

E . O . N . N .

Det Europæiske Overvågningscenter
for Narkotika og Narkotikamisbrug

Fokus på narkotika

Narkotikaforebyggelse i skolerne i EU

Informations- og indberetningssystemer er meget vigtige

Rådet for Den Europæiske Union opfordrer medlemsstaterne (5099/1/02 Cordroque 4 Rev. 1) »til at indføre sundhedsfremmende/narkotikaforebyggende programmer i alle skoler [...]« og »at fremme udviklingen af sådanne programmer og om nødvendigt tilpasse de berørte myndigheders ressourcer og organisatoriske strukturer med henblik på at sikre, at denne målsætning kan opfyldes fuldt ud«.

Det første skridt i en rationel forebyggelsespolitik er at formulere en officiel narkotikastrategi med særlige mål, som omfatter forebyggelse på skoleplan. De næste skridt er at fastsætte (helst kvantificerbare) mål for en forebyggelsespolitik og kanalisere øremærkede forebyggelsesmidler via tæt koordinerede ansvarlige institutioner. Kun nogle få medlemsstater har i øjeblikket etableret sådanne mekanismer fuldt ud. Tilrettelæggelsen af forebyggelsesindsatsen er en indikator for den rolle, staten spiller i overvågningen, kvalitetskontrollen og evalueringen af forebyggelsen på skoleplan, men dette varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat.

Til gengæld er informations- og indberetningssystemer af meget stor betydning for sikringen af feedback til det politiske niveau om kvaliteten af gennemførelsen af forebyggelsespolitikkerne i

praksis (dvs. deres indhold og dækning). Men kun nogle få lande har allerede overvågningsystemer, der gør det muligt for politiske beslutningstagere at få kvantitativ og indholdsmæssig information om deres skoleforebyggelsespolitikkers rækkevidde. EONN har derfor sammen med medlemsstaterne udviklet en fælles protokol til en bedre overvågning af forebyggelsesindsatsen. Oplysninger om de direkte udgifter til forebyggelse foreligger kun fra nogle af landene (se onlinetabeller til EONN's årsberetning) [1].

Derfor kan meget få medlemsstater bekræfte, at deres forebyggelsesforanstaltninger bliver omhyggeligt udvalgt, gennemført og kvalitetskontrolleret.

De fleste forebyggelsesprogrammer i skolerne i medlemsstaterne bliver ikke evalueret. Dette

gør det vanskeligt at drage direkte lære af et tilstrækkeligt stort antal europæiske erfaringer. EONN har udgivet en videnskabelig monografi og retningslinjer for evaluering af narkotikaforebyggelse [2] for at yde støtte til forebyggelsesområdet.

Denne briefing fokuserer på forebyggelse på skoler, men en omfattende narkotikaforebyggelse kan ikke udelukkende hvile på en sådan primær forebyggelse. Det store antal elever, der pjækker og går ud af skolen, såvel som konsekvenserne af social udstødelse begrænser den samlede effekt af en indsats på uddannelsesinstitutioner.

Så et væsentligt politisk mål er rent faktisk at fastholde de unge i skolen — kombineret med en særlig indsats og forebyggende arbejde blandt højrisikogrupper.

Definition: Størstedelen af den primære narkotikaforebyggelse tager sigte på at undgå eller udsætte forbrug af stoffer eller stofafhængighed — med skolen som det traditionelle miljø. Der bør skelnes mellem formelle klasseprogrammer og integration af mere generelle forebyggelsesaktiviteter i skolens dagligliv. Forebyggelse på skoler bør ikke fokusere på stoffer alene, men også omfatte personlige og sociale færdigheder, ofte med inddragelse af familien.

Et blik på de væsentligste politiske spørgsmål

1. Ikke alle medlemsstater nævner eksplicit skolebaserede forebyggelsesprogrammer i deres nationale strategipapirer eller specificerer dem i deres handlingsplaner.
2. De succesfaktorer, som forskningen har peget på, omfatter f.eks. interaktiv undervisning, diskussion i grupper af ligestillede, erhvervelse af sociale færdigheder mv. — og ikke kun docerende undervisning.
3. Utilstrækkelige måder at tackle problemet på kan forværre situationen.
4. Kvaliteten af indholdet af den skolebaserede narkotikaforebyggelse i EU kan nu vurderes bedre via EONN's systemer.
5. Mange medlemsstater har ikke medtaget nogen kvantitativ information om foranstaltningernes dækning i deres nationale strategier.
6. Politiske beslutningstagere kan benytte sig af en gunstig offentlig mening til at forbedre kvaliteten af de forebyggende foranstaltninger og deres evaluering ved at insistere på standarder, kvalitetskriterier og evalueringskrav, som er normen for anden social indsats.

»Nationale narkotikaforebyggelsesprogrammer i skoler er meget vigtige og må koncentrere sig om at udvikle personlige og sociale færdigheder til at håndtere konflikter og pres fra kammerater og om at skabe en kritisk indstilling. Til støtte for denne strategi er det vigtigt at uddanne unge og deres forældre i arten af og faren ved stofbrug.«

MIKE TRACE, FORMAND
EONN'S BESTYRELSE

Narkotikaforebyggelse i skoler — Oversigt

1. Vejen fra strategi til virkelighed

Otte EU-medlemsstater (Belgien, Spanien, Frankrig, Irland, Portugal, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige) har allerede offentliggjort officielle narkotikastrategier, der eksplicit behandler forebyggelse på skoleplan, mens man i Tyskland og Grækenland er nået langt med udarbejdelsen af sådanne dokumenter. I nogle af dem er strategien opdelt i særlige aktioner, og konkrete mål er blevet kvantificeret med henblik på vurdering af disse handlingsplaner (Spanien, Irland og Det Forenede Kongerige).

Men hvad forebyggelse angår, er der meget stor forskel på logistikken landene imellem, når det gælder om at gennemføre narkotikastrategier i praksis. De fleste medlemsstater har en ustruktureret tilrettelæggelse af deres forebyggelsesindsats, dvs. at den foregår via lokale eller regionale institutioner, som har mulighed for at agere temmeligt uafhængigt (se kort over forebyggelsesindsats).

Ikke desto mindre er den praktiske gennemførelse af forebyggelsesstrategierne fra det politiske plan ikke forbundet med den politiske organisation (f.eks. har et decentraliseret land som Spanien et koordineret og kontrolleret indsatsystem via flere nationale skoleprogrammer). I de fleste af de resterende lande har staten ikke nogen lignende vigtig rolle i forbindelse med kvalitetskontrol, overvågning og gennemførelse af den forebyggende indsats, der finder sted på skolerne.

»En bred erfaring med narkotikaforebyggelse angiver klart, at forebyggelsesprogrammer i klasselokalerne er effektive, når det gælder om at reducere eller udsætte indledningen af stofbrug [3]. Men graden af succes afhænger i særdeleshed af de valgte foranstaltninger og af, hvorvidt de har et klart formål og er tilstrækkeligt strukturerede, evidensbaserede og evaluerede.«

GEORGE ESTIEVENART
EONN'S ADMINISTRERENDE DIREKTØR

2. Nøglen til succes

Følgende er evidensbaserede elementer af succesfulde narkotikaforebyggelsesprogrammer på skoler:

- personlige færdigheder — beslutningstagning, at kunne klare sig, målsætning

- sociale færdigheder — selvhævdelse, evne til at modstå pres fra kammerater
- viden — om stoffer og konsekvenser af at tage dem
- holdninger — navnlig korrigerende af misforståelser om ligestillede stofbrug.

Forskningen har peget på yderligere, meget væsentlige kendetegn ved effektive forebyggelsesprogrammer [4]: interaktiv undervisning såsom diskussion i grupper af ligestillede frem for udelukkende docerende undervisning og sociale færdigheder og stofmodstandsfærdigheder sammen med en intensiv inddragelse af familien for at udvide diskussionen til også at omfatte hjemmet. Intensive programmer, som finder sted i små grupper, opnår bedre resultater. Alle succesfulde programmer beskæftiger sig både med legale og illegale stoffer [6].

Nogle få EU-lande har allerede oprettet uddannelsesprogrammer for fagfolk inden for forebyggelsesarbejde og faglige profiler for forebyggelsesarbejde (se onlinetabeller til EONN's årsberetning) [1]. Der er almindelig enighed om, at forebyggelsesarbejdet ikke bør udføres af folk, der arbejder med narkotikabehandling.

3. Det er nemt at få fat i den gale ende

Forebyggelsesaktiviteter kan virke imod hensigten, hvis de ikke gøres godt nok [7]. Kortsigtede eller uregelmæssige foranstaltninger — såsom enkeltstående foredrag holdt af specialister eller politiet eller »Sig nej til stoffer«-dage — har vist sig ineffektive og kan endda stimulere unges interesse for stoffer.

Uafbalanceret information, der f.eks. overdriver risiciene og de relative farer ved illegale stoffer, virker heller ikke. Når unge gennem egen erfaring eller kontakter mærker, at de er blevet vildledt, vil de efterfølgende afvise enhver information om stoffer fra »officielle« kanaler.

Der hersker stor enighed blandt eksperter om, at »truende« budskaber kun er nyttige i meget særlige situationer. Enhver forebyggende indsats, der ikke tager højde for samfundets og kammeraters påvirkning, som mangler interaktion eller struktur, og som i for høj grad bygger på fordømmende påstande, vil med stor sandsynlighed mislykkes [3].

4. Ingen fælles EU-tilgang til indholdet

Der er mange eksempler på, at ovennævnte utilstrækkelige strategier stadig bruges uden nogen kontrol af eksperter. Via EDDRA-databasen (1) er EONN i stand til at få et overblik over indholdet af narkotikaforebyggelsen i skoler. En nylig foretaget analyse viser, at livskundskabs- og ung-til-ung-tilgange, som i vore dage anses for at være de mest effektive, er de mest anvendte modeller blandt disse programmer, men de er koncentreret i kun halvdelen af EU's medlemsstater.

Viden om forebyggelsesteori og grundlæggende praksis varierer stærkt fra land til land, til trods for at en sådan viden er tilgængelig overalt [5]. I lande, som har gjort store bestræbelser på at uddanne fagfolk i forebyggelses- og evalueringsteori og på at forsyne dem med relevante materialer, har evidensgrundlaget og

Former for tilrettelæggelse af forebyggelse i skoler

Skolepolitikker

F.eks. formulering af regler og standarder for stofbrug på skoler. Kan specificere forebyggelsesaktiviteter

Integreret forebyggelse

Et sæt af initiativer, der sigter mod at inddrage forebyggelsesrelevante emner i alle aktiviteter i skolens dagligliv, f.eks. skolepolitikker plus fleksibel inddragelse af narkotikarelaterede emner i klassernes forskellige fag

Læseplansinitiativer (forebyggelsesprogrammer)

Formelle programmer i klasselokalerne med definerede tidsplaner, emner og materialer, dvs. en fast inddragelse af forebyggelse i pensum

Muligheder for kvalitetssikring og evaluering af indhold og indsats

(1) Denne database indeholder detaljeret og standardiseret information om efterspørgselsbegrænsende programmer fra EU's medlemsstater og er tilgængelig på Internettet (<http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra>).

indsatsens udformning ifølge EONN-data en tendens til at være mere omfattende. Dokumentation for succes kan kun opnås ved regelmæssig og systematisk evaluering, hvilket ikke er almindeligt i EU i øjeblikket. Men eftersom resultater har vist sig at kunne overføres på tværs af nationale og kulturelle grænser, kan international forskning bruges til at lede programudviklingen. Der er klart et uopsætteligt behov for forskning på EU-plan inden for dette område.

De fleste foranstaltninger i medlemsstaterne koncentrerer sig om skolernes sekundærtrin, som er det tidspunkt, hvor de unge sædvanligvis påbegynder deres brug af stoffer. De indeholder stofrelaterede elementer, men er ikke gennemgående stofrelaterede. Primær forebyggelse, der ikke er konkret relateret til stoffer, bør begynde meget tidligere. I Europa findes der allerede i grundskolens første klassetrin eller i børnehaver programmer, der har til formål at øve indflydelse på den form for adfærd, som ofte fører til narkotikaproblemer — f.eks. i Tyskland, Spanien og Østrig.

5. De fleste medlemsstater har ingen informations- og overvågningssystemer for narkotikaforebyggelsen i skoler

I praksis ligger ingen lande, bortset fra Grækenland, Spanien og Irland, inde med oplysninger om de strukturerede, programbaserede forebyggelsespolitikkers dækning. Disse lande gennemfører strukturerede og evaluerede programmer i stor stil, som i det mindste muliggør en sikring af tilstrækkelig programindsats, kvalitet og evaluering.

De foretager ligeledes en systematisk informationsindsamling om forebyggelsens omfang og indhold. Spanien har i mange år haft et sofistikeret landsdækkende informationsindsamlingsystem om forebyggelsesindsats og indsamler regelmæssig information om nøglevariabler, såsom antallet af uddannede lærere, antallet af skoler, der gennemfører forebyggelsesprogrammer, og antallet af elever, der nås gennem skoleprogrammerne. Frankrig og Det Forenede Kongerige vedligeholder databaser med forebyggelsesprojekter, men dækker ikke disse punkter.

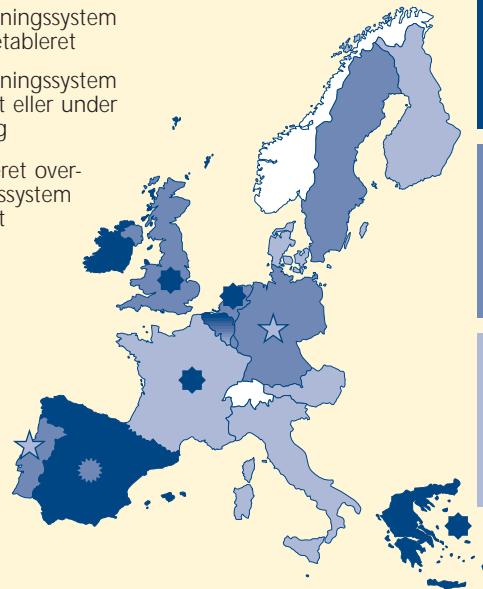
Også overvågningssystemerne er uafhængige af den politiske organisation (føderativ kontra central).

Så for mange lande i EU må vi formode, at struktureret skoleforebyggelse gennemføres i langt mindre grad, end det fremgår af de nationale strategier.

Tilrettelæggelse af forebyggelsen på nationalt plan/ overvågningssystemer for forebyggelsesindsatsen

Overvågningssystemer

- ★ Overvågningssystem til dels etableret
- Overvågningssystem etableret eller under udvikling
- ⊙ Sofistikeret overvågningssystem etableret



Programbaseret: fokus på kontrolleret gennemførelse af skoleprogrammer

Blandet tilgang: finansiering af lokale centre med yderligere gennemførelse af nogle programmer

Centerbaseret: gennem finansiering af lokale centre eller institutioner, der skal levere ad hoc-forebyggelse

EMCDDA er i færd med at harmonisere et sæt af fælles nøgleparametre, som støtter medlemsstater i at etablere informationssystemer, der gør det muligt for dem at skabe sig et pålideligt billede af skoleprogrammernes omfang og intensitet.

6. Politiske beslutningstagere kunne gøre reelle fremskridt

Selv om narkotikaforebyggelse til forskel fra andre emner i forbindelse med narkotika har en relativt positiv profil hos offentligheden, tiltrækker den mindre politisk engagement i god praksis end de mere kontroversielle narkotikaspørgsmål. Forebyggelsens kvalitet kan forbedres ved at skabe standarder for programmer, fagfolk og tjenester og ved en nøje koordinering og kontrol som for enhver anden indsats med indvirkning på folkesundheden.

Hvis forebyggelsesprogrammer udføres af veluddannede og kvalificerede fagfolk, er der færre problemer med indberetning til informationssystemer og med grundlæggende evaluering, hvilket erfaringer og data fra Grækenland, Spanien og Irland har vist. I de fleste af de resterende lande varetager lokale forebyggelsescentre, kommuner eller endda behandlingscentre af sig selv forebyggelsesarbejdet på skoler — ofte med ringe koordinering og få standarder.

Tilrettelæggelsen af forebyggelsesindsatsen (se kort) spiller her en rolle: Regelmæssige

og vedvarende programmer med en stor dækning af skolerne i et land kan bedre evalueres og mere effektivt kvalitetskontrolleres end sporadiske og enkeltstående aktiviteter udført af forebyggelsesenheder.

Når en ustruktureret forebyggelsesindsats forenes med manglende koordinering, har det ofte en negativ indvirkning på standarderne. Østrig er imidlertid et godt eksempel på, hvordan politikker uden storstilet, overvågede forebyggelsesprogrammer alligevel kan være velkoordinerede og kvalitetskontrollerede gennem regelmæssige møder inden for et tæt interinstitutionelt netværk.

»Langtidserfaringen [med cannabis] blandt 15-16-årige skoleelever [i EU] ligger på mellem 8 % i Sverige og Portugal og 35 % i Frankrig og Det Forenede Kongerige [sammenlignet med 41 % i USA] ... Misbilligelsen af illegal stofbrug ligger konsekvent højt blandt drenge og piger i alle EU-medlemsstater på omkring 80 %, men omfatter ikke misbilligelsen af cannabis, som er lavere med i gennemsnit 70 %.«

EONN'S ÅRSBERETNING 2001

Narkotikaforebyggelse i skolerne — Politiske overvejelser

Denne briefing giver et sammendrag om narkotikaforebyggelse i skolerne i EU og angiver yderligere kilder for dem, der måtte ønske at vide mere. Det foreslås, at nedenstående overvejelser danner grundlag for fremtidige politiske overvejelser.

1. De mest lovende resultater med hensyn til intensitet, struktur og kvalitet af den skoleforebyggelse, der rent faktisk gennemføres, kan man finde i lande, som eksplicit har givet skoleforebyggelse særlige mål i deres nationale strategier, og som har en tæt logistisk tilrettelæggelse af forebyggelsesindsats og finansiering.
2. Det er dokumenteret, at succesfulde programmer fokuserer på at styrke unges sociale færdigheder og deres kritiske sans, således at de kan foretage velinformerede og velbegrundede valg med hensyn til stoffer. Interaktiv undervisning har vist sig at være meget effektiv.
3. Kortsigtede, enkeltstående og »moraliserende« tiltag kan give bagslag.
4. Det største potentiale for forbedring af indholdet af narkotikaforebyggelse i skoler i EU ligger i en intensiv uddannelse af fagfolk og lærere i forebyggelsesfærdigheder på linje med de beskrevne succeshistorier i nogle EU-lande, hvor et stærkt fokus på uddannelse af fagfolk i forebyggelsesmodeller og -metoder styrker mange projekters evidensgrundlag.
5. Medlemsstater med informationssystemer om omfanget af narkotikaforebyggelsen på skolerne kan bruge disse oplysninger til at vejlede og intensivere forebyggelsespolitikken.
6. Sammenligning af europæiske erfaringer viser, at prioriterede områder for forebyggelsespolitik er en tæt koordinering af institutioner og etablering af akkrediteringssystemer for forebyggelsesprojekter, som er klart evidensbaserede og kræver minimal evaluering og indberetning.

Vigtigste kilder

[1] **Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)** (2000 og 2001): *Årsberetning om Narkotikasituationen i Den Europæiske Union*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg.

[2] **Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)** (2000): *Evaluation: a key tool for improving drug prevention*, EONN's Scientific Monograph-serie, nr. 5, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg.

[3] **Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)** (1998): *Guidelines for the evaluation of drug prevention: a manual for programme-planners and evaluators*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg.

[4] **Hansen, W. B.** (1992): »School-based substance abuse prevention: a review of the state of the art in curriculum, 1980–90«, *Health Education Research*, 7(3), s. 403–430.

[5] **Becoña Iglesias, E.** (1999): *Bases Teóricas que sustentan los programas de prevención de drogas*, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Ministerio del Interior, Madrid (på spansk).

[6] **NIDA** (1997): *Preventing drug use among children and adolescents: a research-based guide*, National Institute on Drug Abuse, Bethesda, MD (<http://165.112.78.61/DrugPages/Prevention.html>).

[7] **Morgan, M.** (2001): *Drug use prevention: an overview of research*, Stationery Office, Dublin.

Webinformation

1. EONN om narkotikaforebyggelse på skoler: http://www.emcdda.org/responses/themes/prevention_schools_communities.shtml og EDDRA: <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra/>
2. Information om narkotikaforebyggelse: <http://www.school-and-drugs.org/>
3. Det Forenede Kongeriges Indenrigsministeriums evaluering af effektivitet: <http://www.homeoffice.gov.uk/dpas/cdpur20.pdf>
4. Internationalt register for forebyggende forsøg: <http://www.biostat.coph.usf.edu/research/psmg/lrpt/>
5. IDEA-Prevención: <http://www.idea-prevencion.com/>

Fokus på narkotika er en række strategidokumenter, som udgives af Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN) i Lissabon. Strategidokumenterne udgives seks gange om året på Den Europæiske Unions 11 officielle sprog plus norsk. Originalsprog: engelsk. De kan også downloades fra EONN's websted (<http://www.emcdda.org>). Alt må gengives under forudsætning af kildeangivelse. Ønsker De et gratis abonnement, kan vi kontaktes via e-post: info@emcdda.org. De kan også tilmelde Dem på EONN's hjemmeside for at få opdateringer om nye produkter.



OFFICIEL UDGIVER: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
© Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, 2002

ADMINISTRERENDE DIREKTØR: Georges Estievenart

REDAKTØRER: Joëlle Vanderauwera, John Wright

FORFATTER: Gregor Burkhart

BIDRAGSYDERE: Danilo Ballotta, Margareta Nilson

GRAFISK DESIGN: Dutton Merrifield, Det Forenede Kongerige

Printed in Italy