft samma kunskap om det förebyggande arbetet är den förvaltning där två personer vid samma mättillfälle svarade på samma enkät, men på helt olika sätt. Den ene verkade insatt medan den andra inte var insatt i det förebyggande arbete. Det betyder att undersökningsbetingelserna inte har varit fullt så goda som önskats och dessutom varit svåra att påverka.

Formativ utvärdering, ett sätt att validera resultatet?

Även en kvalitativ metod ställer krav på reliabilitet och validitet. Reliabiliteten hänför sig till forskningsresultatets konsistens, det vill säga hur intervjuerna, utskrifterna och analysen har behandlats.³⁹ Validiteten handlar om, som tidigare sagts, huruvida man mäter det som avses att mätas. Ett sätt att kontrollera undersökningens tillförlitlighet kan vara en formativ utvärdering där aktörerna som ingår får underhandsinformation. Detta kan också betraktas som en form av interaktiv metod, som förväntas bidra till utformningen av projektet under tiden det pågår.

Den formativa delen ingick inte i planen för utvärderingen, men behovet att reflektera över processen med hjälp av en delredovisning växte fram. Ett av skälen var att Värmlands ansvar förlängdes vid två tillfällen och därmed en önskan om att jag som utvärderare fortsättningsvis skulle följa projektet fram till dess avslut.

Den första delrapporten av undersökningen gjordes under hösten 2003, i samband med den konferens som var startskottet för bildandet av referensgruppen bestående av politiker. De närvarande politikerna, både

³⁸ Ottar Hellevik (1984)

³⁹ Steinar Kvale (1997)

från kommuner och från landstinget, fick information om vad den första enkätundersökningen gav för resultat.

Den andra rapporteringen skedde dels under våren 2005, dels i början av 2006. Projektet hade då pågått i två och ett halvt år respektive drygt tre år. Tolkningen och analysen av datamaterialet hade påbörjats och resultatet tagit form. Den grupp som först informerades var kommunernas arbetsgrupper och de lokala samordnarna. Informationen genomfördes i de befintliga nätverkskonstellationerna. Därefter fick politikerna i referensgruppen en delrapportering. Syftet med informationen var att grupperna skulle reflektera över det resultat som utvärderingen så långt kommit fram till. Bland arbetsgrupperna och de lokala samordnarna var responsen positiv i så måtto att de kände igen skeendet och kunde bekräfta resultatet. Informationen gav också upphov till funderingar hur man kunde gå vidare. Även i referensgruppen av politiker fördes en diskussion där några politiker kände igen sig och kunde förstå vissa svårigheter och sin roll i processen.

Ytterligare en delrapportering gjordes under hösten 2005 då en av de lokala samordnarna ville att kommunens politiker och chefstjänstemän skulle få en lägesinformation om Värmlands ansvar. Detta resulterade i önskemål från länsamordnarna att också övriga kommuner borde delges. Informationsrundan startade i januari 2006. Av Värmlands 16 kommuner fick politiker och chefstjänstemän i 12 kommuner en lägesbeskrivning. Konstellationerna vid informationstillfällena var lite olika, ibland var det kommunstyrelsen, ibland kommunstyrelsens arbetsutskott eller Folkhälso- och trygghetsrådet. Vid några tillfällen var det endast några få politiker och chefer som deltog. I vissa kommuner hade man avsatt 10 minuter och i andra cirka 30 minuter. Reaktionerna var också olika, ibland fördes en reflekterande diskussion kring det förebyggande arbetet och i andra fall mottogs informationen utan vidare synpunkter. Dock var det ingen av aktörerna som protesterade eller öppet talade om att de inte kände igen sig.

4 Projektets organisering

Den svenska alkohol- och narkotikapolitiken med dess handlingsplaner är bakgrunden till att det länsövergripande projektet Värmlands ansvar startade år 2002. Projektet har i princip varit strukturerat som en traditionell projektorganisation med styrgrupp, projektledare som i det här fallet kallas länsamordnare och referensgrupper. Utöver detta har alla 16 Värmlandskommuner på ett eller annat sätt omfattats av projektet, vilka kan betraktas som delprojekt. Dessa har i sin tur letts av lokala samordnare eller i vissa fall annan kontaktperson. Kommunerna har också varit indelade i tre geografiskt formerade nätverk, det norra, det västra och det centrala.⁴⁰

Eftersom projektet har haft en koppling till Socialdepartementet ges i följande avsnitt inte bara en beskrivning av projektorganisationen Värmlands ansvar utan också den strukturella uppbyggnaden och styrsystemet från nationell till lokal nivå. Vidare skildras hur Värmlands ansvar har förankrat det förebyggande arbetet i kommunerna och vilka krav som projektet ställde på ett deltagande. Först kommer dock en redogörelse för vad som är kännetecknande för ett projekt och hur projektformen kan användas för att sprida svensk politik, som i det här fallet gäller den svenska alkohol- och narkotikapolitiken.

Arbetets organisation och styrning

I dagens arbetsliv har det blivit allt vanligare att starta och arbeta i ett projekt, vilket förklaras av behovet av att ständigt förändras och anpassa sig till nya omständigheter. Det betyder att projektformen utnyttjas när nya innovativa idéer eller system ska införas där det inte redan finns en struktur. Vidare kännetecknas ett projekt av att det ska finnas ett tydligt mål⁴¹, en bestämd tidsram och en budget. Vanligt är också att det sker en kraftansamling av skilda kompetenser för både utvecklingen och implementeringen av en idé.⁴²

⁴⁰ Framgent i rapporten kommer det norra att betecknas med No, det västra med Vä och det centrala med Ca.

⁴¹ Huruvida ett projekt ska ha ett tydligt mål eller inte tvistas det om. Vissa författare menar att ett tydligt mål är till för att reducera den operationella osäkerheten, men sker ofta på bekostnad av bristande uppmärksamhet på den kontextuella osäkerheten. Se till exempel Christensen & Kreiner (1998) och Clifford F. Gray & Erik W Larsson (2003)

Även inom den politiska sfären används projekt som form för att sprida den nationella politiken. När handlingsplanerna för den svenska alkohol- och narkotikapolitiken beslutats av regering och riksdag, fick Socialdepartementet i uppdrag att verkställa beslutet. Departementet tillsatte två kommittéer, Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika, som har haft ansvaret för att driva och övervaka utvecklingsarbetet i landet. Samtidigt gavs regionala aktörer möjlighet att söka finansiellt stöd direkt från Socialdepartementet för att starta länsövergripande projekt i syfte att sprida den nationella politiken. Länsamverkansgruppen för alkohol- och drogfrågor i Värmland antog erbjudandet, sökte och fick pengar. Projektet Värmlands ansvar startades och två länsamordnare tillsattes. Projektet syfte var att attrahera och intressera kommunerna att delta och få stöd i *att utifrån lokala behov och förutsättningar utveckla hållbara strukturer för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete*. Samtliga kommunstyrelser i Värmlands kommuner beslutade sig för att delta och starta egna projekt i ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Ytterligare ett incitament var att Länsstyrelsen tilldelades pengar från Socialdepartementet, som kommunerna i sin tur kunde söka för att tillsätta en lokal samordnare.

Ovanstående beskriver hur man med hjälp av projektformen från nationell nivå kan styra implementeringen av politiska beslut. Tillvägångssättet kan betraktas som toppstyrt och har handlat både om styrning och om beslutfattande. Inom politiken skiljer man på beslutsfatarrollen och verkställarrollen.⁴³ På den nationella nivån har det varit *regering och riksdag* som fattat *beslut* om den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. *Socialdepartementet* har varit *verkställare* och lagt över det operativa arbetet på de två kommittéerna. På den regionala nivån har *länsamverkansgruppen* för alkohol- och drogfrågor varit ansvarig för genomförandet av politiken och har därmed varit *verkställare* i förhållande till Socialdepartementet. Men gruppen har också haft rollen som *beslutsfattare* för det som görs inom ramen för projektet Värmlands ansvar. Däremot när det gäller kommunernas ansökningar om ett finansiellt stöd till ett förebyggande arbete på lokal nivå är *länsstyrelsen* *beslutsfattare* och *kommunerna* *verkställare*. Emellertid är *kommunerna* också *beslutsfattare* i så måtto att det har krävts ett politiskt beslut för ett deltagande i Värmlands ansvar. Kommunens *verkställare* har varit de *involverade förvaltningarna*, vilka representerats i de tvärsektorielt sammansatta grupper, som har haft ansvaret att införa ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

⁴³ Anders Sannerstedt (2001)

Resonemanget kring beslutsfattande och verkställighet ger också en bild av hur arbetet är organiserat från nationell till lokal nivå och implicerar även former för styrning. En verksamhet kan mer eller mindre styras direkt eller indirekt beroende på om man vill styra i specifika eller mer generella frågor och om man vill delegera makt eller inte. *Direktstyrning* handlar i princip om *orderstyrning* där beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad som ska göras och hur det ska göras, mer eller mindre detaljerat. *Indirekt styrning* har sin grund i demokratiska premisser och då påverkas bara *förutsättningarna* för dem som ska verkställa en viss politik. Det kan handla om att styra hur verkställandet ska organiseras genom tilldelning av resurser eller rekrytering av personer som ska ikläda sig rollen som verkställare. Vanligen följs beslutsfattandet upp och kompletteras med kontroll där man i efterhand söker information om hur de politiska besluten har genomförts. Om det vid en efterkontroll visar sig att styrprocessen har misslyckats, det vill säga att man inte lyckats genomdriva en viss beslutad politik, kan beslutsfattarna ändra styrningen och då talar man om återfrysning.⁴⁴

Det förefaller som att implementeringen på alla tre nivåerna har skett via indirekt styrning, via målstyrning. Regering och riksdag har beslutat om handlingsplaner som innehåller ett antal målområden för alkohol och narkotika. Sedan är verkställarens ansvar, i det här fallet Socialdepartementet, att hitta vägen till målet. Socialdepartementet har i sin tur överlåtit arbetet till de två kommittéerna, vilka har organiserat arbetet på den nationella nivån. På den regionala nivån har Länsamverkansgruppen fastställt en projektplan, skapat en organisation och anställt två länsamordnare som ledare för projektet.

Den indirekta styrningen mot kommunerna bygger på frivillighet. Dock har ett deltagande i Värmlands ansvar varit villkorat i så måtto att beslutet skulle tas av kommunstyrelsen, som i sin tur skulle tillsätta tvärsektoriella grupper, vilka skulle verkställa beslutet. Dessutom ställdes krav på att grupperna skulle få mandat att delta i utbildningar och konferenser som anordnades inom ramen för Värmlands ansvar. Även om en medverkan varit villkorad så har tillvägagångssättet *inte kränkt det kommunala självstyret*, eftersom kommunerna har kunna välja om de ska delta eller inte.

Under Värmlands ansvars projekttid har länsamverkansgruppen varje år fått ansöka om ekonomisk resurstilldelning från Socialdepartementet, som å sin sida har *kontrollerat projektet* genom krav på återrapportering om hur pengarna har använts. Ytterligare en kontrollåtgärd kan kommittéernas

⁴⁴ Anders Sannerstedt (2001)

årliga kommunbesök betraktas vara. Besöken har inte gällt samtliga kommuner utan ett par varje år. Dessutom gjordes en länsuppföljning i januari 2007 där skilda verksamheter inom preventionsområdet presenterade vad som gjordes i Värmland. Ett liknande tillvägagångssätt har använts av den regionala nivån. Som incitament att delta i Värmlands ansvar och implementera ett förebyggande arbetet har kommunerna årligen kunnat ansöka om ekonomiskt stöd från Länsstyrelsen till lokala samordnare. Länsstyrelsen kontroll har skett via kommunernas skriftliga återrapportering om utvecklingen av det förebyggande arbetet.

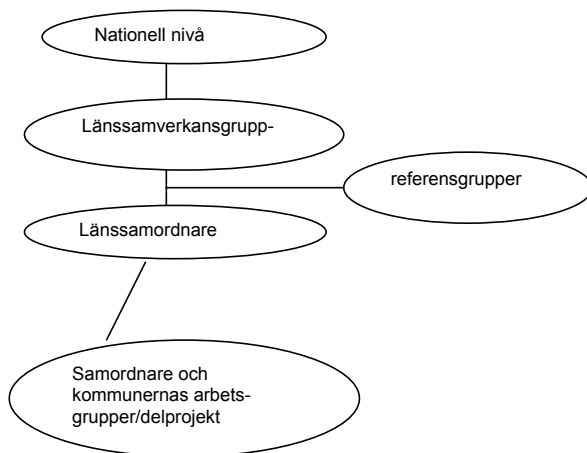
Sammanfattningsvis kan konstateras att länets alkohol- och drogförebyggande arbete har initierats från den nationella nivån där ekonomiska resurser har använts för att både stimulera och stötta länet och kommunerna i att utveckla ett förebyggande arbete. Styrningen av arbetet på samtliga nivåer har kännetecknats av en indirekt styrning. Det har fattats beslut som verkställts och det har en skett en kontroll av arbetet från såväl den nationella som den regionala nivån.

Strukturer på nationell nivå

Ytterligare ett sätt för kommittéerna på den nationella nivån att följa utvecklingen av det förebyggande arbetet i landet har varit det nätverk med länsamordnare som de organiserat. Sex gånger per år har samtliga landets länsamordnare träffat representanter för kommittéerna både i information och i utbildningssyfte. Utöver det har en av länsamordnarna i Värmlands ansvar ingått i ännu ett nätverk som organiserats från nationell nivå. Det har gällt sex kommuner utanför Värmland, vilka har fått extra stöd från kommittéerna och där länsamordnaren har fungerat som handledare för en av kommunerna, i deras implementering av ett förebyggande arbete.

Organiseringen av Värmlands ansvar

Uppbyggnaden av projektet Värmlands ansvar åskådliggörs i figur 1. Figuren visar hur det alkohol- och drogförebyggande arbetet är organiserat, från den nationella nivån till den lokala. Den nationella nivån har inte ingått som en del av Värmlands ansvar, men funnits med som en signifikant samverkande part.



Figur 1. Värmlands ansvars projektorganisation. Under länssamordnarna finns 16 kommuner. Dessa kan betraktas som delprojekt vilka leds av lokala samordnare.

Länssamverkansgruppen

Länssamverkansgruppen för alkohol- och drogfrågor har varit styrgrupp för Värmlands ansvar. Gruppen bildades 1998 på grund av att styrelserna för Landstinget och Länsstyrelsen i Värmland tillsammans med Kommunförbundet (nuvarande Region Värmland) då antagit ett alkoholpolitiskt länsdokument vars intentioner skulle spridas i länet. I gruppens nuvarande form ingår representanter från Landstinget, Region Värmland, Polismyndigheten och Länsstyrelsen. Företrädare för länsstyrelsen är ordförande för gruppen. Brottsförebyggande centrum i Värmland, som är en adjungerad part, har varit med från början. Totalt har gruppen omfattat fem ledamöter, en från varje organisation förutom Region Värmland som har haft två representanter.

Hur stor en styrgrupp ska vara är naturligtvis avhängigt projektets art och hur många intressenter som är involverade i arbetet, men vanligen ses det som en fördel med ett fåtal personer. Dock bör det vara personer med ett intresse för och en sakkunskap inom det fält som projektet ska operera i. Detta tillsammans med en viss beslutspotential skapar bra förutsättningar för både beslutsfattandet och effektiviteten i gruppen.⁴⁵ Ytterligare en fördel för effektiviteten är att representanterna sprider information om vad som händer i projektet i sina respektive organisationer.

⁴⁵ Wisén & Lindblom (2004)

Mellan åren 2002 och 2006 har det skett vissa förändringar bland dem som företrätt verksamheterna, men den senaste sammansättning har varit någorlunda stabil: en stabschef från Landstinget, socialdirektören på Länsstyrelsen, en verksamhetsområdeschef från polisen och två representanter för Region Värmland en är utvecklingschef i en liten kommun och en är förvaltningschef inom det sociala fältet i en stor kommun. Brottsförebyggande centrumets ledamot har varit en tjänsteman. De flesta av deltagarna har haft både ett intresse och en sakkunskap om preventionsarbete och de skadeverkningar som kan följa av alkohol och droger.

Länssamverkansgruppen har träffats fyra gånger per år, två på våren och två på hösten samt när det satts in extra möten. Föredragande i gruppen har varit länssamordnarna tillika projektledare, som organiserat och planerat både det strategiska arbetet och de operativa insatserna samt hur projektpengarna använts.

Referensgrupper

Som stöd till ett projektarbete är det vanligt att koppla en eller flera referensgrupper som kan representera ett expertkunnande och ha en rådgivande funktion. Andra skäl kan vara att man vill säkerställa en god förankring av ett projekt.⁴⁶ I Värmlands ansvar har man haft två referensgrupper. Den ena har omfattat representanter från föreningslivet, som är en viktig arena för det förebyggande arbetet. Gruppen har haft en rådgivande funktion, men har också informerats om vad som händer inom projektet. Den andra gruppen hade en mer konsultativ roll och bestod från början av ett par politiker och aktörer som på ett eller annat sätt redan var involverade i ett preventionsarbete.

När projektet pågått drygt ett år, insåg länssamordnarna att behovet av en referensgrupp som kunde bidra till förankringen av arbetet i kommun och landsting var större än behovet av konsultation, varför referensgruppen ombildades och kom att omfatta politiker från alla Värmlandskommuner samt landstinget. Förhoppningen var att få kommunalråden att ingå i gruppen, vilket visade sig vara svårt man lyckades intressera endast två. Istället har majoriteten utgjorts av ordförandena i socialnämnderna. Trots att skolan varit och är en viktig aktör i det förebyggande arbetet har ingen politiker representerat barn- och utbildningsnämnden. Förklaringen till att

⁴⁶ Jan Wisén & Börje Linblom (2004)

landstingspolitiker deltar är att de har ett stort ansvar för folkhälsofrågorna i länet där alkohol och droger är en viktig del.

Två gånger per år har länsamordnarna organiserat skilda träffar med de två referensgrupperna. Mellan åren 2003 och 2006 genomfördes totalt sju sammankomster. Vid möten med referensgruppen av politiker har vanligen delar av länsamverkansgruppen deltagit och med referensgruppen för föreningslivet endast länsamordnarna. Politikerna har utbildats och informerats, men också varit konsultativa i så måtto att länsamordnarna har rådgjort med dem i olika frågor.

Länsamordnarna

Redan när Länsamverkansgruppen bildades anställdes en projektledare eller länsamordnare – som de kallas i projektet – på 50 procent av heltid, som skulle leda det alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet på länsnivå. När sedan Värmlands ansvar startades utökades tjänstgöringsgraden till 150 procent, varför ytterligare en länsamordnare anställdes. Från hösten 2002 och fram till årsskiftet 2005/2006 leddes projektet av två länsamordnare på vardera 75 procent av en heltidstjänst. Under 2006 fick projektet minskade resurser och kunde bara finansiera en heltidstjänst. Det innebar att en av länsamordnare blev kvar och den andre återgick till sin ordinarie tjänst.

Länsamordnarna har varit en man och en kvinna, båda med erfarenhet av förebyggande arbete, men från olika verksamhetsgrenar. Den ena har lång erfarenhet av folkhälso- och projektarbete inom Landstinget och har under årens lopp byggt upp ett brett kontaktnät i Värmlandskommunerna, i föreningslivet och i andra verksamheter. Den andra länsamordnaren har en mångårig erfarenhet som polis och medverkade också i Värmlands ansvars föregångare, pilotkommunprojektet, där fem kommuner startade ett alkohol- och narkotikaförebyggande arbete. Båda har varit tjänstlediga, dock inte på heltid, utan arbetat 25 procent i sina ordinarie arbeten.

Länsamordnarna har – som tidigare nämnts – ansvarat för projektets verksamhetsplanering, lett förändringsarbetet och stöttat lokala processer i kommunernas arbete att få till stånd ett hållbart, strukturerat alkohol- och drogförebyggande arbete. Utöver detta har länsamordnarna representerat länet i nationella och länsövergripande sammanhang. De har ingått både i nationella och länsövergripande nätverk. Inte minst viktigt är att länsamordnarna har varit en länk mellan Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika och den lokala nivån, det vill säga kommunerna i Värmland. Det har också funnits en kontinuitet arbetet i

den meningen att den kvarvarande länsamordnaren har varit med från starten av Värmlands ansvar.

Delprojekten, hur det började...

Projektet Värmlands ansvar var inte först ut när det gäller ett samordnat förebyggande arbete. Redan år 2000 initierade Länsamverkansgruppen ett pilotprojekt i alkohol- och narkotikaförebyggande arbete där fem Värmlandskommuner deltog. När de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika för åren 2001–2005 skulle spridas i landet avslöstes pilotprojektet av Värmlands ansvar och man erbjöd samtliga Värmlands kommuner att delta.

I syfte att förankra projektet åkte delar av länsamverkansgruppen och den länsamordnare som lett pilotprojektet runt till samtliga kommuner i Värmland, informerade om satsningen och inbjöd kommunerna att delta. Under våren 2002 besöktes kommunerna två gånger och under sensommaren ytterligare en gång med motivet att presentera den nyttillträdde länsamordnaren.

För att det förebyggande arbetet skulle få tyngd och en tydlig förankring krävdes ett beslut på kommunstyrelsenivå att kommunen ville ingå i Värmlands ansvar. Ytterligare krav var att det skulle finnas en tvärsektorieellt sammansatt arbetsgrupp, en ny eller en befintlig, med representanter från skolan, socialtjänsten, kommunens fritidsverksamhet och polisen. Från Värmlands ansvars sida förväntades att arbetsgruppen skulle få mandat att delta i konferenser, utbildningar och nätverksträffar. Som motprestation erbjöds arbetsgrupperna handledning och coaching av länsamordnarna. Utöver detta kunde kommunerna ansöka om ett finansiellt stöd från länsstyrelsen för att tillsätta en lokal samordnare av det förebyggande arbetet, vilket ansågs vara en framgångsfaktor både från den nationella och regionala nivån.

När förankringsarbetet avslutades under sensommaren 2002 hade samtliga 16 kommuner i Värmland beslutat sig för att delta i Värmlands ansvar och få stöd i att utveckla ett hållbart, systematiskt och målinriktat alkohol- och narkotikaförebyggande arbete.

Lokala samordnare

Kommunernas tillsättning av lokala samordnare har varierat under projekttiden, men 2006 hade 14 av Värmlands 16 kommuner tillsatt en särskild lokal samordnare för det alkohol- och drogförebyggande arbetet. De kommuner som inte haft en specifik tjänst för det förebyggande arbetet har istället haft kontaktperson. Tjänsterna har varit delfinansierade av Länsstyrelsen och eftersom det förebyggande arbetet bedrivits i projektform har de varit tidsbegränsade. Förlängningen av tjänsterna har vanligen varit beroende av huruvida kommunerna kunnat få fortsatt ekonomiskt stöd. Omfattningen på tjänsterna har varierat från 25 till 175 procent av heltid. I fyra kommuner har de lokala samordnarna haft heltidstjänster. De som har haft låg tjänstgöringsgrad har kombinerat samordnaruppdraget med annan tjänst, till exempel i en kommun har den lokala samordnaren varit fritidsledare på 75 procent.

De lokala samordnarnas uppgift har varit att tillsammans med sina respektive arbetsgrupper implementera ett alkohol- och drogförebyggande arbete i kommunerna.

Nätverk

Hösten 2002 delades samtliga Värmlandskommuners arbetsgrupper in i tre nätverk: det norra, västra och centrala. Det norra (No) bestod av Torsby, Hagfors, Munkfors, Filipstad och Sunne och det västra (Vä) av Eda, Årjäng, Arvika, Säffle och Grums. Det centrala (Ca) bestod av Karlstad, Forshaga, Kil, Kristinehamn och Storfors. Från hösten 2002 till och med 2004 organiserade länsamordnarna åtta nätverksträffar för respektive nätverk. När kommunerna började anställa lokala samordnare organiserade länsamordnarna, cirka fyra gånger per år, gemensamma träffar även för dem. Utöver dessa nätverk har länsamordnarna bildat andra nätverk beroende av vilken fråga i det förebyggande arbete som fokuserats. Länsamordnarna har således under projekttiden deltagit i och skapat flera nätverk med aktörer som varit berörda av det förebyggande arbetet.

Projektets strategier

Under processen har aktörerna på den nationella nivån hela tiden funnits med i bakgrunden. På samtliga nivåer har man använt sig av utbildnings-, professions-, nätverks- och opinionsbildningsstrategin i implementeringen

av det förebyggande arbete, vilket åskådliggörs i *figur 2*. I var sina kapitel redogörs för och analyseras strategierna. Alla tre nivåerna finns med men fokus ligger dock på den regionala och lokala nivån som varit Värmlands ansvars domän.

Strategier Nivåer	Utbildnings- strategin	Professions- strategin	Nätverks- strategin	Opinionsbildnings- strategin
Nationell nivå				
Regional nivå				
Lokal nivå				

Figur 2. Implementeringsstrategier på tre nivåer.

6 Utbildningsstrategin

Utbildning har både på nationell och regional nivå varit en av de bärande strategierna i implementeringen av den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. I följande avsnitt redovisas de utbildningsinsatser som genomförts på den nationella och regionala nivån samt den lokala nivån. Fokus ligger dock på den regionala nivån och den utbildning som riktats till kommunernas arbetsgrupper, lokala samordnare och den referensgrupp som består av politiker. Frågan är vilken kunskap som har erbjudits och i vad mån den har bidragit till en förståelse av uppdraget och en handlingskompetens att utifrån lokala förutsättningar och behov skapa en hållbar struktur för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete.

Utbildning på den nationella nivån

Under de år som projektet har pågått har länssamordnarna deltagit i en mängd utbildningar som genomförts av skilda aktörer på den nationella nivån. Det gäller framförallt satsningar av Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika, vars uppgift har varit att sprida och kommunicera budskapet i handlingsplanerna för den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. Dessa handlingsplaner säger dock inte särskilt mycket om hur man ska uppnå de politiska målen. Det har däremot utbildningsinsatserna gjort, som har handlat om hur man med hjälp av metoder som vilar på vetenskaplig grund kan skapa ett hållbart förebyggande arbete. Syftet är att påverka samhällsmedborgarnas attityder till alkohol och droger, som på sikt förväntas leda till en minskning av dess skadeverkningar.

Tillsammans med samtliga länssamordnare i landet har länssamordnarna i Värmland genom information fått tillgång till senaste forskning om vilka arbetssätt och insatser som rent vetenskapligt är framgångsrika i ett preventionsarbete. Man har betonat vikten av att kartlägga alkohol- och narkotikakonsumtionen och utifrån kartläggningen upprätta en policy som ska styra arbetet. Vidare har man poängterat vikten av att använda metoder och preventionsprogram som vetenskapligt prövats och visats ha effekt i ett preventionsarbete. Länssamordnarna har också fått kunskap om hur det förebyggande arbetet utvecklar sig i landet. Genom nätverket med landets länssamordnare har representanterna på den nationella nivån även kunnat följa upp nya metoder, som prövats och gett positiva resultat i en praktisk verklighet och spridit dessa som ”goda exempel” i landet. Utbildningen och informationen har handlat om både alkohol och

narkotika. Genom dessa sammankomster har länsamordnarna också fått möjlighet att skapa nätverk med forskare, föreläsare samt länsamordnare i övriga landet. Detta har varit en tillgång i genomförandet av utbildningsinsatser på den regionala nivån.

Utbildning på den regionala nivån

På den regionala nivån har det i huvudsak varit länsamordnarna som i samråd med länsamverkansgruppen, planerat den utbildning som erbjudits skilda aktörer. Utgångspunkten för innehållet har varit det nationella uppdraget och den viljeinriktning som uttrycks i de politiska handlingsplanerna och naturligtvis målsättningen i projektplanen för Värmlands ansvar.

Eftersom Värmlands ansvar har drivits av idén att ett alkohol- och drogförebyggande arbete är *allas ansvar* har länsamordnarna erbjudit och genomfört utbildning som riktats till många olika aktörer. Ett tidigt inslag var exempelvis en konferens på temat föräldrar förebygger som vände sig till professionella som möter föräldrar. På länets vårdcentraler initierade länsamordnarna en utbildning i "Motiverade samtalsteknik". Vidare har politiker inom både kommun och landsting, kommunernas arbetsgrupper, lokala samordnare och andra aktörer erbjudits kunskapshöjande insatser. Signifikanta målgrupper har framförallt politiker och de lokala samordnarna med sina arbetsgrupper varit. Den första målgruppen – beslutsfattare – har beslutat att ingå i Värmlands ansvar, de andra målgrupperna ska verkställa politikernas beslut.

Insatserna har omfattat alltifrån endagskonferenser till utbildningar över flera dagar. Tanken har varit att man ska arbeta på många fronter samtidigt för att det förebyggande arbetet ska få genomslagskraft. De föreläsare som har bjudits in har ofta tillhört det nätverk som länsamordnarna byggt upp både före och under projektiden. Från nationell nivå har exempelvis föreläsare från Alkoholkommittén, Mobilisering mot narkotika, Folkhälsoinstitutet, STAD-projektet⁴⁷ och CAN⁴⁸ bjudits in samt föreläsare från både regional och lokal nivå samt representanter för kommuner utanför länet.

⁴⁷ Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem

⁴⁸ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

Utbildning i förankringsfasen

De första konferenserna genomfördes under hösten 2002. Dessa var ett led i förankringsfasen och behandlade grundläggande kunskaper i ett förebyggande arbete. Konferenserna riktade sig till de arbetsgrupper som bildats i kommunerna och som skulle ansvara för implementeringen samt politiker och andra intressenter.

En viktig fråga i det tidiga skedet var naturligtvis begreppet förebyggande arbete. Vad innebär det att verka förebyggande, vilken funktion har de olika aktörerna och hur kan de komplettera varandra? För att skapa en förståelse och en samsyn ägnades den första konferensen åt just begreppet och berörda verksamheters skilda roller. Konferensen genomfördes vid tre olika tillfällen för att samtliga kommuner skulle få möjlighet att delta.

Förebyggande arbete kan härledas till begreppet *prevention* som inbegriper flera dimensioner. I Värmlands ansvar har man vanligen använt *primär, sekundär och tertiär prevention*, andra beteckningar som avser samma sak är universell, selektiv och indikativ prevention. Primärprevention (universell) handlar om allmänna åtgärder för att begränsa tillgång och efterfrågan på alkohol och droger medan sekundärprevention (selektiv) gäller riktade insatser till dem som ligger i riskzonen för att utveckla ett missbruk. Om man däremot har utvecklat ett missbruk och har tydliga problem handlar det om tertiärprevention (indikativ), vilket ställer krav på behandlande insatser.⁴⁹

Utgångspunkten för ett förebyggande arbete är *risk- och skyddsfaktorer* och de metoder och åtgärder som har störst effekt i en primärprevention. Riskfaktorer är sådana omständigheter som kan bidra till utvecklingen av sociala problem, exempelvis elever som skolkar, har dålig föräldrakontakt eller lever i sociala problemmiljöer. Faktorer som kan förhindra att dessa situationer uppstår och verkar *främjande* för barn och ungdomars utveckling, är bland annat goda relationer mellan barn och föräldrar, en bra skola med goda relationer mellan barn samt mellan barn och vuxna, tydliga normer och regler samt en välstrukturerad fritid. Detta anses ha skyddande effekt mot att olika sociala problem uppstår.

Vidare har arbetsgrupperna fått en orientering om att alla inte ska göra samma saker i ett preventionsarbete. Istället handlar det om att olika yrkeskategorier utifrån sina skilda funktioner ska komplettera varandra och samarbeta över verksamhetsgränserna. Det gäller framförallt i det primära

⁴⁹ Bjarne Ohlson (2001)

och sekundära preventionsarbetet och där har skolan, socialtjänsten och fritidsverksamheter tillsammans med aktörer som sjukvården, föreningslivet, närings- och arbetslivet en funktion. På den tertiära nivån är det vanligen socialtjänsten och psykiatrin som blir involverade, men även skolans elevvård kan beröras. Här har lärare och fritidspersonal en mindre roll att spela.⁵⁰ Fokus i Värmlands ansvar har i huvudsak legat på primärprevention och till vissa delar sekundärprevention. Däremot har det förebyggande arbetet inte omfattat behandlande insatser på den tertiära nivån.

Att få en gemensam syn på de begrepp som är kännetecknande för förebyggarfältet är grundläggande, men det räcker inte för att få till stånd ett hållbart preventionsarbete. Den andra konferensen som genomfördes var ett tvådagarsinternat och en fortsättning på kunskapsutvecklingen om vad ett systematiskt alkohol- och drogförebyggande arbete innebär. Vid den här tiden var det endast två kommuner som anställt lokala samordnare, varför basen för arbetet var kommunernas tvärsektorielt sammansatta arbetsgrupper. Samtliga dessa deltog på utbildningen, och dessutom några kommunpolitiker. Från den nationella nivån medverkade representanter från Alkoholkommittén, Mobilisering mot narkotika och Folkhälsoinstitutet, som bland annat dels gav en bild av alkohol- och narkotikasituationen i landet och de förändrade konsumtionsmönstren, dels påtalade vikten av att mobilisera många berörda aktörer. Det var också i detta tidiga skede av projektet som grunderna för upprättandet av ett kommunalt styrdokument lades.

I projektet har det poängterats att grunden för att skapa ett systematiskt och hållbart målinriktat förebyggande arbete är att det på samtliga nivåer finns en alkohol- och drogpolicy. Det är ett styrdokument som ska finnas på alla nivåer: nationell, regional, kommunal och institutionell nivå. Tanken var att det ska finnas en tydlig röd tråd mellan nivåerna. Konstruktionen sker i fem steg: först en kartläggning av alkohol- och narkotikamönstren och vad som görs av förebyggande karaktär. Utifrån kartläggningen upprättas både övergripande och mätbara mål och dessa bryts sedan ner till handlingsplaner och åtgärdsplaner. En viktig aspekt är att klargöra ansvarsförhållanden och att dokumentet följs upp och utvärderas.⁵¹

Som nämnts har basen för det förebyggande arbetet varit de tvärsektorielt sammansatta arbetsgrupperna och tanken att de representerade

⁵⁰ Bjärne Ohlson (2001)

⁵¹ Sven Andreasson (red.) (2002)

verksamheterna utifrån sina funktioner och roller skulle verka gränsöverskridande. Därför behandlades även gruppdyamik för att skapa en förståelse den problematik som kan uppstå i en samarbetsprocess, särskilt när man kommer från skilda verksamheter med olika värderingar och arbetssätt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att konferenserna i förankringsfasen syftade till att ge grundläggande kunskaper om vad förebyggande arbete innebär och de olika funktioner som arbetsgruppernas deltagare har samt vikten av att på olika nivåer ha en politiskt beslutad alkohol- och drogpolicy.

Utbildning av arbetsgrupperna och lokala samordnare

Den fortsatta utbildningen av arbetsgrupper och lokala samordnare har genomförts inom ramen för de nätverk som på ett tidigt stadium bildades utifrån kommunerna egna önskemål om tillhörighet. Motivet till indelningen var framförallt av praktisk art. Varje nätverkskonstellation skulle vara hanterbar både ur utbildningssynpunkt och med hänsyn till samarbetsmöjligheter och erfarenhetsutbyte.

Mellan 2002 och 2004 genomfördes åtta träffar i respektive nätverk och ett par av dem var gemensamma för samtliga nätverk. På grund av bland annat minskade ekonomiska resurser övergick ansvaret 2005 till deltagarna att själva organisera nätverksträffar. Situationen ansågs också kunna utgöra ett incitament till att arbetsgrupperna och de lokala samordnarna skulle satsa på utbildning och gemensamma aktiviteter som motsvarade lokala behov. Om så skedde sponsrade Värmlands ansvar till viss del med ekonomiskt stöd. Kommunerna i det västra och norra nätverket har genomfört egna träffar.

Vid årsskiftet 2005/2006 genomfördes ytterligare en träff gemensamt för samtliga nätverk. Motivet var att vid den här tiden föreföll processen ha stannat upp. Dessutom rädde en viss osäkerhet kring fortsättningen av Värmlands ansvar, varför länsamordnarna ansåg att arbetsgrupperna behövde inspiration och underlag för en nytändning. De ville, så att säga, föra in mer energi till processen.

Utbildningens innehåll

De teman som behandlats på nätverksträffarna har syftat till att utveckla både en förståelse av uppdraget och handlingskompetens hos deltagarna att införa ett förebyggande arbete i respektive kommun.

Utbildningen som genomförts i nätverken har byggt vidare på den kunskap som gavs till arbetsgrupperna i förankringsfasen. Det gäller framförallt de fem stegen i konstruktionen av en övergripande policy.

På de två första nätverksträffarna presenterades studien ”Ung i Värmland”⁵², som är en kartläggning av ungdomar i årskurs nio där en del handlar om deras alkohol- och drogvanor. Arbetsgrupperna har även fått information kring hur man metodiskt går tillväga för att göra en kartläggning och vilka databaser som finns tillgängliga. En övergripande policy ska föregås av en kartläggning över hur alkohol- och narkotikakonsumtionen ser ut i kommunerna samt vad som görs på det förebyggande området. I detta arbete har länsamordnarna betonat vikten av att även belysa risk- och skyddsfaktorer. Kartläggningen ska presenteras, både i beslutande och i andra viktiga församlingar, för att skapa en gemensam problembild i kommunerna.

En viktig komponent i en policy är målen och målformuleringsprocessen, varför målstyrningsprocessen behandlades på en av träffarna. Det goda exemplet på hur en alkohol- och drogpolicy kan formuleras och paketeras har också presenterats samt hur rådslag⁵³ kan vara en metod för såväl målformulering och åtgärdsplanering som uppföljning och utvärdering.

Vidare har företrädare för Mobilisering mot narkotika informerat om sitt arbete och om narkotikans utbredning samt nya missbruksmönster bland ungdomar. Arbetsgrupperna har fått kunskap om CAN⁵⁴ och den information och de undersökningar inom alkohol och narkotika som kan erhållas av dem. Värmlandsskollektivet har presenterat sin behandling och vård av missbrukare. Som inspiration och idékälla har det getts en orientering kring ett grannskapsarbete och hur detta organiserades genom att sätta upp mål, delmål, skapa delprojekt, bygga nätverk och – inte minst viktigt – att engagera beslutsstarka politiker och chefer.

För att skapa goda förutsättningar för det alkohol- och drogförebyggande arbetet att nå framgång, har vikten av att kraftsamla signifikanta aktörer poängterats. Förutom de verksamheter som arbetsgruppen representerar, räknas också Landstinget, föreningslivet, restaurangbranschen samt närings- och arbetslivet som viktiga arenor för ett förebyggande arbete. Här kan man säga att länsamordnarna har underlättat för arbetsgruppernas eget nätverkande när de har bjudit in representanter från dessa

⁵² Det är en longitudinell studie som genomförs vart tredje år av Folkhälsovetenskap vid Karlstads universitet

⁵³ Rådslag är ett forum där berörda aktörer får möjlighet att framföra sina synpunkter

⁵⁴ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

verksamheter till nätverksträffarna. Bland annat har föreningslivet inviterats, där idrottsrörelsen anses vara en signifikant aktör. En företrädare från Alna⁵⁵ har gett en bild av de problem som framförallt alkoholen skapar i arbetslivet, vikten av förebyggande insatser och hur arbetsgivare kan engageras i frågan.

I princip är Alna den enda aktör som berört alkohol- och drogproblem bland vuxna. I huvudsak har fokus i utbildningsinsatserna till stor del legat på barn och ungdom. Så var också fallet med den gemensamma nätverksträff som genomfördes på önskemål från arbetsgrupperna. Dessa efterlyste idéer om kommunsamarbete när det gäller gymnasieelever, eftersom de ofta studerar utanför den egna hemkommunen. I Örebro har man utvecklat en modell för detta, varför två representanter bjöds in som berättade om sina kunskaper och erfarenheter på området. På samma träff redogjordes för ÖPP⁵⁶, som är ett preventionsprogram riktat till föräldrar. Utgångspunkten i programmet är att barns och ungdomars attityder till alkohol påverkas av föräldrars förhållningssätt till alkoholkonsumtion.

På den sista träffen 2003, som var gemensam för samtliga nätverk, tog länsamordnarna hjälp av en mediekonsult. Motivet var att arbetsgrupperna och samordnarna skulle få kunskap om hur medierna fungerar och hur man via dem kan bilda opinion för det förebyggande arbetet. Arbetsgrupperna och samordnarna uppmanades att ha både en kommunikationsplan och en medieplan för att på ett systematiskt sätt kommunicera det förebyggande budskapet såväl internt som externt i kommunerna.

Utöver alla utbildningsinsatser har länsamordnarna på varje nätverksträff informerat och ständigt uppdaterat arbetsgrupperna och samordnarna om vad som händer på det preventiva området, både i Sverige och i länet. Bland annat har deltagarna kunnat följa utvecklingen av länsdokumentet i alkohol och droger, man har diskuterat olika preventionsprogram och vilka som är bra eller mindre bra utifrån ett vetenskapligt perspektiv. Arbetsgrupperna har å sin sida informerat länsamordnarna och varandra om hur utvecklingen framskrider, problem och möjligheter i de egna kommunerna. I perioder där arbetsgrupperna och samordnarna upplevt att utvecklingen har stannat upp och därför känt sig missmodiga, har länsamordnarna coachat och peppat. Genom att bidra med sin kunskap har de försökt hjälpa till att sätta fart på processen. De har uppmanat arbetsgrupperna och ställt krav på deltagarna att göra en planering för

⁵⁵ Arbetslivets egen resurs för alkohol och droger

⁵⁶ ÖPP, Örebro preventionsprogram

arbetet och få planen accepterad av politiker och chefer. Det har varit ett sätt att hjälpa deltagarna att involvera kommunens styrande parter och få dem engagerade i processen.

Som tidigare nämnts inföll en svacka vid årsskiftet 2005/2006, varför en tvådagars konferens genomfördes. Motivet var att få till stånd en ”nytändning”, och länsamordnarna tog hjälp av företrädare för Alkoholkommittén, Mobilisering mot narkotika och Folkhälsoinstitutet. Dessa beskrev vad som hänt hittills i Sverige på det förebyggande området, vad som betraktas som framgångsfaktorer och vad som skulle hända i det kommande. Utifrån informationen diskuterade deltagarna gruppvis hur de skulle gå vidare i de egna kommunerna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att stor del av den information och utbildning som arbetsgrupperna har tagit del av motsvarar den kunskap som man både på nationell och regional nivå har lyft fram. Insatserna har syftat till att både skapa en förståelse för uppdraget och att utveckla en handlingskompetens i att implementera ett hållbart alkohol- och drogförebyggande arbete. I huvudsak har utbildningsinnehållet motsvarat ett förebyggande arbete på den *strategiska nivån*. Det har handlat om strategier för Värmlands ansvars *inre kontext*, det vill säga vad man behöver utveckla internt i de involverade verksamheterna och i kommunerna. Emellertid har man också haft ambitionen att operera i den *yttre kontexten*, det vill säga i projektets omgivning, alltså samhället i övrigt. För att få kraft i det förebyggande arbetet har betonats nödvändigheten av att medvetandegöra samhällsmedborgarna om dels den ökade alkohol- och drogkonsumtionen och de skadeverkningar som följer i spåren, dels vad som görs på förebygarområdet.

Överhuvudtaget har nätverksträffarna varit så späckade med information och kunskapsförmedling att det totalt sett blivit ett mindre utrymme för dialog mellan deltagare. Men som en av deltagarna uttryckte: ”det har varit bra med mycket gratisutbildning”(No). Det är ganska uppenbart att representanterna från de medverkande kommunerna har fått mycket utbildning som de inte har behövt finansiera själva. Frågan är om den information och utbildning som skett på nätverksträffar nått sitt syfte, det vill säga skapa en *förståelse* för uppdraget och utveckla en *handlingskompetens* för implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

Har utbildningen bidragit till en förståelse av uppdraget?

En viktig fråga för Värmlands ansvar har varit tillsättandet av lokala arbetsgrupper och att dessa skulle få delta på nätverksträffar och konferenser. Syftet var att fler personer i kommunen skulle få samma kunskap för att därigenom minska sårbarheten. Om någon slutade skulle det alltid finnas andra som har kunskap och erfarenhet på området. Därför har det varit angeläget att arbetsgrupperna deltagit i den utbildning som erbjudits. Emellertid har detta inte varit helt bekymmersfritt. Kontinuiteten i närvaron på nätverksträffarna har ibland brustit, vilket kan förstås ur flera aspekter. Bland annat har det funnits en *instabilitet i arbetsgrupperna* i så måtto att deltagare har slutat och nya kommit till. Flertalet av de lokala samordnarna fanns på plats först under hösten 2003, varför de inte deltog på de första träffarna. När de väl var på plats bidrog detta till *minskad aktivitet* bland arbetsgruppens deltagare. En av samordnarna ansåg: ”att det finns en fälla i att tillsätta samordnare, för när denne är på plats, så tappar man gruppen, eftersom den tycker att samordnaren kan jobba med frågorna”(No).

Ytterligare en aspekt har varit *bristen på mandat* att delta i nätverksträffar, som förklaras av att ”vardagsarbetet prioriteras” eller att kollegor och chefer på deltagarnas ordinarie arbetsplatser har betraktat utbildning i förebyggande arbete som ”ett lyxtänkande, när alla andra får slita med det akuta”(Ca). Dessa uttalanden pekar på att det tycks ha funnits *motstridiga förväntningar* på arbetsgruppernas deltagare. Å ena sidan har länsamordnarna förväntat sig att det förebyggande arbetet ska prioriteras. Å andra sidan har kollegor och chefer förväntat sig att vardagsarbetet ska prioriteras.

Ytterligare ett problem som av och till har aktualiserats under projektiden, men i synnerhet under det första skedet, är *uppdragets otydlighet*. En av samordnarna förklarar detta med ”att uppdraget har blivit flummigt på grund av föreläsningarna på nätverksträffarna”(Ca). Ytterligare en deltagare menar att ”man redan i ett initialskede skulle ha fått veta vad risk- och skyddsfaktorer är”(Ca). Uttalandet pekar på att deltagaren inte varit närvarande på den utbildning som gavs i förankringsskedet, då begreppet behandlades. Eftersom utbildningen till stora delar varit upplagd utifrån en kumulativ logik, har det i princip krävts närvaro på samtliga utbildningstillfällen för att ha haft en chans förstå uppdraget i dess helhet, såtillvida inte deltagarna skaffade sig kunskap på annat sätt. *Bristen på kontinuitet* kan ha bidragit till att utbildningen på nätverksträffarna gett ett splittrat och förvirrat intryck av vad uppdraget handlar om. Förhållandet kan belysas av hur en av deltagarna såg på situationen drygt ett år efter projektstarten: ”det behövs en ny kick-off där man går igenom projektets

målsättning, lite historik och hur långt man har kommit i Värmlands ansvar”(No).

Ännu en förklaring till oklarheten kan vara *uppdragets omfattning*, som förefaller ha skapat en frustration och en känsla av otillräcklighet, vilket kan illustreras av följande uttalande:

... egentligen blev vi matade med fakta, visioner och modeller...man blev pumpad inledningsvis och man var som ett enda stort frågetecken. Hur ska jag ta till mig hela ämnet, var farao ska jag börja egentligen, i en total djungel (Vä).

Även om deltagarna har fått kunskap och deltagit på flertalet nätverksträffar, så spänner det förebyggande fältet över ett stort område som tycks ha skapat vanmakt, en *bristande förståelse* och en förvirring kring var man egentligen ska börja. Flera deltagare har under projekttiden – både i dess tidiga och sena skede – känt sig okunniga om hur ett utvecklingsarbete går till: ”vi behöver inte föreläsningar utan vi behöver veta hur man startar en process” och ”vi håller på att organisera oss och hela tiden kommer sekretessen upp”(Ca). Dessa uttalanden ger uttryck för en *bristande handlingskompetens* när det gäller implementeringen av det förebyggande arbetet och svårigheten att hantera sekretesslagen. Både kunskaper i hur man kan överbrygga sekretessen vid ett gränsöverskridande samarbete och hur man bedriver utvecklings- och förändringsarbete är två områden som under projekttiden inte har behandlats vid något utbildningstillfälle.

Att utbildningen i mindre utsträckning har bidragit till kunskaper i att starta och leda en process är en kritik som flera samordnare lyft fram. En av dem har ansett att utbildningen skulle ha haft en annan form, mer aktionsinriktad där alla ”först kartlägger, sedan formulerar en policy”(Vä). Ytterligare en idé som framförts var ”att ta med sig problem hemifrån och få det belyst och bearbetat i nätverket”(Ca). Andra samordnare har ansett att ”man skulle börja med metoder från 0–5 år och sedan gå uppåt”(No). Det betyder att istället för att få kunskaper i ett övergripande, *strategiskt* alkohol- och drogförebyggande arbete skulle utbildningen ha fokuserat det *operativa* arbetet där deltagarna fått kunskaper om preventionsprogram för olika åldrar, som sedan skulle genomföras i kronologisk ordning, från 0 till 20 år. I det första fallet handlar det om ett ifrågasättande av formen och en önskan om att utbildningen skulle ha haft karaktär av action-learning. I andra fallet ifrågasätts inte formen utan innehållet i utbildningen.

Länssamordnarna har emellertid varit öppna för förslag från både samordnarna och arbetsgrupperna och vid flera tillfällen uppmanat dem att komma med idéer om både utbildningsinslag och vilka målgrupper

som ska fokuseras. Detta har också skett, men inte i någon större utsträckning: ”det är svårt att precisera vad jag behöver och vad andra behöver, eftersom vi kommit olika långt i kommunerna”(Ca).

Att kommunerna kommit olika långt under den period som nätverksträffarna och utbildningen genomfördes kan bland annat förklaras – som tidigare nämnts – av att de lokala samordnarna kom in sent i processen, bristande kontinuitet i deltagande i en del av arbetsgrupperna och en osäkerhet kring hur man implementerar en intervention. Länsamordnarna har å sin sida ibland varit frustrerade över att utvecklingen gått så långsamt. Det gällde framförallt i projektets tidiga skede.

Även om utbildningsinsatserna inte alltid bidragit till att skapa en tydlighet kring uppdraget, så menar arbetsgrupperna och samordnarna att mest positivt på nätverksträffarna har varit erfarenhetsutbytet. Det kan illustreras av följande utsaga: ”det som har varit mest givande har varit att följa varandras processer och lära av varandra för det ger distans till det egna arbetet”(Ca). Det är ett erfarenhetsutbyte både mellan olika yrkeskategorier och hur man arbetar i de skilda kommunerna, vilket samordnarna menar gav både distans till det egna arbetet och nya infallsvinklar på olika problem. Framförallt har det skett mycket diskussioner på raster där man utbytte tips och idéer.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att den utbildning som genomfördes i nätverken under de två första projektåren har haft *problem med att tydliggöra uppdraget* och *utveckla en handlingskompetens* bland deltagarna. Den bristande kontinuiteten förklaras dels av arbetsgruppernas instabilitet, dels att deltagarna inte fått mandat att delta på grund av att vardagsarbetet prioriterats, vilket kan tolkas som att det förebyggande arbetet inte har vägt så tungt. Det tycks också ha funnits motstridiga förväntningar mellan länsamordnarna och deltagarnas chefer och arbetskamrater. Deltagarna i arbetsgrupperna hade även en tendens att överlåta hela arbetet till den lokala samordnaren. Ytterligare förklaring är uppdragets omfattning. Under projektets första år var det dessutom stundtals svårt att engagera kommunernas politiker vars uppgift var att skapa förutsättningar för implementeringen.

Utbildning av politikerna i referensgruppen

Ganska tidigt i processen insåg länsamordnarna vikten av att politiker behövde få kunskaper och förståelse för det alkohol- och drogförebyggande arbetet, eftersom man misstänkte att det fanns en

kunskapsklyfta mellan dem och samordnarna med vidhängande arbetsgrupper. Klyftan synliggjordes bland annat genom att politikerna inte skapade nödvändiga strukturella förutsättningar för ett förebyggande arbete, som bland annat visade sig i bristande mandat att delta på exempelvis nätverksträffar.

Även samordnarna och arbetsgrupperna kände en frustration och flera deltagare betonade betydelsen av ”att få med politiker och tjänstemän på båten”(Vä) och ”vi måste få gehör uppifrån för det preventiva arbetet”(Ca). En av deltagarna uttryckte sig ganska drastiskt och menade ”idag kan jag känna mig som David som kämpar mot Goliat” och efterlyste ”en tydlighet på alla nivåer”(Ca) när det gäller det förebyggande arbetet. Andra deltagare har menat att ”chefer är svåra att engagera”(No). Utsagorna speglar hur svårt implementeringsarbetet var för verkställarna när signifikanta beslutsfattare inte var involverade i arbetet. De visar också hur beroende arbetsgrupperna och de lokala samordnarna var av politiker och chefer.

Eftersom politikerna har ansetts vara de stora möjliggörarna för utvecklingen och säkerställandet av ett hållbart alkohol- och drogförebyggande arbete beslöt länsamordnarna tillsammans med länsamverkansgruppen att bilda en referensgrupp bestående av politiker. Genom information och utbildning skulle dessa medvetandegöras om det arbete som påbörjats. Politikernas låga engagemang tolkades inte som bristande intresse utan antogs bero på att de inte var tillräckligt insatta i det förebyggande arbetet och vad som förväntades av dem som politiker.

Utbildningens innehåll

Precis som för nätverken har utbildningen och informationen som riktats till politikerna i referensgruppen planerats av länsamordnarna i samråd med länsamverkansgruppen. Träffar med politikerna har genomförts en gång på våren och en gång på hösten. Vanligen har dessa varit ganska välbesökta där fler än hälften av kommunerna varit representerade samt två till tre politiker från Landstinget. Emellertid var det ett manfall på mötet hösten 2005 då knappt en handfull deltog, som ansågs bero på att det vid denna tid rådde en osäkerhet kring Värmlands ansvars fortlevnad.

På träffarna har länsamordnarna dels informerat om vad som hänt på det förebyggande området i länet, dels bjudit in företrädare både från nationell och regional nivå. Under årens lopp har politikerna fått kunskap om den svenska alkohol- och narkotikapolitiken, hur alkohol- och drogkonsumtionen ter sig i Sverige och i Värmland och dess kommuner,

utvecklingen av länsdokumentet kring alkohol och droger samt information om olika metoder och program för ett förebyggande arbete.

Eftersom det förebyggande arbetet handlar om spridningen av den svenska alkohol- och narkotikapolitiken och ytterst att förändra människors beteende och attityder i relation till framförallt alkohol, men också narkotika, har företrädare för Alkoholkommittén, Mobilisering mot narkotika och Folkhälsoinstitutet presenterat handlingsplanerna och marknadsfört det budskap som utvecklats på nationell nivå. Det har handlat om vikten av att kartlägga alkohol- och narkotikakonsumtionen, risk- och skyddsfaktorer, konstruktionen av en policy på området, vikten av att använda evidensbaserade metoder, att samarbeta över förvaltningsgränserna, att mobilisera många aktörer, att medvetandegöra de breda folklagen genom att bilda opinion och, inte minst viktigt, att ha någon som samordnar uppdraget.

I syfte att skapa ett incitament och legitimera behovet av ett förebyggande arbete i Värmland och i politikernas egna kommuner, har de fått information om värmlänningarnas alkohol- och narkotikavanor både genom studien "Liv och Hälsa"⁵⁷ och studien "Ung i Värmland"⁵⁸. Företrädare för STAD-projektet⁵⁹ och Folkhälsoinstitutet har informerat om preventionsmetoder dels om "ansvarsfull alkoholserving" – en tillgänglighetsbegränsande metod för restaurangbranschen, dels olika preventionsprogram vars syfte är att utveckla skolans sociala arbete riktat till både elever och föräldrar. Under 2005 erbjöd Folkhälsoinstitutet tre kommuner i Värmland att bekosta en utbildning av "utbildare" i några preventionsprogram. Utöver detta har politikerna informerats om Skellefteåmodellen, en metod där polisen och socialförvaltning samarbetar kring alkohol och trafik samt Motiverande samtalsteknik – en metod för framförallt sjukvården att identifiera patienter som befinner sig i riskzonen för ett missbruk av alkohol och droger. Även om politikernas uppgift inte är att vara operativa har det ansetts vara viktigt att de har kännedom om olika preventionsprogram och dess effekter.

Från den nationella nivån har budskapet varit detsamma från samtliga aktörer. Syftet har varit att övertyga politikerna om både vinsterna i att driva ett förebyggande arbete och att detta ska bygga på forskning och beprövad erfarenhet. Särskilt har politikerrollen betonats och deras ansvar

⁵⁷ Är en livsstilsundersökning som genomförs vart fjärde år av Landstinget.

⁵⁸ En studie i ungdomars sociala och hälsomässiga förhållande som genomförs vart tredje år bland samtliga niondeklassare i Värmland.

⁵⁹ Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem, startade 1995 och är sedan 2005 en sektion inom beroendecentrum i Stockholm.

att organisera och skapa goda förutsättningar för implementeringen av ett preventionsarbete i den egna kommunen

Som tidigare nämnts rådde en osäkerhet kring projektets överlevnad hösten 2005. Det blev en fortsättning och till referensgruppsmötet våren 2006 mobiliserades många krafter för att med hjälp av information skapa en nytändning bland politikerna. Flera företrädare från den nationella nivån deltog och representanten för Alkoholkommittén berättade om allt som gjorts när det gäller det förebyggande arbetet och att detta började ge resultat. Man kunde se en tendens till en minskad alkoholkonsumtion. Vidare erbjöds kommunpolitikerna, med ett visst finansiellt stöd, delta i en ny satsning, ”små kommuners arbete mot alkohol och droger”, allmänt kallad ”småkommunersatsningen”. Erbjudandet innebar, kan man säga, en uppstramning av det förebyggande arbete i så måtto att satsningen enbart omfattade tillgänglighetsbegränsning av alkohol och narkotika samt satsningar på ett systematiskt föräldrastöd. Alkoholkommittén informerade också om den utbildning i opinionsbildning, som de utan kostnad erbjudit de lokala samordnarna.

Förutom all information och utbildning i vad ett förebyggande arbete omfattar och vad som erbjudits från nationell nivå, har länsstyrelsen informerat om det finansiella stöd som kommunerna har kunnat ansöka genom dem, för att utveckla ett preventionsarbete. Stödet har gällt både det primära, sekundära och tertiära området.

Precis som för nätverksträffarna kan jag konstatera att träffarna med referensgruppen har varit späckade med information och kunskap. Ibland har informationen varit ömsesidig där länsamordnarna rådgjort med politikerna i olika frågor, men också tagit upp problem som lyfts i arbetsgrupperna, till exempel mandat att få delta på konferenser och utbildningar. Politikerna har å sin sida har informerat om den egna kommunen, dess möjligheter och problem i det förebyggande arbetet. Även om detta har skett, har det vanligen inte funnits något stort utrymme för en dialog kring det förebyggande arbetet. Tid har saknats där politiker kunnat samtala med varandra och med företrädare, både på den nationella och regionala nivån, om hur de ser på alkohol- och narkotikapolitiken, behovet av ett förebyggande arbete i den egna kommunen, problem och möjligheter eller rollen som politiker.

Har utbildningen bidragit till politikernas förståelse av uppdraget?

I stort sett har politikerna i referensgruppen fått samma information och kunskap som arbetsgrupperna och de lokala samordnarna med den skillnaden att innehållet har anpassats till målgruppen. De är inte verkställare utan politiker som har det övergripande ansvaret i kommunen som genom sin beslutsfattande roll ska skapa strukturella förutsättningar att utveckla ett förebyggande arbete. Men förutsättningarna för detta är att de förstår uppdraget och sin roll som politiker.

Problemet bland politikerna i referensgruppen tycks emellertid inte förklaras av en bristande förståelse av uppdraget utan har snarare handlat om *pengar och intressemotsättningar* i berörda kommuners politiska ledning. Flera av de politiska representanterna har framhållit att deras kommun har varit beroende av det bidrag som Länsstyrelsen har haft att fördela till ett förebyggande arbete. Detta förhållande har villkorat implementeringen under hela projekttiden för flertalet av kommunerna. I en kommun "har socialnämnden ständigt underskott och därför går det bara att göra det som är mest akut". I en annan kommun "har man gått igenom ett stålbad, folk har fått sluta, därför kan man inte anställa en samordnare". Andra förklaringar är "eftersom kommunen kom igång sent med det förebyggande arbetet har det ekonomiska bidraget varit en förutsättning för implementeringen". Ytterligare en synpunkt är "vi får inte lämna våra samordnare nu, utan det regionala stödet". Oron har inte enbart gällt behovet av pengar utan också att det regionala stödet, i form av länssamordnare. Således kan jag konstatera att kommunerna har varit *beroende av Socialdepartementets ekonomiska stöd* för implementeringsarbetet inte bara stödet till kommunerna utan även till anställningen av regionala samordnare.

Ovanstående utsagor rör dock inte enbart ekonomi utan antyder också att det förebyggande området har betraktats som *en social fråga*. Detta förhållande kan belysas ytterligare av följande påpekande "det vore väldigt synd om stödet upphör eller att projektet försvinner, nu när man fått upp ögonen för de mjuka frågorna". Ytterligare en aspekt som kan stärka uppfattningen är att den största andelen deltagare i referensgruppen består av politiker som representerar socialnämnden i sina respektive kommuner. Uppenbarligen kan det förebyggande arbetet ha betraktats som en "mjuk fråga", vilket till synes tycks ha varit svårt att få gehör för. Härvidlag har möjligen utbildningen kommit till korta, eftersom man i projektet har varit mån om att det förebyggande arbetet ska ses som *allas ansvar* och inte enbart som ett ansvar för verksamheter som kan betraktas som mjuka, det vill säga skola, kultur och fritid samt socialtjänst.

Utbildning på lokal nivå

Den utbildning och information som lokala samordnare och arbetsgrupperna fick genom projektet medförde att de låg steget före i kunskap jämfört med andra aktörer i sina respektive kommuner. Det uppstod en *kunskapsklyfta* mellan dem och de som skulle involveras i det förebyggande arbetet. Det gällde berörda tjänstemän, men också politiker, i synnerhet de som inte ingick i den politiska referensgruppen. De flesta av de lokala samordnarna har inte haft någon egen budget och har därför tvingats be om pengar från både den egna förvaltningen och andra förvaltningar för att få dem att dela på kostnaderna för eventuella utbildningar. Andra tillvägagångssätt för att begränsa kostnaderna har varit att genomföra utbildningar i samarbete med andra kommuner.

För att möjliggöra spridningen av kunskaper om förebyggande arbete bidrog länsamordnarna under 2004 med ett visst ekonomiskt stöd till de lokala samordnarna att utifrån *lokala behov* genomföra utbildningsinsatser. De utbildningar som genomfördes skilde sig åt mellan kommunerna både till innehåll och form och man riktade in sig på lite olika målgrupper.

I norra Värmland samarbetade två kommuner och genomförde gemensamt två utbildningsdagar. Den ena riktade sig till de båda kommunernas politiker, där bland annat en av föreläsarna var en av länsamordnarna. Den andra dagen handlade om preventionsarbete på verkställarnivå och vände sig till i huvudsak till skolans personal, men även socialtjänstemän deltog. Ytterligare en kommun i norra Värmland engagerade en föreläsare som talade om risk- och skyddsfaktorer. I huvudsak var det skolans personal som var intresserade. I en kommun fanns ett stort intresse för den så kallade "Strömstadsmodellen", varför man bjöd in representanter från Strömstad som berättade om hur de arbetade förebyggande. Utbildningsdagen innehöll också ett erfarenhetsutbyte mellan kommunerna där politiker diskuterade med politiker, skolfolk med skolfolk.

Ovanstående är ett axplock ur de utbildningsinsatser som genomfördes med stöd av Värmlands ansvar. De flesta insatserna, om inte alla, har fokuserat ett förebyggande arbete riktat till barn och ungdom. I Värmlands ansvars senare skede har några av samordnarna riktat sig till arbetslivet. Det har gällt anställda både i kommunen och i det privata näringslivet.

På grund av att de flesta samordnarna inte har haft någon egen budget har de ofta själva genomfört utbildningsaktiviteter, i synnerhet när det gäller

anställda i den egna kommunen. Ibland har de arbetat kommunöverskridande och utnyttjat varandra som föreläsare, exempelvis i värdegrundsarbete.

Emellertid har utbildning som genomförts av de lokala samordnarna och arbetsgrupperna inte skett lika systematiskt som på den regionala nivån. Även innehållet har varit annorlunda jämfört med den utbildning som länsamordnarna och de lokala samordnarna har fått. Däremot har de lokala samordnarna engagerat föreläsare från de nätverk som de fått tillgång till genom Värmlands ansvar, antingen genom länsamordnarna eller genom de kontakter som de själva skapat under projektiden.

Sammanfattande diskussion och analys

I spridningen av den svenska alkohol- och narkotikapolitiken har utbildning varit en av de bärande strategierna på både nationell och regional nivå. Utgångspunkten för den nationella nivån har varit handlingsplanerna för den svenska alkohol- och narkotikapolitiken.

I det politiska livet betraktas upprättandet av handlingsplaner som ett led i en indirekt styrning och ska marknadsföras för att övertyga dem som ska verkställa politiken. Ur den aspekten anses planer vara otillräckliga och bör därför kompletteras med ett koncept för genomförandet av politiken. Konceptet ska konstrueras så att det såväl sammanfattar politiken som att det kan användas i många olika sammanhang. För att ytterligare öka attraktionskraften anses det vara en fördel om det dessutom går att peka på att specifika insatser ger önskvärda effekter.⁶⁰

Alkoholkommittén, Mobilisering mot narkotika och Folkhälsoinstitutet, med flera, har utifrån handlingsplanerna utvecklat ett *förebyggarkoncept*, som har spridits i Värmland och övriga landet. När representanter för dessa kommittéer och institut har deltagit på nätverksträffar för de olika målgrupperna och i andra sammanhang, har alla använt samma begreppsapparat och fört fram samma budskap. Det har handlat om vikten av kartläggning, upprättandet av en policy, mobilisering av många aktörer, frisk- och riskfaktorer, vikten av att använda evidensbaserade metoder. Detta konceptuella budskap har länsamordnarna utbildats i och i sin tur vidarebefordrat till olika målgrupper – framförallt till arbetsgrupperna och de lokala samordnarna som ska tillämpa kunskapen samt till politikerna som ytterst är ansvariga för implementeringen av det förebyggande arbetet.

⁶⁰ Anders Sannerstedt (2001)

De problem som har lyfts är att arbetsgruppernas deltagare inte alltid varit närvarande vid utbildningstillfällena. Orsakerna har varit dels arbetsgruppernas instabilitet, dels bristande mandat, som i sin tur förklaras av att vardagsarbetet prioriterats. Här tycks det ha funnits motstridiga förväntningar mellan länsamordnare och deltagarnas chefer och arbetskamrater. Detta strider mot ett av villkoren för kommunernas deltagande i Värmlands ansvar som var att arbetsgrupperna skulle få fullmakt att ta del av den utbildning som bjöds inom ramen för projektet. Ytterligare ett problem har varit uppdragets omfattning. Dessa omständigheter förefaller ha försvårat implementeringen av det alkohol- och drogöbyggande arbetet.

En förutsättning för implementeringen är att beslutsfattare och tillämpare *förstår*, har *förmåga* och *vilja* att genomföra ett specifikt uppdrag.⁶¹ Det innebär att det ställs krav på både politikerna, arbetsgrupperna och de lokala samordnarnas vilja att dels ta del av utbildningen, dels omsätta kunskapen i praktisk handling. För att omsätta kunskapen krävs både en förståelse av uppdraget och utveckling av en handlingskompetens. Här tycks utbildningsinsatserna i de skilda nätverkskonstellationerna ha kommit till korta.

Utbildningsstrategins problem och möjligheter

Trots att utbildningen genomförts i nätverk har man inte använt sig av vad som är kännetecknande för nätverk när det gäller innehåll och form. Typiskt för en sådan strategi är bland annat att utbildningen är flexibel, efterfrågestyrd och utgår ifrån deltagarnas upplevda problem.⁶² Istället har utbildningens uppläggning mer karaktäriserats av en *planeringsstrategi*, en planerad utbildning, som är ett traditionellt tillvägagångssätt i projektarbete. Vanligen betraktas planeringsstrategin som ett *byråkratiskt* och *rationalistiskt* sätt att bedriva ett projekt.⁶³ Vidare anses strategin ha en *expertorienterad ansats*. Det innebär att experter är bäst skickade att planera utbildning, eftersom de anses vara mer insatta i vilka kunskaper som behövs för att få till stånd en utveckling och förändring. Dessutom vilar strategin på en linjär och kumulativ kunskapslogik, som i sin tur förutsätter att uppdraget är tydligt och att människor handlar rationellt.⁶⁴

⁶¹ Anders Sannerstedt (2001)

⁶² Lennart Svensson & Casten von Otter (2001)

⁶³ Lennart Svensson & Casten von Otter (2001)

⁶⁴ Per-Erik Ellström & Glenn Hultman (2004)

I princip har planeringsstrategin varit dominerande både på den nationella och regionala nivån. Utbildningens innehåll och form har planlagts på de olika nivåerna och vanligen riktats till närmast underliggande nivå. Det är experter på den nationella nivån som utformat förebyggarkonceptet och detta bygger på en linjär logik. Först har man fått kunskap om begreppet prevention och skilda yrkeskategoriers olika roller, sedan om kartläggning som grund för upprättandet av en policy och därefter om åtgärder, metoder som är evidensbaserade. Det ena steget ska tas innan nästa steg påbörjades för att kunna få en förståelse för det förebyggande arbetet i hela dess omfattning. Det bör dock påpekas att utbildningen som riktats till politikerna inte i samma utsträckning byggde på en linjär logik. För politikerna handlade det inte om att verkställa utan att bli medveten om politikerrollen i det förebyggande arbetet och vad som förväntades av dem. Därför var det viktigt att de fick kunskap om vilka komponenter som ingår ett strukturerat förebyggande arbete

Bristande förståelse av uppdraget

Att de lokala samordnarna och arbetsgrupperna har upplevt uppdraget som otydligt kan bland annat förklaras av planeringsstrategin och dess inneboende problem. För att förstå uppdraget förutsätts det en närvaro av dem som ska tillämpa kunskapen, om inte vid samtliga så åtminstone vid det stora flertalet av utbildningstillfällena. Så har inte varit fallet. Detta har berott dels på att de lokala samordnarna kom in sent i bilden, dels på arbetsgruppernas instabilitet och bristande mandat från berörda chefer att delta vid utbildningstillfällena. Detta kan tolkas som att politikerna inte har skapat de strukturella förutsättningarna, det vill säga, de har inte nog tydligt förankrat villkoren för ett deltagande i Värmlands ansvar hos berörda chefer. Följaktligen tycks det ha varit chefer på olika nivåer som har haft avgörandet om mandatet i sin hand och i många fall prioriterat vardagsarbetet.

Situationen kan belysas med hjälp av teorin om *street-level-bureaucrats*, på svenska närbyråkrater, som förklarar relationen mellan politiker och tjänstemän. Till kategorin närbyråkrater räknas bland annat de som är anställda i politiskt styrda organisationer. Det gäller exempelvis sjukvården, skolan, socialtjänsten och polisen, vars tjänster vänder sig till samhällsmedborgarna. Vanligen finns de i hierarkins nedre skikt och utifrån sin profession har de ofta direktkontakt med patienter, elever, klienter, med flera. Eftersom det är professionella normer och regler som styr närbyråkraternas handlande, försvårar detta den politiska styrningen och kontrollen av arbetet – en omständighet som ger närbyråkraterna en stor handlingsfrihet i yrkesutövningen. Ju svagare den politiska styrningen är, desto större handlingsutrymme får närbyråkraterna. Det kan få

konsekvensen att det egentligen är närbyråkraterna som bestämmer den offentliga politikens innehåll. Det gäller naturligtvis inte hela det politiska fältet utan de frågor som rymms inom de skilda professionerna.⁶⁵

Av detta kan man dra slutsatsen att professioner inom skolan, socialtjänsten, fritidsförvaltningen och polisen har stort inflytande sitt arbete. Det betyder att professionen ger ett utrymme för personliga preferenser i valet av vilka frågor som ska prioriteras, det förebyggande arbetet eller vardagsarbetet. Är man dessutom chef har man stor makt över det egna territoriet. Det tycks vara så att mandatfrågan har varit avhängigt chefers och kollegors intresse för det förebyggande området. De fall där vardagsarbetet har prioriterats och chefer inte har gett deltagare i arbetsgrupperna en fullmakt att delta på nätverksträffar kan ha flera förklaringar. Det kan bero på *tidsbrist*. Anställda i dagens offentliga sektor är ofta överhopade med arbete, vilket flera av informanterna har vittnat om. Ytterligare en aspekt kan vara att det förebyggande arbetet har upplevts vara *påkallat uppifrån* – från nationell nivå – och *inte efterfrågestyrt* av de berörda verksamheterna. I kombination med bristen på tid kan de uteblivna mandaten ha varit ett tecken på *motstånd* bland berörda chefer och kollegor. Det har *inte* funnits *någon vilja* hos dem att införa ett förebyggande arbete.

Ovanstående resonemang kan vara en förklaring till att det funnits en diskrepans mellan projektledningens för Värmlands ansvar och driftorganisationens krav och förväntningar. Länsamordnarna väntade sig att arbetsgruppen i dess helhet skulle delta på nätverksträffarna och cheferna förväntade sig att representanterna skulle ge företräde åt de ordinarie arbetsuppgifterna. Detta förhållandet anses vara ett dilemma i ett projektarbete.

Politikerna å sin sida kan ha nöjt sig med att fatta ett beslut och litat på att berörda chefer har följt villkoren för att delta i Värmlands ansvar. Det är dock inte säkert att politikerna har varit klara över projektets förväntningar: att de skulle dels skapa strukturella förutsättningar för implementeringen av ett hållbart förebyggande arbete, dels inta en tydlig roll i styrningen och uppföljningen av arbetet.

Ytterligare en förklaring till att det förebyggande arbetet inte har prioriterats kan vara bristande kunskaper och att man därmed inte har sett några vinster i att arbeta förebyggande. I projektarbete är det inte ovanligt att det finns en så kallad *motivationsklyfta* mellan dem som driver ett

⁶⁵ Lipsky Michael (1980)

utvecklingsarbete och de som är berörda. Klyftan förklaras av att förändringsagenten vanligen ligger steget före när det gäller kunskap och förståelse för behovet av utveckling. Förståelsen projiceras på andra i den meningen att man tror att dessa är lika insatta och intresserade. Det betyder att förändringsagenten måste bli medveten om att andra också behöver samma möjligheter för att förstå motiven bakom ett utvecklingsbehov.⁶⁶

Precis som för samordnarna och arbetsgrupperna är förutsättningen även för andra berörda aktörer att de förstår uppdraget och vad man har att vinna på att utveckla ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Ett försök att eliminera motivationsklyftan och skapa en förståelse för uppdraget har varit att tillsätta en referensgrupp av politiker som har fått utbildning och information. Den kategori som däremot inte har omfattats av utbildningsinsatserna är chefer av olika rang i kommunernas organisationer. Några chefer har visserligen varit representerade i arbetsgrupperna, men på det hela taget har dessa varit få.

För att eliminera motivationsklyftan har de lokala samordnarna med stöd av länsamordnarna genomfört utbildningsaktiviteter på lokal nivå där vissa har utbildat både politiker och chefstjänstemän. Dessutom har de lokala samordnarna försökt informera cheferna i sin kommun. Insatserna förefaller emellertid ha varit otillräckliga med tanke på bristerna i deltagarnas mandat.

Motivationsklyftan kan även kasta ljus över varför länsamordnarna, i synnerhet de första åren, kände en frustration över att utvecklingen av ett förebyggande arbete i kommunerna gick så långsamt. Länsamordnarna har under större delen av projekttiden legat steget före de lokala samordnarna genom den information och utbildning de har fått från aktörer på den nationella nivån.

Bristande handlingskompetens

Det finns naturligtvis fördelar med planeringsstrategin. Den är till exempel ett effektivt sätt förmedla information och kunskap till många. Men för att strategin ska leda till förståelse och handling krävs det att berörda får tillräckligt med information och kan tillämpa kunskaperna.⁶⁷ Som redan framgått har utbildningen inte självklart lett till en förståelse av uppdraget och den har även brustit när det gäller utvecklingen av en handlingskompetens.

⁶⁶ Bo Ahrenfelt (1995)

⁶⁷ Lennart Svensson & Casten von Otter (2001)

Att strategin inte självklart leder till handlingskompetens beror på att planeringsstrategin skiljer på teori och praktik, det vill säga kunskap och tillämpning är separerade. Strategin ger därmed inga garantier för utvecklingen av en förmåga att omsätta kunskap i praktisk handling.⁶⁸ Sålunda är det upp till den enskilde deltagaren att själv göra kopplingen mellan utbildning och tillämpning av kunskaperna exempelvis i förebyggande arbete.

Utbildningen i förebyggarkonceptet har i huvudsak handlat om *vad* som ska göras och mindre om *hur* detta ska genomföras. *Vad* handlar om att skapa en struktur för det förebyggande arbetet och *hur* handlar om genomförandet, om själva processen. I Värmlands ansvar har deltagarna fått kunskap om vikten av kartläggning, konstruktionen av en policy, betydelsen av att mobilisera många aktörer och samarbeta över förvaltningsgränser, och så vidare. Kartläggningen och upprättandet av en policy tycks ha varit mindre problematiskt, men hur kraftsamlas många aktörer och hur får man till stånd ett gränsöverskridande samarbete? Hur skapar man ett intresse bland politiker, chefer, skilda yrkeskategorier och professioner att utveckla ett förebyggande arbete? Här har planeringsstrategin inte lyckats fullt ut. Utbildningen har inte motsvarat de lokala samordnarnas och arbetsgruppernas behov av kunskaper i hur man bedriver ett utvecklings- och förändringsarbete. Hur man implementerar och startar processer är kunskaper som flera lokala samordnare och deltagare i arbetsgrupperna har efterlyst.

Deltagare som känt en frustration över utbildningens svagheter har själva framfört alternativa idéer och efterfrågat en form av action-learning, det vill säga att alla skulle göra samma saker samtidigt, först kartlägga, sedan upprätta en policy. Ett annat förslag var att nätverksträffarna skulle ta avstamp i lokala behov där deltagarna tog med sig problem från det egna arbetet som skulle diskuteras.

Action-learning är en modell inom aktiveringsstrategin och har utvecklats som ett alternativ till planeringsstrategin. Modellen baseras på insikten om svårigheten att med hjälp av experter tvinga fram en utveckling⁶⁹ och är en form av learning-by doing, som ofta används i ledarutveckling.⁷⁰ Det är en teknik som aktiverar deltagare och står för ett reflekterande och utvecklingsinriktat förhållningssätt samt fokuserar ett brett deltagande av dem som är berörda. De som deltar i utbildningen får själva ta ansvar för

⁶⁸ Bengt Molander (1997)

⁶⁹ Lennart Svensson & Casten von Otter (2001)

⁷⁰ Reginald W. Revans (1981)

sitt lärande och aktivt reflektera över det material som presenteras med koppling till den egna praktiken. Utöver action-learning räknas även studiecirkel samt sök- och dialogkonferenser till aktiveringsmodellen.⁷¹

Huruvida aktiveringsstrategin skulle ha varit mer framgångsrik i utvecklingen av en både förståelse för uppdraget och en handlingskompetens i att genomföra ett alkohol- och drogförebyggande arbete är oklart, eftersom också denna strategi är behäftad med problem.

Dilemmat visar sig i stora och omfattande projekt där det inte är möjligt att involvera alla som berörs av ett förändringsarbete. Under sådana omständigheter måste alla berörda istället representeras av ett färre antal personer och då uppkommer problemen – precis som i planeringsstrategin – i implementeringsfasen.⁷²

Värmlands ansvar har varit ett stort projekt där många aktörer har ingått, varför även aktiveringsstrategin skulle ha blivit problematisk. Däremot är det tänkbart att planeringsstrategin skulle kunna ha omfattat ett inslag i aktiveringsmodellens olika metoder, exempelvis kunskaper om hur dialogen kan användas som utvecklingsverktyg. Det är möjligt att de lokala samordnarna skulle kunna ha haft nytta av detta i ett senare skede av processen. Med dialogkonferens eller studiecirkel som utvecklingsmetod skulle det ha haft mindre betydelse att kommunerna befann sig på olika stadier i processen. Kommunerna hade då utifrån lokala behov och förutsättningar själva kunnat bestämma om vilka aktiviteter i ett alkohol- och drogförebyggande arbete man ville börja med, om man ville starta på en operativ eller strategisk nivå. Emellertid finns det åtminstone två invändningar. Den ena är att detta skulle ha skett inom ramen för planeringsstrategin, som inte är någon garanti för att samordnarna och deras arbetsgrupper utvecklat en handlingskompetens i att starta processer genom dialogkonferenser. Den andra är att en dialogkonferens dels förutsätter alla berördas medverkan, dels att politiker och chefer stöder arbetet eftersom de befinner sig i en maktposition och därmed har mandat att skapa arenor för dialog. Det är ju, bland annat, dessa kategoriers låga intresse som har varit ett bekymmer.

Avslutningsvis kan konstateras att fördelarna med planeringsstrategin, att kunna informera och utbilda många samtidigt, har inte vägt upp problemen med att utveckla en förståelse och en handlingskompetens hos dem som ska implementera det alkohol- och drogförebyggande arbetet.

⁷¹ Lennart Svensson & Casten von Otter (2001)

⁷² Lennart Svensson & Casten von Otter (2001)

Det beror dels på uppdragets omfattning, dels på planeringsstrategins kumulativa kunskapslogik i kombination med bristande närvaron vid utbildningstillfällena. Det gäller framförallt de lokala samordnarna och arbetsgruppens deltagare. Samtliga lokala samordnare var inte på plats när utbildningen startade och deltagare i arbetsgrupperna fick inte alltid möjlighet att delta på nätverksträffarna. Detta kan i sin tur möjligen förklaras av att politikerna inte nog tydligt förankrat sin vilja och villkoren för ett deltagande i Värmlands ansvar, vilket gett chefer i berörda verksamheter ett utrymme att avgöra frågan. Eventuellt hade det sett annorlunda ut om både förvaltnings- och mellanchefer involverats tidigt i processen, eftersom dessa kategorier stundtals har varit ett hinder för arbetsgruppens deltagare att närvara på utbildningsdagarna.

7 Professionsstrategin

I implementeringen av den svenska alkohol- och narkotikapolitiken har man både från nationell och regional nivå drivit tesen om tillsättandet av en särskild samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete som en framgångsfaktor. Under projekttiden har 14 av de 16 Värmlandskommunerna tillsatt en lokal samordnare. En samordnare har haft ansvar för två kommuner och en kommun har haft två samordnare och i projektets slutfas fanns det totalt 14 samordnare i projektets slutfas.

Yrkeskategorin samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete är ny. Vilka är samordnarna, vad är deras uppdrag, vad de har gjort, vilka hinder och möjligheter har de stött på i införandet av ett hållbart, systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete. Även om samordnarfunktionen berörs på samtliga nivåer har jag i huvudsak fokuserat följande kapitel på de lokala samordnarna, eftersom det primärt är i kommunernas verksamheter som ett förebyggande arbete ska utvecklas.

Samordnarfunktionen

Under projekttiden har samordnare i ett alkohol- och drogförebyggande arbete funnits på nationell, regional och lokal nivå. På den nationella nivån har samordnaren på Alkoholkommittén varit utvecklingschef och på Mobilisering mot narkotika har titulaturen varit nationell samordnare. På den regionala nivån är benämningen länssamordnare och i kommunerna kallas de för lokala samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete.

Nationella samordnare

Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika har varit organiserade under Socialdepartementet, som också har varit kommittéernas uppdragsgivare. Alkoholkommitténs utvecklingschef har mångårig erfarenhet av att arbeta med alkohol och droger och samordnaren för Mobilisering mot narkotika har lång erfarenhet som kommunpolitiker.

Under projekttiden har de nationella samordnarna anordnat utbildningar, konferenser som riktats till både länssamordnare och lokala samordnare. Som tidigare nämnts har den nationella nivån skapat nätverk med landets samtliga länssamordnare och de har träffats cirka sex dagar per år under projekttiden. I huvudsak har kontakten med den nationella nivån skötts av länssamordnarna. Både Alkoholkommittén och Mobilisering mot

narkotika har även genomfört två kommunbesök per år i Värmland. Vid Värmlands ansvars avslut genomförde de dessutom en länsuppföljning under två dagar, där Värmland fick visa upp goda exempel på vad som görs inom hela det preventiva fältet.

Regionala samordnare

På regional nivå är det – som tidigare nämnts – två länsamordnare som organiserat och drivit det länsövergripande alkohol- och drogförebyggande arbetet. Deras uppdragsgivare och stöd i implementeringen har varit länsamverkansgruppen som representerar de fyra huvudmännen Länsstyrelsen, Landstinget, Region Värmland och Polisen. Länsamordnarnas placering har varit i Landstingets lokaler i Karlstad där en av dem har sin anställning. Den andra länsamordnaren är anställd på Polismyndigheten. För att kunna genomföra uppdraget har båda varit tjänstlediga 75 procent av en heltid. Deras bakgrund skiljer sig åt. Den ena är utbildad fritidspedagog med lång erfarenhet av folkhälsoarbete och att leda projekt. Den andra är utbildad polis och har lång erfarenhet av yrket. Utöver detta har den senare även erfarenhet av dels politikerrollen, dels implementering av ett alkohol- och drogförebyggande arbete i pilotprojektet som föregick Värmlands ansvar.

Styrdokumentet för arbetet har varit projektplanen för Värmlands ansvar som upprättats av Länsamverkansgruppen. Den säger bland annat att en mängd olika aktörer skulle engageras i det förebyggande arbetet. Det har gällt verksamheter som skola, fritidsgårdar, polis, sjukvård/ungdomsmottagningar, föreningar och frivilligorganisationer, restauranger och krogar, livsmedelsbutiker, arbetsplatser och föräldrar samt andra som kan vara av betydelse ur ett lokalt perspektiv. Länsamordnarnas uppgift har varit att få dessa verksamheter intresserade av att utveckla ett preventionsarbete.

I projektets tidiga skede förespråkade länsamordnarna tillsättningen av lokala samordnare i kommunerna, vilket ansågs vara en framgångsfaktor i implementeringen av ett förebyggande arbete. Dock var det inte nödvändigt att kommunerna anställde en särskild person för uppgiften, utan det räckte med att utse en kontaktperson som åtog sig samordningsansvaret inom ramen för sitt ordinarie arbetet.

Socialdepartementet å sin sida skapade emellertid ett incitament för att anställa lokala samordnare. Det skedde genom att kommunerna via Länsstyrelsen erbjöds ett finansiellt stöd på 50 procent av lönekostnaden.

Flera av Värmlandskommunerna antog erbjudandet och tillsatte en lokal samordnare med ansvar att införa ett förebyggande arbete.

Under projekttiden har länsamordnarna varit ett stöd för de lokala samordnarna. De har byggt nätverk, organiserat utbildningar, handlett och entusiastmerat samordnarna samt bidragit med sin kompetens i det förebyggande arbetet.

Lokala samordnare

Under det första året rekryterades elva lokala samordnare fördelat på elva kommuner. Två kommuner kom överens om att ha en gemensam samordnare och en kommun anställde två samordnare. Eftersom yrkeskategorin var ny så fanns det ingen yrkesgrupp med en för området specifik utbildning. Följaktligen har de samordnare som anställts haft och har varierande utbildning och erfarenhet.

Rekryteringsarbetet i projektets tidiga skede var en långdragen process. Där de första samordnarna anställdes hösten 2002 och den sista under projektets slutfas. En av orsakerna till den utdragna rekryteringsprocessen var länsstyrelsens fasta ansökningstider för det finansiella stödet till anställningen av samordnare. Eftersom detta sågs som ett hinder lyckades länsamordnarna tillsammans med ansvarig tjänsteman på länsstyrelsen lösa problemet i så måtto att de fasta tiderna upphävdes och ersattes med en löpande ansökningstid. Dock har pengar endast kunnat sökas för ett år i taget på grund av Socialdepartementets periodisering av de finansiella bidragen. Samtidigt som den nationella nivån försökt att underlätta för kommunerna att utveckla ett förebyggande arbete har departementets byråkrati sålunda också varit ett hinder i arbetet.

Under projekttiden (2002–2006) har samordnare både börjat, slutat och ersatts av nya. Nio har slutat varav fem antingen gått tillbaka till sitt ordinarie arbete eller till ny tjänst. En av dessa har efter en viss tids uppehåll återgått som lokal samordnare i sin kommun och ytterligare en är fortfarande samordnare, men i en annan kommun. Under 2006 tog två föräldraledigt och ersattes av vikarie. I slutet på 2006 hade 14 av 16 kommuner i Värmland anställt en lokal samordnare varav fyra har varit sin kommun trogen. Två kommuner hade utsedda kontaktpersoner.

I ett tidigt skede handplockades flertalet samordnare bland befintlig personal medan fem kommuner annonserade internt eller externt. I ett senare skede när lokala samordnare slutade eller gick på föräldraledighet och skulle ersättas, antingen som ordinarie eller vikarie, utannonserades

tjänsterna externt i nästan samtliga fall. Det kan vara intressant att jämföra hur arbetsuppgifterna och kvalifikationskraven framställdes vid de olika tidpunkterna, eftersom detta kan indikera för hur man såg på både det förebyggande arbetet samt kravet på kunskap och erfarenhet. Tre av dessa platsannonser rör samma kommuner vid båda annonseringstillfällena.

Vad ska de lokala samordnarna göra och vilka kvalifikationer krävs?

Eftersom det handlar om implementering med hjälp av en yrkeskategori kan det vara värt att notera vad kommunerna har för *titel* på de tjänster som utannonserats. I projektets tidiga skede efterfrågade fyra av fem kommuner en projektledare varav två var kombinerat med ett processledarskap. En av kommunerna sökte en samordnare.

Vid det andra tillfället sökte två kommuner samordnare, en kommun ville ha en folkhälsosamordnare, en kommun hade tydliggjort uppdraget och sökte en alkohol- och drogförebyggande samordnare. I en kommun var två tjänster ledigförklarade, en förebyggare och en processledare. Där har det sålunda skett en förändring. Från att ha sökt projekt- och processledare sökte man vid det senare tillfället en samordnare i folkhälsoarbete eller alkohol- och drogförebyggande arbete, vilket är en vedertagen beteckning på både nationell och regional nivå.

När det gällde vilken *målgrupp* som det förebyggande arbetet skulle vända sig till, fokuserade tre av kommunerna vid det första tillfället barn och ungdom. Vid det andra tillfället gjorde enbart två kommuner detta. Övriga hade en bredare inriktning och vände sig även till vuxna och föreningslivet. I en kommun omfattade arbetet även livsmedelshandlare och restauranger. Vid första tillfället var det ingen som nämnde föreningslivet, vuxna eller näringsidkare. Här har det således skett en viss förändring, man har breddat uppdraget och vänt sig till fler målgrupper.

Arbetsuppgifterna som nämndes i de första platsannonserna skiljer sig till viss del sinsemellan. I några fall var arbetsuppgifterna mer strategiska och i andra mer operativa. I två fall handlade det om att ansvara för och leda ett förändrings- och utvecklingsarbete för att nå uppsatta mål. I en annan kommun rörde det sig om ett strategiskt övergripande arbete och i ytterligare en om övergripande strukturellt arbete. Gemensamt för fyra kommuner är att det förebyggande arbetet handlade om samordning. Det rörde samordning av ett långsiktigt strukturerat preventionsarbete eller att samordna upprättandet av ett alkohol- och drogpolitiskt handlingsprogram eller projektets ledningsgrupp eller arbetsgrupper. I en annons handlade det förebyggande arbetet om att vara "trädgårdsmästare" och skapa

växtkraft. I andra fall har kommunerna sökt en inspiratör eller drivkraft som ska initiera nya aktiviteter såsom informations- och opinionsbildande insatser. De operativa arbetsuppgifterna som nämns är bland annat att göra drogvaneundersökningar, inventera drogförebyggande resurser och stärka ungdomars eget engagemang i det drogförebyggande arbetet.

Vid det andra tillfället nämndes i fyra annonser att det handlade om att initiera och utveckla ett samarbete med olika berörda aktörer. I några fall ska samordnaren utveckla ett gemensamt förhållningssätt och påverka ungdomars attityder och beteende i relation till alkohol och droger, kartlägga eller analysera redan gjorda kartläggningar och skapa underlag för folkhälsoplan, utveckla metoder, stödjande insatser till vuxna, följa upp och utvärdera drogpolitisk handlingsplan. I ett fall nämns bara att arbetsuppgiften är att utveckla ett långsiktigt och systematiskt drogförebyggande arbete. Vid detta tillfälle är det ingen som uttalar att det handlar om att driva ett förändrings- och utvecklingsarbete. Vad som inte togs upp i tidigare platsannonser var utveckling av metoder för en prevention eller att det handlar om förhållningssätt, attityder och beteenden i relation till alkohol och droger. Att beskrivningen av arbetsuppgifterna för en samordnare skiljer sig åt mellan annonseringstillfällena kan förklaras av att det har gått några år emellan dem och under den tiden har det förebyggande arbetet utvecklats och att man i kommunerna har fått en större medvetenhet om vad det handlar om.

Emellertid finns det en skillnad i hur projektplanen för Värmlands ansvar och kommunerna beskriver uppdraget. Kommunerna har begränsat uppdraget och flertalet har fokuserat det förebyggande arbetet på barn och ungdom medan det i Värmlands ansvar har varit en betydligt bredare ansats. Vad som går att utläsa av platsannonserna är att i projektets tidiga skede tycks det ha funnits en diskrepans mellan den regionala och lokala nivån i förväntningarna på vad det alkohol- och drogförebyggande arbete skulle omfatta och vad en samordnare skulle göra.

Sju av de elva kommunerna handplockade samordnare internt, där en av samordnarna menar att kommunen motiverade tillsättningen med:

Man kände sig tvungen att tillsätta en samordnare på grund av förväntningarna från Värmlands ansvar, så när jag kom var jag efterlängtdad av politikerna (No).

Här förefaller det inte ha funnits något behov av att anställa samordnare för kommunens egen skull utan mer för att tillfredsställa den regionala nivån önskan och kanske en önskan att framstå i god dager bland de regionala aktörerna.

Samordnaren i en annan kommun förklarar tillsättningen på följande sätt:

Uppdraget var inte från början ordentligt förankrat utan nu kunde man söka pengar från länsstyrelsen. Då slängde man ihop en ansökan om finansiellt stöd som beviljades och snabbt anställde man en trevlig person som samordnare (Vä).

I fallet ovan tycks kvalifikationskravet vara att samordnaren ska vara en tilltalande person. I övriga fall där kommunerna handplockat samordnarna internt är det inte känt hur dessa har kvalificerat sig för uppdraget annat än att de hade en tjänst och var kända i den kommunala organisationen. I de tjänster som utannonserats fanns det däremot krav på utbildning och erfarenhet.

Kvalifikationskrav

Vid det första söktillfället ställde tre kommuner krav på akademisk utbildning, i två fall var det obestämt vilken och i ett fall krävdes lämplig akademisk utbildning. I ytterligare ett fall krävdes adekvat utbildning och i ett annat uttrycktes inga krav alls. Annonserna kan ses som en signal på att man i kommunerna inte vet vilken akademisk utbildning som är relevant för ett preventionsarbete. I ett fall var man mer tydlig och ställde krav på kunskaper i preventionsarbete.

Vid det andra tillfället ställde tre kommuner krav på akademisk utbildning, men med den skillnaden att i två fall hade man en mer tydlig inriktning. I den ena annonsen önskades folkhälsovetenskaplig högskoleutbildning, i den andra lämplig akademisk utbildning inom socialt arbete, samhälls- eller beteendevetenskap. Båda annonserna hade en brasklapp om att man kunde tänka sig annan utbildning som bedöms likvärdig.

I den första annonseringen värderades i tre fall erfarenhet av förändringsarbete och i tre fall förväntades samordnaren kunna uttrycka sig väl i tal och skrift. I två annonser ställdes krav på erfarenheter av alkohol- och drogförebyggande arbete, ett intresse för området och en tro på att det går att förändra människors drogvanor. De personliga egenskaper som framhölls var god samarbetsförmåga och personlig lämplighet.

Vid andra tillfället var anspråken varierande. I två fall skulle man ha erfarenhet av utvecklingsarbete och projektledning och i ett annat fall var erfarenhet av team- och projektarbete meriterande. Andra förväntningar var att samordnaren skulle vara väl insatt i frågor som rör alkohol och droger eller ha erfarenhet av barn- och ungdomsfrågor. De personliga egenskaper som efterfrågades var att man skulle vara utåtriktad, positiv och

flexibel, kunna jobba självständigt och ta egna initiativ, ha social kompetens, god kommunikationsförmåga och ha samarbetsförmåga.

Annonserna kan spegla att det har skett en viss utveckling av framförallt kvalifikationskraven. Vid det andra annonseringstillfället var det mer tydligt vilken utbildning som ansågs vara relevant för uppdraget. Delvis fanns det även andra förväntningar på erfarenheter; fler tryckte på erfarenhet av utvecklings- och projektarbete.

De som fick tjänsterna har varierande utbildning och erfarenhet, vilket är kännetecknande för samtliga lokala samordnare. De har varit och är en brokig skara med skiftande utbildnings- och erfarenhetsbakgrund. De flesta – även de som slutat – har haft en akademisk utbildning framförallt inom det ”mjuka” området. Några av dem har varit och är socionomer, socialpedagoger, har varit och är folkhälsovetare, fritidspedagoger, fritidsledare och förskollärare. Några har inte någon formell högre utbildning, men har erfarenhet av folkhälsoarbete eller arbete som fritidsledare. Andra har projektledarutbildning och/eller erfarenhet av projektarbete.

Att de lokala samordnarna har varierande kvalifikationer kan troligen förklaras av att när projektet startade fanns inte mycket kunskap om det alkohol- och drogförebyggande arbetet i Värmlandskommunerna och vad ett deltagande i Värmlands ansvar egentligen skulle innebära. Här skedde naturligtvis en förändring under processens gång.

Organisationstillhörighet

I Värmlands ansvars initialskede fördes en diskussion om samordnarnas tillhörighet i den kommunala organisationen. Skulle de vara placerade under kommunstyrelsen eller under en facknämnd? Länsamordnarna ansåg att en placering under kommunstyrelsen var det optimala, eftersom detta skulle signalera uppdragets dignitet och att det berörde hela kommunen. Frågan skulle vara *allas ansvar*, alla skulle ha fokus på det alkohol- och drogförebyggande arbetet och betrakta det som en viktig fråga för såväl folkhälsan som kommunernas tillväxt och hållbara utveckling. Om samordnarna placerades på socialförvaltningen ”finns det en risk för att både kommunanställda och kommuninvånarna ser det förebyggande arbetet som en fråga för socialtjänsten” menade samordnarna. Under vilken ledning som de kommunala samordnarna hamnade, rådde emellertid inte länsamordnarna över.

Precis som de lokala samordnarna har en varierande bakgrund så kom de också att tillhöra olika kommunala förvaltningar. På grund av

organisationsförändringar eller en ambivalens kring var samordnaren egentligen hör hemma, har deras placering i vissa fall förändrats över tid. En av samordnarna beskrev situationen på följande sätt:

Jag har ju känt hela tiden, sen jag började med det här jobbet, en otydlighet. Först hade jag en chef, sen hade jag en annan chef, som jag inte visste var min chef. Det fanns ingen tydlighet i ledarskapet över min tjänst. Först var jag under friskvården som låg under kommunstyrelsen, sen flyttades jag över till kommunchefen och då blev det en otydlighet där, eftersom det var ingen som kunde driva min fråga (No).

Utsagan är ett tecken på att det rådde en viss osäkerhet kring samordnaruppdraget, vad ett förebyggande arbete egentligen handlade om och var i kommunen ansvaret skulle ligga. En samordnare som från början tillhörde kultur- och fritidsförvaltningen flyttades till socialförvaltningen på grund av organisationsförändring i kommun.

I de fall som samordnare har tillhört en facknämnd, har det vanligtvis varit socialnämnden eller barn- och utbildningsnämnden. Några samordnare har varit placerade direkt under kommunstyrelsen och det finns också de som har haft ett dubbelt ansvarsförhållande i så måtto att det förebyggande uppdraget har kommit från kommunstyrelsen medan anställningen legat under en facknämnd. Det betyder att facknämnden har haft ett arbetsgivaransvar, men inget ansvar för uppdragets utförande.

I projektets slutskede hade två samordnare sin tjänst inom barn- och utbildningsförvaltningen varav en av dem blev fysiskt placerad på kommunens nyskapade förebyggarenhet, som är ett samarbetsorgan mellan skolan, socialtjänsten och fritidsförvaltningen. Sex lokala samordnare var placerade direkt under kommunstyrelsen, sex samordnare hade sin tjänst på socialförvaltningen och en var placerad under kommunens personalavdelning.

Anställningen

Som nämnts i tidigare avsnitt har tjänstgöringsgraden för de lokala samordnarna varierat mellan kommunerna: 25 procent upp till 175 procent av en heltid. Åtta samordnare har varit anställda på heltid. För dem som inte har haft en heltidstjänst har samordnaruppdraget antingen ingått som en del i den ordinarie tjänstgöringen eller kombinerats med ytterligare uppdrag i kommunen. Vad som däremot har varit gemensamt för samtliga kommuner är att implementeringsarbetet har skett i projektform. Följaktligen har tjänsterna varit tidsbegränsade, i huvudsak för ett år i taget. En förlängning har varit beroende av Socialdepartementets beslut om delfinansiering. Det har gällt både länsamordnarna och de lokala samordnarna. Huruvida den situationen

varit ett bekymmer har varierat både mellan kommunerna och över tid. Emellertid har flertalet kommunpolitiker lyft fram departementets stöd som ett villkor för implementeringen och utvecklingen av ett förebyggande arbete.

Eftersom de första två åren var finansierade var de inte lika kritiska som årsskiftena 2004/2005 och 2005/2006. Då rådde en stor osäkerhet kring projektets vara eller icke vara beroende på statsbidragen. Det tycktes som länssamverkansgruppen väntade ut den nationella nivåns beslut innan de beslutade om en fortsättning av projektet. På samma sätt tycktes kommunerna vänta ut beslut från den regionala nivån innan man bestämde sig för en fortsättning och därmed ytterligare en förlängning av samordnarnas anställningskontrakt. Emellertid beslutades på den nationella nivån, vid båda tillfällena, att stödja implementeringen av det förebyggande arbete med en delfinansiering, vilket betydde en fortsättning på Värmlands ansvar.

De lokala samordnarna har sett dessa osäkra situationer som dubbla budskap från den nationella nivån: ”man ska jobba långsiktigt samtidigt som man har ett tidsbegränsat anställningskontrakt och inte vet om det blir en fortsättning” (Vä). Situationen har också påverkat de enskilda samordnarna i den meningen ”att det leder också till att man blir otrygg och tittar efter andra jobb” (Vä). Trots ett möjligt finansiellt stöd från Länsstyrelsen förnyades inte en av de lokala samordnarnas uppdrag på grund av kommunens svåra ekonomiska situation. En annan konsekvens, som kan härledas till projektanställningen, var att en kommun inte uppmärksammade att deras samordnare blev sjukskriven på grund av ”själslig soppatorsk”.

Överhuvudtaget har flera samordnare upplevt den tidsbegränsad anställningen och osäkerheten kring en förlängning som stressande för den egna tryggheten. Framförallt har de känt en oro för det alkohol- och drogförebyggande arbetets fortsatta utveckling, eftersom uppdraget är ”never ending” och att ”ett förändringsarbete som är så omfattande tar tid”, som en av samordnarna uttryckte det.

Sålunda har det finansiella stödet varit en förutsättning för både länssamordnarnas och de lokala samordnarnas anställning och stabiliteten i utvecklingen av det preventiva arbetet. Vid årsskiftet 2005/2006 minskade stödet från Socialdepartementet till Värmlands ansvar, varför en av länssamordnarna fick sluta. Från att ha varit ett uppdrag på 150 procent av en heltidstjänst minskade det under 2006 till 100 procent. Dock var det fyra lokala samordnare som under detta år fick en tillsvidareanställning som samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete.

Vad är uppdraget?

Utifrån kvalifikationskraven och var i den kommunala organisationen de lokala samordnarna fick sin tillhörighet kan man dra slutsatsen att i Värmlands ansvars tidiga skede var *uppdraget otydligt*. Ett tecken på detta är spretigheten i och den bristande samsynen på samordnarnas kvalifikationer och placering i den kommunala hierarkin. Det förefaller också ha funnits en *diskrepans* mellan den *regionala och lokala* nivån i tolkningen av uppdragets omfattning. I flera kommuner har man begränsat den regionala nivåns breda angreppssätt – att mobilisera många aktörer – till att i huvudsak rikta det förebyggande arbetet till barn och ungdom.

En annan tolkning av spretigheten och diskrepansen mellan nivåernas skilda uppfattningar är att kommunerna kan ha anpassat uppdraget till lokala behov och förutsättningar. Att de lokala samordnarna har uppfattat det förebyggande arbetet som otydligt skulle kunna förklaras av disparata förväntningar i relation till att både *uppdraget* och yrkeskategorin *samordnare* är *nya fenomen*. Det förebyggande arbetet är i och för sig ett nygammalt fält – alkohol- och drogförebyggande arbete har man ägnat sig åt tidigare. Det nya är användningen av evidensbaserade metoder, mobiliseringen av många aktörer och samordningen av det förebyggande arbetet. Samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete är däremot en helt ny yrkeskategori och när de anställdes fanns det inget självklart arbetsätt och heller inga yrkestraditioner att luta sig mot. Deras kunskapsfält var inte etablerat och därmed inte allmänt känt. Situationen kan kasta ljus över varför samordnarna i projektets tidiga skede inte hade en arbetsbeskrivning utan i några fall fick formulera den själv. Kommunerna hade heller ingen projektbeskrivning eller någon plan över uppdraget och implementeringen. Som en av samordnarna uttryckte det ”vi hade liksom inget, vi hade inte hört talas om arbetet” (Vä).

Samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete, ny yrkeskategori?

När de lokala samordnarna iklädde sig rollen som samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete var uppdraget i de flesta av kommunerna otydligt. Eftersom området inte var allmänt känt, var det ingen eller få som visste vilket kunskapssystem yrket vilade på eller vad en samordnare i ett alkohol- och drogförebyggande arbete egentligen skulle göra. Under projektets gång har de lokala samordnarna fått utbildning, både från nationell och regionala nivå, i ett förebyggande arbete. Utbildningen har

baserat sig på det ”förebyggarkoncept”, den diskurs som har utvecklats på nationell nivå och som har förmedlats på nätverksträffarna (se utbildningsstrategin) och fördjupats av länsamordnarna tillsammans med de lokala samordnarna.

Eftersom man från nationell nivå har ansett att samordnare är en framgångsfaktor i det förebyggande arbetet har Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika kontinuerligt genomfört grundläggande utbildning i ”förebyggarkonceptet”. Flera av de lokala samordnarna har tagit del av deras utbildning som har sträckt sig över en vecka. Utbildningen har behandlat vikten av kartläggning, att utifrån den skapa en policy med mål och delmål, vidhängande handlings- och åtgärdsplaner för skilda verksamheter samt uppföljning och utvärdering av desamma. Det har handlat om att mobilisera många berörda aktörer och inte minst vikten av att använda evidensbaserade metoder i det förebyggande arbetet. Utöver detta har betydelsen av att utnyttja medierna för att skapa opinion berörts. I princip har utbildningen innehållit den kunskap som även har förmedlats på nätverksträffarna. Vidare har det poängterats att samordnare ska vara processledare. De ska inte vara operativa utan arbeta på en strategisk övergripande nivå.

Det förebyggande arbetet, så som det har presenterats i förebyggarkonceptet, har omfattat många områden som samordnarna skulle utveckla en kompetens i. Kunskapen skulle tillämpas och anpassas till lokala förutsättningar och behov. I projektets tidiga skede upplevdes omfattningen av uppdraget som mycket frustrerande, som en av samordnarna uttryckte det:

Egentligen blev vi matade med fakta, visioner och modeller. Man blev pumpad inledningsvis och man var som ett enda stort frågetecken. Hur ska jag kunna ta till mig hela ämnet, var farao ska jag börja i en total djungel (Vä).

Förutom att området var omfattande, innehöll det också nya angreppssätt i det förebyggande arbetet, vilket samordnarna inte hade så mycket erfarenhet av och kunde relatera till. Detta kan vara en bidragande orsak till varför uppdraget har upplevts som otydligt och fått samordnarna att känna en viss vanmakt.

Förutom den grundläggande utbildningen på nationell och regional nivå har även formella utbildningsinstitutioner tagit sig an förebyggarfältet och erbjudit kurser. Det har skett både på folkhögskolenivå och universitetsnivå. Bland annat har en av länsamordnarna och tre-fyra av de lokala samordnarna deltagit i en distansutbildning över två terminer i regi av Tollare Folkhögskola. En lokal samordnare har gått en tio-poängskurs

(= 15 högeskolepoäng) i preventionsarbete genomförd av Örebro universitet. Även Karlstads universitet har gett en tio-poängskurs (= 15 högeskolepoäng) på distans, som fyra av de lokala samordnarna deltagit i.

Oavsett om det gäller samordnare på länsnivå eller kommunnivå tillhör de samma yrkeskategori och deras arbete vilar på samma kunskapsbas. Skillnaden har varit att länsamordnarna dels befinner sig på länsnivå, dels under projekttiden legat steget före i kunskap och kompetens. Därför har de kunnat vara en kunskapskälla för de lokala samordnarna. Genom regelbundna träffar med intressenterna på nationell nivå har länsamordnarna kontinuerligt fått tillgång till de senaste forskningsrönen inom det preventiva området, inte bara nationella utan också internationella kunskaper, som de har vidarebefordrat till de lokala samordnarna. Länsamordnarna har riktat och riktar sitt arbete mot aktörer i länet medan de lokala samordnarna har haft och har fokus på aktörerna i respektive kommun.

Yrkesförening

Ett tecken på att samordnaren i alkohol- och drogförebyggande arbete från början var ett yrke med en tänkbar framtid är de diskussioner som fördes på nationell nivå i implementeringsprocessens tidiga skede. En av länsamordnarna i Värmlands ansvar satt med i den interimsstyrelse som då bildades, och i slutet på 2003 var yrkesföreningen ett faktum. Föreningen kallas Riksförbundet för alkohol- och drogförebyggande arbete (RADF) och vänder sig till alla som har förebyggande uppgifter. Den omfattar sålunda inte enbart alkohol- och drogförebyggare utan även brottsförebyggare och hälsoplanerare. Föreningen har bland annat arbetat med att ta fram riktlinjer och etiska regler för alkohol- och drogförebyggare. Just riktlinjer för arbetet är något som de lokala samordnarna i Värmland har efterlyst under projekttiden och flera av dem är också medlemmar i föreningen. Under de första åren i föreningen engagerades återigen en av länsamordnarna och var en av ledamöterna i föreningens styrelse.

Utvecklingen av ett yrke och en yrkesidentitet

Inom ramen för Värmlands ansvar har förebyggarkonceptet fördjupats och det har också förekommit utbildningsinslag riktade till samordnarna som yrkesgrupp och med den kunskap som ska vara kännetecknande för dem. Från 2003 till och med 2006 har länsamordnarna organiserat cirka fyra

gemensamma träffar per år för de lokala samordnarna. Det första mötet gick av stapeln i april 2003. Då fanns det få samordnare på plats, men tjänsterna fylldes kontinuerligt på och hösten 2004 var de 12. Därefter utökades skaran ytterligare och vid utgången av 2006 var de totalt 14 stycken där en av samordnarna tjänstgjorde i två kommuner.

Samordnarträffarna har varit ett forum för ömsesidig information, erfarenhetsutbyte, dryftande av gemensamma problem och möjligheter att införa det förebyggande arbetet i länet och i kommunerna. Genom att uppdraget i initialskedet uppfattades som oklart och att man inom yrkeskategorin samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete var ensam i sin kommun, var träffarna välbesökta och betydde mycket för utvecklingen av och förståelsen för uppdraget.

Den sökande fasen

De första två åren kännetecknades av att det rådde en stor osäkerhet bland samordnarna. Vad handlade det alkohol- och drogförebyggande arbetet egentligen om? Vad är förebyggande arbete och hur skapar man, utifrån lokala förutsättningar och behov, ett hållbart alkohol- och drogförebyggande arbete? För att kvalificera sig som samordnare skulle de utveckla en kompetens i att kartlägga, konstruera en policy samt hur man följer upp och utvärderar denna. Vidare, ha kunskap om olika preventionsprogram och utveckla en kompetens i hur man använder media för att bilda opinion, etcetera. Dessutom skulle de ha kompetens i att bygga nätverk och starta processer både i skilda kommunala verksamheter och på andra arenor. Det har betonats att samordnarna inte ska vara operativa utan fungera som processledare och arbeta strategiskt. Det innebär att de inte skulle göra allting själva utan istället få andra att engagera sig.

Som nämnts tidigare, har det förebyggande arbetet omfattat många områden som de lokala samordnarna inte hade kunskap om eller någon större erfarenhet av när de anställdes. Eftersom flera var sent rekryterade, hade få eller ingen tagit del av den utbildning som gavs på nätverksträffarna eller den nationella nivåns utbildning i förebyggarkonceptet. Det innebar att länsamordnarna styrde träffarna både till innehåll och form under de första två åren. Sammankomsterna innehöll mycket information om vad som hände på nationell nivå, vilka utbildningar och konferenser som de erbjöd och vad som hände på området i övriga delar av Sverige. På träffarna behandlades hela det område som det förebyggande arbetet handlade om, vilket utifrån lokala förutsättningar och behov skulle omsättas till en praktisk verklighet i kommunerna.

På träffarna har samordnarna diskuterat primär- och sekundärprevention, risk- och skyddsfaktorer, vad som främjar en minskad efterfrågan på alkohol och droger och hur man kan upptäcka människor som befinner sig i riskzonen för ett missbruk. Vidare har länsamordnarna informerat om olika metoder och program som har preventiva effekter. Det har handlat både om metoder för primär- och sekundärprevention. Informationen har gällt både gamla och nya metoder, huruvida de är beforskade och om de är utvärderingsbara eller ej. Samordnarna har uppmuntrats att använda evidensbaserade metoder, vilket också har varit en rekommendation från både Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika.

Då samordnarnas arbete skulle riktas till flera olika målgrupper har metoderna samvarierat med detta. Exempel på program för primärprevention, som lyftes fram i ett tidigt skede, är ”Steg-för-steg” och ”Ung och Kung”, vilka fokuserar barn och ungdom samt deras föräldrar. Preventionsprogram för vuxna som presenterats har varit ”Ansvarsfull alkoholserving”, ”Prime for Life” som riktar sig till äldre ungdomar och vuxna. Metoder för sekundärprevention såsom ”Motiverande samtalsteknik”, vars syfte är att identifiera och stödja dem som befinner sig i riskzonen för ett missbruk. Metoden används i första hand av personal på landstingets vårdcentraler. Även andra metoder har diskuterats, framförallt om de är vetenskapligt prövade eller ej.

Under projekttiden har länsamordnarna skapat nätverk på regional nivå med bland annat Vägverket, Landstingets sjukvårdsgrupp, länets Idrottsförening och länets nykterhetsrörelse samt medierna i Värmland. Med dessa aktörer har länsamordnarna inlett ett samarbete och några av dem har bjudits in till samordnarträffarna. Länsamordnarna har därvidlag underlättat för de lokala samordnarna att skapa egna nätverk. Samarbetet med Vägverket handlade om alkohol och trafik och vad som kunde göras på området för att minska alkoholrelaterade trafikolyckor. Bland annat introducerades filmen ”Länge leve livet”⁷³, som riktar sig i huvudsak till elever i årskurs nio och gymnasiet samt ”Skellefteåmodellen”⁷⁴ som är ytterligare en metod om alkohol och trafik, där polis och socialtjänsten samarbetar kring rattnykterhet och rattfylla.

Föreningslivet är en av de arenor som det förebyggande arbetet har omfattat, varför en representant från idrottsrörelsen i Värmland som ägnar sig åt förebyggande arbete, bjöds in för att resonera om ett ömsesidigt utbyte och gemensamma satsningar. Vid ett tillfälle inbjöds representanter

⁷³ En film om alkoholrelaterade trafikolyckor och dess konsekvenser.

⁷⁴ Modellen innebär att en person som blir tagen för rattnykterhet eller rattfylla ska inom 24 timmar erbjudas samtal av socialtjänsten i syfte att erbjuda behandling för missbruk.

för medierna i Värmland för att diskutera deras syn på alkohol- och drogproblematiken och vilka faktorer som är avgörande för att de ska rapportera om det förebyggande arbetet. Man har fört resonemang kring vikten av att ha en strategi för att använda media, dels för att medvetandegöra värmlänningarna om den problematik som finns kring alkohol- och droger, dels för att informera vad som görs på området. Andra aktörer som deltagit på träffarna är representanter från nykterhetsrörelsen, vilka har informerat samordnarna om det förebyggande arbetet som bedrivs i deras regi. Det har handlat om vilka preventionsmetoder de har att erbjuda och vilken nytta de kan ha av varandra. Samordnarna har kontinuerligt gett en lägesbeskrivning om vilka insatser de har genomfört och vilka planer de har haft för den närmsta tiden.

Under de två första åren motsvarade inte utvecklingstakten i det förebyggande arbetet i kommunerna länssamordnarnas förväntningar. Att det gick långsamt kan dels förklaras av att de lokala samordnarna inte behärskade området fullt ut, dels hade de problem att få gehör för frågan både bland politiker och tjänstemän. I dalar av missmod har länssamordnarna på flera sätt försökt stötta och handleda samordnarna. När utvecklingen stannat av har de bland annat försökt att skynda på processen genom att få samordnarna att skriva lägesrapporter, utveckla planer för framtida insatser och få acceptans för dessa av uppdragsgivaren, alltså politikerna. Dessa rapporter skulle även ges till länssamordnarna som underlag för information till den nationella nivån om hur utvecklingen fortskred i Värmland.

De första åren var späckade med information och det var ett stort fält som de lokala samordnarna skulle utveckla en kompetens i, vilket skapade en viss vanmakt hos det stora flertalet, vilket kan illustreras av följande: ”Gud, vad pratar dom om... Jag fattade ingenting och man skulle bara ha en massa inrapporteringsgrejer, som man inte hade en susning om” (Vä). Osäkerheten handlade om vad det är att vara samordnare i förebyggande arbete och man undrade ”vilken funktion har vi, kan nån tala om vilken funktion en samordnare har” (Vä) och vidare ”alla vet vad en socialsekreterare gör, men vad gör en samordnare?” (No). Frustrationen kan inte enbart förklaras av vidden på uppdraget utan också att detta var vagt formulerat från kommunledningarnas sida. De hade inte tydliggjort vad de förväntade sig av en samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete, vilket innebar att vissa samordnare kände att ”de var utslängda i ett vakuum” (Ca). Dessutom fanns det en diskrepans mellan uppdraget från kommunerna och uppdraget i Värmlands ansvar. Flera kommuner hade fokuserat det förebyggande arbetet på ungdomar från noll till tjugo år medan Värmlands ansvar omfattade både barn, ungdom och vuxna.

De lokala samordnarna var således osäkra både på *vad* de skulle göra och *hur* de skulle göra. Situationen bidrog till att de kände sig ganska misslyckade och upplevde ”åh vad dålig jag är... åh skit, jag måste hem och jobba” (Vä). Osäkerheten innebar också att samordnarna lät sig styras av de gemensamma förebyggareaktioner som man kom överens om på samordnarträffarna. Detta skedde ”trots att vare jag själv eller kommunen låg i fas med aktionen” (No). Synpunkten handlade om en gemensam folkölskampanj, där man skulle få näringsidkare i länet att avstå från att sälja folköl under tiden för skolavslutningen 2004.

I den vilshenhet som samordnarna kände under de första åren inför uppdraget framhöll de betydelsen av länssamordnarnas kunskaper, erfarenheter och nätverk. De lokala samordnarna menar att ”det är en styrka att ha Värmlands ansvar i ryggen, länssamordnarna som har stöttat arbetet har varit oerhört viktigt” (No) och ”länssamordnarna har varit guld värda, särskilt när man ligger i startgroparna” (Vä). Ytterligare en samordnare menar att ”jag skulle inte ha klarat jobbet utan den stöttningen” (No).

Vid behov har länssamordnarna genomfört kommunbesök för att ytterligare stötta samordnarna och förtydliga uppdraget för politiker och tjänstemän. Att länssamordnarnas kommunbesök har haft betydelse för utvecklingen av det förebyggande arbetet kan belysas av följande synpunkter:

När länssamordnarna besöker kommunen ger det också dignitet till det förebyggande arbetet. Politiker och berörd personal får ett ansikte på den regionala nivån. Dessutom står länssamverkansgruppen, som representerar både region Värmland och polisen, bakom. Det ger en ökad acceptans till arbetet (Ca).

Ingen blir profet i sin egen stad. Vi kan stå och säga en sak inför en nämnd, men kommer länssamordnarna och säger samma sak, så lyssnar vissa med helt andra öron (Ca).

Samordnarna har konsulterat länssamordnarna i allt som rör det förebyggande arbetet, allt från kartläggning till policyarbete och preventionsprogram och de har inte minst blivit stöttade när de varit uppgivna och mött motstånd, okunskap eller ointresse från skilda aktörer i sina hemkommuner. Att länssamordnarna har haft en viktig funktion förklaras inte bara av den kompetens de besitter utan också av att det har funnits få personer i den egna kommunen som de lokala samordnarna kunnat ta hjälp av när det gäller det förebyggande området.

Genombrottet, början till en kollektiv yrkesidentitet

De första två åren kännetecknas således av en sökande fas gällande dels vad en lokal samordnare ska göra, alltså vad det förebyggande arbetet är och omfattar, dels hur detta ska genomföras, det vill säga hur man skapar ett hållbart alkohol- och drogförebyggande arbete. I slutet på 2004 skedde emellertid en positiv förändring i så måtto att det gick att skönja ett tecken på att samordnarna börjat *utveckla* en *självförståelse* som samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete. Den händelse som markerade ett slags vägskäl var projektets första drogmässa, som genomfördes hösten 2004. Initiativet till mässan togs av primärvården i Värmland, men den genomfördes i samarbete med Värmlands ansvar och nykterhetsrörelsen. Motivet var att skapa en mötesplats för dem som är verksamma inom det preventiva fältet. Mässan omfattade en mängd utställningar och miniseminarier där skilda aktörer inom hela det preventiva fältet deltog, alltså de som ägnade sig åt primär, sekundär och tertiär prevention.

Både planeringen och genomförandet av mässan var en strävan som påverkade självförståelsen i yrkesrollen, vilket kan belysas av följande citat: ”vi hade en gemenskap där, inte vi mot dom utan att vi var ett vi... (Vä) och ”där hittade vi en slags kärna... att träffas och känna delaktighet” (No). Och en av samordnarna ”uppfylldes av den kollektiva manifestationen” (Vä). Att mässan sedan, enligt den utvärdering som gjordes, blev mycket uppskattad var ytterligare en bekräftelse av yrkesrollen och det förebyggande arbetet.

Förklaringen till utvecklingen ligger naturligtvis inte i själva mässan utan vägen dit. Vid den här tidpunkten hade de lokala samordnarna både fått kunskap och egen erfarenhet av det förebyggande arbetet. Genom erfarenhetsutbyte hade de lärt av både varandra och länssamordnarna. Det utesluter inte att samordnarna i samordnarrollen har kunnat dra nytta av tidigare yrkeserfarenheter. Sammantaget bidrog detta med all säkerhet till att uppdraget genom processen blev allt tydligare. Som en av samordnarna uttryckte det: ”man har fått mycket kunskap, så nu vet en och är inte ute och bara pladdrar hur en bör göra” (No). Samordnarna hade fått större kunskap om både vad ett alkohol- och drogförebyggande arbete är och hur man ska jobba med frågan. Detta i sin tur utvecklade en kollektiv yrkesidentitet: ”att känna gemenskap med dem som tillhör samma yrkeskategori och har samma roll” och ”deltagande i Värmlands ansvar har betytt tillhörighet” och ”man känner att man finns med i ett sammanhang”(Vä).

Det tog således ett par år av utbildning, praktisk erfarenhet, erfarenhetsutbyte, stöd av varandra och länsamordnarna, innan samordnarna fick tydligare uppfattning om innehållet i det alkohol- och drogförebyggande arbetet, alltså vad som skulle implementeras. Däremot rådde det fortfarande en osäkerhet i hur man implementerar en intervention.

Tydliggörandet av uppdraget och yrkesidentiteten

En yrkesidentitet utvecklas emellertid inte i ett vakuum utan är också en kontextuell fråga. Den kunskap som de lokala samordnarna tillägnade sig skulle tillämpas i en praktisk verklighet, inte bara av dem själva. Uppdraget var att de skulle få andra aktörer att verka förebyggande dels genom att upprätta en policy, dels genom att använda evidensbaserade metoder. Samtidigt som samordnarna utvecklade en förståelse och kunskap på området var det nödvändigt för dem att lära känna de verksamheter där det förebyggande arbetet skulle genomföras. Det har gällt både kommunens egna och de som ligger utanför, ”men detta har varit ett famlande” (Vä) som en av samordnarna uttryckte det.

I mötet mellan samordnarnas kunskaper i förebyggarkonceptet och dessa verksamheter har de stött på motstånd. Under processen har det funnits en konflikt mellan förväntningarna från den nationella nivån (och Värmlands ansvar) och den lokala nivån. Inte enbart – som tidigare nämnts – kring omfattningen av uppdraget utan också huruvida de lokala samordnarna skulle arbeta strategiskt och starta processer eller vara operativa.

Det första mötet med den nationella nivån var samordnarutbildningen, där de förde ut budskapet; ni ska vara processledare, ni ska sköta det övergripande, det strukturella, organisatoriska. Från lokal nivå; men du måste väl göra nått som syns och då blev det nattvandringar (Vä).

Samordnaren fick alla samtal när det gällde att fixa saker (No).

Man skulle ut i skolorna och vara informatör (No).

Dessa uttalanden illustrerar att den kollektiva yrkesidentitet som utvecklades i samordnargruppen stod i konflikt med de förväntningar som rådde på den lokala nivån. Konflikt synliggjordes på olika sätt, men ursprunget var detsamma, det vill säga konflikten mellan det samordnarna lärt sig om hur man åstadkommer ett hållbart systematiskt preventionsarbete och förväntningarna från kommunledningarnas sida, vilket också bidragit till att uppdraget upplevdes som otydligt. I konflikten modifierades samordningsuppdraget så till vida att samordnarna spred det förebyggande budskapet samtidigt som de försökte anpassa detta till

kommunens förutsättningar och behov. Följande synpunkter beskriver hur några av samordnarna såg på situationen:

Hade man haft Mobben eller Alkoholkommittén, som talat om att det här är en satsning och samordnarfunktionen ser ut så här och vi kommer att jobba med det här och det här. Vi förväntar oss det här och det här. Hade dom kommit andra veckan hade jag stått lika tom, för det är ju en process man har gått igenom de här tre åren. Det är först nu det börjar falla på plats i de här stuprören. Jag menar, en blir påverkad, det som sker påverkar våra egna processer (Vä).

Man måste också lyssna på sin egen kommun (No).

En vidare utveckling av samordnarnas yrkesidentitet har sålunda skett i den kontext de verkat i, som resulterat i förändrade förväntningar på samordnarna. ”Jag har fått ett annat gehör för arbetet och en annan respekt för det kunnande man tillägnat sig” (Vä) och ”nu finns det en tydlighet i rollen, nu vet de att det är ingen idé att bara ringa för att vi ska vara med på temadagar” (Ca).

När samordnarna såg på sig själva vid den här tiden, talade de i termer av att vara processledare, ”att få igång saker” (Ca), som en av dem uttryckte det. Vissa kombinerade processledning med ”att vara bollplank och sprida idéer”. Att konstruera yrkesrollen har varit en tidsödande process som speglas i dessa ord; ”det är först under fjärde året som jag börjat förstå att inte göra allting själv utan just att samordna... Nu har jag börjat delegera och då börjar det att hända saker” (No).

Ytterligare en aspekt på samordnarnas utveckling av yrket och att få en yrkesidentitet är tendensen att *inhägna kunskapsområdet*. Ett belysande exempel är den förebyggande satsning som genomfördes utan samordnarens vetskap, vilket fick följande reaktion:

Ett jättebra initiativ att XXX själv drar igång detta med ZZZ. XXX sitter med i våran arbetsgrupp och jag hade inte en aning. Hade jag fått vara med i processen skulle jag kunnat göra det bättre, ta med kommunanställda, ta med allmänheten och inte bara... (No).

Ytterligare ett exempel är den kommun där det utan samordnarens medverkan tillsattes en arbetsgrupp som skulle få föreningslivet intresserat av ett förebyggande arbete. Det fick konsekvensen att ”nu jobbar vi alltså parallellt och råkade boka in mötena efter varandra, vilket gjorde att föreningslivet inte kom på våra träffar” (No).

Båda fallen kan tolkas som att samordnarna upplevde att någon annan trängt in på deras domän. Det betyder inte att samordnarna har velat hindra andra att ta initiativ för ”man ska ju inte ha kontrollbehovet, det får

man passa sig för, men samordning det behöver man ha” (No). Utsagorna pekar på vikten av samordning i det förebyggande arbetet och att samordnarna anser sig vara bättre skickade för den uppgiften. Det ingår i deras kunskapsfält och därför vill de *stänga detta för andras tillträde*.

Den självständighet som samordnarna utvecklade i att vara samordnare, uttryckte sig även i en *frigörelseprocess* från länssamordnarna. Relationen dem emellan blev mer jämlik och bidrog till att ”vi har mer konstruktiva diskussioner och ett större utbyte av varandra” (Vä). Självständigheten i yrket medförde även ”att man själv har fått lite idéer och kan påverka länssamordnarna att ordna en viss fortbildning som motsvarar kommunens behov”(No).

För att uppnå en *självständighet* i yrkesutövningen och en *yrkesidentitet* krävdes således både en kunskap om det förebyggande arbetet och den organisation där kunskapen skulle tillämpas. Båda dessa faktorer förefaller ha haft betydelse för att *uppdraget* blev *tydligare* även om det vid årsskiftet 2006–2007 fortfarande inte var kristallklart.

Ytterligare en aspekt som kan ha medverkat till att uppdraget klarnade var att antalet aktörer som samordnarna skulle involvera i *arbetet minskade*. De båda preventionsprogrammen ”Motiverande samtalsteknik” och ”Ansvarsfull alkoholservice” blev 2005 egna projekt, det första i Landstingets regi och det andra i Länsstyrelsens. Detta lättade bördan för samordnarna eftersom de inte själva behövde involvera dessa aktörer. Arbetsbördan blev naturligtvis mindre även för länssamordnarna eftersom de hade påbörjat implementeringen, framförallt av ”Motiverande samtalsteknik”. Dock uteslöt det inte ett samarbete med de båda projektens ledare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samordnaruppdraget klarnade i takt med ökade kunskaper och insikter om hur man kan navigera i det organisatoriska landskap där det förebyggande arbetet skulle implementeras. Detta har varit en förutsättning för utvecklingen av samordnarnas yrkesidentitet och konstruktionen av yrkesrollen, vilket gjorde dem säkrare i yrkesutövningen och implementeringsarbetet. Framstegen underlättade dessutom socialisering in i yrket för de samordnare som anställdes under 2006. Dessa har kunnat dra lärdom både av länssamordnarna och de mer erfarna lokala samordnare och har därför ”inte gått i samma fälla som andra har gjort” (No).

Den ökade självförståelsen och utvecklingen av en yrkesidentitet innebar emellertid inte att kommunledningarna blev lika klara över samordnarfunktionen. I slutskedet av Värmlands ansvar hade visserligen

flertalet samordnare ett stöd i att arbeta strategiskt, men det fanns fortfarande kommunledningarna som var mindre medvetna om vad det förebyggande arbetet egentligen innebar. Som en av samordnarna konstaterade: ”det känns som det inte finns någon annan i kommunhuset, inte politikerna, inte ens min närmaste chef, som är insatt i vad vi ska jobba med”(No). En av förklaringarna är att samtliga kommuner inte var med från början av projektet eller att kontinuitet i deltagande har brutit. Vissa kommuner har haft samordnare en kortare tid, därefter ett uppehåll, för att sedan åter rekrytera en ny.

Vilken kontext samordnarna har verkat i? Det sammanhang som har villkorat implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete och utvecklingen av samordnarnas yrkesroll beskrivs i följande avsnitt.

Implementeringsprocessen i kommunerna

”Ja, du samordnar du, vad ska vi dricka till helgen” (Vä) och ”är det du som har hand om ölen och har koll på garageförsäljningen” (Ca) var raljerande kommentarer som samordnarna möttes av rörande samordnartiteln. Ytterligare en typ av kommentar var ”kommer du nu när vi sitter och pratar om vin”. Utsagorna kan både symbolisera det ambivalenta förhållningssätt som många människor har till alkohol och den osäkerhet som rådde kring uppdraget och samordnarrollen i processens tidiga skede. Samordnaruppdraget var inte känt vare sig hos samordnarna själva eller i den omgivning där det alkohol- och drogförebyggande arbetet skulle införas. ”Man var utslängd i ett vakuum” som en av samordnarna uttryckte det. Den förförståelse som fanns kring alkohol och droger var att samordnarna förväntades vara droginformatörer, att de skulle undervisa i SANT⁷⁵, som under ett antal år varit det traditionella sättet att behandla droger i skolan.

Som utsagorna ovan visar kan alkohol och droger vara ett känsligt kapitel. Att lyfta behovet av att arbeta förebyggande på grund av den ökade konsumtionen rör enskilda individers förhållningssätt till dessa varor. I Värmlands ansvar har man varit mån om att påpeka att arbetet inte handlar om att ”torrlägga” Sverige utan att minska totalkonsumtionen av alkohol. Trots detta har samordnarna hamnat i ”absolutismdiskussioner”(Vä) och ”det har gått åt mycket tid att i politiska diskussioner ta upp frågan att det inte är absolutism vi efterlyser”(Vä). Att uppdraget väckt den typen av diskussioner beror troligtvis på den

⁷⁵ Förkortning för snus, alkohol, narkotika och tobak

klivenhet som finns kring alkohol. Människor i allmänhet är medvetna om alkoholens negativa sidor, men vill för den skull inte avstå eftersom det också finns positiva sidor. Människors relation till alkohol är något personligt som skär genom organisatoriska gränser och hierarkier. Enligt samordnarna har åsikterna varit många och de har fått balansera skilda intressen rörande främst alkohol. Åsikter har framförts från dem som faktiskt vill "torrlägga" Sverige och sett det förebyggande arbetet som en chans att få nykterhetsfrågorna på dagordningen, likväl från dem som vill avreglera alkoholen, skrota det svenska alkoholmonopolet och låta marknadskrafterna reglera konsumtionen.

Även om samordnarna av och till har mött och fått hantera raljerande kommentarer och skilda synpunkter när det gäller alkohol och droger, är det ovisst om vuxna människors ambivalenta förhållningssätt till alkohol har varit ett hinder i processen. Det skulle möjligen kunna vara en av flera förklaringar till varför de flesta kommunerna i Värmland har fokuserat det förebyggande arbetet på barn och ungdom.

Mer problematiskt har det varit för samordnarna att bryta igenom den förförståelse som fanns kring det förebyggande arbetet. Samtidigt som de var okunniga på området skulle de marknadsföra budskapet och dessutom lära känna de verksamheter där implementeringen skulle ske. De samordnare som var internrekryterade med erfarenhet av kommunal verksamhet hade förmodligen bättre förutsättningar än de som var externrekryterade. Men oavsett erfarenhet har det varit i kommunens befintliga strukturer som det förebyggande arbetet skulle implementeras.

Makt- och värderingsstrukturer som villkorat implementeringen

Eftersom som samordnarrollen var en ny och okänd funktion var det heller ingen som efterfrågade den kunskap och kompetens som de så småningom utvecklade. Istället var det deras uppgift att marknadsföra sin kompetens och förebyggarkonceptet genom att dels peka på att det finns behov av ett alkohol- och drogförebyggande arbete, dels lyfta fram och visa att det finns mer effektiva metoder än att bedriva SANT-undervisning. De behövde också visa att det krävs insatser på många områden och att dessa ska samordnas för att ge effekt. Samordnarnas funktion har egentligen handlat om att få kommunens verksamheter och skilda yrkeskategorier att anta ett nytt förhållnings- och arbetssätt i ett förebyggande arbete. För att möjliggöra detta har de varit beroende av dem som har mandat att ge tillträde till de arenor där det förebyggande arbetet har kunnat kommuniceras. Samordnarna trädde in i kommunernas makt-

och värderingsstrukturer, som har villkorat både implementeringen och utvecklingen av deras yrkesroll.

Samordnare, en underordnad position

Eftersom samordnarna själva inte har haft någon maktposition och i projektets tidiga skede heller inte hade någon auktoritet på området, var de beroende av politiker och chefers formella makt som gav dem tillträde till mötesplatser för information och kommunikation. Hur dessa kategorier har villkorat arbetet skiljer sig åt mellan kommunerna. Generellt sett kan de hinder och möjligheter som samordnarna stött på härledas till kommunernas formella makt- och auktoritetssystem.

Vissa politiker och tjänstemän ”brinner mer för frågan än andra” (Ca). Det finns politiker som varit engagerade och suttit i kommunens ledningsgrupp för arbetet, ”vilket har varit a och o för arbetet, de har sedan spridit det nedåt i organisationen” (Ca). I den kommunen tycks samordnarna ha haft stöd av politikerna, som också försökt att skapa förutsättningar för det förebyggande arbetet. Motsatsen är den kommun där kommunalrådet ”har av sagt sig all information om det förebyggande arbetet” (Vä) trots att deltagandet i Värmlands ansvar är ett beslut av kommunens politiker. I ytterligare en kommun har ”politikerna dåligt samvete för att de inte gav samordnaren mandat att driva frågan” (No). Ett annat exempel kan illustreras av följande:

Det har varit kommunalrådet som velat mest, övriga nämnders ordföranden är inte särskilt engagerade, de tycker att de kan sitt område. Men, man hoppades ju att det skulle vara nämndordförandena som var mest intresserade (Ca).

Utsagorna pekar på att det har funnits en variation bland politikerna när det gäller intresset för det förebyggande arbetet, trots att dessa har haft det yttersta ansvaret för utvecklingen av ett förebyggande arbete. Politikernas låga engagemang kan medföra en risk när det gäller implementeringen av den svenska alkohol- och narkotikapolitiken, vilket en politiker påpekade och menade ”att det ger samordnare utrymme att driva sin egen politik, som inte är synkroniserad med politiker och chefer”. Å ena sidan kan utsagan peka på vikten av att politikerna är med och styr för att inte vara helt i händerna på samordnare eller andra tjänstemän. Å andra sidan förefaller det som att politikerna överlämnat ansvaret för det förebyggande arbetet till tjänstemännen (se avsnittet om utbildningsstrategin och street-level-bureaucrats).

Att inte politikerna tagit kommandot över implementeringen visar sig i att samordnarna även har varit beroende av chefstjänstemän på olika nivåer i

den kommunala hierarkin. ”Om förvaltningschefen inte tycker att man ska jobba på det här viset, då är han en rejäl dörrstängare” (Ca), som en samordnare uttryckte det. Ytterligare en bekräftelse på beroendeförhållandet är kommentaren från den förvaltningschef som menade ”kom inte och säg vad jag ska göra, jag kan min kommun bäst” (Vä). I andra fall ”har det företrädesvis varit mellanchefer som varit gatekeepers” (No). Som ”dörrvakter” har chefer möjlighet att både öppna och stänga dörrar. Ytterligare exempel är följande utsagor:

Rektorerna har ju jättemycket makt och de kan ju få med sig personalen, som också kan ställa krav, men ställer inte rektorn upp... För jag vet nån lärare som ville jobba med hälsofrämjande skola, men när rektorn inte var med var det inte så lätt (Vä).

Det finns skoledare som inte vill ta i det [problem i skolan]. Antingen är man rädd för dåligt rykte eller så vet man inte hur man ska hantera frågan (Vä).

Generellt sett har det varit lättare att förankra det förebyggande arbetet i den förvaltning som de lokala samordnarna har haft sin anställning. ”Den förvaltning där man har sin placering är det lättast att få gehör för frågorna, men gör det svårare att få gehör på andra förvaltningar” (Ca), som en av samordnarna uttryckte det. Vidare: ”jag sitter ju på socialtjänsten och har min närmaste chef där, han ser ju till sitt och då är det svårare om man ska jobba utanför det” (No).

De samordnare som har haft sin placering under en facknämnd förefaller ha haft svårt att få till stånd ett gränsöverskridande arbete. Det finns emellertid undantag. En av samordnarna som haft sin tjänst på skolan upplevde ”att där har dom en förståelse för att man ska jobba mer strategiskt, på en strukturell nivå, den förståelsen finns inte på andra platser i organisationen” (Vä). Medan en annan samordnare som haft sin tjänst under kommunstyrelsen menar att det har varit en fördel att inte tillhöra en facknämnd beroende på att ”jag kan känna att jag inte dragits in i någon av dem utan jag är på den nivån att jag täcker över alla” (Vä).

I mindre kommuner tycks placeringen i vissa fall ha spelat mindre roll beroende på att förvaltningschefer rumsligt är placerade på samma ställe, vilket har skapat goda förutsättningar för ett förvaltningsövergripande arbete. Man möts i fikarummet eller i korridoren där man på ett mer informellt sätt kan föra det alkohol- och drogförebyggande arbetet på tal. Ytterligare en aspekt är den samordnaren som ansåg ”att störst betydelse för att få till stånd ett förvaltningsövergripande arbete är att man är känd i kommunen” (No).

Oavsett var samordnarna varit placerade i den kommunala hierarkin eller om de verkat i en mindre eller större kommun, har det formella makt- och

auktoritetssystemet haft betydelse för möjligheten att få tillträde till arenor för information och kommunikation. Ytterligare en aspekt som kan belysa problematiken kring implementeringen är det värderingssystem och yrkeskulturella skillnader som råder i kommunens olika förvaltningar.

Hindrande värderingsstrukturer

Under hela projekttiden har begreppet förebyggande arbete varit problematiskt. En av samordnarna uttryckte att om ”vi är ute och pratar om alkohol- och drogförebyggande arbete, primärprevention, så vet de knappt vad det är” (Ca). Att förklara och få andra att förstå skillnaden mellan primär, sekundär och tertiär prevention ”har varit tungt många gånger” (Ca). Oklarheten kring begreppet kan kasta ett ljus över kommunernas skilda uppfattningar kring vilken förvaltning som är lämplig att ansvara för det förebyggande arbetet. Samordnarna har stött på att ”socialnämnden tycker att det är en fråga för bildningsnämnden och bildningsnämnden tycker att det är en fråga för socialnämnden” (No). Vidare: ”på socialen skriker dom efter sekundära och tertiära insatser och har föga förståelse för en allmän prevention” (Vä). Mer konkret innebär det att ”socialen kommer när det brinner medan andra ska jobba förebyggande” (No).

Problematiken kring begreppet och olika verksamheters uppfattning om sin funktion kan även belysa yrkeskulturella skillnader i attityden till det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Flera samordnare har stött på motstånd inom lärarkåren där det har funnits delade meningar om huruvida ett förebyggande arbete ingår i deras yrkesroll eller ej. Vissa lärare har varit positiva medan andra har ansett att deras uppgift är att lära barnen läsa, skriva, räkna, och så vidare. Det faller inte inom en lärares yrkesområde att ta ansvar för barnens sociala utveckling. Under projekttiden har den inställningen förändrats något, vilket kan belysas av att ”det har funnits ett visst motstånd bland lärare, men det har blivit bättre under resans gång” (Ca). I projektets tidiga skede möttes vissa samordnare också av en misstro till evidensbaserade metoder och man ansåg att ”vi ska hitta våra egna modeller” (Ca). Men även i den inställningen förändrades i ett senare skede.

I försöken att initiera ett gränsöverskridande arbete har samordnare även hamnat i korsdraget mellan olika yrkeskategorier och konkurrensen mellan skilda sakområden. Det har gällt både mellan skilda yrkeskategorier inom samordnarnas egen förvaltning och mellan olika förvaltningar. Till exempel var ”samordnarna mer uppdaterade på preventionsmetoder än elevvården” (Ca), vilket skapade ett konkurrensförhållande mellan elevvårdspersonal och samordnare. Konkurrensen mellan förvaltningar har

tagit sig följande uttryck: ”när skolan och socialen ska börja samarbeta, till exempel enligt Strömstadsmodellen⁷⁶, så hör man ordet sekretess tvåhundra-tolv gånger på en och en halv timma” (No), som en av samordnarna uttryckte det. Att gömma sig bakom sekretesslagen är även ett tecken på motstånd, som samordnarna behövt överbrygga i implementeringsarbetet.

Avslutningsvis kan konstateras att kommunernas befintliga makt- och värderingsstrukturer har villkorat implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete, som i sin tur i ett tidsperspektiv har försvårat processen. Dock har de lokala samordnarna inte bara stött på hinder i arbetet utan det har också skapats möjligheter.

Att bryta mönster

Att införa ett förebyggande arbete är att bedriva ett utvecklings- och förändringsarbete, eftersom det till syvende och sist handlar om att få till stånd ett nytt förhållnings- och arbetssätt. Detta är ett område som flera samordnare har känt sig okunniga i. Vilka strategier de har använt för att påverka de befintliga strukturerna har varierat mellan kommunerna. Det som satt fart på processen är emellertid inte medvetna strategier från samordnarnas sida utan andra faktorer, både i den inre och yttre kontexten.

Inre och yttre faktorer påverkan på processen

Enligt förebyggarkonceptet är kartläggningen av kommunens alkohol- och drogmönster en grundläggande åtgärd för att visa behovet och skapa en efterfrågan på det förebyggande arbetet. Kartläggningen utgör grunden för det fortsatta arbetet. Emellertid är det inte dessa omständigheter som skapat efterfrågan på det förebyggande arbetet enligt samordnarna. I projektets tidiga skede – när det var som allra trögast – fick de hjälp att marknadsföra budskapet när akuta behov uppstod. Det kunde röra sig om upptäckten av att elever rökte, drack alkohol eller använde narkotika eller till och med odlade marijuana på den egna skolan. Andra exempel har varit när ungdomar har dött av alkoholförgiftning eller i alkoholrelaterade trafikolyckor eller när de har uppträtt störande på gator och torg. Under senare delen av projektet ökade den illegala importen och försäljningen av alkohol vilket också ledde till ett uppvaknande. Vid dessa tillfällen har kommunens politiker och chefer efterfrågat rutiner för både primär och

⁷⁶ En samarbetsmodell mellan skolan och socialtjänsten i ett förebyggande arbete, som utvecklats i Strömstad.

sekundär prevention. Ofta har det handlat om akuta problem som måste åtgärdas och ”då måste vi göra någonting och då efterfrågas det förebyggande arbetet, eftersom då går det inte att blunda längre” (Vä).

Ytterligare faktorer som har påverkat processen i positiv riktning är den konferens som genomfördes 2005 på Loka Brunn kring små kommuners problem med alkohol och droger. Samtliga kommuner i Värmland utom Karlstad, deltog med en polis, två politiker och samordnare – både de lokala och de i länet. Konferensen bidrog till ett ökat intresse för det förebyggande arbetet och ”de deltagande politikerna talade för frågan i hemkommunen, som blev startskottet för andra politikernas intresse” (Vä).

Samma år erbjöds tre kommuner i Värmland av Statens folkhälsoinstitut att delta i en satsning på preventionsprogram för skolan. Utan kostnad har institutet utbildat ett antal personer till utbildare i olika preventionsprogram, till exempel SET och ÖPP.⁷⁷ Dessa personer ska sedan utbilda handledare i programmen. De berörda samordnarna har varit mycket involverade i skolprojektet och menar att ”skoluppdraget har varit positivt för utvecklingen och ökat intresset för det förebyggande arbetet i skolan och höjt statusen på samordnarrollen” (Vä).

En följd av skoluppdraget har varit att samordnarna i två av de tre kommunerna bytte förvaltningsstillhörighet för att skapa bättre förutsättningar för implementeringen. Detta blev nödvändigt för att få tillträde till skolans verksamhet. Tidigare bekymmer med att engagera skolans personal förändrades därmed i positiv riktning. Situationen kan även belysa de svårigheter som samordnarna har haft att arbeta över förvaltningsgränserna.

Andra interna omständigheter som påverkat implementeringen är – som nämnts tidigare – det bristande intresset från chefer. Flera samordnare har vittnat om att när det kommer nya chefer – det kan vara skolchef eller utvecklingschef – så har det banat vägen för det förebyggande arbetet. I ett fall slutade samordnaren sin tjänst (sommaren 2006) på grund av att ”det engagemang som fanns i början avtog och man överlät mer och mer arbete på samordnaren” (Vä). Detta blev ett incitament för politikerna och tjänstemännen att fundera över om man ville fortsätta det påbörjade arbetet eller ej. Samordnaren återanställdes, vilket bidrog till att ”förutsättningarna är helt annorlunda nu och det har gett skjuts till arbetet” (Vä).

⁷⁷ SET- social och emotionell träning, ÖPP- Örebro preventionsprogram

Ytterligare faktorer som har haft betydelse för processen är länsamordnarnas och den nationella nivåns kommunbesök. Vid flera tillfällen under projekttiden har länsamordnarna – både på eget och de lokala samordnarnas initiativ – besökt kommunerna för att informera politiker och tjänstemän. Flera lokala samordnare menar att ”vi kan stå och säga en sak inför en nämnd, men kommer länsamordnarna hit, så lyssnar vissa med helt andra öron” (Ca). Vidare: ”jag tog in dom till en chefs- och ordförandekonferens i samband med att det drogpolitiska programmet skulle tas, då behövde jag någon som tryckte på” (Ca). Genom länsamordnarna har samordnarna i det förebyggande arbetet fått större dignitet ”för man blir inte profet i sin egen stad” (No).

Att ingå i Värmlands ansvar har inneburit en styrka och ett påtryckningsmedel eftersom nästan alla Värmlandskommuner har deltagit. Länsamordnarnas kontakter med den nationella nivån har också upplevts som statushöjande. Både Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika har gjort årliga besök i två kommuner, vilket har ”gett skjuts åt arbetet” (Vä). Den positiva feedback som kommittéerna har gett arbetet i Värmland ”har påverkat både politiker och dem som jobbar med området, de har känt att de gjort ett bra jobb” (Ca).

Emellertid är det inte enbart inre och yttre faktorer som påverkat processen. De lokala samordnarna har genom olika tillvägagångssätt försökt att utifrån lokala behov och förutsättningar implementera ett hållbart och långsiktigt målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete.

Samordnarnas tillvägagångssätt

Hur samordnarna gått tillväga för att införa och skapa den struktur på arbetet som förebyggarkonceptet anger, har varierat mellan kommunerna. I några kommuner har man haft eller försökt att skapa en tydlig organisationsstruktur för arbetet, medan i andra har arbetet varit mindre strukturerat. Det gäller i synnerhet de kommuner som kom in sent i arbetet. I vissa kommuner tog samordnarna sin utgångspunkt i det arbete som påbörjats innan deltagandet i Värmlands ansvar. En kommun hade redan i projektets inledningsskede byggt in ett förebyggande arbete i de befintliga strukturerna.

I det mest strukturerade arbetet har samordnarna haft en förvaltningsövergripande nätverksorganisation till sitt förfogande där både politiker och förvaltningschefer från de mjuka förvaltningarna ingår. Arkitekten bakom organisationen är en engagerad chef. Man har haft politikerna med sig i arbetet och samordnaren menar ”att det varit a och o för arbetet, dom har liksom förstått det här, men det är när man kommer

ut som det varit lite problem” (Ca). Motståndet har uppstått längre ner i verksamheterna och när detta blivit för stort har samordnaren använt sig av *maktstrukturen* och politiker som har pekats med hela handen. Det är också politikerna – både de regerande och de i opposition – som konstruerat kommunens policydokument.

I en annan av Värmlandskommunerna har samordnaren på ett annat sätt riktat sitt arbete till samtliga nivåer i den kommunala hierarkin och har varit ”ute och småfisit lite överallt” (Vä). Som en av de berörda politikerna uttryckte det: ”nu jagar samordnaren oss och sätter en blåslampa i rumpan på oss och ser till att det blir ett gemensamt förhållningssätt” vidare ”vi behöver någon som har fokus” (Vä). Samordnaren har genom *dialogen* försökt att skapa delaktighet och arbetat både operativt och strategiskt. Kommunen har en övergripande policy och som ett led i att skapa delaktighet följs den upp och utvärderas via ett rådslag.

Andra samordnare har tagit sin utgångspunkt i det arbete som påbörjats före Värmlands ansvar. Genom en vilja ”att bygga på det goda som redan finns” (Vä) har fokus i en kommun legat på att *bygga relationer* mellan människor och mellan dem som är berörda av ett förebyggande arbete. Tanken har varit att först utveckla ett grundläggande förhållningssätt som det förebyggande arbetet kan vila på och därefter ”plocka in de metoder som passar förhållningssättet” (Vä). I första hand har arbetet riktat sig till anställda på gräsrotsnivå och mellancheftsnivå i den kommunala hierarkin.

Ytterligare ett exempel är den kommun där man utifrån lokala behov byggt upp ett arbete kring sekundärprevention som fortsatt under tiden med Värmlands ansvar och därför ”halkat efter när det gäller primärprevention” (Ca). Genom detta arbete har det dock skapats en efterfrågan på primärprevention och i projektets slutskede ligger man i startgroparna med en familjecentral ”som ska vara navet i primärpreventionen för åldrarna 0–20 år” (Ca).

Ovanstående är några exempel på hur samordnarna bedrivit utvecklings- och förändringsarbetet i sina kommuner. Att det skiljer sig åt kan förmodligen både relateras till samordnarnas osäkerhet i hur man kan bedriva ett implementeringsarbete och till lokala behov och förutsättningar i att skapa ett strukturerat förebyggande arbete.

Alkohol- och drogpolicy

Hur långt man kommit i relation till förebyggarkonceptet varierar också mellan kommunerna. Det kan förklaras dels av det motstånd som samordnarna stött på, dels vid vilken tidpunkt kommunen blev delaktig i Värmlands ansvar. Gemensamt för alla samordnare är att de har gjort en kartläggning, dock har det inte skett regelbundet varje år. De flesta kommuner har en övergripande alkohol- och drogpolicy. I vissa fall är det politikerna som själva konstruerat den, i andra fall har samordnarna gett förslag på innehåll som politiker sedan tagit ställning till och beslutat. Några kommuner hade en policy sedan tidigare, som reviderats. I de flesta fall riktar sig policyn till kommunens skilda verksamheter och kommuninvånarna. Endast i ett par fall omfattar policyn även kommunens anställda.

Är kommunernas förvaltningschefer medvetna om att kommunen har ett alkohol- och drogpolitiskt program? I *tabell 1* görs en jämförelse mellan stora och små kommuner och om det finns en skillnad i medvetenhet mellan mättilfällena.

Tabell 1. Har ni ett alkohol- och drogpolitiskt program (procent, förvaltningschefer)?

	Stora kommuner (4)			Små kommuner (12)		
	Tillfälle			Tillfälle		
	1	3	5	1	3	5
Ja, ett övergripande kommunalt	50	50	50	70	79	70
Ja, ett eget i förvaltningen			6	4		
Ja, både ett eget och ett övergripande	28	17	39	11	9	19
Det är på planeringsstadiet	11	28		11	3	11
Nej, vi har inget	6	5	5	4		
Vet ej	5				9	
totalt	100	100	100	100	100	100
n	18	20	18	27	33	36

I de stora kommunerna har hälften av förvaltningscheferna kunskap om att det finns ett program och det har inte skett några förändringar under projekttiden. I de mindre kommunerna är andelen högre och inte heller där är det någon större skillnad mellan mättilfällena. Däremot har det skett en ökning av den andel förvaltningschefer som säger att de har både ett övergripande program och ett för den egna förvaltningen. Det gäller både de stora och små kommunerna. I det senare fallet har också andelen som inte känner till om det finns något program minskat till noll vid det tredje tillfället. Totalt sett går det att skönja en tendens till en förändring i så måtto att fler förvaltningschefer uppger att de har ett program. Om det kan tillgodoräknas arbetet i Värmlands ansvar är oklart. Värt att notera är att i de små kommunerna är det en högre andel av förvaltningscheferna

som anger att det finns ett alkohol- och drogpolitiskt program. Det kan troligen förklaras just av att de är små och att det finns en närhet mellan olika aktörer, vilket kan bidra till att fler får kännedom om att det finns ett program.

Eftersom de lokala samordnarna i huvudsak har fokuserat barn och ungdom i det förebyggande arbetet kan det finnas en skillnad i medvetenhet om policy i kommunledningen och de så kallade mjuka och hårda förvaltningarna. Till de mjuka räknas skolan, socialtjänsten, omsorgsverksamhet, kultur och fritid. Vad de hårda förvaltningarna kallas varierar mellan kommunerna, men de omfattar vanligen teknik, fastigheter, miljö och hälsa, stadsbyggnad och samhällsplanering. Ledningen omfattar kommunchefer.

Tabell 2. Har ni ett alkohol- och drogpolitiskt program? (procent, kommunchefer och förvaltningschefer)

	Ledning			Mjuka förvaltningar			Hårda förvaltningar		
	Tillfälle			Tillfälle			tillfälle		
	1	3	5	1	3	5	1	3	5
Ja, ett övergripande kommunalt	63	80	60	61	65	60	75	75	75
Ja, ett eget i förvaltningen		20	30	3		2			
Ja, både ett eget och ett övergripande	12			18	13	29	25		13
Det är på planeringsstadiet	25		10	9	16	9			
Nej, vi har inget				6	3				12
Vet ej				3	3			25	
totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100
n	8	10	10	33	31	35	4	8	8

Tabell 2 visar att en högre andel av de hårda förvaltningarnas chefer vet att det finns ett övergripande alkohol- och drogpolitiskt program. Dock är antalet få och de som svarat på enkäten kan vara de som är insatta. Inom de mjuka sektorerna känner den största andelen förvaltningschefer till att det finns ett program och det har inte skett någon större förändring mellan mätillfällena. Däremot har det vid sista mätillfället skett en ökning av andelen i ledningen som är medveten om att det finns ett program för den egna förvaltningen. Likadant gäller för de mjuka förvaltningarna där en ökad andel har både ett övergripande och ett för den egna förvaltningen. Att man säger sig ha ett eget program kan bero på man satt likhetstecken mellan program och handlingsplaner. Mellan mätillfällena förefaller det som att fler har ett program, framförallt i den egna förvaltningen, vilket skulle kunna vara ett resultat av det förebyggande arbetet som bedrivits i kommunerna. Dock går det inte att bortse ifrån att det kan vara en

konsekvens av arbetsmiljölagen⁷⁸ som ålägger arbetsgivarna att ha en alkohol- och drogpolicy, med den skillnaden att den enbart riktas till anställda. Eftersom de lokala samordnarna i väldigt liten utsträckning har vänt sig till de hårda förvaltningarna kan arbetsmiljölagen vara en förklaring till att det finns ett program.

Handlings- och åtgärdsplaner

Vad som är gemensamt för flertalet kommuner är att upprättandet av en policy har varit en tidsödande process som tog ett par år innan man kom till beslut i kommunernas fullmäktigeförsamlingar. När policyn sedan skulle brytas ned till handlings- och åtgärdsplaner i berörda förvaltningar tog det ytterligare tid, eftersom det är många som är inblandade. Samordnarnas ambitioner har varit att det är förvaltningarna som själva ska skapa dessa planer, eftersom då ”sätts processer igång” (No). Ofta har samordnarna bidragit med sin kompetens och ibland också verkat som handläggare. I vissa fall har det varit så problematiskt att få verksamheterna att engagera sig och en samordnare själv har ”satt ihop handböcker, en verktygslåda” (Vä).

Handlingsplanerna kan betraktas som ett styrdokument där ledningen utifrån det övergripande programmet sätter upp mål för den egna förvaltningen. Därefter är det de anställdas ansvar att finna metoder och tillvägagångssätt för att nå målen, vilket betraktas som åtgärdsplaner.

Tabell 3. Om det alkohol- och drogpolitiska dokumentet är nedbrutet till handlingsplaner, vilka verksamheter/organisationer omfattas? (absoluta tal, förvaltningschefer)

	Stora kommuner			Små kommuner		
	Tillfälle			Tillfälle		
	1	3	5	1	3	5
Kommunala förvaltningar		6	8	14	15	
Avdelningar	2	2	3	3	8	5
Grundskolan årsk 1-9	6	3	9	8	11	13
Gymnasiet		3	9	8	8	15
Fritidsgård	4	3	9	2	5	9
n	12	17	38	11	46	57

Tabell 3 visar hur förvaltningscheferna svarat på frågan om handlingsplaner. Här finns ett problem: handlingsplaner upprättas på förvaltningsnivå medan åtgärdsplaner görs på verksamhetsnivå. Det innebär att resultatet i tabellen kan omfatta både handlingsplaner och åtgärdsplaner. Hursomhelst ger tabellen en fingervisning om att man har någon form av planer för handling i ett förebyggande arbete.

⁷⁸ Arbetsmiljölagen (2002)

Både i de stora och små Värmlandskommunerna har det skett en förändring under projekttiden. Vid det första mättillfället var det färre verksamheter som hade handlingsplaner än vid det sista. Det pekar på att man inom projektet har nått ut med budskapet, åtminstone till de verksamheter som riktas till barn och ungdom. När det gäller avdelningar så avses handlingsplaner som vänder sig till de anställda. Här kan det vara intressant om det gäller personal som arbetar med barn och ungdom eller om de så kallade hårda förvaltningarna också har handlingsplaner.

Tabell 4. Om det alkohol- och drogpolitiska dokumentet är nedbrutet till handlingsplaner, vilka verksamheter/organisationer omfattas? (absoluta tal, förvaltningschefer)

	Ledning			Mjuka förvaltningar			Hårda förvaltningar		
	Tillfälle			Tillfälle			Tillfälle		
	1	3	5	1	3	5	1	3	5
Förvaltningar		3	5		12	16		4	2
Avdelningar inom förvaltningar	1	1	5	3	8	5	1	1	2
n	1	4	10	3	20	21	1	5	4

Tabell 4 visar att den största andelen som har handlingsplaner finns inom de mjuka förvaltningarna. Eftersom få av de lokala samordnarna har fokuserat arbetslivet och kommunanställda är det troligt att handlingsplanerna i huvudsak omfattar barn och ungdom. Däremot är det möjligt att handlingsplaner för kommunledningen och de hårda förvaltningarna avser de anställda.

Det förebyggande arbetets integrering i befintliga strukturer

När det gäller förebyggarkonceptet så har de lokala samordnarna arbetat på flera fronter samtidigt. Det betyder inte att de har arbetat linjärt i meningen först kartläggning, sedan policy, etcetera. Till exempel har implementering av metoder skett under hela projekttiden. Trots detta har störst fokus legat på metoder i projektets senare skede, bland annat på grund av skoluppdraget och i synnerhet på grund av att den nationella nivån förespråkade vikten av evidensbaserade metoder. Det har inte alltid varit enkelt för samordnarna att marknadsföra evidensbaserade metoder, eftersom det har varit ”problematiskt att bli styrd av den nationella nivån i valet av förebyggande metoder” (No). Det har också hänt att samordnarna har stött på ”en misstro till det här att vi ska införa evidensbaserade metoder utan vi ska hitta våra egna modeller” (Vä).

I projektets slutskede hade emellertid samtliga Värmlandskommuner infört ”Skellefteåmodellen”. Andra evidensbaserade program som samordnarna introducerat är bland annat SET, ÖPP, ”Steg-för-steg”, ”Ung och Kung”. Några kommuner har sedan flera år ett samarbete kring anordningen av drogfria danser.

Den del i förebyggarkonceptet som troligtvis släpat efter i de flesta av kommunerna är uppföljning och utvärdering. Dock följer ett par kommuner upp arbetet och genomför årliga rådslag. I övrigt har samordnarna på olika sätt rapporterat hur implementeringen av det förebyggande arbetet fortskrider. Vanligen har det skett till de råd som ansvarar för kommunens hälsa och trygghet. Vissa samordnare har även rapporterat till kommunstyrelsen och till kommunfullmäktige.

Att följa upp och utvärdera de mål som har satts för det alkohol- och drogförebyggande arbetet kan vara ett incitament till att integrera området i den vardagliga praktiken. Frågan om det förebyggande arbetet är integrerat i förvaltningens löpande arbete ställdes till förvaltningscheferna enbart vid det sista mättillfället.

Tabell 5. Är ett alkohol- och drogförebyggande arbete integrerat i förvaltningens löpande arbete? (procent, förvaltningschefer)

	Stora kommuner			Små kommuner		
	Ledning	Mjuk förvaltn.	Hård förvaltn.	Ledning	Mjuka förvaltn. 5	Hård förvaltn.
Inte alls						
I låg grad	33	11	50	57	30	
I hög grad	67	89	50	43	65	100
	100	100	100	100	100	100
n	3	9	4	7	19	4

Tabell 5 visar att en stor andel av dem som svarat på frågan mer eller mindre har integrerat ett förebyggande arbete i det vardagliga arbetet. Det gäller framförallt i de mjuka förvaltningarna. Tabellen säger emellertid ingenting om hur arbetet är integrerat. Det gör däremot svaren på den öppna fråga där förvaltningscheferna fick beskriva på vilket sätt arbetet har integrerats. Där går det att urskilja en skillnad i till vilken målgrupp som arbetet riktar sig. Några av kommentarerna rör barn och ungdom – det gäller framförallt skolan – medan andra talar om ett förebyggande arbete bland de anställda.

De som vänder sig till verksamhetens målgrupp, det vill säga barn och ungdom, menar att ”vi utbildar vår personal i olika metoder och föräldrastöd” eller att frågan ”diskuteras ofta i elevhälsogruppen”. Några menar att det förebyggande arbetet ”ingår i skolornas värdegrundsarbete” medan andra har ”föräldramöten på tema med årskurs 3-7, samverkansgrupp med BVC och MVC, samverkansgrupp med skolan”.

De som riktar sig till de anställda menar att det är ”en del av ett sunt liv och är en personal- och arbetsmiljöfråga”. Vidare att det förebyggande arbetet ”är integrerat i form av arbetsmiljöarbetet samt personalutvecklingsarbete” eller att man ”har alkoholås, företagshälsovård och får support av personalavdelningen”. Oftast är det de chefer som representerar de hårda förvaltningarna, exempelvis den tekniska sidan, som ger denna beskrivning. I något fall har även en chef från de mjuka förvaltningarna pekat på personalen och menar att ”vi genomför kontinuerligt arbetsmiljöenkäten och arbetar tillsammans med företagshälsovården i dessa frågor, även om man utvecklat ett missbruk.”

Trots att det är få lokala samordnare som har riktat sitt arbete till kommunens egen personal, så existerar uppenbarligen ett alkohol- och drogförebyggande arbete, vilket kan förklaras av arbetsmiljölagens krav på att ha en policy på området.

Behövs lokala samordnare?

Under projekttiden för Värmlands ansvar har samordnarna som ny yrkeskategori utvecklat en kunskap och en kompetens i ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Frågan är om de behövs i framtiden för att driva och samordna ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

Tabell 6. Har kommunen behov av en samordnare för ett alkohol- och drogförebyggande arbete?
(procent, förvaltningschefer)

Kommun	Stor		Liten	
	3	5	3	5
Tillfälle	3	5	3	5
Ja	67	67	53	86
Nej	16	22	6	12
Vet ej	17	11	41	2
Totalt	100	100	100	100
n	18	18	34	34

Kommunernas förvaltningschefer har tillfrågats vid tre tillfällen och enligt *tabell 6* är det 67 procent förvaltningschefer i de större Värmlandskommunerna som anser att det finns ett behov av en samordnare. I de mindre kommunerna har andelen ökat mellan mätningarna och vid sista tillfället är det 86 procent av förvaltningschefer som ansåg att det behövs en samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete. Andelen som var osäkra på behovet har dessutom i dessa kommuner minskat från 41 till 2 procent.

Eftersom samordnarna i första hand har riktat sitt arbete till barn och ungdom kan det vara av intresse att undersöka om det är cheferna i de mjuka förvaltningarna som framhåller behovet av en samordnare.

Tabell 7. Har kommunen behov av en samordnare för ett alkohol- och drogförebyggande arbete? (procent, kommunchefer och förvaltningschefer)

	Ledning		Mjuka förvaltningar		Hårda förvaltningar	
<i>Tillfälle</i>	3	5	3	5	3	5
Ja	50	90	66	76	25	71
Nej	0	10	9	18	25	14
Vet ej	50	0	25	6	50	14
Totalt	100	100	100	100	100	100
N	10	10	32	34	8	7

Resultatet i *tabell 7* visar att den största ökningen mellan mätillfällena svarar kommunchefer och förvaltningschefer inom de ”hårda förvaltningarna” för. Bland dessa har det också skett en minskning av dem som är osäkra på om det behövs en lokal samordnare. Dock finns det vid sista mätillfället de som anser att det inte behövs lokala samordnare. En av förvaltningscheferna motiverar sin synpunkt:

Jag tycker att frågan ska ligga så nära verksamheten som möjligt och att man där tar ett helhetsansvar för såväl elevers som personals välmående. Vid behov få vi snabbt experthjälp inom kommunen.

Vidare menar en av kommuncheferna att ”ingen ytterligare OH-resurs krävs, verkstad, INGET snack!” Följande synpunkt lämnar en förvaltningschef inom omsorgen:

Det behöver vara ett engagemang från alla chefer. Vår utvecklingsledare och personalavdelningen har ett bra arbetssätt som stöttar cheferna. Faktakunskap finns inom hälso- och sjukvård och företagshälsovården.

Ovanstående åsikter pekar på att det finns kritiska röster inom både de mjuka och hårda förvaltningarna om nödvändigheten av en ny yrkeskategori som har ansvar för kommunens förebyggande arbete.

Den största andelen av både kommunchefer och förvaltningscheferna är positiva och värt att notera är att den största ökningen av dem som menar att det behövs en lokal samordnare finns i kommunledningen och i de ”hårda förvaltningarna”. Detta till trots att det förebyggande arbetet har haft sitt fokus i huvudsak på de ”mjuka förvaltningarna”. Men, dessa utgjorde emellertid en större andel vid första mätillfället.

Att andelen respondenter som uttrycker ett behov av en samordnare är större i de mindre kommunerna kan å ena sidan förklaras av att de är

betydligt fler än de som räknas till de större. Å andra sidan är antalet förvaltningar större där. Det kan också bero på att det förmodligen är enklare att göra sig känd som samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete i en liten kommun.

Några av de förvaltningschefer som är positiva grundar sin åsikt på att någon måste ha ett ”övergripande ansvar för frågorna i ett kommunperspektiv och för samverkan med övriga kommuner och myndigheter”. Ytterligare en menar ”inte enbart för den uppgiften utan i form av en folkhälsosamordnare”.

Avslutningsvis går det att konstatera att de lokala samordnarna i en stor andel av de kommunala förvaltningarna skapat ett behov av en samordnare för ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

Sammanfattande diskussion och analys

Att implementera en politik med hjälp av en särskild yrkeskategori är kännetecknande för en professionsstrategi.⁷⁹ Detta betraktas som en *expertorienterad* ansats, som förklaras av att de som innehar en profession träder in i en expertrelation till sin omgivning. En expert förväntas ha kunskaper och inblick i frågor som andra människor inte har och är därför lämpade att vägleda andras handlande. Den auktoritet som experter förväntas få vilar på vetenskaplig kunskap som verifierar att de har bättre kunskaper inom ett visst område än vad andra har. Det innebär att professioner verkar i sociala relationer. Deras auktoritet som expertis baseras på att den på olika sätt blir socialt sanktionerad, antingen genom titulatur, legitimation, auktorisation eller på annat sätt.⁸⁰ En vanlig definition på en profession är att den vilar på en systematisk teori, har auktoritet, etiska regler, en egen kultur och är samhälleligt erkänd.⁸¹

Både på nationell och regional nivå har man ansett att tillsättningen av en samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete är en framgångsfaktor när det gäller att genomföra den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. Men enligt definitionen kan emellertid inte yrkeskategorin anses vara en profession eftersom den inte lever upp till de kännetecknande kriterierna. Vare sig yrkesrollen eller vidhängande kunskapssystem var allmänt kända. Samordnarna hade därmed ingen självklar auktoritet på området, de hade

⁷⁹ Bo Rothstein (1987)

⁸⁰ Staffan Selander (1989)

⁸¹ Bo Rothstein (1987)

heller ingen gemensam kultur eller etiska regler. Detta kan kasta ett ljus över både uppdragets otydlighet och samordnarnas skilda placering i den kommunala hierarkin. Eftersom uppdraget eller kunskapssystemet inte var allmänt känt gav det utrymme för kommunernas egen tolkning som skilde sig ifrån Värmlands ansvar, varför det uppstod en diskrepans mellan den regionala och den lokala nivån. Det gäller både vad ett förebyggande arbete innebär och uppdragets omfattning.

I Värmlands ansvar har det förebyggande arbetet delvis omfattat sekundär prevention, dock i huvudsak primär prevention som skulle riktas till alla ålderskategorier och till skilda verksamheter. Många aktörer skulle mobiliseras och – inte minst – vikten av att det sker en samordning poängterades. I kommunerna har det förebyggande arbetet i huvudsak riktats till barn och ungdom mellan 0 och 20 år och det har kunnat handla om både primär och sekundär prevention. Hur man från kommunernas sida tolkat uppdraget och begreppet förefaller också ha påverkat både vilken verksamhet som ska ansvara för det förebyggande arbetet och var samordnarna placerades i den kommunala hierarkin.

Centralt för en profession som ger makt och status är dess kunskapssystem, – ofta av problemlösande karaktär.⁸² Det innebär att den som tar på sig den professionella rollen måste få tillräckligt med utbildning och kunna tillämpa den vetenskap som professionen baseras på. Den vetenskapliga utvecklingen måste därför ha kommit så långt att den går att tillämpa. Dessutom måste professionen och vetenskapssamhället vara överens om hur kunskapen ska tillämpas i en konkret implementering. Om professionen inte lever upp till dessa kriterier uppstår problem med trovärdigheten.⁸³

Under projekttiden har det skett en kunskapsuppbyggnad bland samordnarna. För att höja kompetensen i preventionskunskap har det genomförts utbildningar både i regi av aktörer på nationella nivån och av Värmlands ansvar. Framförallt har de fått kunskap om det förebyggarkoncept som utvecklats på nationell nivå. Universitet och högskolor har erbjudit specifika utbildningar på området. Under hela projekttiden har det pågått preventionsforskning och nya rön har tillkommit som också förmedlats till samordnarna. Samordnarna har å sin sida tillämpat kunskapen och spridit den vidare i de egna organisationerna. Detta har emellertid inte bidragit till ett erkännande av yrket eller att de fått en auktoritet med professionell status. Istället skulle man kunna

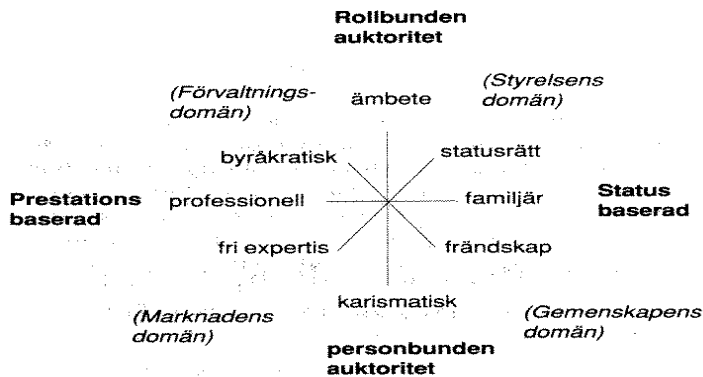
⁸² Rolf Torstendahl (1989)

⁸³ Bo Rothstein (1987)

betrakta dem vad Beckman⁸⁴ kallar den fria expertisen där auktoriteten är knuten till person och inte till de kriterier som är kännetecknande för en profession.

Samordnare, fri expertis?

Figur 3 är en modell som beskriver att auktoritet kan byggas på flera grunder. Med modellens hjälp går det även att belysa de hinder och möjligheter som samordnarna stött på i implementeringsarbetet.



Figur 3 Modell över olika auktoritetstyper (Svante Beckman 1989:74)

Modellen pekar ut åtta olika auktoritetstyper, som kopplas till fyra domäner. Dessa är styrelsens, gemenskapens, marknadens och förvaltningens domän och anger de strukturer där auktoritetstyperna hör hemma. På den vertikala axeln finns motpolerna rollbunden och respektive personbunden auktoritet. Typiskt för den *rollbundna* är ämbetet där auktoriteten emanerar ur ett formaliserat system av befogenheter att genomföra en viss verksamhet, styrd av lagar och andra målsättningar inom offentlig sektor. Den typiska *personbundna* auktoriteten baserar sig på personliga utförsgåvor som karisma och kopplas till en kollegial sammanslutning. På den horisontella axeln finns på ena sidan den *prestationsbaserade* auktoriteten, på den andra sidan den *statusbaserade*. I professioner som är typisk för den första är att auktoriteten baseras på en tilltrodd förmåga att prestera, medan typiskt för den statusbaserade är den

⁸⁴ Svante Beckman (1989)

familjära auktoriteten, som vilar på en tillskriven social identitet där familjestatus är mest typiskt.⁸⁵

Ytterligare typer som är auktoritetsgrundande är den *byråkratiska* respektive *den fria expertisen*. Den byråkratiska är relaterad till en formell position i en byråkratisk organisation, som vanligen kännetecknas av att det finns en struktur av över- och underordnade positioner. Den fria expertisen har däremot ingen formell position att luta sig emot utan får sin auktoritet genom den kompetens som kan tillskrivas experten som person och som erkänns av nyttjarna. *Professionen* är mer tvetydig när det gäller roll respektive personbunden auktoritet då den får sin auktoritet genom legitimation eller någon annan form av auktorisation. Relationerna mellan dessa tre auktoritetstyper är konfliktfyllda och de bevakar sina positioner med hjälp av olika strategier i syfte att begränsa varandras handlingsutrymme. Den som besitter en formell maktposition har möjlighet att begränsa både professioners och de fria experternas handlingsutrymme, särskilt om dessa befinner sig i en underordnad position. Professionerna å sin sida konkurrerar med de fria experterna och kampen handlar om att strypa deras konkurrenskraft genom till exempel krav på formell utbildning.⁸⁶

I modellens högra sida finns det ytterligare två auktoritetstyper, som baserar sig på status. Den ena har *statusrättigheter* och är mer rollbunden där auktoritet ges till dels politiker genom allmänna val, dels samhällsborgarna som i kraft sitt medborgarskap tillskrivs vissa fri och rättigheter. Auktoritet genom *frändskap* är mer personbundet och baserar sig på delade kollektiva identiteter, antingen genom tillhörighet med en viss yrkeskategori eller till en viss organisation.⁸⁷

Samordnarna i ett alkohol- och drogförebyggande arbete kan jämföras med den fria expertisen. Eftersom kategorin samordnare och deras kompetens från början inte var känd, har de under projekttiden försökt att bygga upp en auktoritet som expert på ett alkohol- och drogförebyggande arbete genom att dels göra området känt, dels sprida sin kompetens. Betraktad som fri expertis har samordnarna inte haft någon auktoritet utifrån en formell position, varför de har varit beroende av både chefer och politiker för att få tillgång till viktiga arenor för spridningen av såväl budskapet som den egna kompetensen. De motsättningarna som har synliggjorts har handlat om relationen mellan både experten och den byråkratiska auktoriteten samt experten och folkvalda med auktoritet byggd på

⁸⁵ Svante Beckman (1989)

⁸⁶ Svante Beckman (1989)

⁸⁷ Svante Beckman (1989)

statusrätt. Samordnarnas enda möjlighet att få auktoritet på området har varit att på olika sätt övertyga dem som innehar dessa rollbundna auktoritetspositioner om nödvändigheten av ett förebyggande arbete. Ibland har samordnarna tagit hjälp av länssamordnarna som – åtminstone i projektets tidiga skede – hade en större auktoritet på området. Länssamordnarnas auktoritet skiljer sig från samordnarnas och den fria expertisen genom att deras auktoritet kan betraktas som mer rollbunden. Även om de i kraft av att vara länssamordnare inte har någon formell position i kommunerna så har de genom stöd av Länssamverkansgruppen och kontakterna med den nationella nivån fått auktoritet. Detta gäller särskilt då Länssamverkansgruppen har omfattat Länsstyrelsen som kommunerna är beroende av när de söker finansiellt stöd, vare sig det gäller stöd till samordnare eller till andra projekt inom det preventiva området. Genom sin ämbetsmannaauktoritet kan Länsstyrelsen även ingripa i kommunernas sociala verksamhet, eftersom den också är en tillsynsmyndighet.

De lokala samordnarna har även konkurrerat med olika professioner om tolkningsföreträdet när det gäller det förebyggande arbetet. En av de professioner som i projektets tidiga skede varit svårast att involvera i arbetet har varit lärare, där många har ansett att det inte ingår i läraryrket att arbeta förebyggande. I det sammanhanget har samordnarna inte haft någon egen auktoritet för att få lärarna att använda evidensbaserade metoder. I situationer där samordnarna har varit maktlösa har de fått vända sig till politiker eller chefer och den rollbundna legala auktoritet de besitter för att få gehör för sin kompetens på området.

De åtta auktoritetstyperna är en renodlad teoretisk modell som skiljer sig från empirin i så måtto att i verkligheten kan en och samma person basera sin auktoritet på flera av typerna.⁸⁸ Samordnarna betraktade som fria experter har fått sin auktoritet genom att marknadsföra det förebyggande arbetet och att andra erkänner deras kompetens. I vissa fall tycks detta ha underlättats genom samordnarnas personliga tillgångar. Deras auktoritet som fri expertis har kompletterats med frändskapsauktoritet och karismatisk auktoritet. Några av samordnarna har påpekat att det som gett goda förutsättningar för arbetet är att de varit kända i organisationen och sedan tidigare hade upparbetade tillitsfulla relationer. I ett annat fall uttryckte en politiker sin beundran för kommunens samordnare, vilket skulle kunna vara ett tecken på karismatisk auktoritet. Både auktoritet baserad på frändskap och karisma förefaller ha bidragit till att öka några av samordnarnas auktoritet som fria experter.

⁸⁸ Svante Beckman (1989)

Samordnarnas strävan att få auktoritet genom ett erkännande av den kompetens de har utvecklat som fri expertis skulle kunna betraktas som ett led i att *professionalisera yrket*. Professionalisering⁸⁹ skiljer sig ifrån en profession i den meningen att det handlar om ett yrkes strävan att uppnå exklusiva samhällsliga fördelar och få tolkningsföreträde inom ett specifikt kunskaps- och yrkesområde.

Samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete, en profession i vardande?

En förutsättning för en professionalisering torde vara en yrkesgrupps självförståelse och yrkesidentitet. I en yrkesidentitet förenas individers identitet med sitt yrke eller sin position på arbetsmarknaden. Det betyder att begreppet inkluderar både individers personliga identitet och en kollektiv identitet där det finns vissa gemensamma handlings- och interaktionsmönster och/eller föreställningar. Vidare är utvecklingen av en yrkesidentitet en social läroprocess som är kontextbunden och sker genom handlingar i vardagen. Dessa handlingar både påverkar och påverkas av kontexten. Lärandet är både en formande, upprätthållande och utvecklande process där upprätthållandet och utvecklingen av yrkesidentiteten är två sidor av samma formningsprocess.⁹⁰

Från att uppdraget och samordnarnas funktion från början upplevdes som otydliga och osäkra har yrkesgruppen utvecklat en gemensam föreställning och en *gemensam diskurs*⁹¹ om vad ett alkohol- och drogförebyggande arbete är. Diskursen vilar på teorier och begrepp som prevention och preventionsnivåer, främjande insatser, risk- och skyddsfaktorer, evidensbaserade metoder och program, etcetera, alltså de begrepp som ingår i förebyggarkonceptet. Diskursen har utvecklats på samordnarträffarna och vid olika utbildningar som samordnarna deltagit i. Jag menar att samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete har utvecklats till en *diskursiv praktik*. Yrket har formerats och vidareutvecklats i samordnarnas möte med kommunernas befintliga strukturer och som en samordnare så träffande påpekat har de både påverkats av och påverkat handlingar i vardagen. Att lära känna den egna kommunen har således varit en viktig del i utvecklingen av en yrkesidentitet och konstruktionen av yrkesrollen.

⁸⁹ Staffans Selander (1989)

⁹⁰ Camilla Thunborg (2004)

⁹¹ Enligt SAOL betyder diskurs samtal. Som analytiskt begrepp syftar diskurs på innebörder i det talade och skrivna ordet. Diskurs är således en uppsättning utsagor, talade eller skrivna, i ett bestämt socialt sammanhang.

Samtidigt som samordnarna lärde känna de berörda verksamheterna marknadsförde de förebyggarkonceptet. Genom att lyfta fram hur alkohol- och drogkonsumtionen ser ut i kommunerna har samordnarna också kunnat peka på ett behov av förebyggande insatser och därmed också skapa ett behov av den kompetens som de besitter. Detta kan betraktas som ett sätt att professionalisera ett yrke inifrån.

Att professionalisera ett yrke inifrån innebär att en yrkesgrupp av egen kraft kan påverka utvecklingen genom att upptäcka problem, påverka behov eller ge reformförslag. Det händer också att staten stöder dessa försök att genom olika strategier få yrkesmonopol.⁹² Ett sätt är *alliansstrategin*, som bland annat innebär att man allierar sig med andra yrkesgrupper eller etablerade forskningsinstitutioner. Det är en strategi att under en period stärka den egna ställningen innan man har kraft att inhägna ett eget revir.⁹³ På nationell nivå har både Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika utvecklat ett samarbete med skilda institutioner som beforskar det preventiva området, både rent generellt och specifikt inom alkohol och droger. Det är exempelvis forskare på Statens folkhälsoinstitut, på universitet och andra institutioner, som studerar olika arbetssätt, metoder och dess effekter i ett förebyggande arbete.

Ytterligare en strategi – med den nationella nivåns goda minne – är bildandet av en yrkesförening. Att bilda en förening för en särskild yrkeskategori är ett led i en professionalisering. Det innebär att en grupp strävar efter att få tolkningsföreträde och kontroll över ett specifikt kunskaps- och yrkesområde för att höja ett yrkes status.⁹⁴ Redan i ett tidigt skede av implementeringen av den svenska alkohol- och narkotikapolitiken bildades – med stöd av Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika – Riksförbundet för alkohol- och drogförebyggande arbete (RADF), som organiserar alla som på ett eller annat sätt arbetar inom det förebyggande fältet.

Mer traditionella strategier för en professionalisering är utestängning, inhägning, inträngning, assimilering och konkurrensbegränsning.⁹⁵ Upprinnelsen till att inhägna ett specifikt område kan man säga skedde när man i projektet lyfte fram vikten av en särskild yrkeskategori och försåg den med en specifik kunskap på det alkohol- och drogförebyggande området. Det första tecknet på att samordnarna försökte inhägna ett eget

⁹² Thomas Brante (1989)

⁹³ Staffan Selander (1989)

⁹⁴ Staffan Selander (1989)

⁹⁵ Staffan Selander (1989)

revir var att de ville utestänga andra. Detta visade sig bland annat i att de ansåg sig bäst skickade att samordna ett förebyggande arbete.

Om det inte går att hindra att andra grupper tar sig in på fältet kan man alltid försöka att assimilera dem för att på så sätt neutralisera dem.⁹⁶ När samordnarna inte kunde hindra att andra tog sig in på det förebyggande området fanns en tendens till assimilering. Samordnarna menade att även andra fick jobba med det förebyggande arbetet, men förväntade sig och ställde krav på att de skulle bli informerade.

Avslutningsvis kan konstateras att professionsstrategin är en expertorienterad ansats och implementeringen av den nationella alkohol- och narkotikapolitiken hjälp av en särskild yrkeskategori har varit problematisk. Att vara samordnare i ett alkohol- och drogförebyggande arbete var i projektets tidiga skede inte ett allmänt känt yrke eller känt kunskapsområde och karaktäriserades inte av de kriterier som är kännetecknande för en profession. Det är också en av förklaringarna till varför uppdraget, framförallt i Värmlands ansvars tidiga skede, har upplevts som otydligt. Däremot kan samordnarna betraktas som fria experter med en strävan mot en professionalisering av yrket. Marknadsföringen av både det förebyggande arbetet och den kompetens som de så småningom utvecklade, har varit beroende av kommunernas befintliga makt- och värderingsstrukturer som bidragit till att implementeringen varit en tidsödande process. Dock pekar resultatet av undersökningen bland förvaltningscheferna att det finns ett behov av en lokal samordnare. Detta innebär att samordnare i ett alkohol- och drogförebyggande arbete kan vara en profession i vardande.

⁹⁶ Staffan Selander (1989)

8 Nätverksstrategin

Att bygga nätverk för att sprida den svenska alkohol- och narkotikapolitiken har varit ytterligare en strategi på nationell, regional och lokal nivå. Sannerstedt⁹⁷ pekar på att användningen av nätverk inte är helt ovanlig när det gäller att sprida svensk politik. Implementeringen sker då i samspel med olika aktörer, som i större eller mindre utsträckning ägnar sig åt ett visst politiskt område. I Värmlands ansvar har man poängterat vikten av att mobilisera många berörda aktörer för att få genomslag för det alkohol- och drogförebyggande arbetet.

Ett nätverk kan definieras som kommunikativa strukturer och existerar så länge en kommunikation upprätthålls. Strukturen består av ett antal enheter eller noder som sammanlänkas via sociala relationer. Dessa noder kan utgöras av enskilda individer eller aktörer, kollektiv eller organisationer, som kommunicerar och har ett ömsesidigt utbyte av varandra. Det är mönstret av dessa relationer som bildar nätverket. Strukturen är öppen och kan öka eller minska beroende på hur många relationer som upprätthålls.⁹⁸

I följande avsnitt presenteras de nätverk som både länsamordnarna och de lokala samordnarna ingått i samt de som skapats inom ramen för Värmlands ansvar. Frågor som belyses är vilka aktörer har ingått i nätverken, hur har interaktionen inom och mellan nätverken sett ut, vilka hinder och möjligheter som har funnits i nätverkskonstellationerna och för spridningen av det alkohol- och drogförebyggande arbetet.

Nätverk på nationell nivå

Alkoholkommittén är i sig en nätverkskonstellation med representanter från en mängd skilda verksamheter som är berörda av alkoholfrågan. Dessa är Statens folkhälsoinstitut, Skolverket, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket, CAN⁹⁹, Kriminalvårdsstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Ungdomsstyrelsen, Landstingsförbundet, Tullverket, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen och Vägverket. Ordförande för kommittén har varit en statssekreterare från Socialdepartementet. Det betyder att Alkoholkommittén har haft många kanaler, både för att

⁹⁷ Anders Sannerstedt (2001)

⁹⁸ Manuel Castells (2001)

⁹⁹ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

inhämta och sprida kunskaper och erfarenheter om ett förebyggande arbete. När det gäller Mobilisering mot narkotika har den kommittén inte haft samma organisation med representanter från andra verksamheter.

Alkoholkommittén och kommittén Mobilisering mot narkotika har skapat nätverk med landets samtliga länsamordnare. Genom kontinuerliga träffar och samtal har kommittéerna både kunnat sprida budskapet och följa utvecklingen av det förebyggande arbetet i hela landet. Nätverket har också betytt att länsamordnarna har knutit kontakter med varandra för utbyte av kunskap och erfarenhet. För länsamordnarna har sålunda kontakten med den nationella nivån betytt mycket ur flera aspekter, vilket kan belysas av följande uttalande:

Det har varit mycket möjligheter att jobba så nära den nationella nivån. Förutom att man fått lite feedback, har man haft väldigt god ingång på departementet, både med bidragsgivare och med kommittéerna. Man har även fått en god ingång till Socialstyrelsen.

Som tidigare nämnts (se tidigare avsnitt) har både Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika svarat för mycket utbildning på det preventiva området och genom dem har länsamordnarna fått tillgång till andra nätverk. Genom deras försorg har en av länsamordnarna fått flera uppdrag i samband med det förebyggande arbetet, bland annat att vara resursperson för det så kallade "sexkommunersprojektet" som startades 2003. Ett annat uppdrag har varit att tillsammans med praktiker och forskare ingå i ett nätverk – en referensgrupp – kring implementeringen av preventionsprogram i förebyggandets konst. Det är – som tidigare nämnts – en satsning av Statens folkhälsoinstitut.

Genom nätverksskapandet har således aktörerna på den nationella nivån kunnat följa utvecklingen av det förebyggande arbetet i både Värmland och landet i övrigt. Därmed har de fått kunskap om vilka åtgärder som har fungerat och vad som inte har fungerat. Detta har i sin tur skapat förutsättningar för dem att skynda på processen genom nya erbjudanden om stöd. Till exempel att Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika under våren 2006 erbjöd sig att stödja "små kommuners förebyggande arbete mot narkotika- och alkoholskador", en satsning som initierats av samordnare i Örebro län där Värmlands ansvar inbjudits att delta. Man kan säga att kommittéerna tog över ansvaret och erbjöd små kommuner i Värmland att delta i satsningen där fokus skulle ligga på tillgänglighetsbegränsning av alkohol och narkotika samt utveckling av föräldrastöd. Satsningen skulle pågå under två år och kommunerna erbjöds ett villkorat finansiellt stöd på 50 000 kronor per år. Stödet omgärdades av åtta villkor och ett av dem var bildandet av en styrgrupp där kommunstyrelsens ordförande satt ordförande. Genom forskning hade den

nationella nivån fått insikten att en framgångsfaktor för implementering av förebyggande arbete är just att ha en styrgrupp.

Det har emellertid funnits ett visst förhandlingsutrymme mellan den nationella och den lokala nivån. På grund av tidsbrist var det svårt för kommunstyrelsens ordföranden att ta sig an ordförandeskapet i styrgruppen. Detta framförde länsamordnaren och på den nationella nivån nöjde man sig med att ordföranden i styrgruppen var ledamot i kommunstyrelsen. Ovanstående är ett exempel på att det har funnits en möjlighet att påverka representanterna på den nationella nivån och få dem att modifiera sina krav utifrån kommunernas förutsättningar.

Förutom nätverksträffar med länsamordnarna och muntliga föredragningar har Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika fått en årlig skriftlig rapport med vidhängande redogörelse för de pengar som projektet fått från Socialdepartementet samt en ny ansökan om ett finansiellt stöd. Kommittéerna å sin sida har gjort årliga besök i åtminstone två Värmlandskommuner och vid projektets avslutning genomfördes en konferens där samtliga kommuner presenterade goda exempel på vad som gjordes inom primär, sekundär och tertiär prevention. Avslutningsvis kan jag konstatera att interaktionen mellan länsamordnarna och den nationella nivån har präglats av ett ömsesidigt utbyte.

Nätverk på regional nivå

På länsnivå har länsamordnarna skapat nätverk med en mängd olika aktörer för att sprida det förebyggande arbetet. Det är nätverk som har bestått av och i skrivande stund fortfarande består av politiker, de lokala samordnarna och deras arbetsgrupper, frivilligorganisationer och andra organisationer inom både offentlig och privat sektor. Genom skapandet av nätverk menar länsamordnarna ”att det är inga problem att nå ut med information”. Det har dock inte alltid varit enkelt att intressera skilda verksamheter för frågan. På grund av svårigheten att engagera landstingets verksamheter i kommunerna bildades arbetsgruppen ”Landstingets medverkan i Värmlands ansvar”. Ur denna samverkan bildades så småningom riskbruksprojektet, som drivs av landstinget och där syftet är att utbilda personalen på länets alla vårdcentraler i metoden motiverande samtaltsteknik. Ytterligare ett nätverk är Länsamverkansgruppen, som har varit Värmlands ansvars styrgrupp tillika uppdragsgivare.

Länssamverkansgruppen, samverkan mellan organisationer

Länssamverkansgruppen för alkohol- och drogfrågor kan betraktas som ett interorganisatoriskt nätverk där ledamöterna representerar Länsstyrelsen, Landstinget, Polisen och Region Värmland. Samtliga dessa organisationer är politiskt styrda. Även Brottsförebyggande centrum i Värmland har ingått, men som adjungerad part. Under projekttiden har gruppen till stora delar varit stabil, men vissa förändringar har skett när det gäller sammansättningen. Valet 2002 bidrog till organisationsförändringar i landstinget, varför deras plats i gruppen under en period var vakant. Så småningom utsågs en ny och varaktig ledamot. Polisens representantskap är det som har varierat mest och blev stabilt först under projektets sista år.

Sammansättningen har bestått av tjänstemän från nämnda organisationer. Regionförbundet har deltagit med två ledamöter som tillhört olika kommuner. Därigenom har ”både den lilla och den stora kommunens intresse kunnat bevakas”, som en av dem uttryckte det. Ingen av ledamöterna har innehaft de högsta befattningarna inom respektive organisation, som från början var önskemålet. En av dem uttalar:

Det har varit en svaghet att gruppen inte bestått av landshövdingen, landstingsrådet, polismästaren och regionförbundets ordförande. Under dem skulle man ha organiserat en arbetsgrupp. Men det beror på att man inte fick gehör för frågan.

Om man haft en ledningsgrupp med höjdarna, då hade man kunnat driva arbetet framåt med annan kraft.

I Länssamverkansgruppen har man således känt en viss besvikelse över att intresset har varit lågt bland dem som besitter de högsta positionerna i de deltagande verksamheterna och att man istället fått nöja sig med ledamöter ”från en hyfsad chefsnivå”, som en i gruppen uttryckte det.

Ledamöternas uppdrag

Det låga intresset från dem i hierarkins topp förefaller återspeglas i det uppdrag som ledamöterna har fått från sina respektive verksamheter. Tydligast uppdrag har Länsstyrelsen, som genom ett regleringsbrev ska verkställa beslut som fattats på den nationella nivån om den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. Deras uppgift är att sprida och stödja ett alkohol- och narkotikapreventivt arbete i länet. Mer oklart har uppdraget från polisledningens sida varit där representanten säger sig ha fått ”ärva uppdraget” och från början ”ville egentligen ingen polis sitta med i Länssamverkansgruppen”. Representanten har gjort en egen tolkning av uppdraget och menar att det har handlat om att följa huruvida ”polisens

egna satsningar stämmer överens med det som görs inom Värmlands ansvar”. Regionförbundet tycks inte heller ha gett sina företrädare ett tydligt uppdrag annat än ”att man är tacksam att vi företräder dem, att vi finns med”. Liknande skäl gäller för Brottsförebyggande centrum vars deltagare menar att ”ingen ville sitta i den här gruppen”, vilket förklaras av att ”de som satt före mig tyckte nog att det fanns viktigare saker, som ger snabbare resultat”.

Bortsett från Länsstyrelsen pekar utsagorna på att ingen av deltagarna i Länsamverkansgruppen har fått något specifikt uppdrag från sina respektive organisationer om varför de ska ingå i en styrgrupp för ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Det kan tyckas märkligt eftersom både landstinget och Regionförbundet har noterat folkhälsofrågorna i sina verksamhetsplaner. Brottsförebyggande centrum, å sin sida, var en av de organisationer som initierade föregångaren till Värmlands ansvar – Pilotprojektet – varför man skulle kunna förvänta sig ett större intresse.

Anledningen till att uppdraget varit otydligt beror inte enbart på ett eventuellt ointresse från ledningen i de deltagande organisationerna utan också på ”att man inte har klargjort vad de berörda verksamheterna ska bidra med och att det kan vara lite otydligt vem som ansvarar för vad”, som en av deltagarna uttryckte det. I Länsamverkansgruppen betraktad som ett nätverk förefaller inget uttalat ömsesidigt utbyte ha funnits mellan de representerade organisationerna när det gäller det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Förutom Länsstyrelsens representant tycks deltagarna i gruppen i huvudsak ha representerat sig själva och den sakkunskap på området som de besitter och inte den organisation de tillhör.

Länsamverkansgruppens uppgift

Under Värmlands ansvars projektperiod har gruppen träffats två gånger per termin. Länsamverkansgruppens uppgift har varit att leda Värmlands ansvar inom ramen för projektplanen och stötta länsamordnarna. Det är i Länsamverkansgruppen som länsamordnarna har presenterat och fått sina strategier prövade och accepterade. Man har diskuterat allt ifrån principer för nätverksindelning av kommunerna, till tillsättning av referensgrupper och lokala samordnare, preventionsprogram och andra projekt, etcetera. Gruppen har följt utvecklingen av det förebyggande arbetet i kommunerna och i länet som helhet. Av och till har det förts diskussioner om att utvidga projektet till att omfatta hela preventionskedjan, från primär- till tertiärprevention. Överhuvudtaget är det många frågor som har behandlats i Länsamverkansgruppen. Representanterna menar att de inte har styrt projektet utan snarare varit ett

”bollplank” till länsamordnarna beroende på att ”dessa varit så självgående”. Länsamordnarna, å sin sida, har i huvudsak haft förtroende för gruppen och dess medlemmar, vilket följande utsaga kan illustrera:

Vi har en bra länsamverksgrupp som varit stabil över tid. Det är egentligen a och o för vårt arbete. Det har varit en verklig styrka att ha fyra tunga myndigheter, sida vid sida, står enade i den här frågan och har en gemensam bild över hur det faktiskt ser ut.

Detta förtroende uttalas trots att representanterna i Länsamverksgruppen inte tycks ha något starkt stöd från sina egna organisationer. Mycket pekar på att de har medverkat som personer och som personer har de stöttat länsamordnarna. Det har sällan uppstått några synliga konflikter eller meningsskiljaktigheter, vare sig mellan gruppen och länsamordnarna eller inbördes mellan medlemmarna. Gruppens arbete har tvärtom varit präglad av konsensus oavsett det har gällt hur projektets resurser skall användas eller länsamordnarnas förslag och idéer på hur implementeringsarbetet ska bedrivas.

Två frågor som varit problematiska har dock kontinuerligt återkommit på agendan. Den ena har handlat om länets alkohol- och drogpolicy, som drogs i långbänk under drygt två år, från 2002 till senhösten 2004. Den andra frågan har rört projektets finansiering och återkommit vid varje årsskifte; den var särskilt prekär vid årsskiftena 2004/2005 och 2005/2006.

Länets styrdokument i ett alkohol- och drogförebyggande arbete

En av de större uppgifterna som legat på Länsamverksgruppens bord är utformandet av en alkohol- och drogpolicy. Policyn är ett styrdokument där politikerna pekar ut sin viljeinriktning för länets preventionsarbete och som också ska vara ett stöd för kommunerna och deras policyarbete. Dokumentet ska kompletteras med handlingsplaner där ledamöternas egna organisationer konkretiserar vad de vill göra för att bidra till att minska de skador som följer i spåren av alkohol och narkotika.

Länsamordnarna har handlagt dokumentet som är ett resultat av ett omfattande förankringsarbete där många olika aktörer har fått lämna synpunkter på både innehåll och form. Tillsammans med Länsamverksgruppen har länsamordnarna genomfört rådslag med både frivilligorganisationer och politiker där dokumentet har behandlats. Eftersom politiker har varit en viktig grupp i förankringsprocessen har flera sittningar med dem genomförts. Några politiker utsågs att formulera en gemensam vision för det förebyggande arbetet i länet.

När dokumentet väl beslutats av den politiska ledningen i de organisationer som är representerade i Länsamverkansgruppen påbörjades arbetet med handlingsplanerna. Den verksamhet som förefaller ha haft mest bekymmer med att godkänna både policydokumentet och en handlingsplan är Region Värmland. När förslaget till länsdokument presenterades för styrelsen i Länsstyrelsen bromsades processen upp på grund av att det deltagande kommunalrådet inte ville fatta beslut utan att först förankra dokumentet hos Värmlands kommunpolitiker, alltså i Regionförbundet. Trots att Regionförbundet redan fattat beslut om policydokumentet ville representanten att detta skulle remissbehandlas i kommunerna.

Även Regionförbundets representanter i Länsamverkansgruppen, som har haft uppgiften att formulera ett förslag på förbundets handlingsplan, har haft problem och flera gånger fått bakslag med motiveringen ”att den är för detaljerad” eller ”att den är för operativ”. Enligt representanterna är länsövergripande insatser ett känsligt område och ”förbundet sparkar bakut om man går in och styr kommunerna”.

Lika problematiskt har det inte varit i landstinget eller inom polisen. I landstinget har en av länsamordnarna via sitt nätverk och genom delaktighet med berörda tagit fram en handlingsplan. Inom polismyndigheten har det varit enkelt. Representanten där har inte behövt formulera en handlingsplan eftersom det förebyggande arbetet redan fanns inskrivet i polisens verksamhetsplan. Inte heller inom Länsstyrelsen har något motstånd funnits.

I arbetet med policydokumentet och vidhängande handlingsplaner framskymtar att det har funnits vissa *intressemotsättningar* mellan de verksamheter som är representerade i Länsamverkansgruppen. Det gäller framförallt Länsstyrelsen och Region Värmland. Länsstyrelsen, som fått sitt uppdrag ifrån staten, har haft ett tydligt uppdrag att sprida den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. Regionförbundet däremot verkar för kommunernas intresse och bland annat *kommunernas rätt till självstyre* i förhållande till staten. Frågan är vari det ömsesidiga utbytet i nätverket ligger när det gäller Länsstyrelsen och Regionförbundet.

Vem ska betala?

Den andra problematiska frågan är ekonomin – en förutsättning för projektet och framförallt för länsamordnarnas vara eller icke vara. Värmlands ansvar har varit beroende av ett finansiellt stöd från Socialdepartementet eftersom enbart landstinget och Länsstyrelsen har bidragit med resurser till projektet. Mest bekymmersamt var det vid

årsskiftena 2004/2005 och 2005/2006. Då var projektet i gungning eftersom det var osäkert om Socialdepartementet fortsättningsvis skulle stödja länets preventionsarbete. Vid dessa tidpunkter behövde kommunerna fortfarande mycket stöd i att utveckla ett hållbart förebyggande arbete. Neddragningen blev inte verklighet förrän årsskiftet 2005/2006. Då minskades det finansiella stödet och fick konsekvensen att två länsamordnare på vardera 75 procent blev en på 100 procent.

I dessa stunder har länsamordnarna varit besvikna på att Länsamverkansgruppen inte har haft någon strategi för hur Värmlands ansvar skulle kunna fortleva utan ekonomiskt stöd från Socialdepartementet. Dock har gruppen försökt att lösa problemet genom att undersöka varandras verksamheter och möjligheten att finansiera länsamordnartjänsterna. Eftersom Värmlands ansvar i huvudsak har handlat om att stötta kommunerna i att utveckla ett förebyggande arbete, menade man ” att en sådan organisation som Region Värmland skulle kunna avsätta pengar”. Enligt företrädarna är emellertid detta en problematisk situation:

Regionen vill inte bidra med ett finansiellt stöd och det krävs starkare krafter än Regionens representanter för att kunna påverka förbundet att bidra finansiellt till ett förebyggande arbete i länet.

När det uppstått situationer av ekonomisk art har det blivit tydligt att ledamöterna i Länsamverkansgruppen inte har tillhört det högsta ledningsskiktet och heller inte haft en gemensam finansieringsstrategi för projektet. Som en av deltagarna uttryckte det: ”vi har inte haft något förhållningssätt om vi inte får några statliga pengar”. Istället har gruppen varit fokuserad på Socialdepartementet och in i det sista väntat för att se ”om det kommer några pengar eller ej”. Trots att målsättningen med Värmlands ansvar har varit att ”det ska leda till en permanent struktur, men det har inte varit tydligt på länsnivån”, som en av deltagarna påpekade.

Med tanke på att Länsamverkansgruppen är projektets och länsamordnarnas uppdragsgivare så borde de fyra huvudmännen fått ett tydligare uppdrag från sina respektive organisationer. Det skulle möjligen ha skapat ett större intresse om projektet organiserats på ett sätt som förtydligat deras medverkan och en av gruppens deltagare menar:

Det skulle kunnat bli bättre kontinuitet i arbetet om var och en som är med vill finansiera ett länsövergripande arbete, eftersom man då skulle kunnat tillsvidareanställa en projektledare på heltid.

Att låta deltagande organisationer vara med att finansiera ett projekt är ett sätt att skapa ett ägarförhållande till en utvecklings- och förändringsidé,

vilket anses vara en effektiv genomförandestrategi. Dock förutsätter det att ägarerna tror på idén genom att dels göra den till sin egen, dels känner ansvar för ett genomförande. Ett ägarförhållande utvecklas bäst om deltagarna är aktiva och har inflytande över projektet, då ökar möjligheterna för spridningen av ett budskap om utveckling.¹⁰⁰

I Värmlands ansvar har de ingående organisationerna inte haft detta ägarförhållande. Istället för ekonomiska incitament har deras engagemang byggts på frivillighet. Frågan är vilka konsekvenser det har gett för spridningen av det förebyggande arbetet i de organisationer som ledamöterna representerar. I vad mån har företrädarna i Länsamverkansgruppen spridit det förebyggande arbetet och efterfrågas det i deras respektive verksamheter?

Hinder och möjligheter för spridningen av det förebyggande arbetet

De ledamöter som ingår i Länsamverkansgruppen har blivit utsedda att representera sina organisationer i implementeringen av länets alkohol- och drogförebyggande arbete, vilket skulle tala för en efterfrågan av hur detta arbete fortlöper. Så tycks emellertid inte vara fallet.

Inom Region Värmland ”är det ingen som frågar efter hur det går med det förebyggande arbetet ute i kommunerna, man är inte särskilt nyfiken eller intresserad”. Enligt företrädarna finns det heller ”ingen arena för de sociala frågorna”. Det betyder att även om representanterna har haft ambitionen att ge information så har det funnits hinder för att kommunicera det förebyggande arbetet. Detta kan förklaras av ”att det förebyggande arbetet inte är ett prioriterat område”. Inom Regionförbundet är man mer intresserad av ”näringslivsfrågorna, det är detta som betraktas som tillväxt och man ser inte betydelsen av humankapitalet”. Samtidigt pekar företrädarna på att politikerna inte blir utan information och menar att detta sker genom den politiska referensgruppen, som är knuten till Värmlands ansvar där samtliga kommuner i Värmland är representerade. Däremot har företrädarna själva lyft frågorna på länets socialchefsträffar som Regionförbundet organiserar och där ”skulle det idag komma en reaktion om man inte fortsätter det förebyggande arbetet”.

Frågan tycks således vara mer intressant för socialcheferna och det förefaller finnas en *intressekonflikt* mellan de *sociala frågorna* och *näringslivsfrågorna* inom Regionförbundet.

¹⁰⁰ Kjell Skogen & Mari-Anne Sørlic (1995)

Inte heller har det skett någon efterfrågan av eller getts någon information om det förebyggande arbetet inom Polismyndigheten. Deras företrädare har följt arbetet i Länsamverkansgruppen enbart för att se om det råder en överensstämmelse mellan polisens arbete och det som sker inom ramen för Värmlands ansvar.

Jag tar inte med mig något nytt till organisationen, men det arbete som polisen redan bedriver konfirmeras. Man ser att man drar åt samma håll att polisens egna satsningar överensstämmer med Värmlands ansvar.

Eftersom det förebyggande arbetet inte efterfrågas inom polisen tycks uttalandet vara ett ställningstagande som representanten själv har gjort. Vidare arbetar inte heller polisen aktivt för deras medverkan i kommunernas arbetsgrupper ”utan samarbetet med kommunerna är behovsstyrt, insatser vid särskilda tillfällen, som skolavslutningar”.

Utsagan pekar på att det i projektet kan ha funnits en *intressemötsättning* mellan polisen och *projektets uppfattning om polisens funktion*. I Värmlands ansvar har man ansett att polisen har en viktig funktion att fylla i kommunernas tvärspektoriellt sammansatta arbetsgrupper och förväntat sig att polisens delaktighet i Länsamverkansgruppen ska syfta till att stödja polisens aktiva medverkan i kommunernas arbetsgrupper.

Samma förhållande förefaller ha funnits inom Brottsförebyggande centrum. Inte heller där har efterfrågats hur implementeringsprocessen av det förebyggande arbetet fortgår. Däremot har det skett en rapportering av representanten som också ”försöker att hitta projekt som kan stötta intentionerna i Värmlands ansvar”.

Den spridning av det förebyggande arbetet som har förekommit inom landstinget har i huvudsak skett genom länsamordnaren, som har sin anställning där. Utöver detta menar landstingets representant att det ”sker en förankring och spridning av arbetet genom den politiska referensgruppen där landstinget finns med”. I övrigt har länets preventionsarbete inte kommunicerats på annat sätt än att företrädaren har ”fått igång den politiska beslutsprocessen kring länsdokumentet” och vidare menar representanten att ”om ingenting skulle hända, då skulle det vara ett liv”. Utsagan kan tolkas som att i landstinget känner man till vad som sker inom ramen för Värmlands ansvar och att den information som getts är tillräcklig. Trots detta ställde en av landstingspolitikerna i referensgruppen frågan ”hur sprids informationen vidare i landstinget”.

Länsstyrelsen är den enda av organisationerna i Länsamverkansgruppen som har fått ett tydligt uppdrag och sprider också det förebyggande arbetet. Detta har i huvudsak skett genom marknadsföring i kommunerna

av de medel som finns att fördela på området. Det har varit sämre ställt med att kommunicera budskapet inom den egna organisationen, men det händer ibland ”att man drar det förebyggande arbetet i styrelsen och man har upprättat handlingsplaner som presenterats för ledningskollektivet”. Ledningen får också information genom årliga redovisningar och ”fanns det då inget att skriva om skulle det naturligtvis leda till någon reaktion”.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en av de faktorer som kan ha bidragit till att implementeringsprocessen försinkats kan relateras till Länssamverkansgruppen. Å ena sidan har ledamöterna inte i någon större utsträckning spridit det förebyggande arbetet i de verksamheter de representerar, å andra sidan har dessa heller inte efterfrågat någon information. Trots att ledamöterna har betonat att det förebyggande arbetet inte enbart är en social fråga, är det ändå länets socialchefer som tycks vara intresserade, de har både efterfrågat och fått information.

Förklaringen till att information inte efterfrågats ligger förmodligen i att flera ledamöter inte har fått något tydligt uppdrag ifrån sina respektive organisationer och därför heller inte behövt lämna någon rapportering. Dessutom tycks det finnas intressekonflikter mellan Regionförbundet och Länsstyrelsen, som kan härledas till kommunernas rätt till självstyre i relation till staten. Samma förhållande råder mellan Polismyndigheten och projektet. Representantskapet förefaller vara mer knutet till person än till verksamheterna där personerna bidrar med den sakkunskap de har på området. Förutom Länsstyrelsen som har ett tydligt uppdrag, kan situationen tolkas som att de ingående verksamheterna egentligen inte prioriterar uppdraget att införa ett alkohol- och drogförebyggande arbete i länet. Trots att de har varit uppdragsgivare för Värmlands ansvar.

Politiker i nätverk

I kommunerna har politikerna beslutat om deltagande i Värmlands ansvar och de har därmed varit uppdragsgivare för de lokala samordnarna med vidhängande arbetsgrupper. Därför har de betraktats som signifikanta aktörer och de stora möjliggörarna för utvecklingen av ett förebyggande arbete i kommunerna. Länssamordnarna menar ”att ytterst är det också våra politiker som äger problemet”. Det har således förväntats att politikerna i referensgruppen skulle skapa strukturella möjligheter för genomförandet av det förebyggande arbetet.

När referensgruppen bildades hösten 2003 hade både länssamordnarna och Länssamverkansgruppen en önskan om att den skulle bestå av ”tunga politiker” helst kommunalråden i respektive kommun, eftersom man ansåg

att det alkohol- och drogförebyggande arbetet är en tillväxtfråga för kommunerna. Emellertid har gruppen i huvudsak omfattat politiker från kommunernas socialnämnder – vanligen ordförandena – vilket kan tolkas som att man i kommunerna har betraktat det förebyggande arbetet som en social fråga.

Även de kommuner som inte har haft en lokal samordnare har varit representerade i referensgruppen. Sammankomsterna har oftast varit välbesökta av 15-16 politiker som menar ”att ett länsövergripande samarbete är jättebra, att träffas och utbyta erfarenheter är också jättebra”. Dessa träffar har till synes upplevts positivt. Avsikten med referensgruppen var – förutom att utbilda dem på området – att skapa förutsättningar för ömsesidig information mellan dels politikerna, dels länsamordnarna och politikerna. Länsamordnarna har vanligen rådgjort med politikerna om utbildningsinsatser; var, när och hur de ska genomföras. Politikerna har också fått information om vad som har hänt på den nationella nivån. Ett exempel var Alkoholkommitténs satsning på små kommuners arbete mot narkotika- och alkoholskador där länsamordnarna undersökte kommunernas intresse av att delta. Det betyder att de har fått politikernas syn på möjligheter och hinder i implementeringen av det förebyggande arbetet. Dessutom har tillsättandet av gruppen bidragit till att länsamordnarna fått, som de själva uttryckte det, ”fler ingångar” i kommunerna och ökade möjligheter att nå ut med information. Ytterligare förväntningar på gruppen har varit att de ska sprida vikten av ett förebyggande arbete i sina hemkommuner och skapa förutsättningar för implementeringen.

Utöver träffarna med referensgruppen har länsamordnarna, ofta tillsammans med representanter från Länsstyrelsen, besökt samtliga kommuner där de har träffat politiker och chefstjänstemän tillsammans med de lokala samordnarna. Detta skedde, förutom vid projektstarten, under våren 2005 då länets alkohol- och drogpolicy presenterades. Det andra tillfället var under våren 2006 då kommunstyrelserna fick en delrapportering i utvärderingen av projektet och Länsamordnaren tillsammans med en representant från Länsstyrelsen presenterade det ekonomiska stöd som fanns att söka på Länsstyrelsen för satsningar på prevention.

Politiska hinder och möjligheter för det förebyggande arbetet

Vid två tillfällen under projekttiden har kritiska skeden synliggjorts i referensgruppen, som skapade en oro kring den fortsatta utvecklingen av det förebyggande arbetet i kommunerna. Det ena fallet inträffade 2004 då en av politikerna deklarerade att man inte har ekonomiska möjligheter att

förlänga tjänsten för den lokala samordnaren. Bekymren handlade om huruvida detta skulle påverka att fler kommuner upphörde med lokal samordnare och ett aktivt förebyggande arbete. Farhågorna besannades inte utan tvärtom, fler kommuner tillsatte en samordnare och vid projektets avslut var det endast två av Värmlands kommuner som inte hade en lokal samordnare.

Det andra tillfället inföll vid årsskiftet 2005/2006. Då befann sig projektet i en svacka på grund av osäkerhet om Socialdepartementet fortsättningsvis skulle finansiera implementeringen av det förebyggande arbetet. Vid den för året sista sammankomsten med referensgruppen var endast fem kommuner representerade. Emellertid var det en tillfällighet, uppslutningen på mötet våren 2006 var återigen god. Om det berodde på att Socialdepartementet beviljade pengar för ytterligare ett år eller andra orsaker är oklart. Som behandlades i tidigare avsnitt (se utbildningskapitlet) har kommunernas ekonomi varit en stöttesten för utvecklingen av det förebyggande arbetet. Kommunerna har varit beroende av ett finansiellt stöd och en förklaring kan vara att det förebyggande området betraktas som en social fråga, vilket kan belysas av ”det vore väldigt synd om stödet upphör eller att projektet försvinner, nu när man äntligen har fått upp ögonen för de mjuka frågorna”.

De frågor som har hög status i kommunerna, som tycks väga tyngre än de sociala, är de näringspolitiska frågorna. Som en av politikerna uttryckte: ”det finns en strid mellan kravet på ett ökat utbud av alkohol genom fler utskänkningsställen, eftersom vår kommun ska växa” [och kravet på förebyggande insatser mot alkoholsador]. Ett annat exempel som lyfts fram är att man i kommunen ger tillfälliga tillstånd för ölservering i så kallade öltält, som slås upp vid olika aktiviteter. Tillstånden motiveras bland annat ur näringspolitiska aspekter. För dem som arbetar med det förebyggande arbetet, där tillgänglighetsbegränsning anses vara en av de mer effektiva metoderna, verkar detta frustrerande. En politiker menade ”att folk blir vansinniga när man tar upp diskussionen att neka tillfälliga tillstånd för öltält”. Politikern ansåg vidare ”att frågan är behäftad med dubbelmoral” i den meningen att kommunen bejakar fler utskänkningsstillstånd samtidigt som man arbetar förebyggande med sikte på att minska alkoholkonsumtionen.

Uppenbarligen finns det en *konflikt* mellan de *näringspolitiska frågorna* och vikten av preventiva insatser för att minska alkoholkonsumtionen, som betraktas som en *social fråga*. Att det har funnits – och finns – skilda åsikter kring vikten av ett alkohol- och drogförebyggande arbete kan belysas av att ”det förebyggande arbetet är viktigt, men det tycks ha olika prioritet hos det stora flertalet”.

Även om flertalet politiker i referensgruppen representerar det sociala området har de inte varit en homogen grupp. Det tycks även ha funnits skillnader i synen på hur man bäst minskar alkoholkonsumtionen, vilket följande utsaga kan skildra:

Om ölpriset är för högt så dricker folk hemma, sen är de redan fulla när de kommer till krogen. Därför är det bättre att de kan ta sig en starköl på krogen än att de sitter hemma och dricker ett flak med öl.

Uttalandet kan kopplas till det näringspolitiska området och till metoder för en tillgänglighetsbegränsning. Lägre ölpriser på krogen leder till minskad alkoholkonsumtion, vilket kan stå i motsättning till kritiska åsikter om generösa serveringstillstånd.

De resonemang som politiker fört i referensgruppen kan skildra ett generellt mönster kring de dilemman som kan ha försvårat för de politiker som önskat skapa goda förutsättningar för spridning och utveckling av ett förebyggande arbete. De problem som framförallt har lyfts fram i referensgruppen kring hinder för implementeringen av det förebyggande arbetet i kommunerna har dels handlat om *kommunernas ekonomi*, dels finns det – precis som inom Regionförbundet – *intressemotsättningar* mellan sociala frågor (som det förebyggande arbetet betraktas vara) och näringspolitiska frågor bland kommunens politiker. Ytterligare en aspekt på att det förebyggande arbetet betraktas som en social fråga är att majoriteten av politikerna i referensgruppen representerar kommunernas socialnämnder.

Intressemotsättningar kan också ha handlat om *ideologiska skillnader* kring vilka metoder som är effektiva för att minska alkoholkonsumtionen. Situationen kan belysas av hur en av politikerna såg på frågan: ”alla har en åsikt om det förebyggande arbetet, men det finns inget gemensamt”.

Hur ser det ut i kommunerna och i vilken mån har politiker involverats i arbetet under projektiden? *Tabell 8* visar huruvida politiker i kommunfullmäktige har engagerats i det alkohol- och drogförebyggande arbetet.

Tabell 8. Är politiker i kommunfullmäktige involverade i det alkohol- och drogförebyggande arbetet? (procent, förvaltningschefer)

	Tillfälle 1	Tillfälle 3	Tillfälle 5
Inte alls	18	6	0
I låg grad	42	51	52
I hög grad	27	36	38
Vet ej	13	7	10
	100	100	100
n	45	53	50

Tabellen (8) visar att oavsett mättilfälle menar den största andelen förvaltningschefer att fullmäktige är i låg grad involverad i det förebyggande arbetet. Trots detta tycks engagemanget ha ökat. Det är fler förvaltningschefer som anser att fullmäktige i hög grad är involverade vid tillfälle tre och fem än vid tillfälle ett, då det förebyggande arbetet pågått ett år. Dessutom har den andel som menar att politiker överhuvudtaget inte är intresserade minskat till noll vid sista mättilfället.

På vad sätt politikerna är involverade och hur detta värderas kan naturligtvis problematiseras. Genom en öppen fråga där respondenterna fick tala om på vad sätt politiker var involverade i processen redovisades skillnader. Till exempel ansåg vissa förvaltningschefer att politikerna i hög grad varit involverade när de beslutat om alkohol- och drogpolicy medan andra bedömde detta som låg grad av delaktighet. Hur förvaltningscheferna har svarat kan förstås ur flera aspekter. En aspekt är vilka förväntningar de har rent generellt kring politiker och graden av deras engagemang i olika frågor och i synnerhet området som rör det förebyggande arbetet.

Även intresset bland politiker som representerar facknämnderna har ökat. Enligt *tabell 9* menar den största andelen förvaltningschefer vid femte mättilfället att politikerna i hög grad är delaktiga i det förebyggande arbetet. Så var inte fallet vid det första tillfället.

Tabell 9. Är politiker inom er facknämnd involverade i det alkohol- och drogförebyggande arbetet? (procent, förvaltningschefer)

	Tillfälle 1	Tillfälle 3	Tillfälle 5
Inte alls	22	8	4
I låg grad	41	43	37
I hög grad	37	43	57
Vet ej	0	6	2
	100	100	100
n	46	53	51

De som menar att nämnden i hög grad är delaktig anger som förklaring att ordföranden är också ordförande i kommunens Hälso- och trygghetsråd. Någon annan menar att nämndens politiker sitter med i kommunens

styrgrupp för det förebyggande arbetet. Ytterligare någon menar att nämnden fastställer planer och beslutar om aktiviteter på området.

Politikerna i referensgruppen har pekat på att det förebyggande arbetet betraktas som en mjuk fråga. Anser kommunledning och förvaltningschefer att det finns någon skillnad i politikernas engagemang i de så kallade mjuka och hårda förvaltningarna?

Tabell 10. Är politiker inom er facknämnd involverade i det alkohol- och drogförebyggande arbetet? (procent, kommunledning och förvaltningschefer)

	kommunledning			Mjuka förv.			Hårda förv.		
	tillfälle			tillfälle			tillfälle		
	1	3	5	1	3	5	1	3	5
Inte alls	28	0	0	15	0	3	80	43	12
I låg grad	43	50	11	41	47	30	20	29	88
I hög grad	29	50	78	44	50	67	0	0	0
Vet ej	0	0	11	0	3	0	0	28	0
	100	100	100	100	100	100	100	100	100
n	46	51	56						

Resultatet i *tabell 10* visar att det finns en diskrepans mellan kommunledning, mjuka och hårda förvaltningar. Det är inom kommunledningen och de mjuka förvaltningarna som politikerna uppfattas vara i hög grad delaktiga i det förebyggande arbetet, medan politikerna vid de hårda inte alls eller i låg grad är involverade. Emellertid kan man se en ökning av graden av delaktighet bland samtliga politiker under projektiden.

Det betyder att trots ekonomi, intressemotsättningar och ideologiska skillnader som politikerna i referensgruppen rest som hinder för implementeringen, kan man dra slutsatsen att det skett en spridning av det alkohol- och drogförebyggande arbetet i de egna leden.

Lokala samordnare i nätverk

Som nämnts i avsnittet kring professionsstrategin organiserade länsamordnarna gemensamma träffar med de lokala samordnarna så snart dessa var på plats. Under projektiden har de genomfört två sammankomster per termin, totalt 16. Samordnarträffarna har varit ett forum där både länsamordnarna och de lokala samordnarna informerat varandra om utvecklingen i kommunerna, i länet och landet i övrigt.

Genom samordnarträffar har länsamordnarna fått tillgång till samordnarnas nätverk på den lokala nivån och genom dem fått ut information och därmed kunnat sprida det förebyggande arbetet till arbetsgrupperna och kommunen i övrigt. De lokala samordnarna, å sin sida, har fått tillgång till länsamordnarnas nätverk och genom dem kunnat

nå ut med information, exempelvis till den nationella nivån och länssamverkansgruppen, om kommunernas problem och möjligheter att utveckla ett förebyggande arbete.

Flera av samordnarna har vittnat om att ett deltagande i Värmlands ansvar har gett status till både det förebyggande arbetet och samordnarrollen. Framförallt har de pekat på länssamordnarna och deras kvalifikationer och samarbetet med den nationella nivån, vilket följande utsaga kan belysa:

Hon har jobbat länge med de här frågorna. Hon är ett namn, hon är verkligen ett namn. Hon är det både på lokal-, regional- och riksnivå. Hon är ett begrepp och det tror jag är oerhört viktigt (No).

Det har varit ganska uppenbart att det skett ett ömsesidigt utbyte mellan de lokala samordnarna och länssamordnarna. Eftersom samordnarna är tämligen ensamma i sin kommun i rollen som förebyggare i alkohol och droger, har de haft ett stort behov av att träffa varandra och länssamordnarna för att utbyta erfarenheter.

Utöver samordnarträffarna har länssamordnarna handlett och peppat de lokala samordnarna samt bidragit med tips och stöd när dessa har stött på patrull i sitt arbete. Det har varit många kontakter varje vecka, vanligen har via telefon och e-post, men också genom besök i kommunerna.

Nätverksbygge på lokal nivå

Precis som länssamordnarna har de lokala samordnarna skapat nätverk, men i huvudsak på den lokala nivån. Det nätverk som har legat närmast till hands är kommunernas tvärsektoriellt sammansatta arbetsgrupper. Utöver detta har samordnarna skapat nätverk med andra aktörer som varit viktiga för implementeringen och utvecklingen av ett hållbart förebyggande arbete.

Samarbete över förvaltningsgränserna

Ett viktigt fundament i projektstarten – förutom lokala samordnare – var kravet på ett förvaltningsövergripande preventionsarbete, varför kommunerna förväntades tillsätta tvärsektoriella arbetsgrupper. Motivet var dels att minska sårbarheten, dels att skapa ett samordnat förebyggande arbete. Som en av deltagarna i Länssamverkansgruppen beskrev det: ”vi måste bort från stuprörstänkandet och istället bygga taktännor”.

Som tidigare nämnts har arbetsgrupperna bestått av representanter från skolan, socialtjänsten, fritidsförvaltningen och polisen. Polisen ligger utanför de kommunala förvaltningarna, men har ansetts fylla en viktig funktion. I vissa kommuner har arbetsgruppen bestått av både politiker, chefstjänstemän och lägre tjänstemän, medan andra enbart har omfattat lägre tjänstemän. Det fanns också kommuner som vid projektstarten redan hade en tvärsektorieellt sammansatt styrgrupp, som kopplades till arbetet. Under projekttiden har flera kommuner lagt det förebyggande arbetet under ett Förebyggande råd, Folkhälsoråd eller Trygghetsråd som fungerar som styrgrupp.

Kännetecknande för flera av arbetsgrupperna har varit bristen på kontinuitet, deltagare har kommit och gått. I vissa kommuner upphörde arbetsgruppen helt och det tog tid innan en ny var på plats. Några kommuner har haft svårt att överhuvudtaget få till en tillfredsställande arbetsgrupp och lyckades först i slutet på projekttiden. I någon kommun upplever samordnaren att det inte har funnits något ordentligt nätverk på grund av att styrgruppen tillika arbetsgrupp inte har "fungerat som en dörröppnare eller gett stöd i jobbet" (Vä).

Andra problem som uppstått var att "arbetsgruppen inte fått mandat att jobba med frågan, man kunde vara överens i gruppen, men sen när man skulle göra något blev det svårare" (No). Man har bytt ut skolans och polisens representant och "från socialtjänsten har det bytts personer tre gånger" och "numer sitter även chefer med, som har starka mandat att driva frågan" (No).

En av förutsättningarna för implementering och spridning av det förebyggande arbetet har varit att arbetsgrupperna fått tid att träffas. De flesta har haft ambitionen att träffas en gång i månaden. Enligt flera samordnare har detta varit ett problem eftersom "arbetsgrupperna har ont om tid, har inte tid att träffas eller delta på nätverksträffar, då är det svårt att utveckla jobbet" (Vä). Den yrkeskategori inom kommunen som varit svårast att engagera är socialsekreterarna "trots att de har ett lagstadgat ansvar att driva ett förebyggande arbete hade de varken personella resurser eller tid" (No). I de fall där chefer ingått "har de haft svårt att komma ifrån på grund av vardagens problem" (Ca). Andra förklaringar till varför det har varit svårt att samla arbetsgruppen är "att det förebyggande arbetet är inte det som är högst prioriterat på dagordningen" (Ca). Ett annat bekymmer har varit att deltagarna i arbetsgrupperna inte har fått någon nedsättning i sina ordinarie tjänster för att implementera och sprida det förebyggande arbetet, vilket anses inte ha varit "ett realistiskt upplägg för arbetsgrupperna" (Vä).

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillsättandet av arbetsgrupperna i projektets tidiga skede inte tycks ha varit särskilt väl övertänkt från kommunernas sida. Detta synliggörs genom att de inte fick något tydligt uppdrag från sina respektive verksamheter, inget mandat eller tid avsatt för det förebyggande arbetet. Eftersom situationen blivit bättre under projektets senare skede kan problemen förklaras av – precis som för samordnarna – att vid projektstarten var kommunens politiker och chefer okunniga om vad det förebyggande arbetet egentligen handlade om och vad som förväntades av kommunen.

Samarbete aktörer utanför den kommunala verksamheten

Företrädesvis har de flesta lokala samordnare koncentrerat sig på att skapa nätverk med de kommunala verksamheter som riktar sig till barn och ungdom. Ambitionen i Värmlands ansvar har emellertid varit bredare och enligt projektplanen skulle bland annat aktörer från närings- och arbetslivet involveras i arbetet. På den regionala nivån har det inte varit många aktiviteter på det området, däremot lite mer på den lokala nivån. Under projektets senare skede hade ungefär hälften av de lokala samordnarna knutit kontakter med respektive kommuns personalchef. Kontakten skapar förutsättningar att få tillgång till deras nätverk och sprida det förebyggande arbetet. En av samordnarna uttryckte: ”personalchefen har kommit med förslaget att bjuda in alla stora företag i kommunen för en utbildning” (Vä).

Samarbetet med arbetslivet har i första hand gällt kommunens egna arbetsplatser. Dock har en av samordnarna även vänt sig till ortens näringsliv och utbildat arbetsledare i vad förebyggande insatser kan innebära på en arbetsplats.

De flesta lokala samordnare har utvecklat ett samarbete med ortens föreningsliv, i synnerhet idrottsrörelsen. Landstinget och polisen har varit angelägna samarbetspartners. Polisen involverades på ett tidigt stadium genom kravet på deras medverkan i arbetsgrupperna. Vissa samordnare har emellertid haft svårt att engagera polisen till ett aktivt deltagande. Även om de ingått i kommunens arbetsgrupp har de inte alltid haft tid att delta på möten på grund av tidsbrist eller att andra saker har prioriterats.

Som kan förstås av polisens representant i Länsamverkansgruppen tycks inte heller polisledningen ha stimulerat polisdistrikten att vara aktiva i Värmlandskommunernas preventionsarbete annat än vid speciella tillfällen såsom skolavslutningar och Lucia. Dock har funnits en diskrepans i inställningen mellan dels polisens representant i Länsamverkansgruppen

och polisen i de olika polisdistrikten, dels de lokala samordnarna och polisen. I den enkätundersökning som riktades till polismyndighetens chefer visar det sig att 80 procent av de tillfrågade uppger att det alkohol- och drogförebyggande arbetet har en hög prioritet. Vidare visar studien att i 10 av de 16 kommunerna i Värmland deltar polisen nästan alltid på arbetsgruppens möten. Ett polisdistrikt omfattar flera kommuner och en av de tillfrågade cheferna påpekade att polisens aktivitet kan variera mellan kommunerna. Att det varierar behöver inte enbart bero polisens engagemang utan skulle också kunna förklaras av arbetsgruppernas egna aktiviteter. Som tidigare nämnts har kontinuiteten brustit på grund av tidsbrist. Endast i fem kommuner deltar polisen sällan vid arbetsgruppernas möten. Det är samma kommuner som på ett sent stadium fick en fungerande arbetsgrupp och kom igång med aktivt förebyggande arbete.

Att polisen deltar på arbetsgruppernas träffar säger emellertid ingenting om kvaliteten i samarbetet. På frågan om vilken kommunal verksamhet som polisen samarbetar med svarar hälften att det sker i hög grad med socialtjänsten. Främst rör det ungdomar som befinner sig i riskzonen, men det händer också att de samplanerar med fältassistenter inför vissa helger. Den största andelen samarbetar i liten utsträckning med skolan och fritidsförvaltningen. Ett fåtal uppger att de inte samarbetar alls med kommunens fritidsverksamhet, idrottsföreningar eller andra frivilligorganisationer.

Resultatet av enkätundersökningen visar således en skillnad i uppfattningen om polisens engagemang mellan deltagarna i Värmlands ansvar och polisen själv. En förklaring kan vara att polisen och samordnarna, både i länet och på lokal nivå, kan ha haft skilda förväntningar på polisens roll, vad ett engagemang innebär och det ömsesidiga utbytet. Ytterligare en aspekt är att enkäten sändes ut när Värmlands ansvar skulle avslutas, alltså sent i processen, varför polisens engagemang kan ha ökat. I de fall som deras intresse fortfarande är lågt tycks polisens uppfattning samvariera med de kommuner som kommit igång sent med ett förebyggande arbete.

De lokala samordnarna har haft svårt att uppbåda ett intresse inom landstinget. Det har gällt både mödravårds- och barnavårdscentralerna samt vårdcentralerna i länet. Trots att länsamordnarna genom tillsättningen av arbetsgruppen "Landstingets medverkan i Värmlands ansvar" försökt att bereda vägen för ett samarbete på lokal nivå, menar samordnarna att de inte har lyckats skapa ett intresse och engagemang bland landstingets personal i respektive kommun. I flera arbetsgrupper har man efterlyst deras medverkan och en samordnare vittnar om att i början

av projektet ”var det knappt att man kunde säga hej till varandra” (No). Under projektets gång har emellertid relationen i några fall förbättrats, i första hand där samordnarna varit delaktiga i familjecentralerna i kommunerna. Där sker ett samarbete både med mödravård- och barnavårdspersonal när det gäller exempelvis föräldrastödsprogram. I Värmlands ansvars senare del efterlystes dock fortfarande landstingets medverkan i flertalet av kommunerna. Svårigheten i att skapa kontakt förklarades av kommunens och landstingets *olika organisationskulturer*, varför samordnarna har efterlyst kunskaper i hur man kan överbygga skilda värderingsstrukturer.

Samarbete mellan lokala samordnare

Förutom att de lokala samordnarna sökt samarbete med olika aktörer inom kommunerna så har de också samarbetat med varandra. När länsamordnarna upphörde att organisera träffar med norra, centrala och västra nätverket övergick ansvaret till kommunernas arbetsgrupper. De nätverk som fortsatt samarbetet är kommunerna i västra och norra Värmland. Kommunerna som ingick i det centrala nätverket förefaller inte ha haft samma behov av gemensamma aktiviteter.

Den indelning av kommunerna som gjordes i ett tidigt skede har förändrats något under projektiden. I olika situationer har man utnyttjat varandras kompetenser i det förebyggande arbetet, till exempel har samordnare från västra nätverket föreläst i kommuner som tillhört det centrala. Eftersom få samordnare har haft en egen budget, har man också samarbetat kring utbildningar där man gemensamt bekostat föreläsare för att hålla nere kostnaderna. Ett annat motiv för samarbete mellan kommunerna som har betonats är ungdomars mobilitet. Av olika skäl rör de sig över kommungränserna och ambitionen har varit att de ska mötas av samma förhållningssätt till alkohol och droger oavsett var de befinner sig i Värmland. Ur flera aspekter har samordnarna dragit nytta av de relationer som de skapat med varandra och fortfarande skapar.

Spridning och implementering av det förebyggande arbetet i tre kommuner

Ett av motiven till de tvärsektorieellt sammansatta arbetsgrupperna var att de skulle utbildas och tillsammans med den lokala samordnaren sprida och implementera det förebyggande arbetet i deltagarnas respektive verksamheter. Möjligheten att sprida budskapet med hjälp av nätverksbygge har varit en bärande idé i strategin. Hur den processen har gått till har varierat mellan kommunerna. Det har inte varit möjligt att

närmare studera samtliga kommuner utan jag har valt dessa tre kommuner som är storleksmässigt representativa för Värmland. I redogörelsen som följer benämns de kommun 1, 2 och 3. Redogörelsen bygger på intervjuer med kommunernas arbetsgrupper och intervjuer med personal i verksamheterna (i det senare fallet enbart från två kommuner eftersom det var svårt att samla personal för intervju vid den tredje).

Kommun 1: Dialogen som verktyg i spridningen av det förebyggande arbetet

I kommun 1 har samordnaren sin tjänst placerad under kommunstyrelsen. Arbetsgruppen består av sex personer: en socialsekreterare, en skolkurator, en rektor, en polis, en fritidsledare och ett kommunalråd. Den sistnämnde har sällan haft möjlighet att delta i gruppens möten. På grund av rekryteringssvårigheter saknar gruppen en representant från landstinget. Gruppen träffas en gång i månaden och uppgiften har både varit att lägga en struktur och skapa rutiner för ett förebyggande arbete i de ingående verksamheterna. *Dialogen* förefaller vara den strategi som gruppen lyfter fram för att sprida budskapet. Genom dialogen har deltagarna inventerat varandras kunskaper och erfarenheter samt vad var och en kan bidra med. Den dialog kring det förebyggande arbetet som de själva har haft vill de "flytta ut i verksamheterna" för att skapa *delaktighet*: "det går inte att komma och säga, nu vill jag göra detta i skolan, utan istället erbjuda och säga att man finns och vad man kan".

Samtliga deltagare sprider det förebyggande arbetet i den egna verksamheten. Socialsekreterarna tar dialogen på sin arbetsplats, särskilt med dem som ägnar sig åt behandling och utredningar. Representanterna från skolan, fritidsverksamheten och polisen delger sina verksamheter vilka frågor som diskuterats i gruppen. En gång i månaden informerar samordnaren kommunens ledningsgrupp om hur det förebyggande arbetet utvecklas.

I kommunen har man prioriterat en långsiktig plan för föräldrautbildning, som har förankrats bland skolornas rektorer. Både representanterna från skolan, polisen, fritidsverksamheterna, socialtjänsten och samordnaren deltar i utbildningen. Samordnarens kompetens efterfrågas inte bara av skolan utan även av andra verksamheter, exempelvis; ett förebyggande arbete riktat till de anställda. Vid olika festliga tillställningar i kommunen aktiveras ett större nätverk, som omfattar föreningslivet, näringsidkare och politiker. I förebyggande syfte vill man att så många vuxna som möjligt ska delta i firandet.

Det hinder för utvecklingen av det förebyggande arbetet som gruppen lyfter fram är framförallt *bristen på tid*. I berörda verksamheter har man fullt

upp med den vardagliga praktiken och de akuta arbetsuppgifterna prioriteras. Det som upplevts positivt och som skapat förutsättningar för implementeringen och utvecklingen av ett förebyggande arbete är att kommunens förvaltningschefer är positiva och har ett intresse för frågan.

Det kan konstateras att kommun 1:s arbetsgrupp ser ganska positivt på det förebyggande arbetet och tycks sprida det i sina respektive verksamheter och skapa delaktighet. Frågan är om personalen i de ingående verksamheterna upplever detsamma. Den grupp bland berörda anställda som intervjuades bestod av två lärare och två fritidsledare. En representant från socialtjänsten saknades. De intervjuade var väl medvetna om det förebyggande arbetet och deltar själva i både nattvandringar och föräldrautbildning. En av deltagarna menar att "sedan Värmlands ansvar startades, så har det organiserats nattvandringar med föräldrar, socialen och skolan". På skolans föräldramöten har både fritidspersonalen, polisen och socialsekreterare varit delaktiga. Man har arbetat tematiskt och med värderingsövningar. På skolans veckovisa arbetsplatsträffar har man avsatt tid för det förebyggande arbetet, vilket delvis är Värmlands ansvars förtjänst.

Gruppen upplever det som tillfredsställande att arbeta primärpreventivt, men betydligt svårare är det att möta de barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen för sociala problem. Dessa situationer skapar en frustration på grund av "att en saknar verktyg, en känner sig som en snickare utan hammare" som en av deltagarna målande beskrev. De brister som upplevs rör således det sekundärpreventiva området.

Att samarbeta över förvaltningsgränserna och med andra aktörer utanför den kommunala organisationen upplever gruppen positivt. Det skapar förutsättningar att få flera perspektiv på olika situationer som kan uppstå i de skilda verksamheterna. Samtidigt kan samarbetet skapa moraliska dilemman, som en av intervjupersonerna uttryckte det:

Om du får förtroende från en elev, så vet du inne i ditt hjärta att det här skulle du gå vidare med. Men gör du det, så vet du, att klipper du det bandet och gör nått, då har han inte ens mig.

Problemet förklaras av att det finns *yrkeskulturella skillnader* mellan skolans, socialtjänstens och fritidsverksamhetens personal. Deras olika uppdrag kan försvåra samarbetet. Enligt en av de intervjuade betraktas socialtjänsten "som Guds straff" och "när ungdomarna trodde att en fritidsledare tillhörde socialen så förstörde det kontakten med ungdomarna för en tid". Det handlar sålunda om socialtjänstens rätt till myndighetsutövning. De

har rätt att ingripa i människors liv på ett annat sätt än vad skolan och fritidsförvaltningen har.

Ytterligare ett *motstånd* i utvecklingen av ett förebyggande arbete, som gruppen lyfter, är att det finns kulturella skillnader inom en och samma yrkeskategori. Inom lärarkåren finns de som prioriterar att verka för goda ämneskunskaper framför ett socialt engagemang i barn och ungdom. Andra hinder som gruppen pekar på är ”att vuxna har olika förhållningssätt till både alkohol och ungdomar”. Det gäller både inom respektive verksamhet och samhället i övrigt. I vardagens praktiska arbete är det således många olika viljor och åsiktsriktningar som ska enas kring ett gemensamt förhållningssätt i det alkohol- och drogförebyggande arbetet.

En positiv händelse som gruppen nämner är den utbildning i värderingsövningar där både grund- och gymnasieskolans personal deltagit: ”då blev det ett väldigt uppsving på diskussionerna, men sen hinner vi inte prata med varandra, för vi springer hela tiden”. Det mest överskuggande hindret förefaller vara skolans ekonomi, eftersom den får negativa konsekvenser för det förvaltningsöverskridande arbetet i form av *brist på tid*.

Sammanfattningsvis kan konstateras att i kommun 1 förefaller både arbetsgruppen och berörda vara positiva till ett förebyggande arbete, men bristen på tid är ett hinder för utvecklingen. Andra hinder som nämnts är kulturella skillnader dels mellan olika yrkeskategorier, dels inom en och samma yrkeskategori. Det gäller framförallt lärare där alla inte anser att ett förebyggande arbete ingår i yrkesrollen utan snarare är en uppgift för andra. Goda förutsättningar är emellertid att arbetsgruppen upplever att kommunens förvaltningschefer är positiva.

Kommun 2: Samordnaren, ensam förändringsagent

I kommunen 2 är den lokala samordnaren anställd av skolan och har en arbetsgrupp – som samtidigt fungerar som en styrgrupp – som stöd i arbetet. Gruppen består av fyra personer: en avdelningschef från skolan, en från socialtjänsten, en rektor och en representant från fritidsförvaltningen. Polisens medverkan saknas. Gruppen försöker att träffas ungefär en gång i månaden och ser som sin uppgift att stödja samordnarens arbete genom att vara ”ett bollplank och att ge feedback”. I första hand riktas det förebyggande arbetet till barn och föräldrar. Samordnarens uppgift, anser gruppen, är att se till att det finns en alkohol- och drogpolicy och ”att initiera olika arbetssätt för att få lärare engagerade”, det vill säga att initiera verktyg för det förebyggande arbetet i berörda verksamheter och ”se till att dessa integreras i ordinarie arbetsuppgifter”.

Intervjupersonerna försöker att kommunicera det förebyggande arbetet i sina respektive verksamheter, men inom socialtjänsten förefaller det vara svårt att nå ut med budskapet och det finns ett visst motstånd bland de anställda:

Trots att det förebyggande arbetet pågått i två år, så har de faktiskt inte vetat vad Värmlands ansvar är. Jag har försökt att ta upp det som samordnaren har velat ha ut till socialsekreterarna, men det har varit lite trögt.

Vidare menar företrädaren:

Att det vore önskvärt att socialsekreterarna arbetar förebyggande, så är det inte deras huvuduppgift utan det förebyggande arbetet ska ändra i kommunen vara bättre på.

Den fråga som uppstår är hur övertygad representanten själv är, huruvida socialtjänsten ska ägna sig åt primärprevention. I de fall socialtjänsten har deltagit tycks det ha berott på enskilda tjänstemäns intresse för frågan.

Även inom fritidsverksamheten finns det vissa tveksamheter kring intresset för det förebyggande arbetet. Företrädaren för verksamheten menar ”att om vi känner att det är något vi ska ta upp, så gör vi det på personalmöten”. Genom dessa möten når man personalen som arbetar på kommunens fritidsgårdar, som har mycket kontakt med både barn och ungdom.

Representanten för skolan har däremot förankrat det förebyggande arbetet i ledningsgruppen, vilket har öppnat dörrar för samordnaren att nå ut med budskapet till skolans personal. I skolan är rektorens intresse för området grundläggande för det förebyggande arbetet och gruppen menar att ”en engagerad rektor kan göra underverk med små medel, en oengagerad kan ta död på en hel skola”.

Trots att det tycks finnas ett intresse i skolan menar gruppen att det överhuvudtaget har varit svårt att skapa ett engagemang för det förebyggande arbetet. Trögheten finns bland både politiker och chefer, framförallt på mellannivå. Politiker efterfrågar inte information om hur arbetet utvecklas och alla chefer prioriterar inte det förebyggande arbetet, bland annat på grund av *stor arbetsbelastning*. Om hindren finns högre upp i hierarkin så är det, trots allt, mer positivt ute på fältet. Det har ändå varit svårt att få skilda verksamheter och yrkeskategorier att förstå sin roll i det förebyggande arbetet och en av intervjupersonerna menar:

Det skulle vara så värdefullt om vi kunde synliggöra helheten där allas bidrag på något sätt kunde bli synligt, för så är det inte idag. Det görs mycket bra på många håll, men det är inte samordnat och är inte insatt i ett sammanhang.

Det kan konstateras att i ovan beskrivna kommun har det vid tidpunkten för intervjun inte funnits särskilt goda stödstrukturer för implementeringen av ett förebyggande arbete.

Även i kommun 2 intervjuades några av dem som ska tillämpa metoderna för ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Gruppen bestod av tre personer: en skolkurator, en fritidsledare och en socialsekreterare. Dessa upplever att under de senaste åren har intresset för det förebyggande arbetet ökat och "det har börjat engagera folk", vilket är samordnarens förtjänst "för nu är det någon som driver arbetet".

Det förebyggande arbete som förekommer är bland annat att fritidsgården har drogfria danser, skolan har värderingsövningar och det finns förebyggande inslag på skolans föräldramöten. Värderingsövningar ska genomföras av lärarna, men enligt en av deltagarna "är de inte alltid så bra på det". Både fritidsledare och socialsekreterare försöker röra sig i de miljöer där ungdomar finns, men i olika omfattning. Från socialtjänstens sida sker det inte i den utsträckning som är önskvärt, vilket beror på den *höga arbetsbelastningen*. Intervjupersonen menar att "även om viljan finns så finns inte tiden". Om detta ska realiseras: "då måste det ske på övertid, vilket skapar ytterligare problem". Då uppstår en konflikt mellan chefer på olika nivåer "ungdomsgruppens chef tycker att socialsekreterarna ska vara ute på fältet medan chefer över honom menar att det finns inga pengar". Detta kan tolkas som att det finns en målkonflikt mellan verksamhetskrav och ekonomiska krav.

Skolans personal deltar inte alls i fältarbetet. Det samarbete som finns är ett samarbete med socialtjänsten kring vissa elever. De hinder för utvecklingen av ett förebyggande arbete, som gruppen nämner, är att det finns ett *motstånd av yrkeskulturell* art i lärarkåren. De nyutbildade lärarna är emellertid mer positiva än de med lång yrkeserfarenhet, som inte är intresserade av att arbeta socialt. En av de intervjuade menar att "på högstadiet anser de att de är utbildade för att lära ut och vill inte jobba förebyggande".

Trots att gruppen lyfter flera hinder för utvecklingen av ett förebyggande arbete är de positiva. För att arbetet ska bli mer konkret menar de att den arbetsgrupp som finns på central nivå i den kommunala organisationen borde kompletteras med grupper på lägre nivåer. En av deltagarna uttryckte:

Alltså, allting som vi sitter och tänker på socialförvaltningen, allting som ni sitter och tänker på i skolan och vad politikerna tänker. Det skulle vara bra om alla satte sig ner och pratade om; det här vill vi verkligen göra, så här tänker vi och vad kan vi göra?

Utsagan pekar på att man efterlyser mer delaktighet, att med hjälp av dialogen undersöka hur politiker, chefer och olika yrkeskategorier tänker och hur man vill utveckla det förebyggande arbetet i kommunen. Sammanfattningsvis kan konstateras att i kommun 2 har den lokala samordnaren inte haft mycket stöd av politiker och chefer. Bortsett från skolans representant tycks arbetsgruppen ha varit svag i att sprida det förebyggande arbetet. Andra hinder för implementeringen av ett förebyggande arbete är hög arbetsbelastning och ett motstånd av yrkeskulturell karaktär. De goda förutsättningarna som finns att bygga på är att det finns ett intresse hos enskilda tjänstemän i berörda verksamheter, som söker en delaktighet och ett ömsesidigt utbyte.

Kommun 3: Stödjande maktstruktur?

I den tredje kommunen är inga berörda anställda intervjuade, utan enbart samordningsgruppen, som har det operativa ansvaret. I kommunen är det förebyggande arbetet välorganiserat och det finns grupper på olika hierarkiska nivåer. Ledningsgruppen består av politiker från både olika förvaltningar och skilda politiska ideologier. Under den finns en tvärsektorieellt sammansatt styrgrupp med representanter från de mjuka förvaltningarna nämligen, skolan, kultur- och fritidsförvaltningen samt socialförvaltningen. Dessutom finns en samordningsgrupp som består av chefstjänstemän från socialtjänsten, barn- och ungdomsförvaltningen, gymnasieförvaltningen, fritidsförvaltningen och polisen. I projektets tidiga skede fanns ytterligare tre grupper med ett antal olika aktörer från skilda verksamheter, som var knutna till var sitt bostadsområde. Efter ett par år av implementeringsarbete upphörde dessa grupper på grund av disparata förväntningar på det förebyggande arbetet. I bostadsområdena var de involverade aktörerna mindre intresserade av att hitta former för ett primärpreventivt arbete utan hade istället ett större behov av ett resurstillskott i form av fältassistenter.

Ledningsgruppen är projektägare för kommunens förebyggande arbete och har ansvar för de politiska aspekterna och resursfrågorna. Politikerna är också de lokala samordnarnas och samordningsgruppens uppdragsgivare. Deltagarna i samordningsgruppen har handplockats utifrån funktion i respektive organisation och inte minst utifrån ett intresse för området. Samordningsgruppen träffas cirka en gång i månaden och det som avhandlats på mötena sprider deltagarna till dem som behöver

informationen i sina respektive förvaltningar. Dessa sprider sedan kunskapen vidare till anställda längre ner i hierarkin. I samordningsgruppen informeras det dessutom om vad som händer i andra förvaltningar som är involverade i det förebyggande arbetet. För att underlätta implementeringen och spridningen av det förebyggande arbetet har man dessutom tillsatt en koordinator på varje skola. Koordinatorn har till uppgift att samordna arbetet på den egna enheten.

Trots att man skapat en genomtänkt organisation för spridning och implementering av det förebyggande arbetet har det funnits hinder. Politikerna efterfrågar inte det förebyggande arbetet och har inte någon uttalad viljeinriktning när det gäller uppföljning och utvärdering av arbetet. Dock har politikerna själva formulerat och beslutat om kommunens alkohol- och drogpolicy. Styrgruppen å sin sida visar heller inget större intresse, vilket manifesteras i "att hälften av gruppen inte kommer på planerade möten". Trots att man har koordinatörer menar intervjupersonerna att det har varit svårt att samla lärarna kring det förebyggande arbetet. Det förklaras av att det finns ett *motstånd* på grund *arbetsbelastning* och därav tidsbrist: "alla har så mycket att göra och det kommer ständigt nya saker som skolan ska ta ansvar för, som också bidrar till bristen på tid".

Motståndet bland lärarna aktiverades när samordnarna ville införa evidensbaserade metoder i skolan. Lärarna som sedan tidigare hade värdegrundsarbete på schemat ansåg att de därmed ägnade sig åt förebyggande arbete. Sättet för samordnarna att hantera motståndet skedde genom dels en inventering av vilka metoder som omfattades i värdegrundsarbetet och huruvida dessa var evidensbaserade eller ej, dels vände de sig till politikerna i ledningsgruppen, alltså till de beslutande aktörerna i nätverksorganisationen. Samordnarna konstaterade att metoderna inte var utvärderade och därmed var heller inte deras effektivitet säkerställd. Samordnarna fick således något konkret att peka på och politikerna tog en diskussion med förvaltningschefen och betonade vikten av att använda evidensbaserade metoder.

Ett hinder som synliggjorts i ovan nämnda beskrivning är kommunens målstyrning av verksamheten. Filosofin bakom målstyrning är, enkelt uttryckt, att politikernas uppgift är att bestämma de övergripande målen. Utifrån de övergripande målen beslutar förvaltningsledningen om mål för förvaltningen. Sedan är det de anställdas ansvar att hitta vägen eller metoderna för att nå målen. Det innebär att det är de anställda som utifrån sin kompetens ska svara för hur målen nås. En av samordnarna menade:

Politikerna ska inte lägga sig i Hur-frågorna och om förvaltningschefen har svar på tal; jag tänker inte arbeta på det här viset, då är dörren stängd oavsett hur mycket vi har politikerna med sig.

Det kan förklara lärarnas motstånd som i enlighet med målstyrningsfilosofin själva ska bestämma om metoder i deras arbete. Det är så att säga en del av deras profession. I detta fall löstes problemet, man fick förvaltningschefen med sig genom att samordnarna vände sig till både nämnd- och vise nämndordföranden. Det tycks som att de lyckades få politikerna att transformera Hur-frågan till en Vad-fråga, vilket kan belysas av följande:

Det var då vi fick genomslag, för då pekade de med hela handen; att nu ska VAD utföras och då fick förvaltningscheferna i uppdrag att HURA det här. Det blev en order.

Sättet att lösa problemet var att frångå spridningen av ett budskap via ett nätverk, som bygger på ett ömsesidigt utbyte, till att använda sig av den ordinarie maktstrukturen där politiker i kraft av sin position ger order. Det är ett *uppifrån-och-nedförfarande*, ett tillvägagångssätt som vanligen skapar motstånd¹⁰¹ bland dem som blir utsatta. Hur man såg på situationen och den frustration tillvägagångssättet skapade hos dem som hade ansvar för genomförandet kan följande utsaga belysa:

Våra chefer har kanske sprungit lite för fort, varit hårda och dragit gränsen för hårt. Risken blir ju då att den som inte riktigt är med på tåget, sätter klackarna i och totalvägrar... nästan... blir rabiat.

I kommun 3 förefaller politikerna ha utgjort både problem och möjligheter. Trots att de själva har upprättat en alkoholpolicy som ska gälla för kommunen har de inte efterfrågat det förebyggande arbetet. Samtidigt har de funnits tillhands när de lokala samordnarna stött på motstånd i det förebyggande arbetet och i princip gett order om införandet av evidensbaserade metoder i skolan. Ett tillvägagångssätt som inte bygger på en ömsesidighet och därför skapar ett motstånd bland dem som blir utsatta.

Tre kommuner – likheter och skillnader

Sammanfattningsvis kan konstateras att de tre kommuner både skiljt sig åt och haft liknande problem i implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Gemensamt för kommunerna och det mönster som träder fram är hög *arbetsbelastning* och *bristen på tid* samt *beroendet av både politiker och chefer* i implementeringsarbetet. Beroendeförhållandet till

¹⁰¹ Bo Angelöw (1991) (2002)

politiker och chefer utgör både möjligheter och hinder, eftersom det är de som kan skapa strukturella förutsättningar för implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Ytterligare ett problem är av *yrkeskulturell karaktär* och det handlar om både mellan skilda yrkesgrupper och inom en och samma yrkesgrupp. Detta går att härleda till skilda åsikter om vilken yrkesgrupp som egentligen är bäst skickad att ta ansvar för ett alkohol- och drogförebyggande arbete. För att överbrygga det motstånd som funnits har de lokala samordnarna använt sig av olika tillvägagångssätt. I kommun 1 har samordnaren med stöd av chefer sökt delaktighet hos dem som ska tillämpa det förebyggande arbetet. I kommun 2 har samordnaren varit tämligen ensam och inte fått det nödvändiga stödet från politiker och chefer. Däremot förefaller det finnas ett intresse från enskilda tjänstemän. I kommun 3 har samordnarna vänt sig till politikerna som pekat med hela handen. Ett tillvägagångssätt som kan tyckas vara paradoxalt eftersom det skapar motstånd.

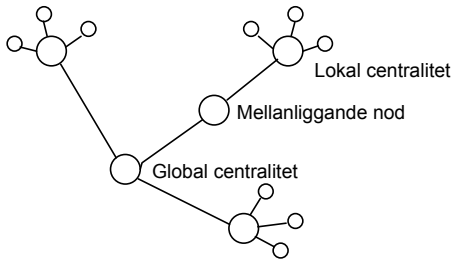
Sammanfattande diskussion och analys

I implementeringen av den svenska alkohol- och narkotikapolitiken har en strategi varit att mobilisera många aktörer som är berörda av frågan. Både på nationell, regional och lokal nivå har man därför skapat nätverk som en strategi för implementeringen och spridningen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete. Länsamordnarna har skapat nätverk på regional och lokal nivå och ingått i nätverk på nationell nivå, som skapats av Alkoholkommittén och kommittén Mobilisering mot narkotika.

Som tidigare nämnts kan nätverk betraktas som kommunikativa strukturer där de ingående aktörerna har ett ömsesidigt utbyte av varandra. Både på nationell, regional och lokal nivå har nätverk använts som en strategi för att rationalisera implementeringen. Eftersom en person rimligen inte ensam kan upprätthålla hur många kontakter som helst, skapar nätverk en möjlighet att verka genom andra aktörers nätverk där det förebyggande arbetet ska införas. Det innebär att ett nätverk kan växa utan att alla ingående parter har direktkontakt med varandra. Följaktligen får placeringen i nätverket en avgörande betydelse för vad en aktör ser och hör. I Värmlands ansvar har länsamordnarna haft en central placering i de nätverk som skapats.

Borell och Johansson¹⁰² talar om en nods olika centraliteter, det vill säga i vilken grad en aktör är länkad till hela nätverket.

¹⁰² Klas Borell & Roine Johansson (1996)



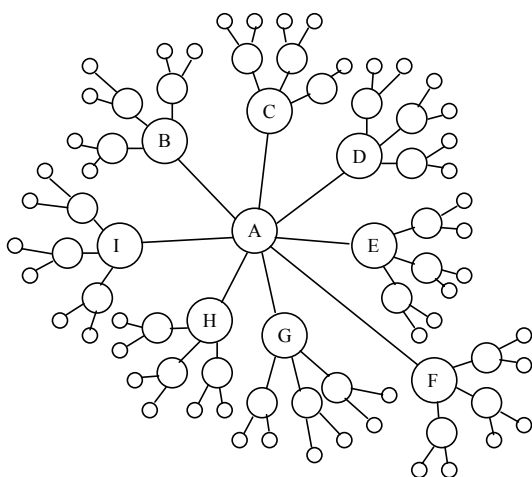
Figur 4. Noders olika centraliteter.

Figur 4 visar att en nod antingen kan ha en global, lokal eller mellanliggande placering i nätverket. Global centralitet avser en aktörs relation till hela nätverket och visar avståndet mellan olika aktörer, men visar däremot inte antalet direktkontakter. Den lokala centraliteten handlar om en aktörs relation till sin närmaste omgivning. Det innebär att den aktör som har en global placering kan få tillgång till andra aktörers nätverk. En mellanliggande nod ligger mellan andra noder och kan därmed utöva kontroll över kommunikationen i nätverket och kan därför agera som grindvakt, det vill säga bestämma om information ska vidarebefordras eller ej.¹⁰³

Figur nummer 5 åskådliggör de aktörer som dels ingått i nätverk på regional, lokal och på nationell nivå, dels hur dessa nätverk hänger ihop. Inom ramen för Värmlands ansvar har det skapats nätverk som omfattar politiker, lokala samordnare, frivilligorganisationer, Landstingets medverkan i Värmlands ansvar samt Länsamverkansgruppen som kan betraktas vara ett nätverk. Länsamordnarna har även ingått i nätverk utanför den egna regionen, dels som handledare i en av kommunerna i ”sexkommunerförsöket”¹⁰⁴, dels i alkohol- och drogförebyggarnas yrkesförening där en av dem var ledamot i styrelsen. Tillsammans med samtliga landets länsamordnare har de ingått i de nationella kommittéernas nätverk. Det betyder att länsamordnarna har haft ett omfattande nätverk med många olika aktörer där det förebyggande budskapet har spridits.

¹⁰³ Klas Borell & Roine Johansson (1996)

¹⁰⁴ Ett projekt som omfattade sex kommuner där Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika satsade extra resurser.



Figur 5. Länsamordnarnas nätverk.

A Länsamordnarna, **B** Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika
C Länsamverkasgruppen, **D** Referensgrupp med politiker, **E** Lokala samordnare
F Frivilligorganisationer, **G** Landstingets medverkan i Värmlands ansvar,
H Sexkommunersnätverket, **I** Riksförbundet för alkohol- och drogförebyggare (RADF)

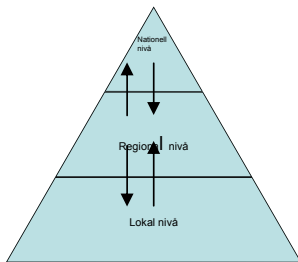
Länsamordnarna har haft en global placering (*se figur 5*) och fungerat som en länk mellan de olika nätverken och därmed haft tillgång till de ingående aktörernas nätverk. I nätverket har ovan nämnda aktörer haft en lokal placering och tanken har varit att dessa ska sprida det förebyggande arbetet i sitt grannskap, det vill säga i sina respektive verksamheter. Detta innebär att nätverket i sin helhet kan betraktas som en interaktiv möjlighetsstruktur för länsamordnarna för att både få och sprida information om det förebyggande arbetet. Den globala placeringen och de breda kontaktytorna i nätverket har under projekttiden ökat länsamordnarnas legitimitet hos politiker, lokala samordnare och andra aktörer.

Samma förhållande gäller representanterna för Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika. Genom nätverk med länsamordnarna har de fått förutsättningar att nå ut med sitt budskap och samtidigt hålla sig informerade om hur det förebyggande arbetet utvecklats i Värmland. Nätverksstrategin har sålunda möjliggjort en interaktion mellan den nationella och den lokala nivån. Genom samspelet i nätverket har det via länsamordnarna skett en transformation mellan den nationella nivåns önskemål och lokala förutsättningar. Ett exempel är ”småkommunsatsningen” där representanterna i Alkoholkommittén och

Mobilisering mot narkotika via länssamordnarna villkorade kommunernas deltagande. Mot ett årligt finansiellt stöd på 50 000 kronor krävdes bland annat att kommunerna skulle tillsätta en styrgrupp som leddes av kommunstyrelsens ordföranden. Detta visade sig vara svårt för kommunerna att leva upp till varför man på den nationella nivån nöjde sig med att styrgruppens ordförande ingick i kommunstyrelsen.

Nätverket har sålunda skapat möjligheter både för den nationella nivån att påverka den lokala, och den lokala nivån att påverka den nationella, men kommunikationen har skett via länssamordnaren. Genom att ha haft kunskaper om vad som sker på förebyggarsområdet i landet och i Värmland har det gett nationella nivån förutsättningar att anpassa sina insatser till den lokala nivåns behov.

Ett annat sätt att se på interaktionen mellan de olika nivåerna är en traditionell hierarki där det fattas beslut på den nationella nivån som ska spridas och genomföras i landet.



Figur 6. Interaktionen mellan de olika nivåerna

Figur 6 åskådliggör hur budskapet från den nationella nivån förmedlas via den regionala till den lokala nivån. Men samtidigt som kommittéerna på den nationella nivån har spridit den svenska alkohol- och narkotikapolitiken har det funnits ett förhandlingsutrymme mellan den nationella och lokala nivån, som har hanterats av länssamordnarna. Det hade knappast varit möjligt för aktörerna på den nationella nivån att ha direktkontakt med samtliga kommuner i Värmland och landets alla andra kommuner för att påverka och hålla sig a jour med utvecklingen av det förebyggande arbete.

Förutom kontakterna med den nationella nivån har länssamordnarna genom sin globala centralitet haft tillgång till samtliga nätverk. Men, deras placering har också utgjort en *mellanliggande nod* där de kunnat agera som *grindvakter* med möjlighet att bestämma vilken information som skulle vidarebefordras i olika riktningar. Samma förhållande gäller för deltagarna

i Länsamverkansgruppen, politikerna i referensgruppen, de lokala samordnarna med sina arbetsgrupper; de har alla befunnit sig mellan länsamordnarna och det egna nätverket. Samtidigt som deras placering i nätverket kännetecknas av en lokal centralitet har de också utgjort en mellanliggande nod. De befinner sig mellan länsamordnarna och sina respektive verksamheter. Därmed har de haft kontroll över den information de har fått av länsamordnarna och kunna bestämma huruvida den ska transporteras vidare i det lokala nätverket. Även deltagarna i kommunernas arbetsgrupper kan betraktas som mellanliggande noder eftersom de befinner sig mellan den lokala samordnaren och den verksamhet som de tillhör. Det betyder att deltagarna själva har kunnat bestämma huruvida det som avhandlas i arbetsgruppen, eller vad de själva bedömer, ska spridas vidare. Sålunda har det funnits ett utrymme för deltagarna att utifrån egna syften ingå i exempelvis samordnarens arbetsgrupp.

Att utgöra mellanliggande nod i nätverket kan följaktligen vara en *maktposition* när det gäller kommunikationen i det nätverk som skapats för att kommunicera det förebyggande arbetet. Emellertid betyder inte detta att dessa aktörer har haft samma makt att påverka utvecklingen av det förebyggande arbetet i sina respektive verksamheter. I de verksamheter som Länsamverkansgruppen representerar efterfrågas inte i någon större utsträckning vad som händer inom det förebyggande området. Flertalet av politikerna i referensgruppen har haft problem att få gehör för frågorna. Arbetsgruppernas deltagare är beroende av politiker och chefer för att dels kunna delta i gruppträffar, dels få tillgång till arenor där de kan kommunicera det förebyggande budskapet.

Hur interaktionen i nätverket och spridningen av det förebyggande arbetet sett ut är inte något som länsamordnarna har kunnat styra över. De har inte haft mandat att vare sig utse representanter eller hur spridningen av det förebyggande arbetet ska gå till i de verksamheter som involverats.

I Värmlands ansvar har man således haft vissa problem att med hjälp av nätverksstrategin sprida det förebyggande budskapet. Man har varit beroende av att det finns ett ömsesidigt intresse mellan aktörerna i nätverket och intentionerna i Värmlands ansvar. Att det har funnits ett ömsesidigt utbyte mellan länsamordnarna, den nationella nivån och de lokala samordnarna är ganska uppenbart, men så tycks inte alltid ha varit fallet, vare sig när det gäller Länsamverkansgruppens uppdragsgivare, politikerna i referensgruppen eller arbetsgrupperna. Det är bland dessa som spridningen har bromsats upp och detta kan vara en konsekvens av att nätverk använts som en strategi och inte spontant skapats ur ett ömsesidigt behov.

Nätverk mellan organisationer

Även om nätverken i Värmlands ansvar har utgjorts av personer så handlar det om nätverk mellan organisationer och verksamheter. Emellertid kan inte organisationer eller verksamheter interagera med varandra utan interaktionen måste initieras och upprätthållas av enskilda individer. Dessa är så kallade gränsöverbryggande personal. Det betyder att varje nod består av en trepartsrelation: den gränsöverbryggande personen, den uppdragsgivande organisationen och en utomorganisatorisk aktör¹⁰⁵ (se figur 7).



Figur 7. En nods trepartsrelationer.

Det innebär att Länssamverkansgruppen har varit en utomorganisatorisk aktör för de ingående ledamöterna, vilka i sin tur kan betraktas som gränsöverbryggande personer för sina uppdragsgivande organisationer.

Samma förhållande råder både för politikerna i referensgruppen som representerar sina kommuner och för arbetsgrupperna där deltagarna representerar skilda förvaltningar. Samtliga dessa representanter kan betraktas som gränsöverbryggare. De har fått i uppdrag av sin arbetsgivare att sitta i referensgruppen eller i arbetsgrupperna och verka för en utomorganisatorisk aktör, det vill säga Värmlands ansvar eller kommunernas förebyggande arbete.

Det som gör den organisationsomgärdade interaktionen speciell är att den kännetecknas av en närhet utan motsvarande grad av direkthet. Sålunda är den personliga dimensionen illusorisk i så måtto att representanterna inte kan agera spontant utan måste ta hänsyn till vad som gäller i deras respektive organisation. Det kan gälla lagar och regler, normer och värderingar, ekonomiska och juridiska frågor, förankring av beslut, överläggning med chefer, etcetera.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Klas Borell & Roine Johansson (1996)

¹⁰⁶ Klas Borell & Roine Johansson (1996)

För Värmlands ansvar innebär detta att representanterna i Länssamverkansgruppen, den politiska referensgruppen och kommunernas arbetsgrupper genom sitt deltagande har fått en närhet till projektet i den meningen att de har fått kunskap om förebyggarkonceptet och hur man bedriver ett effektivt förebyggande arbete. De har också bidragit med sin kunskap och erfarenhet från sina respektive verksamheter. Emellertid har de inte haft möjlighet att agera direkt och spontant i olika frågor, framförallt inte om det har rört så att säga ingrepp i deras egna verksamheter utan har då måst vända sig till sina chefer eller ta andra hänsyn. Det gäller representanterna i samtliga grupper. I Länssamverkansgruppen har det exempelvis gällt ekonomiska frågor i samband med förlängning av projektet. Representanterna har då inte haft auktoritet att själva fatta beslut i Länssamverkansgruppen utan varit tvungna att rådgöra med sina respektive organisationer.

Samma förhållande gäller politikerna i referensgruppen som enbart varit rådgivande. De har inte kunnat fatta beslut om att skapa strukturella förutsättningar för det förebyggande arbetet utan att först ta hänsyn till den politiska verksamheten i respektive kommun där det förebyggande arbetet har konkurrerat med de näringspolitiska frågorna. Likadant har det varit för arbetsgrupperna. Deltagarna har inte kunnat fatta beslut i arbetsgrupperna eftersom de inte alltid har haft ett reellt mandat att driva det förebyggande arbetet i sina respektive verksamheter. Arbetet har heller inte alltid efterfrågats, deltagarna har inte fått tid att gå på konferenser eller nätverksträffar på grund av att vardagsarbetet har prioriterats.

Ytterligare en aspekt, som påverkar den organisationsomgärdade interaktionen, är parternas karaktär. Den formella position som representanterna har i den egna organisationen är av avgörande betydelse för handlingsutrymmet.¹⁰⁷ Utav de nämnda grupperingarna är det få av representanterna som har haft en hög position i sin respektive organisation. Länssamverkansgruppens ledamöter har i vissa fall bestått av chefer under den högsta nivån och Region Värmland har representerats av kommunanställda chefer. Politikerna kommer i huvudsak från socialnämnderna vars frågor inte tycks ha den allra högsta statusen i sina kommuner utan överflyglas av de näringspolitiska. Detsamma gäller för de flesta arbetsgrupper där väldigt få politiker deltagit. De chefer som har ingått har tillhört skiktet under de högsta positionerna.

Att låta lägre chefer eller tjänstemän representera en viss verksamhet kan vara ett taktiskt drag. Borell och Johansson har uppmärksammat att

¹⁰⁷ Klas Borell & Roine Johansson (1996)

organisationer ibland medvetet skickar representanter med otillräckliga befogenheter med motivet att innan man binder upp sig vill man först sondera terrängen.¹⁰⁸ Det kan också vara förklaringen till varför representanterna i Länsamverkansgruppen – och även andra – inte heller fått något tydligt uppdrag.

Vilken dignitet har det förebyggande området haft för dessa deltagare? Har deras verksamheter haft något att vinna på att införa ett alkohol- och drogförebyggande arbete? Vanligen skapar krav på utveckling och förändring en osäkerhet och människor gör så kallade *cost-benefit-bedömningar*¹⁰⁹ innan de bestämmer sig för att investera i en utvecklingsidé.

Uppdragsgivarna för representanterna i Länsamverkansgruppen har inte efterfrågat utvecklingen, varför det förebyggande arbetet inte tycks ha haft någon större tyngd åtminstone inte det som bedrivs inom ramen för Värmlands ansvar. Samma förhållande råder inom politikerggruppen: i kommunerna är de näringspolitiska frågorna viktigare och har stundtals stått i motsättning till preventionsområdet. Även om både Länsamverkansgruppen och politikerna i referensgruppen har haft ett intresse för det förebyggande arbetet verkar det inte ha funnits en motsvarighet i deras organisationer. Om dessutom inte den högsta ledningen är representerad i de olika grupperingarna kan det signalera en osäkerhet kring vad man har att vinna på ett deltagande i Värmlands ansvar och utvecklingen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

Mekanismer som initierar spridningen av idéer

Den amerikanske forskaren Everett M. Rogers skriver också om positionens betydelse i ett nätverk, men utifrån andra aspekter än Borell och Johansson. Det är inte med nödvändighet de högsta cheferna i en organisation som har de bästa förutsättningarna att påverka. Bäst utrustade att sprida ett budskap är de personer med en informell status som andra vänder sig till och rådfrågar, vars bedömningar man litar på.¹¹⁰ Av detta kan man dra slutsatsen att vid val av representanter ska man vara sig välja de som har ett brinnande intresse för en viss fråga eller de som innehar höga positioner utan dem som har hög status i den egna organisationen. Dessa personer har bäst förutsättningar att sprida och implementera ett förebyggande arbete. Det utesluter naturligtvis inte att det kan gälla både formella och informella ledare. En formell ledare som dessutom har hög

¹⁰⁸ Klas Borell & Roine Johansson (1996)

¹⁰⁹ Everett M. Rogers (2003)

¹¹⁰ Everett W Rogers (2003)

status bland sina medarbetare och i organisationen torde vara det optimala i sammanhanget.

Utgångspunkten för resonemanget är att nya idéer och innovationer sprids genom täta interpersonella relationer, vilket är typiska egenskaper för det som Borell och Johansson kallar för *sammanhållningshypotesen*. Människor har störst förtroende för dem som de har nära relationer till och litar på deras bedömningar om en idé är bra eller dålig.¹¹¹ Det betyder naturligtvis att dessa personer kan både sprida och bromsa utvecklingsidéer.

Spridningen av det förebyggande arbetet genom täta interpersonella relationer med personer vars bedömningar man litar på kan vara kännetecknande för den nationella nivån nätverk med landets länsamordnare och länsamordnarnas nätverk med de lokala samordnarna. Där har det skett ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte och både länsamordnarna och de lokala samordnarna har anammat förebyggarkonceptet som de i sin tur vidarefördelat.

Vilken status och vilka tillitsfulla relationer representanterna i Länsamverkansgruppen, referensgruppen med politiker och i kommunernas arbetsgrupper har som personer i sina respektive organisationer är oklart. Det kan vara så att ledamöterna i Länsamverkansgruppen kan ha en lägre status i sina respektive organisationer eftersom de dels inte fått ett tydligt uppdrag, dels att det förebyggande arbetet inte har efterfrågats. Både politiker och flera av samordnarna menar att det har varit svårt att få gehör för området, vilket kan tyda på att det inte skett en spridning enligt hypotesen om sammanhållningens betydelse.

Graden av innovationsbenägenhet relaterar Rogers utifrån personliga preferenser. Han delar in människors intresse att låta sig påverkas av nya idéer i fem kategorier och dessa ska betraktas som idealtyper. Dessa är *innovatörer, tidiga och sena medlöpare, skeptikerna* och till sist *eftersläntrarna*. Innovatörerna är de som först anammar nya idéer. De är förändringsagenter och pådrivare som spelar en viktig roll i att lansera nya idéer i den egna organisationen. Att vara en innovatör kräver flera förutsättningar. Till exempel är det en fördel att innovatören har tillgång till ekonomiska resurser och har en förmåga att hantera osäkerhet när nya idéer ska spridas. Medlöparna, som är av två typer, är de som tidigt tar till sig utvecklingsidéer. De tidiga medlöparna är de som andra lyssnar på. Rogers menar att de ofta tjänar som en rollmodell för många andra i

¹¹¹ Klas Borell & Roine Johansson (1996)

organisationen och är därför generellt sett de som är bäst skickade att initiera en lokal spridningsprocess. Den sene medlöparen är mer försiktig och är inte den förste men heller inte den siste som antar en ny idé. Det innebär att de är en mellangrupp och är därför en viktig länk i spridningsprocessen. De sena medlöparna har en vilja att anta nya idéer, men är inte de som leder en förändring. Skeptikerna är den andel som antar en ny idé först när de flesta andra i organisationen har gjort det. Den kategori som är mest kritisk till en förändring är eftersläntrarna, som till slut viker sig för övermakten för att inte ensam bli kvar på perrongen.¹¹²

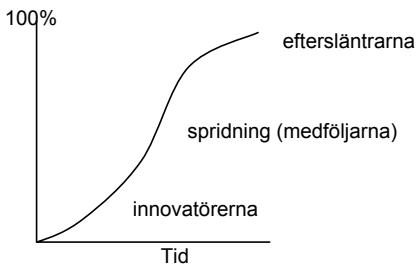
Utifrån Rogers resonemang kan länsamordnarna och de lokala samordnarna betraktas som innovatörer. De har så att säga anammat idéer som initierats på den nationella nivån, alltså utanför de organisationer där förebyggarkonceptet ska spridas. De har haft en nyckelroll i det förebyggande arbetet, men det har inte alltid upplevts så i de kommuner där de har verkat. Särskilt i början av projektet hade de lokala samordnarna svårt att påverka och driva utvecklingsarbetet. De flesta av de lokala samordnarna har heller inte haft några ekonomiska resurser. I vissa arbetsgrupper har inte deltagarna tillhört kategorin tidiga medlöpare och har därför inte alltid varit de förändringsagenter som kunnat bereda väg för det förebyggande arbetet. De har inte alltid haft mandat att driva frågan, varför några bytts ut och ersatts av chefer. Vad formella ledare kan göra är att skapa arenor för att kommunicera och sprida det förebyggande arbetet och de kan också till exempel ge order om att lärare ska använda evidensbaserade preventionsprogram. Det kan vara ett sätt att tvinga framförallt skeptikerna och eftersläntrarna till förändring, men det behöver inte betyda att de bekänner sig till idén bakom programmen eller att de ändrar uppfattning och tycker att det är deras uppgift att ägna sig åt förebyggande arbete. I de fall där man faktiskt är positiv till ett förebyggande arbete har tiden och arbetsbelastningen varit ett hinder för implementering och spridning, vilket skulle kunna betyda att de formella cheferna har tillhört de kategorier som är sena att anta nya idéer eftersom de inte alltid skapat nödvändiga förutsättningar.

Även i *tröskelhypotesen* antas att den mekanism som sätter igång en spridning av idéer är kopplad till människors personliga preferenser. Människor har olika tröskelvärden som baserar sig på hur stor andel av omgivningen som först måste övertygas innan en viss individ följer efter. Vissa är svårflirtade och har höga tröskelvärden, vilket betyder att ett stort antal människor måste omfattas av idén innan den får acceptans, medan

¹¹² Everett W Rogers (2003)

de med låga tröskelvärden snabbare anammar det nya.¹¹³ Därvidlag kan innovatörer, medlöpare, skeptiker och efterslänrare antas ha olika höga trösklar för att låta sig omfattas av det förebyggande arbetet.

James W. Dearing menar att spridningsprocessen har formen av en S-kurva beroende hur andelen personer som tar till sig en viss idé ökar.



Figur 8. Spridningsprocessen i ett nätverk

Figur 8 är en generaliserad kumulativ kurva som beskriver spridningsprocessen. Spridningen av en idé eller innovation accelererar långsamt i början för att öka ju fler av medföljarna som antar idén. En förutsättning för utvecklingen är att 5-7 procent av dem som omfattas av utvecklingen fungerar som förändringsagenter och kommunicerar budskapet.¹¹⁴

Även om alla som ingår i länsamordnarnas nätverk inte har fungerat som förändringsagenter i sina respektive verksamheter och att det vid projektstarten var ganska trögt, så har det förebyggande arbetet trots allt spridits. Detta har skett framförallt genom länsamordnarna, de lokala samordnarna och deras arbetsgrupper. Trots att representanten för polismyndigheten i Länsamverkansgruppen själv inte tycks ha spridit det förebyggande arbetet deltar polisen i de flesta av kommunernas arbetsgrupper. De flesta kommuner har i projektets slutfas anställt en lokal samordnare, vilket kan vara ett tecken på att området anses som viktigt. Allt fler arbetsgrupper fungerar bättre och flera har fått legitimitet att driva ett förebyggande arbete. Det förefaller som andelen medföljare ökar i omfattning och ser fördelar med att arbeta förebyggande.

Om fler ser det alkohol- och drogförebyggande arbetet som en angelägenhet för kommunen kan det vara en konkurrensfaktor som

¹¹³ Klas Borell & Roine Johansson (1006)

¹¹⁴ James Dearing (2007)

påverkar spridningsprocessen ytterligare. Enligt hypotesen om *rollekvivalens* är *konkurrens* en mekanism som aktiverar fortplantningen av nya idéer och innovationer. Grunden för hypotesen är att de kategorier eller aktörer som ställs inför liknande förväntningar på den roll de har konkurrerar med varandra. Hypotesens poäng är att idéer sprids genom att aktörer imiterar ett koncept som upplevs vara framgångsrikt hos andra aktörer inom samma kategori.¹¹⁵ Översatt till Värmlandskommunerna skulle det innebära att om en eller flera kommuner bekänner sig till förebyggarkonceptet och vinner fördelar genom att utveckla ett systematiskt och hållbart förebyggande arbete, så sprider det sig till andra kommuner. Fördelarna kan naturligtvis vara av varierande slag, till exempel att det alkohol- och drogförebyggande arbetet skapar en trygg kommun, vilket kan vara en konkurrensfaktor i kampen om att öka antalet kommuninvånare och därmed skattebetalare. Ett möjligt tecken på konkurrens mellan kommunerna kan vara att i projektets slutskede hade 14 av Värmlands 16 kommuner anställt en samordnare. Detta omfattar också den kommun som i princip under hela projekttiden betonat att det inte fanns några ekonomiska möjligheter att anställa en samordnare, trots finansiellt stöd från Länsstyrelsen. I en kommun som inte har en särskild samordnare har det förebyggande arbetet byggts in i de befintliga strukturerna och kommunen har en särskild avdelning för folkhälsofrågor där det förebyggande arbetet har sin tillhörighet. Kommunen har också en kontaktperson som har deltagit i Värmlands ansvars aktiviteter. Den andra kommunen utan samordnare har också utsett en kontaktperson, men den deltar inte i aktiviteterna utan tar emot information från länssamordnarna. Kommunen vill således inte hålla sig helt utanför det som sker inom ramen för Värmlands ansvar. Huruvida den här utvecklingen håller i sig är ovisst, eftersom det är få kommuner som i projektets slutskede institutionaliserat strukturer för ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

¹¹⁵ Klas Borell & Roine Johansson (1996)

9 Opinionsbildningsstrategin

Både före Värmlands ansvar och under projekttiden har alkoholkonsumtionen i Sverige ökat. *Tabell 11* visar hur den totala konsumtionen av alkohol har ökat från 1976 fram till 2005. Mellan åren 1976 och 1989 hade konsumtionen minskat från 8,8 liter till 7,7 liter ren alkohol per invånare som är 15 år och äldre. Därefter skedde en konstant ökning och 2005 var konsumtionen 10,2 liter. Det är denna ökning som statsmakterna bevitnade med oro och som är grunden för den nuvarande politiken.

Tabell 11. Alkoholkonsumtionen i Sverige under olika år; totalt och per dryckesslag i antal liter ren (100%) alkohol per invånare 15 år och äldre

Typ av dryck	1976	1989	1990	1993	1995	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sprit	---	3,0	2,9	2,9	2,7	2,7	2,5	2,3	2,5	2,6	2,6	2,8	2,6
Vin	---	2,3	2,4	2,2	2,2	2,3	2,6	3,0	3,4	3,8	3,9	3,9	3,9
Stark öl	---	1,3	1,3	1,3	1,6	1,7	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9	3,1	3,0
Folk öl	---	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Total	8,8	7,7	7,8	7,7	7,8	8,0	8,1	8,4	9,1	9,9	10,2	10,5	10,2

Den totala konsumtionen är beräknad utifrån den registrerade alkoholkonsumtionen samt utifrån skattningar av oregistrerad konsumtion.¹¹⁶

Tanken med den svenska alkohol- och narkotikapolitiken är att på sikt förändra samhällsmedborgarnas förhållningssätt till alkohol och droger, i synnerhet till alkohol. Eftersom alkoholen är en del av vår kultur är den svårare att påverka än exempelvis narkotikan där svensken i allmänhet har en negativ inställning.

Under de senaste decennierna har det skett en liberalisering av de regleringsmekanismer som varit kännetecknande för den svenska alkoholpolitiken. Statens tidigare restriktiva styrning har försvagats i så måtto att det har blivit svårare att kontrollera alkoholkonsumtionen med hjälp av ekonomistyrning och annan lagstiftning. Där staten tidigare kompletterat marknadens prismekanism med skatter, har marknadsekonomin fått ett större utrymme som reglerande kraft. Genom Sveriges inträde i Europeiska unionen höjdes införselkvoterna av alkohol och import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolet avvecklades, vilket bidragit till en växande konkurrensutsatt alkoholnäring.¹¹⁷

¹¹⁶ Ulrika Boman, Barbro Engdahl, Nina-Katri Gustafsson, Klara Hradilova Selin, Mats Ramstedt (2006)

¹¹⁷ Torbjörn Lundqvist (2002:3)

De höjda införselkvoterna har gjort det möjligt att köpa billig alkohol utomlands. Alkoholen har inte alltid varit för eget bruk, utan också till för att säljas. Denna typ av illegal försäljning har ökat under projekttiden och alkohol har sålts och säljs från ställen som bilar och garage dygnet runt och utan hänsyn till lagstadgade åldersgränser. Av och till har det förts en diskussion huruvida andra aktörer än det svenska systembolaget ska få sälja alkohol. En fråga som under projekttiden särskilt har uppmärksammats är skattefri försäljning av alkohol via Internet. Till yttermera visso upphörde delvis det svenska reklamförbudet för alkohol och numer förekommer det vinreklam i våra medier.

Runt alkohol finns ett starkt kommersiellt intresse. Precis som andra varor säljs den på en marknad där priset reglerar tillgång och efterfrågan. Är priset lågt ökar efterfrågan enligt marknadens logik. Om tillgången ökar, följer ofta att priset sänks och därmed ökar också efterfrågan. Det innebär att en illegal hantering och en skattefri försäljning via Internet skapar en vinna-vinna-situation för både säljare och köpare, som bidrar till att alkoholkonsumtionen ökar. Detta har varit ett problem som statsmakterna har brottats med under projekttiden.

Under 2004 kom ett förslag till lösning av den enmansutredning som regeringen tillsatt. Förslaget var att sänka alkoholskatten på sprit med 40 procent.¹¹⁸ Detta skulle dels skapa förutsättningar för staten att återta kontrollen över mängden alkohol som säljs, dels säkra statens skatteintäkter. Men vare sig skattesänkning eller skattefri handel över nätet realiserades. Fortfarande går det att köpa alkohol via Internet, förutsatt att skatt betalas efter svenska förhållanden. Under projekttiden har dessutom vinreklamen kompletterats med varningstexter om de faror som förknippas med alkohol. Därvidlag har även systembolaget utvecklat ett förebyggande förhållningssätt och under projekttiden har de i sina försäljningslokaler haft varnande affischer kring vådan av att under vissa omständigheter dricka alkohol. Deras hemsida innehåller också information om alkohol och hälsa som stämmer överens med den svenska alkoholpolitiken. Vad man däremot inte har lyckats med – i skrivande stund – är att avstyra den illegala handeln med alkohol.

En stor del av svenska folket betraktar alkoholdrycker som ett viktigt inslag i livet, som de inte vill avvara. Det ändrade förhållandet förklaras bland annat av att svensken i större utsträckning reser till länder med en annan vinkultur än den som funnits i Sverige. Detta har bidragit till att svensken har kompletterat det svenska "helgupandet" med ett kontinentalt

¹¹⁸ SOU (2005:25)

drickande och tar ett glas vin mitt i veckan. Risken är att marknadsutvecklingen och liberalisering av alkohol gått hand i hand med en normalisering av en ökad konsumtion som i sin tur påverkat det svenska kulturmönstret.

När det gäller inställningen till narkotikaklassade preparat är situationen inte lika kontroversiell. I Sverige är man tämligen överens om strävan efter ett narkotikafritt samhälle där lagstiftning i större utsträckning ses som en reglerande kraft. Men trots detta breder narkotikan ut sig och nya missbruksmönster har utvecklats, som bland annat förklaras av att tillgängligheten har ökat. Det handlar inte enbart om gatuförsäljning utan handel med droger sker också via Internet.

Ovanstående är en kort beskrivning av några av de motkrafter som det förebyggande arbetet har haft att förhålla sig till. Eftersom statens restriktiva politik har försvagats, främst kring alkohol, har den bland annat ersatts av kravet på information och upplysning. Både på den nationella, regionala och lokala nivån har det förebyggande arbetet – förutom andra insatser – också inriktats på medier för att dels skapa en opinion mot alkohol och droger, dels informera om vad som görs för att minska alkoholkonsumtionen och sträva mot ett narkotikafritt samhälle. I det följande beskrivs hur medier har använts för att sprida information och upplysning om alkohol och droger samt vilka hinder och möjligheter som detta har bidragit med i implementeringen av det alkohol- och drogförebyggande arbetet.

Nationell nivå

Under de år som implementeringen av ett alkohol- och drogförebyggande arbete pågått, har medierna på riksnivå uppmärksammat problemen med alkohol och missbruk av droger. I radions program 1 behandlades hösten 2002 alkoholen och dess konsekvenser och under våren 2003 hade programmet fokus på droger, både narkotika och psykofarmaka. Särskilt rohypnol beaktades eftersom ungdomar blandar drogen med alkohol, som utlöser ett aggressivt beteende. Under hösten 2004 var alkohol återigen i blickpunkten, men då gällde det alkohol och trafik. Ett år senare, senhösten 2005, sändes ett program om barn till missbrukare och vad missbrukande föräldrar får för konsekvenser för barnen.

Exemplen ovan är endast ett axplock och även om det inte är Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika som initierat programmen, så har innehållet och budskapet legat i linje med deras intentioner när det gäller alkohol- och narkotikapolitiken och temana i det

förebyggande arbetet. Programmen kan illustrera att det under projekttiden har funnits ett intresse hos medier för de problem som är förknippade med alkohol och droger. Det utesluter dock inte att detta intresse även fanns innan det förebyggande arbetet initierades. Inte heller utesluter det att andra aktörer med intresse för frågan är med och påverkar medierna och dess programinnehåll.

Även rikstidningarna har haft artiklar på området. I Mediearkivet går det att få uppgifter om hur många artiklar som har skrivits om alkohol och narkotika. För att kunna se om antalet artiklar har ökat, minskat eller befinner sig på samma nivå har jag jämfört tiden före projektet med tiden under projektet, det vill säga intervallet 1995 - 2000 och intervallet 2001 - 2006. Den rikstidning som varit representerad i mediearkivet under denna tidsperiod är Svenska Dagbladet. Åren 1995-2000 får man 2475 träffar på alkohol, 1293 träffar på narkotika, 2 träffar på alkoholförebyggande och 0 på narkotikaförebyggande arbete. Åren 2001-2006 får man 1895 träffar på alkohol, 768 på narkotika, 0 på alkoholförebyggande arbete, men 1 på narkotikaförebyggande arbete. Åren 2000 - 2006, alltså under den tid det förebyggande arbetet har pågått, har antalet artiklar minskat, både när det gäller alkohol och narkotika.¹¹⁹ Med tanke på viljan att använda medier för att nå ut med budskap om dels alkohols och drogers konsekvenser för individ och samhälle, dels det förebyggande arbetet, borde resultatet vara det motsatta, alltså att antalet artiklar har ökat. Ett annat sätt att tolka resultatet är att Svenska Dagbladet inte har haft något intresse av att skriva om alkohol och droger. Det utesluter inte heller att det har funnits tidningar som faktiskt har haft fler artiklar, men som inte funnits tillgängliga i Mediearkivet under den tidsperiod jag har undersökt.

Även om många artiklar förefaller behandla alkohol och narkotika i linje med den svenska politiken är det värt att notera att alla artiklar inte gör det. Till exempel har två artiklar i Svenska Dagbladet tagit upp att en måttlig mängd alkohol minskar risken för demens. Ytterligare en artikel menar att intag av alkohol minskar risken för en hjärtattack¹²⁰. En annan av rikstidningarna, Dagens Nyheter, har varit kritisk till delar av den svenska alkoholpolitiken. På DN:s debattsida har man kunnat läsa om "Överdriven oro för gravidas drickande", vidare "statlig skrämselpropaganda saknar vetenskapliga bevis om fosterskador".¹²¹ Några dagar senare kunde följande läsas på debattsidan: "Nyttig alkoholkonsumtion skambeläggs" med

¹¹⁹ Mediearkivet 2007-11-25

¹²⁰ Svenska Dagbladet 2001-04-19, 2002-02-10, 2003-06-25,

¹²¹ Dagens Nyheter 2004-07-09

underrubriken ”Falska larmrapporter om alkoholens skadeverkningar riskerar att manipulera opinionen”.¹²²

Ovanstående exempel är endast tänkta att illustrera att medierna rapporterar om skilda åsiktsriktningar, som alla är baserade på vetenskaplig grund, men som inte alltid stämmer överens med den kunskap som sprids genom det förebyggande arbetet. Samhällsmedborgaren som ska upplysas påverkas kanske i motsatt riktning och tar till sig det som bäst passar egna preferenser. Således är det inte enbart marknadsekonomi som utgjort motkrafterna i samhället. Förutom rapportering i linje med det förebyggande arbetet har också medierna ibland haft artiklar i motsatt riktning. Dock har ambitionen varit, som en av länsamordnarna uttryckte, ”att få över medierna på vår spelplan”.

Den nationella nivåns mediestrategi

Både Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika har haft en mediestrategi och opererat på den nationella nivån. Att använda medierna för att sprida budskapet har även ingått i den utbildning som de har organiserat, vilken både länsamordnarna och flertalet av de lokala samordnarna genomgått.

Av förklarliga skäl (utvärderingen gäller den regionala nivån) beskrivs inte samtliga opinionsbildande aktiviteter som genomförts på nationell nivå, utan endast några av dem. En av de informationskampanjer som har iscensatts var utgivningen av ”Tonårsparlören”. Först presenterades den 11 november 2002 på en presskonferens i Karlstad, som var en av tre utvalda kommuner i Sverige. Parlören gavs ut (och ges fortfarande ut) till alla föräldrar i hela Sverige med barn i årskurs sju. Den innehåller råd och anvisningar om bland annat hur föräldrar kan skjuta upp alkoholdebuten bland barn och ungdomar. Vid presskonferensen informerade, utöver Alkoholkommitténs utvecklingschef, länsamordnarna och några andra aktörer på området om vad som görs inom ramen för Värmlands ansvar. De båda länsstidningarna och lokal TV var närvarande och spred informationen vidare till värmlänningarna.

Detta var emellertid inte den enda aktiviteten under samma vecka. Länsamordnarna genomförde en konferens på temat ”föräldrar förebygger”. Konferensen riktade sig till yrkesverksamma och syftet var att informera om hur viktig föräldrarollen är för barns positiva utveckling och

¹²² Dagens Nyheter 2004-07-11

styrka att tacka nej till alkohol och droger. Samtidigt sände radiokanalen Radio city så kallade ”spottar”, det vill säga korta inslag där budskapet till föräldrar var ”köp inte ut alkohol till era tonåringar”. Dessutom hade medierna i Värmland och på riksnivå nyhetsinslag där det rapporterades om den stigande alkoholkonsumtionen i Sverige. Upplysningskampanjen var också förlagd till en strategisk tidpunkt, strax innan Luciafirandet då många ungdomar är ute och festar. Spottarna i Radio City sändes även mellan jul och nyår, som också är tider för mycket fest.

Ovanstående är också ett exempel på hur den nationella nivåns mediesatsningar samvarierade med den regionala nivån. Informationen riktades parallellt till två målgrupper: föräldrar och barn. Då och då har alkoholkommittén haft helsides annonser om alkoholen och dess problem. Under 2005 hade de till exempel en stor annons i Aftonbladet¹²³ med bild på två ölburkar där läsaren informerades om vilka konsekvenser den illegala handeln får för både individen och samhället.

När representanter för Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika gjort kommun- och länsuppföljning i Värmland har det alltid gått ut en pressrelease. Både länsstidningarna och lokalradion har rapporterat om deras besök och vad som görs på det förebyggande området i kommunerna och i länet som helhet.

Mediesatsning på regional nivå

I projektets början uppmärksammades Värmlands ansvar ofta i medierna, så ofta att länsamordnarna till och med kände sig tvungna att avstå eftersom de inte alltid hade något nytt att informera om. Dock var det under den här tiden som länsamordnarna lade ner mycket tid och energi på att skapa en mediestrategi, eftersom de ansåg att ”det är viktigt att höras i media för att sprida budskapet, det är ett led i att få till stånd en attitydförändring”.

Under senkvintern 2003 genomförde länsamordnarna, tillsammans med en mängd olika intressenter, en kampanj för ett trafiknyktert Värmland. Det skedde samtidigt med Svenska rallyt och gick under namnet ”don’t drink and drive”. På samma tema sände TV4 inslag där kända rallyprofiler tog avstånd från alkohol i samband med bilkörning. Under rallyt var länsamordnarna själva på plats i Värmlandsskogarna för att dels dela ut informationsmaterial om alkoholens skadeverkningar, dels demonstrera

¹²³ Aftonbladet 2005-06-25

spritbrädan¹²⁴ och tillsammans med NTF presentera alkoholås. Detta är en aktivitet i projektet som genomförts varje år av länssamordnarna, ibland tillsammans med lokala samordnare. Uppgiften har varit ”att vara en motkraft till alkoholkulturen ute i skogarna på Värmlandsrallyt”, som en av samordnarna uttryckte det.

Mediestrategin har också omfattat skapandet av en hemsida för det förebyggande arbetet i Värmland. Denna var klar under våren 2003 och marknadsfördes med hjälp av TV4 för att väcka nyfikenhet och ett intresse för arbetet. Motivet till hemsidan var att den dels skulle vara en mötesplats för redan invigda och yrkesverksamma, dels vara ett ställe dit allmänheten kunde vända sig för att få information och kunskap.

Under projekttiden har det av och till funnits artiklar om alkohol och droger i de båda länsstidningarna och under hösten 2003 var det en artikel nästan varje vecka. Under 2005 rapporterade både pressen och lokal TV om Länsdokumentet för alkohol och droger. Länssamverkansgruppen har vid ett par tillfällen ställt sig bakom en debattartikel, som formulerats av Alkoholkommittén och satts in på länsstidningarnas debattsidor. En forskare från Karlstads universitet har berättat i både TV och tidningar om studien ”Ung i Värmland”, som bland annat innehåller ungdomars alkohol- och narkotikavanor. Utöver länsstidningarna har även tidningar med fokus på näringslivet i Värmland,¹²⁵ som delas ut gratis till hushållen i Värmland, haft artiklar om alkohol och förebyggande insatser, till exempel om alkoholås och filmen ”Länge leve livet” som handlar om vådan att kombinera alkohol och bilkörning.

Det som oftast har skapat en efterfrågan på det förebyggande arbetet är när medier presenterat höga försäljningssiffror om hur mycket alkohol som värmlänningarna konsumerar eller rapporterat om dramatiska händelser som är alkoholrelaterade. ”Det gör ju faktiskt att vi får medvind i vårt projekt”, som en av länssamordnarna uttryckte det. Ett exempel är när länsstidningarna rapporterade om en 13-åring som blivit dödad och där förövaren misstänktes vara påverkad av anabola steroider ”då gick telefon varm” hos länssamordnaren. Då ville medierna ha länssamordnarens synpunkter och särskilt om vad som gjordes inom ramen för Värmlands ansvar när det gäller dopingpreparat. Negativa händelser har paradoxalt nog bidragit till att det förebyggande arbetet har hållits levande och kommit upp på skilda aktörers agendor; ”det är klart här har vi ju medias hjälp”, som en av länssamordnarna uttryckte det.

¹²⁴ Med hjälp av spritbrädan kan man visa hur mycket ren alkohol som till exempel ett visst antal burkar folköl innehåller.

¹²⁵ Värmlandsbörsern 10/2006.

Trots att medierna vid flertalet tillfällen bidragit till att det förebyggande arbetet har efterfrågats menar länsamordnarna att just mediestrategin inte har utvecklats som vore önskvärt. Mediesatsningarna har bestått av spridda skuror och inte varit systematiska eller synkroniserade med den nationella och lokala nivån. Kritiken har särskilt riktats till den nationella nivån.

De har en dålig framförhållning när de sätter in artiklar eller är med i radio och TV, det minskar möjligheterna att förstärka informationen på länsnivå och lokal nivå.

För att medier ska vara en draghjälp till projektet och skapa opinion menar länsamordnarna att det krävs en massiv informationsatsning som görs samtidigt.

Den lokala nivåns mediestrategi

De lokala samordnarna har använt sig av medier i varierande grad. Några har vänt sig till kommunens lokala tidning eller länsstidningarna ”när det är något speciellt som mässan eller visning av filmen *Länge leve livet*”(Vä). Via medierna informerade samordnarna om både mässan som var en gemensam satsning av två kommuner, och filmen där kommuninvånarna bjöds in till en visning. En kommun har använt den lokala tidningen ganska regelbundet och informerat kommuninvånarna om drogvaneundersökningar bland elever i årskurs nio och årskurs ett i gymnasieskolan. I några kommuner har samordnarna använt kommunens eget informationsblad riktat till anställda och både redogjort för alkohol- och drogsituationen i kommunen och vad som görs på det förebyggande området. I en av kommunerna skapade rapporteringen mycket debatt kring frågan om tillgängligheten av alkohol.

Utöver samordnarnas egna initiativ till artiklar har vissa journalister varit intresserade av det förebyggande området. Det gäller till exempel skolprojektet ”skolan förebygger” och att man på en av kommunernas gymnasieskolor skapat nya rutiner mot missbruk bland eleverna. I västra Värmland menar samordnarna att ”länsstidningen är duktig på att bevaka det förebyggande arbetet” (Vä).

Precis som länsamordnarna har påpekat, anser flera av de lokala samordnarna att det som skapar en efterfrågan på det förebyggande arbetet är tidningarnas rapporteringar om alkoholrelaterade olyckor och andra händelser, ofta med braskande rubriker. Särskilt upprörande är det när ungdomar drabbas och att det sker i den egna kommunen. En annan

uppseendeväckande historia var när en elev upptäcktes odla marijuana på den egna skolan. I en annan kommun misstänkte personalen att eleverna både drack alkohol och använde narkotika. Tillsammans med samordnaren upprättade skolan en alkohol- och drogpolicy där en åtgärd var att elever som misstänktes använda droger skulle drogtestas. De elever som vägrade skulle stängas av från skolan. Beslutet om policyn skapade stora rubriker i läntidningarna där åtgärden ifrågasattes huruvida den var laglig eller ej. Trots dessa reaktioner, menar den lokala samordnaren, att beslutet emellertid har genomförts med föräldrarnas goda minne.

De beskrivna händelserna har ökat efterfrågan på det förebyggande arbetet av både samhällsmedborgarna och personal inom kommunens egna verksamheter. Några samordnare menar att "all mediebevakning ger legitimitet åt arbetet och skrivierna om alkohol har öppnat politikernas ögon"(Ca). Detta sätter press på politikerna att vidta åtgärder. Andra samordnare menar däremot "att det är konstigt att alkohol- och drogområdet inte är en prioriterad fråga, så ofta som området lyfts i media" (Ca). Det råder således delade meningar om mediebevakningens påverkan varierar således. Vilken reaktion som skapas kan möjligen förklaras av hur ofta den egna kommunen är utsatt för alkoholrelaterade problem och hur känsliga politikerna är för vad som skrivs och sägs i medierna.

Ett exempel på mediernas varierande inflytande är när en samordnare vände sig till den lokala tidningen och efterlyste intresserade vuxna. De skulle nattvandra på stadens gator och torg i samband med skolavslutningen och i preventivt syfte. Annonseringen väckte inget intresse och skapade heller ingen debatt. Vad som däremot skapade debatt i tidningen var när en av kommunens pubar hotades med att få sitt utskänkningstillstånd indraget på grund av att minderåriga serverats öl. Detta väckte en ilsken insändardebatt där kommuninvånarna uttryckte sitt missnöje. Händelsen satte press på de lokala politikerna som "valde att se mellan fingrarna" (No) och puben fick behålla sitt tillstånd. Samordnaren upplevde att beslutet gick stick i stäv med det förebyggande arbete som bedrevs i kommunen. Debatten i medierna kan uppenbarligen även stå i motsättning till intentionerna i det förebyggande arbetet.

Situationen belyser även den intresse motsättning som finns mellan det alkohol- och drogförebyggande arbetet och näringspolitiska frågor (se tidigare avsnitt). Restauranger och pubar skapar arbetstillfällen och "är ett viktigt inslag för den turistnäring som flera av Värmlandskommunerna är beroende av" (No), som en av samordnarna uttryckte det. Ytterligare en aspekt på händelsen är att debatten visar att det finns motkrafter hos

allmänheten. Alkohol kan vara ett känsligt kapitel och en av arbetsgruppens deltagarna framhöll följande:

Det är svårt att påverka attityder, normer och värderingar när det gäller alkohol, när både våra medier och reklamen överöser oss med motsatsen. Detta påverkar Svenssons syn på alkohol.

Ovanstående resonemang illustrerar det ambivalenta förhållningssätt som finns hos både samhällsmedborgarna och politikerna när det gäller alkohol.

Utbildning i mediekunskap

Precis som länssamordnarna har de lokala samordnarna varit självkritiska när det gäller användandet av medier för att nå ut med det förebyggande budskapet. En samordnare menar ”att man borde ha tydliga kommunikationsplaner och vara tydliga vad det är för budskap vi ska kommunicera med befolkningen om i vår kommun” (No).

Att ha en tydlig mediestrategi är uppenbarligen något som släpat efter, inte bara i Värmland utan i liknande projekt i övriga Sverige. Noteras bör att både samordnarna och arbetsgrupperna på en nätverksträff redan senhösten 2003 deltog i en konferens med temat mediekunskap. Dessutom ägnades en av samordnarträffarna våren 2004 åt ett möte med chefredaktörer från de två länsstidningarna samt den lokala radion och teven. Avsikten var att skapa en god relation till medierna och sondera deras intresse för det förebyggande arbetet.

Under 2006 erbjöd Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika de lokala samordnarna en medieutbildning. Tidigare hade samordnare i sex län fått utbildningen och nu var det Värmlands tur. Syftet med satsningen var att samordnarna med hjälp av medierna skulle skapa opinion mot den illegala försäljningen framförallt av alkohol, men även narkotika. Utbildningen har genomförts av kommittéernas egen PR-konsult och omfattat flera tillfällen där de lokala samordnarna bland annat har tränats i att möta massmedierna. Eftersom mediasatsningen kom igång under den senare delen av 2006 har det i skrivande stund inte varit möjligt att undersöka i vad mån utbildningen har ökat samordnarnas handlingskompetens i att använda medierna i opinionsbildande syfte.

Sammanfattande diskussion och analys

I samhället finns det många motkrafter till det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Det gäller framförallt den liberalisering av området som gör sig synlig i medierna. Detta är motivet till varför man på nationell, regional och lokal nivå förespråkat vikten av att ha en mediestrategi för att bilda opinion. Medieforskaren Lars Åke Larsson¹²⁶ menar att media har blivit ett allt viktigare medel för att framföra sina intressen i samhället. Syftet för att bilda opinion är att vara en motkraft till liberaliseringen av alkohol och främja det förebyggande arbetets intressen och bidra till en attityd- och beteendeförändring i relation till alkohol och droger. Skrivierna har också förväntats föra upp frågan på politikernas agenda, eftersom denna ofta styrs av medierna.

I Värmlands ansvars tidiga skede lade länsamordnarna ner mycket tid på medierna för att genom dem upplysa om projektet och sprida det förebyggande arbetet. Mediekontakterna förefaller då ha varit mer systematiska och man genomförde två kampanjliknande satsningar, den ena om föräldrarnas roll i ett förebyggande arbete och den andra om alkohol och trafik.

Huruvida dessa har haft effekt på det förebyggande arbetet i Värmlands ansvar är oklart. Medieforskare är idag tämligen överens om att kampanjer är mindre effektiva när det gäller att åstadkomma långsiktiga förändringar i människors attityder och beteende. Däremot kan den typen av satsningar öka medvetenheten om ett problem.¹²⁷

Syftet med en kampanj är att en aktör vill påverka eller övertala en viss målgrupp med i huvudsak homogena och massinriktade metoder. Härvidlag betonar forskaren Sepstrup betydelsen av uppmärksamhetsfasen, som han delar in i två steg: den inledande och den fortsatta uppmärksamhetsfasen.¹²⁸ I ljuset av Setstrup kan Värmlands ansvars och den nationella nivåns inriktning på föräldrarollens betydelse i ett förebyggande arbete och utgivning av "Tonårsparlören" betraktas som den inledande uppmärksamhetsfasen. Den följdes sedan av "radiospottar" med en uppmaning till föräldrar inte köpa alkohol till sina barn. Samtidigt genomfördes en utbildning i "föräldrar förebygger".

Vid tidpunkten för kampanjen var inte alla samordnare på plats och de kunde därför inte följa upp budskapet, exempelvis på föräldramöten i

¹²⁶ Larsåke Larsson (2001)

¹²⁷ Gunilla Jarbro (1999)

¹²⁸ Larsåke Larsson (2001)

skolan. Det är först vid fortsatt uppmärksamhet som påverkan av individen är möjlig. Det hade också skapat förutsättningar för en dialog med föräldrar.

Även om en upprepning av ett budskap vanligen höjer effekten, anses dialogen vara den metodik som ger mer effektiva kampanjer. Metoden bygger på tanken att information konstrueras i mötet mellan de kommunicerande parterna.¹²⁹ Således torde de medieinsatser som riktats till föräldrar – och andra vuxna – skapat bättre förutsättningar för att nå ut med budskapet om dessa hade legat i fas med de lokala samordnarnas arbete i kommunerna. Då hade samordnarna – samtidigt med mediernas aktivitet – kunnat föra en dialog om att köpa eller inte köpa alkohol till minderåriga, bjuda eller inte bjuda barn och ungdom på alkohol och vilka konsekvenser olika handlingsätt får på barnens framtida relation till alkohol.

Den andra satsningen genomfördes i samband med Svenska rallyt. Satsningen handlade om alkohol och trafik och kända rallyprofiler var idébärare som i korta TV-inslag tog avstånd ifrån alkohol i samband med bilkörning. Budskapet riktades naturligtvis till alla bilförare och inte enbart till dem som gillar bilsport.

Att använda kända personer är en form av modellinlärning där positiva förebilder kan påverka människor att leva ett hälsosamt liv, till exempel att inte köra bil med alkohol i kroppen. En förutsättning för att människor ska låta sig påverkas är att de kan identifiera sig med sändarna, att dessa är personer som man ser upp till eller beundrar.¹³⁰ Människor som inte är intresserade av bilsport och därför inte ser upp till kändisar på området skulle följaktligen inte låta sig påverkas av budskapet. Emellertid förefaller svenskarna i allmänhet ha ett mycket negativt förhållande till alkohol i samband med bilkörning, varför budskapet torde ha fallit i god jord. Även om det finns personer som kör med alkohol i kroppen anser förmodligen ingen att detta är försvarsbart. Detta pekar även de lokala samordnarnas erfarenhet på. Olyckor som kan relateras till alkohol där barn och ungdomar i den egna kommunen är inblandade har skapat upprörda känslor och påverkat det förebyggande arbetet i positiv riktning. Det kan tyckas paradoxalt att det måste hända olyckor för att det alkohol- och drogförebyggande arbetet skall bli en angelägen fråga för politiker och kommuninvånare. Reaktionen kan förstås utifrån hur olika budskap påverkar människor och i synnerhet sätten att framföra ett budskap på.

¹²⁹ Larsåke Larsson (2001)

¹³⁰ Gunilla Jarbro (1999)

I figur 8 nedan presenteras en modell över vilka reaktioner olika sätt att framföra ett budskap framkallar hos människor.

		Beteende	
		Rationellt	Emotionellt
Motivation	Hög	”Djup” information med text	”Djup” information med bild
	Låg	”Grund” information med text	”Grund” information, med bild

Figur 9. Modell för framförande av ett budskap. (Larsåke Larsson 2001:150)

Ovanstående figur (9) illustrerar hur man kan utforma information utifrån människors motivation och förväntade beteende. Vertikalt beskriver bilden vilken svårighetsgrad man normalt använder vid information och horisontellt visar bilden vilken komplexitet som man kan tillåta sig när det gäller informationens utformning. Utifrån motivation kan en nyhet eller en idé placeras in i matrisen med axlarna högt-lågt intresse respektive rationellt-emotionellt beteende.¹³¹ Till exempel en ingående skreven information kan skapa en hög motivation och ett rationellt beteende i relation till alkohol och droger. Kombinerar man en djup information med en bild reagerar man emotionell som också skapar en hög motivation.

Modellen används vanligen vid planering av hur man ska föra ut ett budskap, men här används matrisen för att belysa varför olyckshändelser i samband med alkohol skapar upprörda känslor hos människor. Vanligen när medierna går ut med information kring alkoholrelaterade bilolyckor illustreras detta med bilder från olycksplatsen som berör människor. Om det är ungdomar som är inblandade blir den *emotionella reaktionen* starkare. Har olyckan dessutom skett i människors egen närmiljö är man troligtvis än mer emotionellt motiverad att ta del av vad medierna rapporterar och sätta sig in i vad som egentligen har hänt. Detta kan i sin tur motivera människor att ta avstånd från alkohol – åtminstone i vissa sammanhang – och efterfråga ett alkohol- och drogförebyggande arbete. I den här typen av situationer blir människor involverade på grund av att händelsen utspelats i den egna närmiljön, vilket kan bidra till att ett alkohol- och

¹³¹ Larsåke Larsson (2001)

drogförebyggande arbete blir relevant och fyller ett behov. Detta har troligtvis inte varit den uttalade avsikten med nyhetsförmedlingen utan kan betraktas som en bieffekt.

Graden av *involvering* i en fråga eller händelse är en viktig påverkansfaktor som påverkar graden av informationsbearbetning som i sin tur kan inverka på beteendet.¹³² När det sker olyckor, ungdomar som odlar marijuana eller använder narkotika i den egna kommunen och kommunen dessutom är liten, där invånarna känner varandra eller åtminstone känner till varandra, kan graden av involvering upplevas som hög även om man inte är direkt inblandad i en viss händelse.

Att utgå från informationens *relevans* och om den fyller ett behov är en mer relationsinriktad mediemodell. Relevans handlar om den betydelse som en specifik målgrupp tillmåter en viss fråga. Behovet svarar mot målgruppens efterfrågan av information. Intresset för information är högt om båda dessa variabler är uppfyllda. Om bara en av variablerna tillgodoses är intresset begränsat och snarast avhängigt situationen. Om man däremot bedömer att behov och relevans saknas hos målgruppen så är kommunikativa insatser mer eller mindre bortkastade.¹³³

Resonemanget innebär att i Värmlands ansvar borde länsamordnarna och de lokala samordnarna ha utnyttjat mediernas rapportering. De lokala samordnarna borde ha haft en egen mediestrategi där de direkt hade kunnat svara mot kommuninvånarnas uppenbara behov och motivation av att veta vad som görs för att förebygga alkoholrelaterade olyckor, ungdomsbråk på offentliga platser, odling av marijuana på den egna skolan eller att elever använder alkohol och narkotika. Även länsamordnarna menar att i dessa fall borde de ha utnyttjat situationen bättre och använt medierna för att föra ut sitt budskap.

Emellertid har opinionsbildning varit den strategi som fått minst utrymme i Värmlands ansvar, vilket bland annat kan förklaras av att länsamordnarna har lagt mycket energi på andra utbildningsinsatser och att vara ett stöd för de lokala samordnarna. Inte heller de lokala samordnarna har använt sig av medierna i den utsträckning som varit önskvärt beroende på att de känt sig osäkra på området.

Att använda medierna på ett strategiskt sätt är i princip ett eget kompetensområde. Manner menar att det krävs ett antal förmågor av

¹³² Larsåke Larsson (2001)

¹³³ Larsåke Larsson (2001)

aktörer som ska påverka mediernas nyhetsrapportering. Man måste bland annat kunna presentera tillförlitlig information, känna till de redaktionella villkoren, förstå hur medierna värderar nyheter, ha goda relationer med redaktörer och journalister samt övervaka mediernas nyhetsutfall för att kunna lägga tillrädda felaktig publicitet.¹³⁴ Uppenbarligen bör man vara ganska insatt i mediernas sätt att fungera och ur den aspekten är inte så märkligt att det funnits en osäkerhet bland samordnarna. Opinionsbildning har varit den strategi som avstannade. Det kan förklara varför den nationella nivån i slutskedet av Värmlands ansvar gjort en extra satsning på att utbilda samordnarna i mediekunskap.

¹³⁴ Larsåke Larsson (2001)

10 Strategier i samverkan och dess konsekvenser

Hur har strategierna samverkat och vilka konsekvenser har det fått för det alkohol- och drogförebyggande arbetet? Först en påminnelse om Värmlands ansvars syfte, vilket var att stödja kommunerna i ”att skapa en hållbar struktur för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete. Frågorna som utvärderingen avser att besvara är följande:

- Vad innebär det att skapa en hållbar struktur för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete?
- Vilken/vilka strategier används för att utveckla en hållbar struktur för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete?
- Vilka hinder och möjligheter har påverkat processen?
- Har projektet initierat några förändringar på lokal nivå?
- Hur har stödet från länsamordnarna upplevts på lokal nivå?

Avsnittet fokuserar i huvudsak arbetet i kommunerna eftersom det är där det förebyggande arbetet ska genomföras och påverka olika kategoriers förhållnings- och arbetssätt i vardagsarbetet. Som inspirationskälla i utvärderingen och för att öka förståelsen för de hinder och möjligheter som strategierna stött på i mötet med befintliga strukturer, använder jag Charles Tilly och hans teori om hur sociala mönster sprids och efterliknas.

Förebyggarkonceptet, riktlinjer för ett hållbart förebyggande arbete

Bakgrunden till Värmlands ansvar är regeringens och riksdagens nya alkohol- och narkotikapolitik vars intentioner syftar till att skapa social förändring när det gäller samhällsmedborgarnas relation till alkohol och droger. På grund av samhällsutvecklingen har både alkohol- och narkotikakonsumtionen ökat och därmed vidhängande kostnader för både samhället och individen. De tidigare restriktiva verktygen för att hejda utvecklingen har försvagats. Det har blivit svårare att från central nivå styra människors beteende med hjälp av lagstiftning kring framförallt alkohol. Istället har man sökt metoder som bidrar till att det skapas en inre styrning, en självkontroll både bland organisationer och samhällsmedborgare.

På nationell nivå finns handlingsplaner för både alkohol- och narkotikapolitiken, som kompletterats med ett förebyggarkoncept och ett

antal strategier för spridningen och implementeringen. Bäst rustade för uppgiften anses kommunerna vara, eftersom de har en närmare relation till samhällsmedborgarna.

Förebyggarkonceptet utgör riktlinjerna för det förebyggande arbetet och svarar också delvis på frågan; *vad innebär det att skapa en hållbar struktur för ett systematiskt och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete?* För kommunerna i Värmland innebär detta införandet av rutiner i vardagsarbetet utifrån följande fem steg:

Steg 1. Grundläggande för ett förebyggande arbete är en kartläggning av dels hur alkoholkonsumtionen och narkotikamissbruket ser ut i kommunen, dels de risk- och skyddsfaktorer som omgärdar barns och ungdomars sociala miljö. För att kunna samordna det förebyggande arbetet krävs i initialskedet även en kartläggning av de aktörer som finns på området.

Steg 2. Utifrån kartläggningen upprättas en alkohol- och drogpolicy där kommunpolitikerna anger sin viljeinriktning genom att formulera övergripande målsättningar för det förebyggande arbetet.

Steg 3. Policyn ska sedan kompletteras med handlingsplaner där de övergripande målen bryts ner till mer operationella mål för berörda organisationer och verksamheter. På länsnivå ska detta ske i Landstinget, Region Värmland och på Länsstyrelsen. I kommunerna sker nedbrytningsprocessen på förvaltningsnivå eller motsvarande.

Steg 4. Därefter beslutas om vilka åtgärder som ska vidtas för att nå de operationella målen, som i sin tur ska leda till att det övergripande målet/målen uppnås. Åtgärderna ska eliminera riskfaktorerna och stärka skyddsfaktorerna. Både från nationell och regional nivå har det betonats att åtgärderna helst ska bestå av metoder som är evidensbaserade. Metoderna ska således vara baserade på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet för att ha en säkerställd effekt i ett förebyggande arbete.

Steg 5. Inte minst viktigt är att både den övergripande policyn och handlingsplanerna kontinuerligt följs upp och utvärderas. Med resultatet från uppföljningen och utvärderingen upprepas proceduren.

Dessa fem steg är grunden för att skapa ett hållbart och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete. Processen ska ske på samtliga nivåer där de nationella handlingsplanerna utgör grunden för länets policydokument som sedan den lokala nivåns policy ska vila på. Genom

systematiken skapas en struktur, ett mönster som blir hållbart när det utformas och institutionaliseras i berörda organisationer och verksamheter.

Förebyggarkonceptet kan betraktas som vad Charles Tilly kallar ett *skript*. Det är en slags generell kunskap, en tankemodell som styr människors interaktioner i skilda sociala sammanhang.¹³⁵ Länsamordnarna, de lokala samordnarna, kommunernas arbetsgrupper, politiker och andra målgrupper har fått kunskaper i skriptet/förebyggarkonceptet, som har legat till grund för vad som ska utvecklas. Tanken har varit att konceptet ska styra vad aktörerna i de berörda organisationerna ska göra för att utveckla ett nytt förhållnings- och arbetssätt i förebyggande riktning.

Tilly skiljer på skript och *lokal kunskap*, som är den befintliga kunskapen och kulturen som råder i de organisationer där skriptet ska implementeras. Lokal kunskap utvecklas i en organisation genom överenskommelser som medlemmarna gör i skilda samarbetsituationer. Relationen mellan skript och lokal kunskap är dialektisk och påverkar varandra ömsesidigt. Skriptet ger sålunda inte vika för den lokala kunskapen utan påverkar och begränsar aktörernas handlingar som delar den lokala kunskapen. För att ett skript, så att säga, ska bli levande i en organisation ska det anpassas till den lokala kunskapen, men det innebär att den lokala kunskapen också färgar skriptet. Tilly pekar på att ett skript leder till ett enhetligt beteende medan enbart lokal kunskap gynnar flexibilitet och kombinationen av båda gagnar flexibilitet inom fastställda gränser.¹³⁶

I Värmlands ansvar har det betonats att förebyggarkonceptet ska anpassas till lokala behov och förutsättningar. Då avses dels att åtgärderna ska anpassas till hur alkohol- och drogsituationen ser ut i kommunen, dels att konceptet ska anpassas till de involverade organisationernas strukturella och kulturella förutsättningar. Förebyggarkonceptet ska således både påverkas av och påverka den lokalt gemensamma kunskapen; en process som förväntats leda till att med förebyggarkonceptet som utgångspunkt ska man utveckla en lokal kunskap i ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

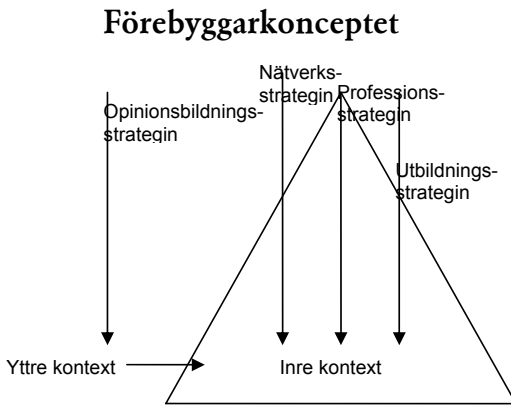
Strategier i den inre och yttre kontexten

I spridningen av den svenska alkohol- och narkotikapolitiken och implementeringen av förebyggarkonceptet har samma strategier använts på den nationella, regionala och lokala nivån. *Figur 10* illustrerar samtliga

¹³⁵ Charles Tilly (1998)

¹³⁶ Charles Tilly (1998)

nivåer och de strategier som använts för att implementera förebyggarkonceptet i både den inre och yttre kontexten.



Figur 10. Strategier i den inre och yttre kontexten.

Figuren omfattar också aktörerna på den nationella nivån av det skälet att de har varit allstädes närvarande i arbetet och utvecklat både strategierna och förebyggarkonceptet. Den inre kontexten omfattar således den nationella nivån och aktörerna som omfattats av Värmlands ansvar, det vill säga Landstinget, Länsstyrelsen, Region Värmland, polisen, frivilligorganisationer, näringsidkare, etcetera. Framförallt omfattar den inre kontexten kommunerna och deras verksamheter där förebyggarkonceptet ska integreras i vardagsarbetet. I implementeringen av konceptet har utbildnings-, nätverks- och professionsstrategin vänt sig till den inre kontexten.

Den yttre kontexten handlar om projektets omgivande miljö, i det här fallet samhällsmedborgarna. Det skulle kunna vara de som inte har varit involverade i det förebyggande arbetet, men dessa aktörer är också samhällsmedborgare och kommuninvånare, som påverkas av samhällskulturen. För att påverka den yttre kontexten, medborgarnas attityd och relation till alkohol och droger, har man använt en opinionsbildningsstrategi.

Strategier i den inre kontexten och dess konsekvenser

Strategierna i den inre kontexten har syftat till att skapa en social förändring i de involverade verksamheterna i så måtto att man ska utveckla ett nytt förhållnings- och arbetssätt som på sikt leder till minskad

alkoholkonsumtion och ett samhälle fritt från droger. Det förväntas i sin tur minska dess skadeverkningar för både individen och samhället.

Charles Tilly nämner generella mekanismer som skapar social förändring: *möjlighetsansamling, exploatering, efterlikning* och *anpassning*.

Möjlighetsansamling är ett tillvägagångssätt för dem som är mindre gynnade för att få tillträde till resurser som anses värdefulla och möjliga att monopoliseras och exploateras. Efterlikning innebär en kopiering av sociala mönster och strukturer, det vill säga skript, som genom utveckling av dagliga rutiner anpassas till rådande situation, vilket leder till utvecklingen av en lokal kunskap.¹³⁷

Utbildnings-, professions- och nätverksstrategin har varit Värmlands ansvars tillvägagångssätt för att skapa möjligheter att införa förebyggarkonceptet, det skript som ska styra agerandet i berörda organisationer. Varken Länsamverkansgruppen eller länsamordnarna har haft den positionen att de själva har kunnat exploatera de organisationer som involverats i arbetet. Exploatera avser här att organisationsmedlemmarna ska utveckla och förändra sitt förhållnings- och arbetssätt i förebyggarkonceptets riktning. Istället har de fått utnyttja andra, verkat genom lokala samordnare och skapandet av nätverk med signifikanta aktörer för att skapa möjligheter att sprida förebyggarkonceptet.

Idealt skulle strategierna resultera i att alla berörda aktörer skulle få kunskap om det förebyggande arbetet. Kunskapen skulle sedan spridas vidare i nätverken. Med hjälp av nätverket på nationell nivå har förebyggarkonceptet spridits till länsamordnarna, som i sin tur har spridit budskapet vidare i sina nätverk, till länsamverkansgruppen, arbetsgrupperna, de lokala samordnarna, politikerna, föreningar och andra aktörer. Dessa aktörer har förväntats att informera vidare i sina hemmaorganisationer. Länsamverkansgruppens ledamöter skulle informera sina respektive organisationer, politikerna i referensgruppen sina kommuner om vikten av ett samordnat och gränsöverskridande förebyggande arbete. Detta skulle i sin tur ha skapat goda förutsättningar för de lokala samordnarna och deras arbetsgrupper att implementera det förebyggande arbetet och bygga nätverk på lokal nivå, både inom kommunernas egna verksamheter, med polisen och landstingets vårdcentraler i kommunen.

¹³⁷ Charles Tilly (1998)

Processen har emellertid inte varit så självklar och samtliga strategier har stött på både hinder och möjligheter, vilken kan förklaras av att implementeringen av förebyggarkonceptet har villkorats av berörda organisationernas befintliga *makt- och värderingsstrukturer*. Hindren har uppenbarats på regional och lokal nivå där förebyggarkonceptet ska integreras i dagliga rutiner. Utbildningsstrategin har burit på problemet med uteblivet mandat för arbetsgruppernas deltagare att delta i utbildningsinsatser. Professionsstrategins problem har varit att yrkeskategorin samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete var i projektets tidiga skede okänd. Samordnaren har haft en underordnad position och i de flesta fall ingen egen budget för att bedriva verksamhet lokalt. För att nå ut med budskapet har de lokala samordnarna i dubbel bemärkelse varit beroende av chefer och andra organisationsmedlemmars vilja att arbeta i enlighet med förebyggarkonceptet. Nätverksstrategins dilemma tycks ha varit att det ömsesidiga intresset och behovet har saknats. De involverade organisationerna och verksamheterna har inte med nödvändighet sett några vinster i att verka gränsöverskridande i ett alkohol- och drogförebyggande arbete.

Förutom gränsen mellan den inre och yttre kontexten har det funnits gränser mellan de berörda organisationerna, mellan skilda verksamheter, mellan och inom yrkeskategorier, vilket har försvårat arbetet att nå ut med förebyggarkonceptet. Det har funnits konkurrerande skript om vikten av ett förebyggande arbete, hur det ska bedrivas och vem eller vilka som är bäst skickade för uppgiften.

En förklaring är att olika organisationer, verksamheter och kategorier tillämpar en viss slutenhet för att dra en gräns mellan sig själva och andra. Därför upprättas system för en mer eller mindre social slutenhet, exklusion och kontroll som institutionaliseras. Kontrollen handlar om vem som befinner sig innanför respektive utanför organisationens eller verksamhetens gräns.¹³⁸ På den regionala nivån i Värmlands ansvar fördes en återkommande diskussion om var i den kommunala hierarkin som de lokala samordnarna skulle ha sin tillhörighet. Den rådande uppfattningen var att de skulle placeras under kommunstyrelsen, eftersom man antog att det skulle ge de bästa förutsättningarna att arbeta över organisations- och förvaltningsgränser. Det visade sig dock att placering inte alltid spelade någon roll. Oavsett om de lokala samordnarna placerades direkt under kommunstyrelsen, i skolan eller socialförvaltningen, har de haft svårt att få tillträde till de verksamheter där de inte haft sin tillhörighet. Det har varit betydligt enklare att få gehör för det förebyggande arbetet i de

¹³⁸ Charles Tilly (1998)

verksamheter de tillhört, vilket också varit orsaken till varför samordnare har bytt tillhörighet, exempelvis från kommunstyrelsen till skolan. Ett annat exempel på att tillhörigheten har haft betydelse är försöken att engagera landstinget. Det har varit betydligt enklare för en av länssamordnarna som har sin anställning där än för de lokala samordnarna.

Ytterligare gränser, som har utgjort ett hinder i implementeringen, är de som åtskiljer olika kategoriella grupper, exempelvis över- och underordnade, professionella och icke-professionella. Det handlar sålunda om relationen mellan dels de som har makt och de maktlösa, dels de som har och inte har monopol på den kunskap som gagnar ett värdeskapande.¹³⁹

Både på den regionala och lokala nivån har organisations- och verksamhetsgränser och vilka frågor som bidrar till skapande av värde kontrollerats av politiker och chefer. Det förebyggande arbetet har inte i någon större utsträckning efterfrågats av makthavare i Region Värmland, polisen, Landstinget eller Länsstyrelsen. Bland politikerna på den lokala nivån tycks dels de näringspolitiska frågorna ha högre dignitet än ett alkohol- och drogförebyggande arbete, dels finns det ideologiska skillnader kring hur ett förebyggande arbete kan bedrivas. Dessa aspekter tillsammans med att politiker inte är professionella på området kan vara skälet till varför de överlätit ansvaret för det förebyggande arbetet till cheferna i de verksamheter som varit berörda. Det betyder att cheferna har fått bedöma huruvida verksamheten har något att vinna på att införa ett förebyggande arbete. Eftersom de lokala samordnarna har haft en underordnad ställning har chefernas kontroll utgjort både en möjlighet och ett hinder. Chefer av olika rang har öppnat eller stängt dörrar för samordnarnas spridning av förebyggarkonceptet.

Precis som maktstrukturerna har även de berörda organisationernas och verksamheternas värderingsstrukturer villkorat implementeringen. Förebyggarkonceptet har konkurrerat med andra skript och lokal kunskap som upprätthålls av dels skilda professioner, dels personliga preferenser. Lärare, socialsekreterare och andra yrkeskategorier har genom utbildning införlivat ett skript som styr deras handlande i en social interaktion. I mötet med specifika organisationer och sociala sammanhang modifieras skriptet och blir till lokal kunskap. Det innebär att skripten genom lokal kunskap kan få ett skiftande innehåll, vilket kan förklara varför det har funnits varierande uppfattningar om huruvida ett förebyggande arbete

¹³⁹ Charles Tilly (1998)

ingår i lärar- eller socialsekreteraryrket eller inte. I relation till dessa etablerade professioner har de lokala samordnarna varit en icke-profession och har därför haft svårt att få gehör för det förebyggande arbetet.

Det är i detta gränsland som möjlighetsansamlingen till att exploatera förebyggarkonceptet har avgjorts. Utbildnings-, professions- och nätverksstrategin har villkorats av befintliga makt- och värderingsstrukturer. För att skapa möjligheter att exploatera förebyggarkonceptet har i synnerhet de lokala samordnarna med en uttalad osäkerhet i hur ett implementeringsarbete genomförs varit tvungna att navigera i rådande strukturer. Det som bestämt möjligheterna att exploatera det förebyggande arbetet är enskilda makthavares, professioners och andra organisationsmedlemmars vilja och intresse och att de ser vinsterna i att utveckla ett nytt förhållnings- och arbetssätt.

Strategier i den yttre kontexten och dess konsekvenser

På såväl nationell nivå som regionalt och lokalt har strategierna i den inre kontexten kompletterats med strategier för att påverka projektets yttre kontext. Med hjälp av medierna har man försökt att skapa möjligheter att exploatera det förebyggande arbetet. Samhällsmedborgare skulle bli medvetna om framförallt den höga alkoholkonsumtionen och dess risker samt vad som görs på det förebyggande området. Medierna på samtliga nivåer har informerat om alkoholen och dess konsekvenser och under projekttiden har den numer tillåtna vinreklamen försetts med varningstext: allt i syfte att informera och skapa opinion mot flödet av alkohol och missbruket av droger. Samtidigt har det funnits andra aktörer – ofta olika professioner – som gjort sin stämma hörd i medierna med budskap som har gått stick i stäv med intentionerna i det förebyggande arbetet.

Med Tillys termer finns det i samhället konkurrerande skript kring förhållningssättet till alkohol och droger. Det gäller i synnerhet för alkohol där *hindren* kan relateras till motkrafter med *ekonomiska och politiska intressen*. Under det senaste decenniet har fler krogar etablerats, serveringstillståndanden har ökat och föreningslivet serverar öl i tält vid festliga aktiviteter i kommunen. Detta tilltalar både kommuninvånare och makthavare eftersom det anses gynna turistnäringen och ekonomisk tillväxt, som flera av Värmlandskommunerna är beroende av. Under projekttiden har dessutom den illegala importen av alkohol ökat där distributionen inte känner vare sig lagliga eller tidsmässiga gränser. Det finns pengar att tjäna för både säljare och köpare eftersom priset på den illegala alkoholen är lägre än den på systembolaget. Trots att hanteringen

är olaglig upplevs inte brottet vara lika allvarligt som annan brottslig verksamhet.

Kring alkohol- och narkotikapolitiken finns det flera konkurrerande skript. De finns de som är kritiska och helt tar avstånd och de som vill släppa alkoholen fri och låta marknadskrafterna reglera tillgång och efterfrågan. Alkoholen är inte vilken vara som helst utan är förknippad med motsägelsefulla kvaliteter. Samtidigt som den är ett socialt smörjmedel, som en stor del av den svenska befolkningen inte vill avstå ifrån, har den en baksida. En hög konsumtion kan leda till missbruk som kostar i lidande för både individen och samhället, men som leder till högre vinster för de aktörer som tjänar pengar på försäljningen.

Den rapportering från medierna som förefaller ha upprört kommuninvånarna och som har utgjort en möjlighet att exploatera det förebyggande arbetet är inte de artiklar eller kampanjer som under projekttiden initierats från nationell nivå eller aktörerna i Värmlands ansvar. Paradoxalt nog har det varit artiklar om dramatiska händelser såsom alkoholrelaterade olyckor, särskilt där barn och ungdomar varit inblandade som blivit svårt skadade eller förolyckats. När detta skett i invånarnas egen kommun har det förebyggande arbetet efterfrågats både av dem och kommunens makthavare, vilket också har påverkat implementeringsprocessen i positiv riktning. När det gäller narkotika har möjligheterna varit betydligt större eftersom svensken i allmänhet ställer sig bakom kampen för ett narkotikafritt samhälle.

Samverkan mellan strategierna

Strategierna i den inre och yttre kontexten har syftat till att få en samvariation i påverkansprocessen i det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Tanken har varit att samhällsmedborgarna ska mötas av samma budskap varhelst de befinner sig och oavsett vilken roll de ikläder sig; som medborgare eller som professionell i relation till elever eller klienter, som arbetstagare och inte minst som förälder. Idealt sett skulle detta kunna minska transaktionskostnaderna i den meningen att det skulle skapa en möjlighet att utifrån förebyggarkonceptet snabbare exploatera ett nytt förhållnings- och arbetssätt. Det skulle minska transaktionskostnader i så måtto att det skulle gå åt mindre energi och resurser att skapa en förändring.

Även om det har varit svårt inom ramen för Värmlands ansvar att påverka den inre kontexten, det vill säga berörda organisationer, verksamheter och yrkeskategorier, är det än svårare att påverka den yttre kontexten. Tilly

poängterar att det omvända förhållandet är betydligt vanligare, värderingar i samhället påverkar organisationerna. Organisationsmedlemmar införlivar kategoriella skillnader i den yttre kontexten med den inre.¹⁴⁰ Med kategoriella skillnader i det här sammanhanget avses exempelvis köpare och säljare av alkohol, de som vill förbjuda och de som vill släppa alkoholen fri och allt däremellan. Det är alltså kategorier som bär upp olika skript och lokal kunskap kring alkohol och droger. De aktörer som varit involverade i det förebyggande arbetet är också samhällsmedborgare och införlivar rådande skript i samhället kring alkohol i den organisation de tillhör. Ett tecken på detta är dels den ambivalens kring alkohol som de lokala samordnarna har stött på i rollen som samordnare dels har de fått balansera olika åsiktsriktningar, alltifrån de som sett en ljusning för att skapa ett helnyktert Sverige till dem som vill släppa alkoholen fri. Flera samordnare har vittnat om hur de har hamnat i alkoholpolitiska diskussioner där de har fått argumentera för att avsikten med det förebyggande arbete inte är att "torrlägga" Sverige. Det pekar på att det alkoholpolitiska området är känsligt för många vuxna. Förhållandet kan vara en förklaring dels till varför man vare sig på nationell eller regional nivå har satsat på arbetslivet, dels varför det är så få lokala samordnare som riktat sitt arbete till arbetsplatser i kommunen. Istället har verksamheten på samtliga nivåer i huvudsak fokuserats på barn och ungdom. Även om det funnits hinder att införa ett förebyggande arbete i projektets inre kontext är det förmodligen lättare att få konsensus i frågan om arbetet fokuseras på de unga och inte de vuxna.

Sammanfattningsvis och som svar på frågeställningarna i syftet har utbildning-, profession-, nätverk och opinionbildningsstrategin använts för att implementera det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Hindren och möjligheterna att exploatera ett förebyggande arbete i den inre kontexten har villkorats av de involverade organisationernas och verksamheternas befintliga makt- och värderingsstrukturer. Eftersom få politiker har skapat stödstrukturer för utvecklingen av ett förebyggande arbete har implementeringen möjliggjorts av enskilda chefer och professionella med ett intresse för området. I den yttre kontexten kan både hinder och möjligheter härledas till motkrafter som ekonomiska och politiska intressen kring framförallt alkohol. Att påverka samhällsmedborgarna genom opinionsbildande aktiviteter är den strategi som tycks ha kommit till korta. Snarare förefaller de yttre omständigheterna påverka aktörernas förhållningssätt i den inre kontexten. Frånsett det förebyggande arbetet riktat till barn och ungdom där man har haft draghjälp av mediernas rapporteringar.

¹⁴⁰ Charles Tilly (1998)

Har projektet initierat några förändringar på lokal nivå?

Eftersom verktygen för en restriktiv alkohol- och narkotikapolitik har försvagats har den sociala styrningen av svenska folkets konsumtionsmönster fått söka andra vägar. Ovan beskrivna strategier har varit den nationella, regionala och lokal nivåns redskap för att skapa förändring i samhällsmedborgarnas attityd och förhållningssätt till alkohol och droger. Med Tillys termer sker en social förändring genom att organisationer, verksamheter och yrkeskategorier försöker att efterlikna skript. När skriptet anpassas till rådande situation utvecklas en lokal kunskap som påverkar vardagsarbetet och detta är en ständigt pågående dialektisk process.

Har då arbetet initierat några förändringar överhuvudtaget? Hur långt man har kommit varierar mellan kommunerna och orsakerna varierar. För det första kan det bero på att bristande kontinuitet i både kommunernas deltagande och arbetsgruppernas representantskap. För det andra tog rekryteringen av de lokala samordnarna lång tid. För det tredje upplevdes uppdraget från början både otydligt och omfattande. De lokala samordnarna har haft en underordnad position och varit tvungna att lära sig att navigera i befintliga makt- och värderingsstrukturer, som villkorat deras arbete. Tillsammans har detta bidragit till att implementeringen varit en tidsödande process. Dessutom har de lokala samordnarna inte med nödvändighet följt förebyggarkonceptet i förutbestämd ordning utan flera av dem har anpassat arbetet till vad som varit möjligt i kommunerna.

Det var först under Värmlands ansvars senare skede som utvecklingen tog fart. När projektet avslutades är slutsatsen att det mer eller mindre skett en anpassning till intentionerna i förebyggarkonceptet. Man har konstruerat en övergripande policy och flera kommuner har brutit ner den i handlings- och åtgärdsplaner samt infört preventionsprogram. Det gäller framförallt skolan där utvecklingen av åtgärder i ett förebyggande arbete påskyndades genom att tre kommuner fick erbjudande av Folkhälsoinstitutet att delta i ett skolprojekt och implementera evidensbaserade preventionsprogram, vilket har spridits till betydligt fler kommuner.

I de flesta kommuner fungerar samarbetet relativt bra med polisen och det förbättrades under projektets slutskede. Nästan alla kommuner har infört Skellefteåmodellen där polisen och socialförvaltningen samarbetar kring dem som blir tagna för rattonykterhet. I andra kommuner samarbetar de lokala samordnarna med föreningslivet, man nattvandrar och erbjuder alternativa aktiviteter vid utsatta helger såsom lucia, nyår och skolavslutningar. I några kommuner samarbetar de lokala samordnarna

med landstinget och det sker vanligen genom familjecentralen vars verksamhet vänder sig till barn och ungdom. Där finns både mödra- och barnvårdscentraler representerade. På en direkt fråga i enkätundersökning svarade den största andelen av förvaltningscheferna att det förebyggande arbetet har integrerats i vardagsarbetet. Det gäller i första hand förvaltningschefer i de så kallade mjuka förvaltningarna, vilket kan förklaras av att det förebyggande arbetet har fokuserat dessa verksamheter. Även när det gäller anställda förekommer ett visst förebyggande arbete i enlighet med arbetsmiljölagen – inte med nödvändighet ett resultat av arbetet i Värmlands ansvar. Dock har några av de lokala samordnarna även vänt sig till arbetslivet, både i kommunens egna verksamheter och på andra arbetsplatser.

Sammantaget har det skett en utveckling och huruvida den håller i sig och bidrar till en fortsatt anpassning av förebyggarkonceptet och utvecklingen av en lokal kunskap är svårt att förutsäga. Det beror dels på att få kommuner har följt upp och utvärderat det förebyggande arbetet, dels är det osäkert om alla kommuner fortsättningsvis kommer att samordna arbetet när det finansiella stödet från länsstyrelsen till lokal samordnare upphör. Dock uppger den största andelen av de tillfrågade förvaltningscheferna att det finns ett framtida behov av en lokal samordnare i alkohol- och drogförebyggande arbete.

Har länsamordnarna haft någon betydelse?

Länsamordnarna har varit länken mellan den nationella och lokala nivån. De har haft en nära kontakt med både Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika. Genom dem har de bland annat fått kunskap och tillgång till senaste forskning samt information om vad som händer på området i övriga Sverige. Genom sin position har de kunnat vara en förhandlingspart mellan den nationella nivåns förväntningar och den lokala nivåns behov och möjligheter att besvara dessa. Länsamordnarnas kontakt med Länsamverkansgruppen och i övrigt breda kontaktnät har skapat förutsättningar för implementeringen och underlättat nätverksbyggandet på lokal nivå.

Både kommunpolitikerna i referensgruppen och de lokala samordnarna har också poängterat vikten av att det finns samordnare på länsnivå med kontakter på den nationella nivån och som håller sig uppdaterade på det alkohol- och drogförebyggande fältet. Länsamordnarna har haft en central funktion för kunskapshöjande insatser i olika nätverkskonstellationer och inte minst för utvecklingen av yrkeskategorin samordnare i alkohol- och drogförebyggande frågor. Genom länsamordnarnas kontinuerliga

organisering av träffar, har de lokala samordnarna utbytt kunskaper och erfarenheter, som bidragit till att de tillsammans utvecklat rollen. Det är inte säkert att dessa träffar till stånd utan länssamordnarna. Då är risken att de lokala samordnarna blivit mycket isolerade i sin utövning i kommunerna.

Utöver alla nätverksträffar har länssamordnarna funnits tillhands när de lokala samordnarna har haft svårt att få gehör för frågan. De har gjort kommunbesök, handlett och stöttat när det har behövts. Överhuvudtaget har länssamordnarna fått mycket positiv kritik och inte minst från de lokala samordnarna. I princip samtliga har vittnat om att de inte skulle ha klarat av arbetet utan länssamordnarna, i synnerhet inte när de var nya i rollen. Samtidigt har länssamordnarna varit känsliga och lyhörda. När de lokala samordnarna började stå på egna ben släppte länssamordnarna den tidigare ganska hårda styrningen och kontrollen över vad som avhandlades på samordnarträffarna. I projektets avslutning hade länssamordnarna och de lokala samordnarna en mer jämbördig relation. Utvecklingen var en förutsättning för att samordnarna dels skulle kunna driva det förebyggande arbetet på egen hand och tillsammans med aktörer i den egna kommunen, dels kunna ifrågasätta och mer kritiskt granska den information som gavs på träffarna samt komma med egna idéer om vad som borde avhandlas. Sålunda har länssamordnarna varit viktiga för utvecklingen av både samordnarrollen och kommunernas förebyggande arbete.

11 Vad lära av Värmlands ansvar?

Vad kan man lära av projektet Värmlands ansvar? Ja, för det första att utveckling och förändring tar tid. Ett tecken på detta i Värmlands ansvar var att det var vid årsskiftet 2004/2005 som de lokala samordnarna började få ett grepp om förebyggarkonceptet och vad ett alkohol- och drogförebyggande arbete egentligen handlar om. Att en implementering tar tid kan också förstås utifrån att det förebyggande arbetet var påkallat uppifrån, från regering och riksdag, och inte efterfrågad av berörda aktörer på regional eller lokal nivå. Byråkratin kring det finansiella stöd, som skulle vara ett incitament för implementeringen, kan ha påverkat processen i negativ riktning. Statsbidragen har varit baserade på en kortsiktig ekonomi eftersom stödet har fått sökas för ett år i taget trots att utvecklingen av ett förebyggande arbete måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Om stödet gällt för en längre tid hade det signalerat om att implementering av ett förebyggande arbete är en viktig fråga. Situationen kan tolkas som att Socialdepartementets egen byråkrati kan ha hindrat processen i de projekt som de själva initierar.

Värmlands ansvars uppgift har varit att sprida den svenska alkohol- och narkotikapolitiken och stödja kommunerna i att utveckla ett hållbart förebyggande arbete. Eftersom arbetet inte i någon större utsträckning var efterfrågat har mycket energi lagts på att förankra budskapet hos berörda aktörer. Det innebär att under projektiden har både länsamordnarna och de lokala samordnarna stött på både med- och motgångar. Dessa kan härledas till de berörda organisationerna och verksamheternas befintliga makt- och värderingsstrukturer och bristen på en stödstruktur.

Trots att politiker och kommunernas förvaltningschefer beslutat att delta i Värmlands ansvar har de inte skapat en stödstruktur för implementeringen av ett förebyggande arbete. Det har bland annat visat sig i uteblivna mandat för arbetsgrupperna att delta i utbildningsinsatser och svårigheten för de lokala samordnarna att arbeta gränsöverskridande. Möjligheterna för implementeringen har varit beroende av chefer, både förvaltningschefer och chefer på lägre nivåer i den kommunala hierarkin. Det har också funnits ett motstånd bland berörda anställda dels på grund av tidsbrist, dels på grund av en ovilja att förändra sitt förhållnings- och arbetssätt. Ytterligare problem kan härledas till både Länsamverkansgruppen och kommunernas arbetsgrupper. Representanterna har vanligen bestått av lägre chefer eller andra tjänstemän. Det är få som har fått ett tydligt uppdrag av sina respektive organisationer eller verksamheter. Istället tycks ledamöterna ha representerat sig själva och sin sakkunskap på området.

Ledamöterna i Länssamverkansgruppen har inte spridit det förebyggande arbetet i de organisationer som de representerar och information har heller inte efterfrågats.

Frågan är om ovanstående beskrivna problem skulle kunna elimineras och därmed ha påskyndat processen? Skulle det kunna ske om projektorganisationen för Värmlands ansvar formerats på ett mer strategiskt sätt? Och om kraven för kommunernas deltagande hade varit strängare? Till exempel om Länssamverkansgruppen hade omfattats av det högsta ledningsskiktet i de representerade organisationerna som svarade för det strategiska arbetet och under dem en arbetsgrupp som var mer operativt inriktad. Kommunerna skulle vara organiserade på samma sätt, med en styrgrupp bestående av politiker och förvaltningschefer som skapade strukturella förutsättningar för implementeringen. Under dem en tvärsektorieellt sammansatt arbetsgrupp bestående av personer med en omvittnad förmåga att entusiasmera och påverka andra. För att erhålla medel från Länsstyrelsen för tillsättning av en lokal samordnare skulle kravet ha varit att kommunerna upprättat en projektplan för det förebyggande arbete, som följdes upp och utvärderades varje år. Detta skulle också ligga till grund för en ny ansökan av medel till Länsstyrelsen.

Man skulle också kunna ha infört ett projektägarsystem där det ställdes krav på delfinansiering av Länssamverkansgruppens representerade organisationer för att få utvecklingsmedel från Socialdepartementet. Samma när det gäller kommunerna: de verksamheter som representeras i styrgruppen ska avsätta medel för implementering av det förebyggande arbetet.

En tydlig projektorganisation med ett klarare uppdrag för berörda parter skulle möjligen också tydliggöra de olika rollerna som projektägare, beslutsfattare och verkställare på de olika nivåerna. Under projekttiden tycks kommunpolitikerna inte ha tagit på sig rollen som projektägare och beslutsfattare. Istället verkar det som att de har uppfattat Värmlands ansvar som projektägare och överlämnat det förebyggande arbetet i händerna på verkställarna, till chefer på olika nivåer och till den lokala samordnaren. Det är möjligt att krav på en tydligare organisation, projektägarskap, projektplaner på alla nivåer och ett strategiskt urval av deltagare och med en tydlig fullmakt dem som ska verkställa arbetet, skulle ha påskyndat processen.

Det är emellertid lätt att vara efterklok. Även en välstrukturerad projektorganisation kan vara problematisk om ett utvecklings- och förändringsarbete inte är efterfrågestyrt och väl förankrat. Eftersom det förebyggande arbetet är initierat från statsmakterna och generellt sett inte

var ett uttryckt behov från kommunernas sida, är det möjligt att hårdare krav skulle ha inneburit att det i ännu högre grad skulle ha uppfattats som propåer uppifrån och därmed redan på ett tidigt stadium väckt motstånd. Risken är då att få kommuner, eller till och med ingen kommun, skulle ha visat sitt intresse, vilket försvårat eller omöjliggjort spridningen och implementeringen av det förebyggande arbetet. Eftersom angreppssättet på det förebyggande arbetet var nytt är det heller inte säkert att kommunpolitiker klarat att konstruera en projektplan i linje med förebyggarkonceptet. Samtidigt skulle man kunna tänka sig en något tydligare stödstruktur.

Om utgångspunkten istället är de faktiska förhållandena i Värmlands ansvars organisation och strategier, vad kan man lära då? Vad skulle man kunna ha gjort annorlunda för att underlätta processen? Om det inte var möjligt att engagera de högsta cheferna i Länsamverkansgruppens representerade organisationer borde man från Länsstyrelsens sida ha ställt krav på att ledamöterna fått ett tydligt uppdrag ifrån sina respektive organisationer. Länsstyrelsen skulle också ha ställt krav på att representanterna spred det förebyggande arbetet och även ställt krav på uppföljning genom att ledamöterna informerade varandra om hur arbetet utvecklades i respektive organisationer. Om representanterna från polisen, Landstinget och Region Värmland systematiskt informerat den egna organisationen skulle detta eventuellt ha hjälpt till att öppna dörrar för samordnarna på lokal nivå i så måtto att det underlättat för ett gränsöverskridande samarbete.

I kommunerna har det varit cheferna som så att säga har varit "grindvakter" och öppnat eller stängt dörrar för både de lokala samordnarna och deras arbetsgrupper. Det är cheferna som har haft avgörandet i sin hand huruvida ett förebyggande arbete ska införas eller ej. Möjligen skulle Länsamverkansgruppen ställt krav på att kommunerna – utöver de tvärsektorielt sammansatta arbetsgrupperna – tillsatte en styrgrupp med politiker och förvaltningschefer från berörda verksamheter. Gruppens uppgift skulle ha varit övergripande strategiskt och skapat strukturella förutsättningar för implementeringen. Det är chefer som i kraft av sin position dels kan ge arbetsgruppens deltagare mandat att ägna sig åt det förebyggande arbetet, dels ge tillgång till arenor där det förebyggande arbetet kunnat kommuniceras. Eftersom chefer jämte politikerna är signifikanta aktörer i ett utvecklingsarbete borde dessa också varit den kategori som på ett tidigt stadium fått en mer systematisk utbildning i förebyggarkonceptet och hur man kan arbeta gränsöverskridande med frågan och vad som krävs av en styrgrupp.

Ytterligare ett område som möjligen skulle kunna ha bidragit till att snabba upp processen är kunskaper i hur man kan bedriva ett utvecklings- och förändringsarbete och konsekvenserna av olika tillvägagångssätt. Något som de lokala samordnarna själva har efterlyst. Samtidigt är frågan om det varit tillräckligt om detta hade ingått som ett moment i utbildningsstrategin eftersom utbildningens form inte har garanterat utveckling av en handlingskompetens. Möjligen skulle man här kunnat ha haft ett inslag av "action learning" i så måtto att man på nätverksträffar diskuterat och haft ett erfarenhetsutbyte med koppling till olika strategier och dess konsekvenser för ett utvecklingsarbete. Det förutsätter också att cheferna är med. Om de inte pekar med hela handen kan de, som nämndes ovan, ge tillgång till arenor för dialog. Dialogen skulle kunna ha varit ett verktyg att hantera både sekretessproblem och professioners skilda förhållningssätt till det förebyggande arbetet. All den stund skilda värderingsstrukturer har varit ett hinder för implementeringen. Genom dialogen skulle man kunnat öka förståelsen för varandras olika roller, vikten av ett förebyggande arbetet och vad var och en kan bidra med.

Projektet har i huvudsak fokuserat sitt arbete på barn och ungdom trots att arbets- och näringslivets ansetts vara viktiga arenor. En aktör som därför på ett tidigt stadium borde ha involverats är kommunernas övergripande personalfunktion. Eftersom arbetsmiljölagen säger att arbetsgivaren ska ha en alkohol- och drogpolicy är ett förebyggande arbete en personalfråga. Om personalfunktionen hade varit representerad i en styrgrupp eller arbetsgrupp hade man på ett enkelt sätt fått med arbetslivet, åtminstone kommunens egna arbetsplatser. Det hade dessutom kunnat vara ytterligare ett sätt att nå föräldrar, eftersom kommunanställda i många fall också har barn. Till ytter mera visso är det inte helt ovanligt att personalchefer ingår i nätverk med näringslivet där de kunnat sprida det förebyggande arbetet vidare.

Avslutningsvis vill jag säga att ovanstående värdering och vad som eventuellt skulle kunna ha snabbat upp processen tar utgångspunkt i några av de problem som synliggjorts i utvärderingen. Det som framförallt har varit problematiskt är bristen på stödstrukturer i flertalet av de involverade organisationerna och verksamheterna som kan förklaras av att det förebyggande arbetet inte från början varit efterfrågestyrt utan påkallat uppifrån på grund av statsmakternas oro för den ökande alkoholkonsumtionen och utbredningen av narkotikamissbruket.

Referenser

- Andreasson Sven (red.) (2002:11): *Den svenska supen i det nya Europa*. Rapport:Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Angelöw, Bo (1991): *Det goda förändringsarbetet. Om individ och organisation i förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrenfelt Bo (1995): *Förändring som tillstånd*. Lund: Studentlitteratur.
- Beckman Svante (1989): "Professionerna och kampen om auktoritet". I Selander Staffan (red) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap*. Professionaliseringens sociala grund. Lund: Studentlitteratur.
- Bladersheim Harald & Rose Lawrence E. (red.) (2000): *Teoretiske perspektiver på lokalpolitik og organisering*. Bergen: Fabrikförlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Boman Ulrika, Engdahl Barbro, Gustafsson Nina-Katri, Hradilova Selin Klara, Ramstedt Mats (2006): "Alkoholkonsumtionen i Sverige fram till år 2005". Forskningsrapport nr. 39. Stockholm: Stockholms universitet, Sorad
- Borell Klas & Johansson Roine (1996): *Samhället som nätverk. Om nätverksanalys och samhällsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Brante Thomas /1989): "Professionernas identitet och samhälleliga villkor". I Selander Staffan (red) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Castells Manuel (2001):*Informationsåldern: Ekonomi, samhälle och kultur*, Bd 1. Nätverkssamhällets framväxt. Göteborg: Daidalos.
- Deraring James W (2007):"Applying diffusion of innovation theory to intervention development". A paper represented at Stockholm conference on implementation and translational research October at Lejonadal Castle, Stockholm.
- Ellström Per-Erik &Hultman Glenn (2004): *Lärande och förändring i organisationer. Om pedagogik i arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson Bengt & Karlsson Per-Åke, (1998): *Utvärdera bättre. För kvalitetsutveckling i socialtjänsten*. Stockholm: Förlagshuset Gothia.
- Eriksson Bo & Gustafsson Kerstin (2002): *Arbetsmiljölagen*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Glaser Barney G (1978): *Theoretical Sensitivity*. Mill Valley: The Sociology Press

- Hellevik Ottar (1987): *Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap*. Stockholm: Natur och kultur.
- Jarlbro Gunilla (1999): *Hälsokommunikation - en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson Lennart (2001): "Alkoholkultur, nykterhetsrörelse och regionala värdemönster". I Hasselgren Staffan (red): *1901-2001 CAN 100 år*. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.
- Johansson Lennart (2001): "Den svenska alkoholpolitikens födelse". I Hasselgren Staffan (red): *1901-2001 CAN 100 år*. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.
- Kalander Blomqvist Marina & Janson Staffan (red) (2004): *Värmlänningars Liv och hälsa*. Rapport. Värmlands läns Landsting: Forskning och folkhälsa.
- Kvale Steinar (1997): *Den kvalitativa forskningsinterjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson Lars-Åke (2005): *Opinionsmakarna. En studie om PR-konsulter, journalistik och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Lars-Åke, (2001): *Tillämpad kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky Michael (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: SAGE Foundation
- Lundqvist Torbjörn (2002:3): "Den starka alkoholstatens fall". Arbetsrapport. Stockholm: Institutet för framtidsforskning.
- Molander Bengt (1997): *Arbetets kunskapsteori*. Stockholm: Dialoger,
- Molander Bengt (2004): *Kunskap i handling*. Göteborg: Daidalos.
- Ohlsson, Bjarne (2001): *Drogförebyggande arbete. En handbok*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Olsson Börje (2001): "Narkotikaproblem och narkotikapolitik – några nedslag i historien". I Hasselgren Staffan (red): *1901-2001 CAN 100 år*. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.
- Regerings proposition (2000/01:20): *Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador*
- Regerings proposition (2001/02:91): *Nationell handlingsplan mot narkotika*
- Regerings proposition (2005/06:30): *Nationell alkohol- och Narkotikaplaner*
- Regerings proposition (2002/03:35): *Mål för folkhälsan*
- Revans Reginald W (1981): *ABC om action learning. Att lära under risktagande och med ansvar I anslutning till sina handlingar*. Lund: Utbildningshuset
- Rogers Everett, M (2003): *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.

- Romanus Gabriel (2001): "Den svenska alkoholpolitiken försvagas". I Hasselgren Staffan (red): *1901-2001 CAN 100 år*. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.
- Rothstein Bo (1987:4): *Välfärdsstat, implementering och legitimitet*. Statsvetenskaplig tidskrift, Årg. 69, s 21-37.
- Sannerstedt Anders (2001): Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I Rothstein Bo (red): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag
- Selander Staffan (1989): "Inledning". I Selander Staffan (red) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Selander Staffan (1989): "Förvetenskapligande av yrken och professionaliseringsstrategier". I Selander Staffan (red) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Skogen Kjell & Sørli Mari-Anne (1995): *Introduktion till innovationsarbete*. Lund: Studentlitteratur
- SOU 2005:35: *Gränslös utmaning. Alkoholpolitik i en ny tid*. Alkoholförelutredningen. Stockholm: Socialdepartementet
- Strauss Anselm & Corbin Juliet (1996) *Basic of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London: SAGE Publications.
- Svensson Lennart & von Otter Casten (2002): *Projektarbete, teori och praktik med sagan om diamanten som sprängdes*. Stockholm: Santérus.
- Thunborg Camilla (2004): "Yrkesidentiteter i rörelse". I Ellström Per-Erik & Hultman Glenn (red): *Lärande och förändring i organisationer. Om pedagogik i arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Torstendahl Rolf (1989) "Professionalisering, stat och kunskapsbas. Förutsättningar för en teoribildning". I Selander Staffan (red) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung Evert (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Weston Anthony (2000): *A Rulebook for Arguments*. Indianaopolis/Cambridge: Hackett Publishing Company.
- Wibeck Wictoria (2000): *Fokusgrupper. Om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wisén Jan & Lindblom Börje (2004): *Effektivt projektarbete*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB

Bilagor

Bil.1

Frågor till länssamordnarna 16/12 2004-12-16

Hur har ni implementerat projektet ute i kommunerna?

Vad innebär hållbara strukturer?

Hur skapar man hållbara strukturer?

Vilka möjligheter i arbetet ser ni

Vilka hinder för arbetet ser ni

Nämn någon eller några händelser som ni ser har haft betydelse för processen i ena eller andra riktningen

Var tycker Ni att kommunerna befinner sig idag?

När ni blickar tillbaka är det någonting ni skulle ha gjort annorlunda?

Hur ser ni på utvecklingen av det förebyggande arbetet i framtiden

Intervjuguide lokala samordnare

Hur fick ni jobbet som samordnare?

Vilka förväntningar har Ni på er roll som samordnare?

Uppifrån/nationellt-regionalt - nerifrån/tvårsektoriellt i kommunen

Hur har ni organiserat ert arbete?

Vad har ni gjort?

Vilka problem och möjligheter har Ni upplevt under resans gång?

Kan Ni se någon viktig händelser eller viktiga händelser som påverkat processen i ena eller andra riktningen?

Hur har Ni upplevt Värmlands ansvar?

-samordnarträffarna

- nätverken

-yrkesföreningen

Vad är projektets styrkor respektive svagheter?

När Ni blickar tillbaka är det då något som ni upplever att ni skulle ha gjort annorlunda?

Hur ser NI på framtiden?

Intervjuguide arbetsgrupperna i tre kommuner

- Vilka enheter är representerade i arbetsgruppen
- varför just dessa?
- Hur ofta träffas ni?
- Vad är arbetsgruppens uppgift? Vad gör ni?
- Hur bedriver Ni det förebyggande arbetet på den egna enheten?
- Vilka hinder för det förebyggande arbetet ser ni?
- Vilka möjligheter för det förebyggande ser Ni?
- Kan Ni se någon viktig händelse/händelser som påverkat utvecklingen av det förebyggande arbetet i ena eller andra riktningen?
- Vad kommer att hända med det förebyggande arbetet om och när stödet från Värmlands ansvar upphör?

Intervjuguide för intervjuer med "gräsrotterna" i tre kommuner

Vilka verksamheter representerar ni?

Beskriv vad förebyggande arbete är för er.

Beskriv hur det förebyggande arbetet påverkat ert ordinarie arbete, alltså vad gör ni

Vad styr det förebyggande arbetet

Hur kommuniceras det förebyggande arbetet

Vilka samarbetspartners har ni

Hur rapporteras det förebyggande arbetet.

Intervjuguide, länssamverkansgrupper

Vad är motivet till styrgruppens sammansättning

Vad har varit/är styrgruppens uppgift när det gäller Värmlandsansvar?

Ni kommer från 4 olika verksamheter, vad har ni bidragit med i utvecklingen av Värmlandsansvar.

Hur sprider ni det förebyggande arbetet i era egna organisationer

Vad har varit svårast under de 4 åren med Värmlands ansvar

Vad har möjliggjort Värmlands ansvar

Utifrån de erfarenheter ni har idag, vad skulle kunna ha gjorts annorlunda

Hur ser ni på framtiden och utvecklingen av ett förebyggande arbete i länet

(kommer de anställa någon som ansvarar för arbetet i länet/regionen

Kommun.....

Förvaltning.....

1. Finns det något alkohol- och drogförebyggande arbete i er förvaltning?

Nej

Ja

Vet ej

Om svaret är ja – fortsätt med fråga 3- 17

Om svaret är nej – svara även på fråga 2

2. Om Ni inte har något alkohol- och drogförebyggande arbete förklara kort varför.

.....
.....
.....

3a) Är politiker i kommunfullmäktige involverade i det alkohol- och drogförebyggande arbetet?

inte alls i hög grad

Vet ej

3b) På vilket sätt är kommunfullmäktige involverad?

.....
.....
.....

Vet ej

4a) Är politiker inom er facknämnd involverade i arbetet?

inte alls i hög grad

Vet ej

4b) På vilket sätt är facknämnden involverad?

.....
.....
.....

Vet ej

5. Vilken/vilka tjänsteman/tjänstemän har ansvar för det alkohol- och drogförebyggande arbetet i er egen förvaltning?

	inget alls					i hög grad
Förvaltningschef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verksamhetschef (områdeschef, rektor, avdeln.chef eller motsvarande)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetsledare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handläggare/motsvarande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan person, nämligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vet ej	<input type="checkbox"/>					

6. Vilka andra förvaltningar samarbetar ni med i det alkohol- och drogförebyggande arbetet?

(Alternativen är många beroende på att kommuner har olika indelning och olika namn på sina förvaltningar, men markera graden av samarbete med de förvaltningar som finns i Din kommun.)

	inte alls i					hög grad
Administrativt kontor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetsmarknadsförvaltningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnomsorg och skola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn- och bildningsförvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn- och utbildningsförvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bildningsförvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fastighetskontoret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gymnasieförvaltningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gymnasie- och Vuxenutbildnings- förvaltningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fritidsförvaltningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kollektivtrafikskontoret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunkansli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunteknik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturförvaltningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur- och fritidsförvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljökontoret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljö- och byggnadsförvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolkansli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Socialförvaltningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Socialomsorgsförvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stadsbyggnadskontoret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stadsingenjörkontor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Teknisk förvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vård- och omsorgsförvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ingen annan	<input type="checkbox"/>					

Vet ej

7. Vilka samarbetspartners har ni i det alkohol- och drogförebyggande arbetet utanför den kommunala verksamheten? (flera alternativ kan markeras)

	inte alls			i hög grad	
Polismyndigheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hälsa- och sjukvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Svenska kyrkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat samfund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Idrottsföreningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra ideella föreningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra samarbetspartners, nämligen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vet ej	<input type="checkbox"/>				

8. Hur är ert alkohol- och drogförebyggande arbete organiserat? (flera alternativ kan markeras)

		(tillkomst år/mån)
Folkhälsoråd	<input type="checkbox"/>
Samverkansgrupp, politisk sammansatt	<input type="checkbox"/>
Rådslag	<input type="checkbox"/>
Projektgrupp	<input type="checkbox"/>
Styrgrupp	<input type="checkbox"/>
Referensgrupp	<input type="checkbox"/>
Nätverk	<input type="checkbox"/>
Annan samverkansgrupp	<input type="checkbox"/>
Resurspersoner	<input type="checkbox"/>
På annat sätt, nämligen	
.....	
.....	
Inga personer eller grupper är organiserade för ändamålet	<input type="checkbox"/>	
Vet ej	<input type="checkbox"/>	

9. Vilka representanter ingår i denna/dessa grupper?

.....
.....
.....
.....

Vet ej

10. Hur ofta träffas denna/dessa grupper?

.....
.....
.....

Vet ej

11. Finns det resurser avsatta för det alkohol- och drogpolitiska arbetet?

- Ja, ekonomiska, i form av
 - Ja, personella, i form av

 - Nej, inga särskilda resurser
 - Vet ej
-

12. Har ni ett alkohol- och drogpolitiskt program

- | | |
|---|------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja, ett övergripande kommunalt | tillkomst år/mån |
| <input type="checkbox"/> Ja, ett eget i förvaltningen | |
| <input type="checkbox"/> Ja, både ett eget i förvaltningen och
ett övergripande för kommunen | |

Det är på planeringsstadiet
Nej, vi har inget

Vet ej

13. Om det alkohol- och drogpolitiska dokumentet är nedbrutet till handlingsplaner vilka verksamheter/organisationer omfattas?
(flera alternativ kan markeras)

- | | |
|--|--------------------------|
| Gymnasiet | <input type="checkbox"/> |
| Grundskolan 1-9 | <input type="checkbox"/> |
| Fritidsgård | <input type="checkbox"/> |
| Förskola | <input type="checkbox"/> |
| Kommunala förvaltningar | <input type="checkbox"/> |
| Olika avdelningar inom de kommunala
förvaltningarna | <input type="checkbox"/> |
| Polisen | <input type="checkbox"/> |
| Hälso- och sjukvården | <input type="checkbox"/> |
| Svenska kyrkan | <input type="checkbox"/> |

- Annat samfund, ange vilket/vilka
- Idrottsföreningar, såsom
- Andra ideella föreningar, såsom
- Annat, såsom

Vet ej

14. Har kommunen en särskild samordningstjänst för alkohol- och drogfrågor?

- | | | |
|--------|--------------------------|-------------------|
| Ja | <input type="checkbox"/> | sedan år/mån..... |
| Nej | <input type="checkbox"/> | |
| Vet ej | <input type="checkbox"/> | |

15. Hur viktigt anser Du det alkohol- och drogförebyggande arbetet är för Din förvaltning?

inte alls

mycket viktigt

Vet ej

16. Har kommunen behov av en samordnare för ett alkohol- och drogförebyggande arbete?

Ja

Nej

Vet ej

Om svaret är nej besvara även fråga 17

17. Om du inte anser att kommunen har behov av en samordnare för alkohol- och drogförebyggande arbete, förklara kort varför.

.....
.....
.....

18. Är ett alkohol- drogförebyggande arbete integrerat i förvaltningens löpande arbete?

inte alls

i hög grad

Vet ej

19. Om det alkohol- och drogförebyggande arbetet är integrerat i förvaltningens löpande arbete beskriv kort på vilket sätt.

.....
.....
.....

18. Annat som Du vill tillägga som inte framkommit under de övriga frågorna.

.....
.....
.....

Tack för Din medverkan!

Förebyggande alkohol- och narkotikaarbete riktat mot samhällsmedborgarna

1. Bedriver polis ett alkohol- och narkotikaförebyggande arbete bland samhällsmedborgarna

Inte alls i hög grad

Vet ej

2. Har polisen ett policydokument om alkohol- och narkotika som riktar sig till samhällsmedborgare?

Ja

Nej

Vet ej

3. Vem/vilka inom polisen har ansvaret för att det bedrivs ett alkohol- och narkotika förebyggande arbete gentemot samhällsmedborgarna?

	har inget ansvar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	har i hög grad ansvar
Länspolismästare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Biträdande länspolismästare/ övergripande chef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Operativ chef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Operativ chef, länskrim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samverkansområdeschef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Biträdande samverkansområdeschef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yttre befäl	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan befattning, Nämligen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ingen har ansvar	<input type="checkbox"/>				

4. Deltar Ni i möten med någon av följande kommuners arbetsgrupper för ett alkohol- och narkotikaförebyggande arbete. (Flera kommuner kan anges)

	deltar inte alls			deltar alltid		deltar sedan år
Arvika	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Filipstad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forshaga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grums	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hagfor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hammarö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Karlstad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kristinehamn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Munkfors	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Storfors	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sunne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Säffle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Torsby	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Årjäng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>					

5. I vilken omfattning samarbetar polisen med följande parter i det alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet? (flera alternativ kan anges)

	Inte alls			i hög grad		
Socialtjänsten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Skolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Fritids	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Idrottsföreningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Andra frivilligorganisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Kyrkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Andra samarbetspartners, nämligen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

6. Om ni samarbetar med någon/några bland dem som nämns i föregående fråga, beskriv kort vad ni samarbetar kring.

Socialtjänsten.....
.....
Skolan.....
.....
Fritids.....
.....
Idrottsföreningar.....
.....
Andra
frivilligorganisationer.....
.....
Kyrkan.....
.....
Andra
samarbetspartners.....
.....

7. Om Ni inte alls samarbetar med ovanstående parter beskriv kort varför.

.....
.....
.....
.....

8. I vilken utsträckning ägnar sig polisen generellt åt alkohol- och narkotikaförebyggande arbete?

i mycket liten utsträckning									i hög utsträckning
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Har man inom polisen avsatt särskilda resurser för ett alkohol- och narkotikaförebyggande arbete i länet?

Ja, ekonomiska resurser	<input type="checkbox"/>
Ja, personella resurser	<input type="checkbox"/>
Ja, både ekonomiska och personella resurser	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>

11. Anser Du att polisen lägger ner tillräckligt med resurser för det alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet?

	tillräckligt	för mycket	för lite
Tid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekonomi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vet ej	<input type="checkbox"/>		

12. Vilken prioritet anser Du att det alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet har inom polisen?

ingen prioritet				mycket hög prioritet
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Har polisen en särskild samordningsfunktion som har ett övergripande ansvar för det alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet i länet?

- Ja sedan år.....
Nej
Vet ej
-

14. Deltar polisen i det regionala projekt Värmlands ansvar?

- Inte alls I hög grad
Vet ej
-

Alkohol- och narkotikaförebyggande arbete på den egna myndigheten

15. Bedriver polisen ett alkohol- och narkotika förebyggande arbete riktat till personal inom myndigheten?

- Ja
Nej
Vet ej

Om svaret är ja – fortsatt med fråga 17-18

Om svaret är nej – svara även på fråga 16

16. Om Ni inte har något alkohol- och narkotikaförebyggande arbete förklara kort varför.

.....
.....
.....

17. Har polisen ett policydokument om alkohol- och narkotika för personalen i verksamheten?

Ja sedan år.....
Nej
Vet ej

18. Vem/vilka har ansvaret för att det bedrivs ett alkohol- och narkotikaförebyggande arbete gentemot polisens egen personal?

	har inget ansvar			har i hög grad ansvar		
Länspolismästare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Biträdande länspolismästare/	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Operativ chef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ordningspolischef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Chef för länskrim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Samverkansområdeschef	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Biträdande samverkansområdeschef.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Yttre befäl	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Annan befattning, nämligen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Vet ej	<input type="checkbox"/>					

Tidigare publicerade IKU-rapporter

- 2008:1 Maiwor Grundh. *Utvärdering av Värmlands ansvar - Ett projekt för regionalt stöd i kommunernas utveckling av ett hållbart alkohol- och drogförebyggande arbete*
- 2007:3 Lisbeth Bekkengen. *Förändrad organisation – förändrat arbetssätt – Processutvärdering av ett förändringsarbete inom vård- och omsorgsavdelningarna i Arvika och Årjängs kommuner*
- 2007:2 Per Folkesson. *Projektet Gemet – Gemensam verksamhet för människor med psykisk ohälsa – En utvärdering*
- 2007:1 Åse-Britt Falch & Kerstin Gustafsson. *”Förändringens konsekvenser” – beskrivning och analys av ett förändringsarbete vid Individ och familjeomsorgsförvaltningen i Kristinehamns kommun*
- 2006:5 Per Folkesson. *Modeller för lokala skattningar av missbruk - Delstudie två i utvärderingen av Modellkommun Karlstad.*
- 2006:4 Eva Bernesjö. *Öppenvårdsinsatser inom missbruksvården i värmland. - En kartläggning.*
- 2006:3 Maiwor Grundh. *Kan Karlstad bli klotterfritt? - Utvärdering av ett projekt för implementering av klotterbekämpande metoder.*
- 2006:2 Bengt G Eriksson. *Modellkommun för missbruksarbete. Utvärdering av ett projekt i Karlstads kommun.*
- 2006:1 Bengt G Eriksson, Pia Adenmark och Erica Andersson. *Korttidsfamiljen som LSS-resurs - behov, begränsningar och möjligheter.*
- 2005:9 Lena Ede & Barbro Strandell. *En Hel Del – Munkforsmodellen. Utvärdering av ett förändringsarbete inom äldre- och handikappomsorgen i Munkfors kommun.*
- 2005:8 Lena Ede. *Heltid åt alla – Filosofi i vården. Utvärdering av ett förändringsarbete inom äldreomsorgen i Torsby kommun.*
- 2005:7 Maiwor Grundh. *Filipstad Allas Ansvar – Ett projekt för implementering av ett hälsofrämjande förhållnings- och arbetssätt.*
- 2005:6 Bengt Eriksson & Marit Grönberg Eskel. *Socialtjänst och högskola i samverkan – Utvärdering av Adela-projektet i Jönköpings län.*

- 2005:5 Lena Ede. *Äldreomsorgens organisering – Utvärdering av projekt Tänk Vidare i Hammarö kommun.*
- 2005:4 Bengt G Eriksson, Lena Ede, Berndt Fagrell, Britt-Marie Johansson. *Kvalitet och utveckling av rehabilitering inom socialtjänsten – KUR-projektet i Forshaga kommun*
- 2005:3 Marit Grönberg Eskel. *”För första gången på länge är jag en vanlig människa” – en kvalitativ utvärdering av projekt HumanTeknik, psykiska funktionshinder och hjälpmedel.*
- 2005:2 Berith Nyqvist Cech, Katarina Lantz & Rolf Mononen – *”Att få människor att växa”*
- 2005:1 Bengt Eriksson, Lena Ede. *Anhörigas insatser och sambällets stöd*
- 2004:5 Annika Rudqvist. *Utvärdering av Nationella hjälplinjen – För människor i psykisk kris och deras närstående*
- 2004:4 Bengt Eriksson och Lena Ede. *Läkemedelsassisterad psykosocial behandling vid heroinmissbruk*
- 2004:3 Marit Grönberg Eskel. *Rönngården – boende för personer med psykiska funktionshinder och missbruk i Karlstad kommun, en kvalitativ utvärdering*
- 2004:2 Maiwor Grundh. *Utvärdering av Råd och Rätt – ett projekt för utökad medvetenhet och tillgänglighet inom konsumentområdet*
- 2004:1 Lena Ede, Hillevi Adolfsson. *Rehabiliterande förhållningssätt? Projekt KRAFT inom äldre- och handikappomsorgen i Filipstads kommun*
- 2003:2 Lena Ede, Lena Karlsson. *Resurs- och bemanningsteam – en arbetstidsmodell*
- 2003:1 Bengt G Eriksson, Karin Haster. *Socialpsykiatri i Eda kommun – utvärdering och vidareutveckling rapport*
- 2002:2 Bengt G Eriksson, Lena Andersson. *Funktionshindrade om sambällets stöd – en kvalitetsundersökning inom LSS, Vård- och omsorgsförvaltningen i Karlstads kommun.*
- 2002:1 Lena Ede, Lisbeth Sjödén. *Högre sysselsättningsgrad – ett sätt att göra vård – och omsorgsarbetet mer attraktivt?*

Utvärdering av Värmlands ansvar

I mitten av 1990-talet såg statsmakterna med oro på att både alkoholkonsumtionen och missbruket av narkotika hade ökat. Utvecklingen resulterade i en ny alkohol- och narkotikapolitik med kompletterande handlingsplaner som skulle spridas i landet för att på sikt minska konsumtionen de skadeverkningar som följer i spåren. Men frågan är; hur kan man påverka alkoholkonsumtionen och missbruket av narkotika när de gamla styrmedlen har försvagats? Är Värmlands ansvar svaret på frågan? Värmlands ansvar är ett regionalt projekt som bildades 2002 och avslutades 2006. Syftet var att stödja kommunerna i Värmland att utveckla ett hållbart, strukturerat och målinriktat alkohol- och drogförebyggande arbete.

Hur har man då gått tillväga? Har det skett några förändringar i kommunerna? Rapporten är dels en processutvärdering, dels en före-efter-utvärdering. Processutvärderingen beskriver och analyserar de strategier som använts i implementeringen av ett förebyggande arbete. De hinder och möjligheter som strategierna burit på och viktiga händelser som påverkat processen i en negativ eller positiv riktning. Före-efter-utvärdering handlar om huruvida det har skett några strukturella förändringar i kommunerna när projektet avslutats. Har ett förebyggande förhållningssätt och arbetsmetoder integrerats i vardagens arbete?