

Promemoria

Dnr 24UN338
2025-03-07

Utbildningsnämnden

Utredning – En drogfri skolgång

Inledning

Moderaterna har väckt ett initiativärende på utbildningsnämndens sammanträde 2024-05-29. Utbildningsnämnden beslutade att överlämna initiativärendet till Utbildning Gävle för beredning. Utbildningsnämnden beslutade sedan att låta utreda ärendet utifrån att-sats ett i initiativärendet.

I initiativärendet yrkas att utbildningsnämnden beslutar:

att uppdra till sektor utbildning att utreda möjligheterna att genomföra frivilliga slumpmässiga drogtester i Gävle kommuns gymnasieskolor och grundskolor samt

att uppdra till sektor utbildning att ta fram en plan för hur genomförandet av frivilliga slumpmässiga drogtester i Gävle kommuns gymnasieskolor och grundskolor ska gå till, förutsatt att utredningen påvisar möjligheter för detta.

Bakgrund

Narkotikabruket hos ungdomar

Enligt Folkhälsomyndigheten har andelen elever på nationell nivå som uppger att de har erfarenhet av narkotikabruk varit relativt stabil de senaste 20 åren. Frekvensen av narkotikaanvändningen nationellt har dock ökat och de som redan använt narkotika har använt narkotika oftare. Denna ökning har dock avstannat de senaste åren.

Vart tredje år genomförs i Gävleborg en alkohol- och drogvaneundersökning i årskurs 9 och i gymnasiets årskurs 2. Undersökningen genomförs av

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) på uppdrag av Länsstyrelsen Gävleborg, Region Gävleborg och länets tio kommuner.

Årskurs 9

Den senaste alkohol- och drogvaneundersökning som genomfördes i årskurs 9 genomfördes 2023. Den visade på regionnivå att andelen som någon gång använt narkotika legat på en stabil nivå sedan tidsseriens början 1996. Andelen som någon gång använt narkotika var lägre i Gävleborg med knappt 5% än i riket där andelen var 7%. När det gäller andel elever som använt narkotika de senaste 30 dagarna har omfattningen för Gävleborg legat stabilt runt 1% sedan 2014. Motsvarande siffra för riket är 2%.¹

När det gäller narkotikaanvändningen i Gävle kommun för elever i årskurs 9 har andelen som någon gång har använt narkotika sjunkit vid varje mätning sedan 2008. Vid den senaste mätningen 2023 var andelen 3,8% för Gävle kommun. Detta är den lägsta siffran sedan mätningarna började 1996.²

Gymnasiets årskurs 2

Den senaste undersökningen i gymnasiets årskurs 2 genomfördes 2022. Resultatet visade att elever i gymnasiets årskurs 2 i Gävleborg som uppgett att de någon gång använt narkotika hade minskat kraftigt sedan mätningen innan gjordes, från 14% 2019 till knappt 10% 2022. Gävleborg ligger generellt sett lägre än riket och så har det sett ut över tid. De elever som angett att de har använt narkotika de senaste 30 dagarna har också minskat från 3% 2019 till 2% 2022.³

Även när det gäller elever i gymnasiet årskurs 2 i Gävle kommun har andelen som någon gång har använt narkotika sjunkit. Användningen var som högst 2010 med 21,6 och har efter det sjunkit vid varje mätning. Vid den senaste mätningen, 2022, var andelen som någon gång använt narkotika 7,9, vilket är den lägsta siffran sedan mätningarna började 1998.⁴

¹ Rapport. Resultat CAN 2023, Skolelevs drogvapor, Samhällsmedicin, Region Gävleborg.

² Resultat skolelevs drogvapor i Gävleborg 1996-2023, Samhällsmedicin, Region Gävleborg.

³ Fördjupande beskrivning av CAN-resultatet, Samhällsmedicin, Region Gävleborg.

⁴ Resultat skolelevs drogvapor i Gävleborg 1996-2023, Samhällsmedicin, Region Gävleborg.

Skolornas arbete mot droger

Narkotikakunskap är inte ett eget ämne på schemat. Narkotika inkluderas i begreppet ANDT, vilket står för alkohol, narkotika, dopning och tobak.⁵ Skolornas arbete med ANDT är en del av skolans hälsofrämjande och förebyggande arbete och regleras på flera sätt i skollagen och läroplanerna samt ämnes- och kursplanerna.

Rektor har ansvar för att skapa en hälsofrämjande skolmiljö. Detta innebär bland annat att organisera, leda och följa upp arbetet med ANDT. Här innefattas att sätta upp tydliga mål, skapa förutsättningar och se till att det upprättas rutiner för att skolans personal ska kunna arbeta effektivt med ANDT-frågor. Det är viktigt att utformningen av handlingsplan och policy för arbetet med ANDT görs utifrån den enskilda skolans behov.

Varje gymnasieskola inom Utbildning Gävle har en drogpolicy med handlingsplan samt ordningsregler. Det råder nolltolerans mot droger. Av handlingsplanen framgår hur skolan motverkar droganvändning, arbetar för att upptäcka droganvändning hos elever och vilken hjälp som skolan kan erbjuda eleverna. Vid behov samverkar skolan med Drogfri skola⁶. En av grundskolorna inom Utbildning Gävle har en skriftlig drogpolicy. De övriga grundskolorna arbetar enligt samma modell, även om de inte har en skriftligt upprättad drogpolicy. Även grundskolorna samarbetar med Drogfri skola, och med fältassistenterna. Både grundskolorna och gymnasieskolorna samarbetar med polisen som på uppdrag av skolan kan genomföra hundsök i skolans lokaler.

Frivilliga slumpmässiga drogtester utförs redan på Borgarskolans fordons- och transportprogram. Där erbjuds eleverna regelbundna drogtester för att säkerställa att de inte är olämpliga för körning, verkstadsarbete, arbetsplatsförlagt lärande (APL) eller lärlingsutbildning. Man har infört detta utifrån ett ansvar gentemot skolans samarbetspartners inom APL och lärlingsutbildningar. Syftet vid införandet var att säkerställa att eleverna

⁵ Begreppet ANDT kan även kompletteras med S, vilket står för spel om pengar.

⁶ Drogfri skola är en verksamhet i Gävle kommun som riktar sig till grund- och gymnasieskolor. Syftet är att förebygga, upptäcka och ingripa mot bruk av droger.

uppfyller de arbetsmiljökrav som ställs vad gäller alkohol- och drogpåverkan på arbetsplatser.

Skolan har ett nära samarbete med personalen på Drogfri Skola. Inför en APL-period bokar skolan en tid med Drogfri skola då de kommer till skolan och utför tester på elever i de klasser som ska ut på APL. I de fall där en elev har lämnat ett positivt prov för någon av de droger som de testas för startar Drogfri Skola upp de inledande stegen för att så snabbt som möjligt få till en habiliteringsprocess.

En elev som lämnat ett positivt prov, ett ofullständigt prov eller inte lämnat något prov alls på grund av till exempel frånvaro eller oförmåga vid tillfället får begränsad skolgång och kan inte delta på APL eller vara verksam i skolans verkstäder, framföra övningsfordon eller genomföra andra aktiviteter där det bedöms att eleven utsätter sig själv, andra eller skolans egendom för faror.

Drogfri skolas arbete

Samtliga av Gävle kommuns skolor samarbetar, som nämnts, med Drogfri skola kring att förebygga, upptäcka och ingripa mot bruk av droger. Om skolan känner oro för att en elev använder eller har använt narkotika kan man bjuda in Drogfri skola till ett möte på skolan där elev, ansvarig skolledare och elevens vårdnadshavare, om eleven inte är myndig, deltar. Drogfri skola informerar då om riskerna med narkotikabruk och eleven tillfrågas om sin erfarenhet med narkotika. Eleven erbjuds även att göra ett drogtest. Samtycke krävs. Om eleven inte är myndig krävs samtycke av vårdnadshavare. Visar testet positivt upprättas kontakt med drogterapeut och en orosanmälan till socialtjänstens mottagningsenhet görs.

Enligt Drogfri skola kan det kan vara verksamt som en förebyggande åtgärd att införa frivilliga slumpmässiga drogtester. Detta bör dock inte bör ställas emot att använda sig av drogtester på förekommen anledning som är det som Drogfri skola arbetar med. Slumpvisa drogtester är förebyggande och brett, men sannolikheten för att just de personer som brukar narkotika kommer att hittas genom den testmetoden är liten. Att använda sig av drogtester på förekommen anledning innebär att försöka hitta och ge hjälp till de elever som utifrån sitt beteende på olika sätt kan ha testat narkotika, men även att utesluta att eleven har använt narkotika. Av de elever Drogfri skola har träffat

har man haft en träffprocent på mellan 64%-69% genom åren, vilket är högt. Drogfri skola känner en oro för att ett införande av frivilliga slumpmässiga drogtester skulle innebära att man som skola då kommer att nöja sig med slumpmässiga drogtester och att man därigenom tänker att det gör skolan drogfri och man inte behöver fortsätta arbetet med att uppmärksamma de elever som uppvisar tecken på droganvändande.

Fordons- och transportprogrammet på Borgarskolan framhåller vikten av att det även fortsatt fungerar väl med det samarbete man nu har med drogfri skola kring drogtester. I nuläget är det lätt att boka in personalen på Drogfri skola, även med bara några dagars varsel. Man understryker att om det skulle införas frivilliga slumpmässiga drogtester för samtliga gymnasieskolor och grundskolor skulle det bli nödvändigt med en utökning av det arbete som i nuläget görs av drogfri skola samt behov av förnyade rutiner och processer när det gäller drogtester.

Möjligheten att genomföra frivilliga slumpmässiga drogtester

Enligt 2 kap 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsligt ingrepp. Offentliga organ så som kommunala skolor ses som en del av "det allmänna". Alkoholtest och urinprov anses vara sådana kroppsliga ingrepp som medborgarna är skyddade mot. Kroppsliga ingrepp som inte är frivilliga utan påtvingade kan endast genomföras om det finns lagstöd för genomförandet.

För att en skola ska få utföra drogtester på elever måste alltså deras medverkan vara helt frivillig. Dessutom måste frivilligheten upplevas som fullt reell. Det får alltså inte vara fråga om att den enskilde, direkt eller indirekt, uppfattar att det förekommer påtryckningar för att gå med på att låta sig drogtestas. Det får inte heller förekomma direkta eller indirekta repressalier vid ett uteblivet samtycke. Därutöver behöver även den personliga integriteten säkerställas.

Vägledande i detta är en granskning som JO gjorde 2010 av en skolas rutiner för slumpmässiga drogtester. JO gjorde i detta fall bedömningen att de rutiner som skolan tagit fram (se nedan) på ett tillfredsställande sätt gav eleven möjligheten att i förhållande till det allmänna själv fatta beslut om att vara med i testgruppen och att eleven själv och fritt kunde bestämma om den

önskade lämna ett urinprov om den blev tillfrågad. JO menade därmed att de slumpvisa drogtesterna inte generellt ansågs stå i strid med 2 kap 6 § RF. JO framhöll dock vikten av att rutinerna alltid följdes och att man vid provtillfället förvissade sig om att eleven inte hade något emot att lämna urinprov.⁷

Skolans rutiner var utformade i tre steg som skulle vara uppfyllda för att urinprov skulle få tas:

1. Eleven skulle underteckna en överenskommelse om att finnas med i den grupp av elever från vilka skolan slumpmässigt valde elever som skulle testas,
2. Elevens föräldrar skulle, om eleven inte var myndig, underteckna samma överenskommelse och
3. En elev som blivit utvald att testas skulle få information vid provtillfället om att drogtestet var frivilligt och att eleven kunde avstå från att delta.

De enda som kände till vilka elever som var med i testgruppen var personalen inom elevhälsan och bara de fick veta testresultaten.

Garanterad frivillighet är svårare att säkerställa för elever på grundskolan, bland annat då det råder skolplikt. Skolplikten kan ge eleverna uppfattningen att de inte har något reellt val utan måste acceptera drogtest. Eleverna är yngre och i beroendeställning.

Införande av frivilliga slumpmässiga drogtest

En kartläggning gjord 2023 visade att det fanns 61 gymnasieskolor och en högstadieskola i landet som infört frivilliga slumpmässiga drogtest. I sex medelstora kommuner har detta införts för samtliga kommunala gymnasieskolor.

Frivilliga slumpmässiga drogtest kan tillämpas som en av flera delar i skolans drogförebyggande arbete. Tanken är att risken för upptäckt ska verka förebyggande. Slumpmässiga drogtest kan också ses som en del i arbetsmiljöarbetet, som ett sätt att verka för en trygg och säker arbetsmiljö.

⁷ JO 2010/11 s 509-520.

När det gäller praktiska moment i skolarbetet kan i vissa fall slumpmässiga drogtester ses som nödvändiga för att minska risken för skador och olyckor.

För att införa slumpmässiga drogtester och genomföra dessa med ett gott resultat krävs rektors engagemang och ledning. Mandat att fatta beslut om skolans förebyggande insatser bör ligga hos rektor, som är arbetsmiljöansvarig. Den enskilda skolan bör själv besluta om ett införande, utifrån skolans egna behov. Införande av drogtestning för samtliga elever på samtliga program och i alla årskurser på en skola är en stor utmaning. Erfarenheter från skolor som infört drogtestning visar att det är en fördel att börja i liten skala.⁸

Forskningsunderlag

Forskningsunderlaget för slumpmässiga frivilliga drogtester i skolan är mycket begränsat då det finns väldigt lite forskning kring effekterna av drogtester i skolan. Enligt Narkotikautredningens slutbetänkande⁹ finns det viss evidens för att policyarbete i skolan som klargör att alkohol, tobak och narkotika inte får användas inom skolans ramar och riktlinjer för att lotsa vidare till hälso- och sjukvård har effekt på narkotikaanvändning. Däremot finns det inte någon evidens för att slumpmässiga drogtester har någon effekt.

Det saknas utvärderingsstudier av de skolor i Sverige som infört frivilliga slumpmässiga drogtester. Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS) menar dock att det erfarenhetsutbyte som pågår mellan många av de skolor som infört drogtester visar att både elever, föräldrar och skolor överlag är nöjda och positiva.

Enligt Narkotikautredningens slutbetänkande bör Skolverket få i uppdrag att ta fram stöd för skolans hälsofrämjande och narkotikaförebyggande arbete. Utredningen menar att sämre skolprestationer, som låga eller ofullständiga betyg från grundskolan, är riskfaktorer för narkotikaanvändning och relaterade skador. Vidare att satsningar i skolan för att alla ska nå utbildningens mål och att stödja barn som inte gör det är en av de viktigaste

⁸ Staffan Hübinette. *Vägledning för skolan. Frivilliga slumpvisa drogtester i skolan*, Riksförbundet Narkotikafri skola, 2023.

⁹ SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. Slutbetänkande av Narkotikautredningen*. Socialdepartementet.

narkotikaförebyggande insatserna. Utredningen framhåller att det inte är lämpligt att applicera färdiga program i skolan, utan varje skola behöver utforma sitt eget förebyggande arbete och utgå från den lokala kontextens förutsättningar och behov, inom ramen för evidensbaserad kunskap.

Slutsatser

Enligt de undersökningar som genomförs av Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning har narkotikaanvändningen hos ungdomar i årskurs 9 och i gymnasiets årskurs 2 minskat. Detta gäller både för länet som helhet och för Gävle kommun. Gävleborg ligger för dessa åldersgrupper lägre i narkotikaanvändning än riket och så har det sett ut över tid.

Det är enligt Justitieombudsmannen möjligt att genomföra frivilliga slumpmässiga drogtester i skolan. Detta gäller dock endast om frivilligheten är reell och kan garanteras. Även om det är möjligt att införa slumpmässiga drogtester i Gävle kommuns skolor är det inte lämpligt att fatta ett sådant beslut på övergripande nivå. Skolorna skiljer sig åt och insatsen bör komma ur den enskilda skolans behov. Det är rektor som har arbetsmiljöansvaret och bör fatta detta beslut för sin egen skola om rektor bedömer att det finns behov av denna typ av insats. Om rektor fattar beslut om ett införande beslutar även rektor i vilken omfattning och takt införandet ska göras. I

Narkotikautredningens slutbetänkande framhålls att det inte är lämpligt att applicera färdiga program i skolorna när det gäller det narkotikaförebyggande arbetet utan att varje skola behöver utforma sitt eget arbete. Utgångspunkten ska vara den lokala kontextens förutsättningar och behov och ramen ska vara evidensbaserad kunskap. Att den enskilda skolan själv bör fatta beslut om denna typ av insats framhålls även av Staffan Hübinette på Riksförbundet Narkotikafri skola.

Frivilliga slumpmässiga drogtester har högst relevans på yrkesprogram på gymnasiet, främst där praktiska moment ingår och säkerheten måste säkerställas. Skolan har här ett ansvar gentemot samarbetspartners i yrkeslivet vid APL och lärlingsutbildningar. Eleverna behöver uppfylla de arbetsmiljökrav som ställs när det gäller alkohol- och drogpåverkan på arbetsplatserna.

När det gäller frivilliga slumpmässiga drogtester på grundskolan är det svårt att garantera en reell frivillighet. Detta på grund av elevernas unga ålder och graden av beroendeställning till skolans personal samt att grundskolan är en obligatorisk skolform. Frivilliga slumpmässiga drogtester i grundskolan förordas därmed inte.

Ett införande av frivilliga slumpmässiga drogtester får inte ske på bekostnad av Drogfri skolas arbete där man för samtal med elever där skolan känner oro, och genomför drogtester på förekommen anledning. Drogfri skola har en hög träffprocent och tillgänglighet och fångar därigenom snabbt upp elever som har använt narkotika. Det finns även en rutin för att så snabbt som möjligt få till en habiliteringsprocess för de elever som lämnar positiva drogtester.