Europeiska centrumet för kontroll
av narkotika och narkotikamissbruk

SAMMANFATTNING — TEMAKAPITEL

DROGER OCH UTSATTA UNGDOMSGRUPPER

Inledning

”Med upp till 2 miljoner problemmissbrukare inom EU är det hög tid att öka medvetenheten hos utsatta grupper, särskilt ungdomar, om riskerna med att använda droger.”
EU-kommissionens vice ordförande Jaques Barrot, september 2008.

Socialpolitiken i Europa identifierar sedan länge missgynnade befolkningsgrupper som löper stor risk att drabbas av socialt utanförskap. Dessa ”utsatta grupper” är särskilda grupper inom befolkningen som helhet som kan löpa större risk att drabbas av ett antal olika problem, från sjukdom, drogmissbruk och dålig kost till sämre utbildningsresultat. Grupper av unga som har identifierats som utsatta – det gäller bland annat barn på vårdinstitutioner och hemlösa unga – kan ha större benägenhet att börja använda droger tidigt, oftare hamna i missbruk och få större problem på grund av sitt missbruk. De kan också snabbare hamna i problemmissbruk.

Identifiering av utsatta grupper håller på att bli ett viktigt verktyg för att styra och kanalisera insatser inom narkotikapolitiken till dessa grupper eller till geografiska områden där det är mest sannolikt att problemmissbruk utvecklas. I Europa håller insatser som är inriktade på utsatta grupper – man brukar kalla det ”selektiva förebyggande åtgärder” – på att bli både mer politiskt synliga och bättre anpassade när det gäller såväl utformning som utvärdering.

I ECNN:s temakapitel *Droger och utsatta ungdomsgrupper* granskas den politik och de insatser som är inriktade på utsatta grupper i åldrarna 15–24 i 30 ([1]) länder. Utsatthet definieras som att en viss grupp, utifrån sin sociodemografiska profil och relaterade riskfaktorer, löper ökad risk att hamna i drogmissbruk med åtföljande problem. I Europa får dessa grupper särskild uppmärksamhet genom åtgärder för att minska efterfrågan på narkotika. I temakapitlet listas de utsatta grupper som är föremål för narkotikapolitiska insatser i de rapporterande länderna tillsammans med många exempel på program som ger lovande resultat och modeller för bästa metod.

Identifiera riskgrupper: en bred enighet växer fram

- En bred enighet håller på att växa fram bland EU:s medlemsstater när det gäller ungdomsgrupper som är särskilt sårbara för narkotikamissbruk. Bland grupperna finns: unga brottslingar, ungdomar i samhällsvård, ungdomar som lämnar skolan i förtid och studenter med sociala eller utbildningsrelaterade problem samt ungdomar som lever i missgynnade familjer och/eller i bostadsområden där många riskfaktorer och narkotikarelaterade problem är koncentrerade. Grupperna överlappar varandra och kumulativa effekter kan föreligga för dem som tillhör flera utsatta grupper.

- Trots den breda enigheten finns det ännu inte någon standardiserad europeisk definition av utsatthet. De faktorer som gör en grupp ”utsatt” varierar mellan medlemsstaterna. Vanligast är att antalet utsatta ungdomar som rapporteras av medlemsstaterna avser antalet ungdomar i samhällsvård och unga brottslingar. Endast ett fåtal länder har bedömt storleken på sin grupp av utsatta ungdomar utifrån ett vidare perspektiv.

- Detta temakapitel redovisar hur rapporterande länder har bedömt utbudet av insatser för utsatta grupper i det egna landet (fullständigt utbud, begränsat utbud, inget/litet utbud), hur stor hänsyn som har tagits till dem i nationella policydokument (prioriterade, omnämnda, nämns inte) samt hur

([1]) 27 EU-medlemsstater plus Kroatien, Turkiet och Norge.

insatserna genomförs (via kontors- eller institutionsbaserade tjänster som kräver att de som omfattas av insatserna själva gör besök eller genom proaktiva program med uppsökande verksamhet i hemmen eller ute på gatorna). Följande utsatta grupper klassificerades:

- **Utsatta grupper med anknytning till institutioner**
  Ungdomar som slutar skolan i förtid eller skolkar, barn på vårdinstitutioner och unga brottslingar
- **Utsatta grupper ute i samhället**
  Utsatta familjer, hemlösa unga, ungdomar i missgynnade bostadsområden och minoritetsgrupper

Teoretisk bakgrund: bygga upp ”motståndskraften” hos utsatta grupper

- Selektiva förebyggande program används för att försöka bygga upp ”motståndskraften” mot narkotikaanvändning. Åtgärderna sätts in på tre nivåer: Individen (egen förmåga att hantera problem), familjen (föräldrarollen) och samhället (sammanhållning och organisation).

Lagstiftning och politik: en klyfta mellan löften och verklighet?

- 13 europeiska länder rapporterade primärlagstiftning som hänvisar till utsatta ungdomsgrupper. Lagstiftningen är av två typer: lagar som definierar utsatta grupper och lagar som fastställer allmänna eller specifika åtgärder inriktade på sådana grupper.

- Sedan 2004 prioriteras utsatta grupper i allt högre grad i narkotikapolitiken och de ingår även i socialpolitiska riktlinjer i de flesta av de rapporterande länderna (mellan 16 och 22 av länderna, beroende på grupp). Ökningen av utbudet av insatser som är inriktade på utsatta grupper är dock inte konsekvent och gäller bara ungdomar på vårdinstitutioner och immigranter. Det finns med andra ord en påtaglig brist på överensstämmelse mellan den politiska viljan och det praktiska genomförandet.

Åtgärder: få gemensamma definitioner i de olika länderna trots bred enighet

- Skolenkäter visar ett starkt samband mellan skolk och narkotikaanvändning. Rapporterna innehåller dock begränsat med information om innehållet i de insatser som är inriktade på ungdomar som lämnar skolan i förtid. Flera länder har alternativa läroplaner för att motverka ”skoltrötthet”, men endast tre av medlemsstaterna hänvisar i sina strategier för förebyggande av narkotikamissbruk specifikt till åtgärder för narkotikamissbrukande skolkare.
- Studier visar ett starkt samband mellan narkotikamissbruk och att vara omhändertagen för samhällsvård. Tio länder anger att de i sina politiska riktlinjer tar största möjliga hänsyn till barn som är omhändertagna av lokala myndigheter. Uppskattningarna av antalet ungdomar i samhällsvård kan dock inte jämföras mellan de rapporterande länderna på grund av skilda definitioner och typer av åtgärder.

- För unga brottslingar rapporterar nästan alla medlemsstater alternativ till fängelse och andra straffrättsliga påföljder. Det finns dock betydande skillnader i den praktiska tillämpningen av dessa alternativ.

- 13 länder rapporterar att deras familjebaserade förebyggande insatser i hög grad är selektiva (dvs. huvudsakligen inriktade på utsatta familjer). Endast 7 av 30 rapporterande länder anger dock att de erbjuder ”fullständiga och omfattande” insatser vid drogmissbruk inom familjen. Fem länder anger att de erbjuder sådana insatser i samband med ”familjekonflikter eller vanvård”, 4 för ”socialt missgynnade” (t.ex. arbetslösa), vid brottslighet eller till etniskt marginaliserade familjer och 3 till familjer med psykiska hälsoproblem.

- Det finns en koppling mellan hemlöshet och narkotikamissbruk, och i vissa studier rapporteras drogmissbruk vara den näst vanligaste orsaken till att människor blir hemlösa. De flesta europeiska länder rapporterar en hög andel problemmissbrukare bland sina hemlösa. Alkohol är den vanligaste drogen, men användning av illegala droger, kombinationsmissbruk och injektionsmissbruk är också vanligt. En särskilt utsatt grupp är barn som rymmer hemifrån och, ännu vanligare, rymmer från samhällsvård och sedan blir hemlösa.

- Det finns ingen gemensam europeisk definition av ”missgynnade bostadsområden”, och att engagera utsatta ungdomsgrupper i sådana områden har rapporterats vara en stor utmaning i

arbetet med selektiva förebyggande åtgärder. Sju länder anger dock att de tar största möjliga hänsyn (prioritering eller omnämnande i politiska riktlinjer och fullständigt eller omfattande utbud av insatser) till ungdomar i missgynnade bostadsområden. Enligt rapporterna gäller det för hela Europa att sådana områden huvudsakligen finns i större städer, ofta i vissa stadsdelar där invånarna huvudsakligen är låginkomsttagare.

- Det finns inte heller någon gemensam europeisk definition av etniska grupper eller migranter, och varje europeiskt land har sin egen definition av dessa grupper. När det gäller drogmissbruk förefaller etnisk tillhörighet vara en skyddsfaktor, med lägre missbruksfrekvens i vissa migrantgrupper och etniska grupper jämfört med i befolkningen som helhet. Situationen skiljer sig dock mellan olika länder och olika etniska grupper.

Slutsatser

- Den koppling som finns mellan flera olika riskfaktorer och skyddsfaktorer och problemmissbruk bland unga är inte nödvändigtvis ett orsakssamband. Identifiering av utsatta ungdomsgrupper ger inte med självklarhet ett underlag för snabb och enkel prognos för drogmissbruk utan ger snarare en användbar startpunkt för politiska riktlinjer och insatser.

- Övervakning av utsatta grupper i Europa genomförs för närvarande med regelbundna mellanrum. Experter eller expertpaneler från 30 rapporterande länder lämnar sina bedömningar till ECNN i strukturerade frågeformulär. För närvarande övervakas insatser inriktade på utsatta grupper på tre nivåer i de rapporterande länderna: i) politisk betydelse, t.ex. omnämnande av utsatta grupper i de nationella narkotikapolitiska dokumenten, ii) rapporter om omfattningen av utbudet av insatser och iii) på vilket sätt insatserna genomförs. Länderna gör i nuläget kvalitetsbedömningar på dessa tre nivåer. Information om insatsernas omfattning, ändamålsenlighet och innehåll övervakas dock ännu inte systematiskt. En del beskrivningar av specifika projekt finns i ECNN:s EDDRA-databas ([2]), och dessa kan utgöra lovande modeller för framtida åtgärder.

- De flesta länder erbjuder en blandning, men det finns en preferens för kontorsbaserade tjänster som innebär att de som omfattas av insatserna själva måste göra besök framför uppsökande insatser med proaktivt arbete där utsatta ungdomsgrupper kontaktas ute på gatorna eller i sina hem. Fortfarande föreligger en särskild brist på insatser inriktade på grupper som är svåra att nå. Dessutom tenderar insatserna i de rapporterande länderna att fokusera på att sprida information och att brista i utvärderingen, och insatserna borde därmed kunna förbättras genom ett mer omfattande bruk av befintliga teorier om förebyggande åtgärder kopplade till uppbyggnad av motståndskraft. Vissa rön tyder på att insatserna borde inriktas på enkla sårbarhetsfaktorer för drogmissburk i stället för på missbruket i sig. Fokus på dessa sårbarhetsfaktorer – som förekommer oftare i målgrupperna – kan inkludera att främja utbildningsprestationer, anknytningen till skolan, ett gott föräldraskap och hanteringsmekanismer.

- Tre år efter det att ECNN senast rapporterade om utsatta grupper föreligger fortfarande en brist på stora nationella och gränsöverskridande studier som syftar till att utvärdera effekten av förebyggande åtgärder på utsatta grupper och som skulle kunna ge jämförbara data. Det råder generell brist på jämförande forskning i medlemsstaterna om sårbarhetsfaktorer och utsatta grupper. Forskning om utsatta grupper måste vara både kvalitativ, så att den är nära kopplad till det lokala/nationella sammanhanget, och kvantitativ, så att jämförelser kan göras mellan olika europeiska länder. Ett av problemen med sådan forskning är dock att drogmissbruket i dessa grupper ofta är starkt präglat av det specifika sammanhanget.

- Identifiering av utsatta grupper och fokusering på dessa med selektiva förebyggande insatser kan ha stor betydelse för samhällets hantering drogmissbruk. Detta gäller särskilt för de grupper som kanske inte betraktar sitt missbruk som ett problem. Slutsatsen i detta temakapitel är att det finns behov av effektivare metoder för att kontakta och involvera utsatta ungdomsgrupper i insatser på ett sätt som är anpassat efter gruppernas särskilda sociodemografiska sammanhang.

([2]) http://www.emcdda.europa.eu/themes/best-practice

Varje år publiceras tre temakapitel som behandlar olika frågor mer ingående. Dessa temakapitel bygger på information som lämnas till narkotikacentrumet av EU:s medlemsländer och kandidatländer samt Norge (som deltar i centrumets arbete sedan 2001) och som hämtats från ländernas nationella redovisning.

Alla temakapitel (på engelska) och sammanfattningar (på 23 språk) finns tillgängliga på narkotikacentrumets webbplats: http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues