

# Fokus på narkotika

## Narkotikaforebyggende arbeid i skolen i EU

### Informasjons- og rapporteringssystemene er av avgjørende betydning

*Rådet for Den europeiske union har anmodet medlemslandene (5099/11/02 Cordrouge 4 Rev. 1) om "å innlemme helsefremmende/narkotikaforebyggende programmer i alle skoler (...)" og "å fremme utviklingen av slike programmer og om nødvendig tilpasse offentlige ressurser og berørte organisatoriske strukturer for å sikre at dette målet nås til fulle".*

Første skritt for å få på plass en effektiv narkotikaforebyggende politikk er å utforme en offisiell narkotikastrategi med konkrete målsettinger som innbefatter forebyggende arbeid i skolen. Neste skritt blir å fastsette (helst kvantifiserbare) mål for forebyggingspolitikken og kanalisere midler øremerket for forebyggende arbeid gjennom ansvarlige institusjoner som samarbeider tett. Bare noen få medlemsland har fått disse ordningene helt og fullt på plass. Hvordan forebyggingstiltak formidles, er en indikator på statens rolle i kartleggingen, kvalitetskontrollen og evalueringen av dette arbeidet i skolen. Organiseringen er svært varierende fra et medlemsland til et annet.

Informasjons- og rapporteringssystemer er helt avgjørende for å sikre at politikerne får tilbakemelding om kvaliteten på gjennomføringen av forebyggingspolitikken, dvs. informasjon om tiltakene

innhold og dekningsgrad. Men bare noen få land har kartleggingssystemer som gir beslutningstakerne informasjon om innholdet i og utbredelsen av de forebyggende tiltakene i skolen. Derfor har EONN i samarbeid med medlemslandene utarbeidet felles retningslinjer for å kunne kartlegge de forebyggende aktivitetene på en bedre måte. Informasjon om direkte kostnader ved det forebyggende arbeidet finnes bare for enkelte av landene (se tabeller i EONNs årsrapport på internett) [1].

Bare noen få medlemsland er i stand til å stadfeste at de forebyggende tiltakene er gjenstand for en grundig og omfattende utvelgelse, gjennomføring og kvalitetssikring.

De fleste forebyggende programmer på skoler i medlemslandene blir ikke evaluert.

Derfor er det vanskelig på europeisk nivå å få et tilstrekkelig stort materiale å trekke direkte lærdom fra. EONN har utgitt en vitenskapelig monografi og retningslinjer for evaluering av narkotikaforebyggende tiltak [2] for å styrke det forebyggende arbeidet.

Denne policy-orienteringen fokuserer på forebygging i skolen, men en helhetlig narkotikaforebyggende politikk kan ikke baseres kun på primærforebygging. At mange elever skulker eller dropper ut av skolen, er sammen med konsekvensene av sosial eksklusjon, med på å begrense virkningen av forebyggende tiltak innenfor utdanningsinstitusjoner.

Derfor blir et av de viktigste målene å holde ungdommene innenfor skolevesenet – kombinert med konkrete tiltak og oppsøkende virksomhet overfor høyrisikogrupper.

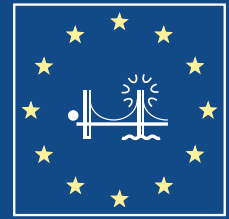
**Definisjon:** Mesteparten av det primære narkotikaforebyggende arbeidet har som mål å unngå eller utsette bruken av narkotika eller narkotikaavhengighet, og skolen har tradisjonelt vært den arenaen der dette arbeidet har funnet sted. Det er viktig å skille mellom formelle programmer som gjennomføres i klasserommet og integrering av mer generelle forebyggende aktiviteter i skolehverdagen. Forebyggingen i skolen bør ikke fokusere på narkotika alene, men også omfatte personlige og sosiale ferdigheter, gjerne ved at familien trekkes inn.

### Politiske nøkkeltema

1. Ikke alle medlemsland nevner forebyggende skoleprogrammer uttrykkelig i sine nasjonale strategidokumenter eller i sine handlingsplaner.
2. Nøkkelen til suksess omfatter interaktiv undervisning, gruppediskusjoner blant jevnaldrende, tilegnelse av sosiale ferdigheter osv. og ikke bare belærende undervisning.
3. Uegnede tilnæringsmåter kan forverre situasjonen.
4. Kvaliteten på innholdet i det narkotikaforebyggende arbeidet på skoler i EU kan nå vurderes mer effektivt.
5. Mange av medlemslandene har ingen kvantitativ informasjon om dekningsgraden av tiltakene som er skissert i de nasjonale strategiene.
6. Beslutningstakere kan støtte seg på positive holdninger i opinionen for å heve kvaliteten på forebyggende tiltak og evalueringen av disse, ved å insistere på at det skal legges standarder, kvalitetskrav og evalueringskrav til grunn, slik det gjøres for andre sosiale tiltak.

**“Det er viktig å ha nasjonale programmer for narkotikaforebyggende arbeid i skolen. Programmene må fokusere på å utvikle personlige og sosiale ferdigheter for å kunne takle konflikter og gruppepress og fremme kritiske holdninger. For å støtte denne strategien er det viktig å gi ungdommene og deres foreldre opplæring om rusmidler og farene ved rusmiddelbruk.”**

MIKE TRACE, LEDER FOR EONNS STYRE



E . O . N . N .  
Europeisk Overvåkingscenter for  
Narkotika og Narkotikamisbruk

# Narkotikaforebyggende arbeid i skolen – en oversikt

## 1. Fra strategi til virkelighet

Åtte medlemsland i EU (Belgia, Spania, Frankrike, Irland, Portugal, Finland, Sverige og Storbritannia) har allerede publisert offisielle narkotikastrategier som framhever forebyggende arbeid i skolen. Tyskland og Hellas har nesten ferdigstilt sine. I noen av dokumentene er strategiene oppdelt i tiltak, og konkrete målsettinger er kvantifisert med tanke på at handlingsplanene skal kunne vurderes (Spania, Irland og Storbritannia).

Men det er stor variasjon landene imellom når narkotikastrategiene skal omsettes i praksis. I de fleste medlemslandene er organiseringen av det forebyggende arbeidet ustrukturert, og arbeidet utføres av lokale eller regionale institusjoner som fungerer mer eller mindre selvstendig (se kart over forebyggende arbeid).

Hvordan de narkotikaforebyggende strategiene omsettes fra teori til praksis er imidlertid ikke på noen måte forbundet med styresettet. (F.eks. har et desentralisert land som Spania et samordnet og kontrollert system for sin forebyggende virksomhet gjennom en rekke nasjonale skoleprogrammer.) I de fleste andre land har staten ikke noen tilsvarende vesentlig rolle i kvalitetssikringen, kartleggingen og iverksettelsen av det narkotikaforebyggende arbeidet i skolene.

*“Den brede erfaringen fra narkotikaforebyggende arbeid tilsier helt klart at forebyggende programmer i klasserommene virkelig er effektive når det gjelder å redusere antallet som begynner å bruke narkotika, eventuelt utsette tidspunktet for når narkotika prøves for første gang [3]. Men hvor vellykket arbeidet blir, avhenger i høy grad av hvilke tiltak som implementeres og om de har et klart mål og er tilstrekkelig strukturert, evidensbasert og evaluert.”*

GEORGES ESTIEVENART,  
ADMINISTRERENDE DIREKTØR FOR EONN

## 2. Nøkkelen til suksess

Narkotikaforebyggende programmer i skolen som har vist seg å være vellykkede, har inneholdt følgende elementer:

- personlige ferdigheter – kunne ta avgjørelser, overkomme vanskeligheter, ha mål,
- sosiale ferdigheter – selvsikkerhet, kunne motstå gruppepress,
- kunnskap – om narkotika og konsekvenser av bruk, og

- holdninger – spesielt å korrigere misoppfatninger om narkotikabruk blant jevnaldrede.

Forskning har vist at også andre momenter har betydning for om de forebyggende programmene skal være effektive [4]: interaktiv læring som f.eks. diskusjoner blant jevnaldrede i stedet for utelukkende pedagogisk undervisning, sosial kompetanse og mot til å kunne si nei til narkotika samt aktiv involvering av familien for å få i gang diskusjoner også i hjemmene. Programmer med høy intensitet i små grupper gir bedre resultater. Alle programmer som lykkes, omhandler både lovlige og ulovlige rusmidler [6].

Noen få land i EU har allerede etablert opplæringsprogrammer for fagfolk innen forebyggende virksomhet og faglige retningslinjer for det forebyggende arbeidet (se tabeller i EONNs årsrapport på Internett) [1]. Det er bred enighet om at forebyggende arbeid ikke bør drives av dem som går i behandling.

## 3. Det er lett å mislykkes

Det forebyggende arbeidet kan virke mot sin hensikt dersom det ikke gjøres rett [7]. Kortsiktige eller sporadiske tiltak – som f.eks. enkeltforelesninger holdt av spesialister eller politiet eller ‘Nei til narkotika’-dager – har vist seg å være ineffektive og kan til og med stimulere ungdommens nysgjerrighet på narkotika.

Ubalansert informasjon – der f.eks. risikoen og farene knyttet til bruk av ulovlige stoffer overdrives – virker heller ikke. Når ungdommer gjennom egne eller bekjentes erfaringer skjønner at de er blitt

villedet, vil de siden forkaste enhver form for informasjon om narkotika fra ‘offisielle’ kanaler.

Det er bred enighet blant ekspertene om at skremselspropaganda bare er effektivt under svært spesielle omstendigheter. Forebyggende tiltak som ikke tar sosial påvirkning eller gruppepress i betraktning, ikke omfatter samspill ungdommene imellom, mangler struktur og stort sett er basert på fordomsfulle oppfatninger om narkotika, vil sannsynligvis mislykkes [3].

## 4. Ingen felles tilnærming i EU til innholdet

Det er mange eksempler på at uegnede strategier, som de som er nevnt her, fortsatt brukes, ofte uten kontroll av eksperter. Ved hjelp av ‘Exchange on drug demand reduction action’ (EDDRA) databasen <sup>(1)</sup> kan EONN evaluere innholdet i det forebyggende arbeidet i skolen. En nyere analyse viser at utvikling av sosiale ferdigheter og tilnærminger rettet mot grupper av jevnaldrende, som nå betraktes som de mest effektive, er de modellene som oftest legges til grunn i disse programmene. Det er imidlertid bare halvparten av medlemslandene i EU som bruker disse tilnæringsmåtene.

Kunnskap om teori og grunnleggende praksis for forebyggende virksomhet varierer mye landene imellom, til tross for at slike opplysninger er lett tilgjengelige [5]. I land som har satset på å lære fagfolk forebyggings- og evalueringsteori og gi dem relevant materiell, synes kunnskapsgrunnlaget å være bredere og de forebyggende tiltakene mer hensiktsmessig utformet, ifølge data fra EONN.

### Former for organisering av det forebyggende arbeidet i skolen

#### Skolepolitiske retningslinjer

Utforming av f.eks. regler og normer ang. narkotikabruk på skolene. Kan fastsette forebyggende aktiviteter

#### Integrert forebygging

Et sett tiltak som tar sikte på å inkludere temaer relatert til forebygging i alle skoleaktiviteter, f.eks. skolepolitiske retningslinjer pluss en fleksibel integrering av narkotikarelaterte emner i ulike undervisningsfag

#### Læreplanbasert forebygging

Formelle, klasserombaserte programmer med faste timer, temaer og materiell, dvs. en forankring av forebyggende arbeid i undervisningsplanen

Muligheter for å kvalitetssikre og evaluere tiltakenes innhold og gjennomføring

<sup>(1)</sup> Denne databasen inneholder detaljerte og standardiserte opplysninger om programmer for etterspørselsreduksjon fra medlemsstatene i EU og er lagt ut på Internett på <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra>.

Om et tiltak har vært vellykket eller ikke, kan bare dokumenteres gjennom regelmessig og systematisk evaluering, noe som for tiden ikke er regelen i de fleste landene i EU. Men siden resultatene har vist seg å kunne overføres på tvers av nasjonale og kulturelle grenser, kan internasjonal forskning legges til grunn ved videreutvikling av programmene. Det er imidlertid et stort behov for ytterligere forskning på dette feltet på EU-nivå.

De fleste tiltakene i medlemslandene er konsentrert om ungdomsskolene – hvor ungdommer vanligvis prøver narkotika for første gang. De inneholder narkotikaspesifikke elementer, men er ikke kun rettet mot narkotika. Primærforebygging som ikke spesielt er relatert til narkotika, må starte mye tidligere. Det er allerede iverksatt en del programmer på barneskoler og i barnehager i Europa som skal påvirke den type atferd som ofte fører til narkotikaproblemer – for eksempel i Østerrike, Spania og Tyskland.

## 5. Mangel på informasjons- og kartleggingssystemer for det forebyggende arbeidet i skolen i de fleste medlemslandene

I praksis har ingen land bortsett fra Spania, Hellas og Irland opplysninger om dekningsgraden av sin strukturerte, programbaserte forebyggende politikk. Disse tre landene har imidlertid iverksatt strukturerte og evaluerte programmer i stor skala, noe som i hvert fall tyder på at programmene implementeres, kvalitetssikres og evalueres på en tilfredsstillende måte.

De samler også systematisk inn informasjon om omfanget av og innholdet i de forebyggende tiltakene. Spania har i lang tid hatt et avansert landsomfattende system for innsamling av informasjon om forebyggende tiltak og innhenter regelmessig informasjon om nøkkelvariabler, som; antall lærere som har fått opplæring, antall skoler som gjennomfører forebyggende programmer og antall elever skoleprogrammene når ut til. Storbritannia og Frankrike vedlikeholder databaser, men de inneholder ikke informasjon om forebyggende prosjekter. Kartleggingssystemene har ingen sammenheng med hvordan landet er politisk organisert (føderalt vs. sentralt).

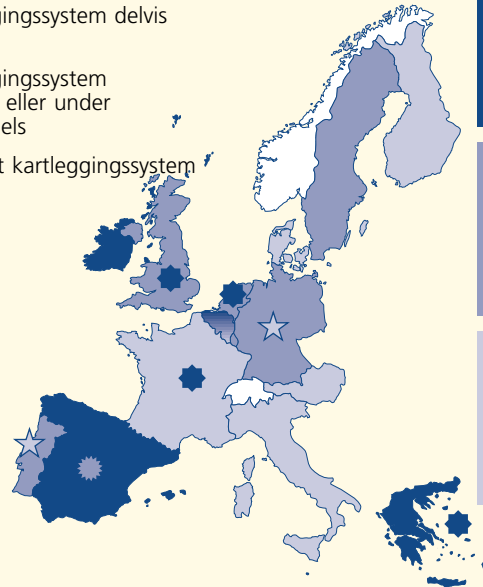
For mange land i EU må vi derfor gå ut fra at de strukturerte forebyggende tiltakene i skolen faktisk er gjennomført i langt mindre grad enn det som kommer til uttrykk i deres nasjonale strategier.

EONN er i ferd med å utforme et sett felles nøkkelparametre som en hjelp til

## Organisering av forebyggende arbeid på nasjonalt plan/ systemer for kartlegging av forebyggende arbeid

### Kartleggingssystemer

- ★ Kartleggingssystem delvis på plass
- Kartleggingssystem på plass eller under utarbeidelse
- ☀ Avansert kartleggingssystem på plass



Programbasert:  
Fokus på kontrollert gjennomføring av skoleprogrammer

Blandet tilnæringsmåte:  
Finansiering av lokale tjenester samt gjennomføring av enkelte programmer

Tjenestesenterbasert:  
Ved finansiering av lokale tjenester eller institusjoner som utfører forebyggende arbeid på ad hoc-basis

medlemslandene når de skal etablere informasjonssystemer, slik at de kan skape seg et pålitelig bilde av omfanget og effekten av skoleprogrammene.

## 6. Beslutningstakerne kan gjøre store framskritt

Selv om narkotikaforebyggende arbeid, i motsetning til andre narkotikarelaterte tema, har en relativt positiv klang i samfunnet, er politikerne langt mindre villige til å forplikte seg til en god framgangsmåte på dette feltet enn i mer kontroversielle narkotikas spørsmål. Som for alle andre helsetiltak kan kvaliteten på det forebyggende arbeidet forbedres ved å fastsette standarder for programmer, fagpersonell og tjenester samt ved stram koordinering og kontroll.

Dersom de forebyggende programmene iverksettes av kompetente og kvalifiserte fagfolk, vil det oppstå færre problemer med rapporteringen til informasjonssystemene og med å utføre evalueringer, noe erfaringer og data fra Spania, Irland og Hellas viser. I de fleste andre landene utføres det forebyggende arbeidet i skolene av lokale sentre for forebygging av narkotikamisbruk, kommunene eller til og med behandlingssentre, som gjør dette arbeidet på egen hånd. Arbeidet blir da ofte svært dårlig samordnet og underlagt utilstrekkelige standarder.

Det er av stor betydning hvordan de forebyggende tiltakene er organisert

(se kart): regelmessige, fortløpende programmer med god dekning av skolene i det aktuelle landet er lettere å evaluere og kan kvalitetssikres på en mer effektiv måte, enn forebyggende tiltak som iverksettes sporadisk eller på ad hoc-basis.

Når ustrukturerte forebyggende tiltak kombineres med svak koordinering, kan det ofte få negative følger for standardene. Østerrike er imidlertid et godt eksempel på hvordan politiske tiltak kan iverksettes uten noe overbyggende program, og likevel være koordinert og kvalitetssikret på en god måte ved hjelp av regelmessige møter i kvalitetssikringsrader innenfor et tett tverrinstitusjonelt nettverk.

**“Livstidserfaring [med cannabis] blant 15-16-årige skoleelever [i EU] varierer fra 8 % i Sverige og Portugal til 35 % i Frankrike og Storbritannia [sammenlignet med 41 % i USA]... Motstanden mot bruk av illegale narkotiske stoffer er gjennomgående høy blant gutter og jenter i alle medlemslandene i EU og ligger på ca. 80 %, med unntak av motstanden mot cannabis, som ligger på gjennomsnittlig 70 %.”**

EONNS ÅRSRAPPORT FOR 2001

## Narkotikaforebyggende arbeid i skolen – politiske betraktninger

Denne policy-orienteringen beskriver i korthet status for det narkotikaforebyggende arbeidet i skolene i EU og viser til ytterligere kilder for dem som ønsker å vite mer. Det foreslås at følgende punkter kunne danne grunnlaget for framtidige politiske overveielser:

1. De mest lovende resultatene mht. intensitet, struktur og kvalitet på det forebyggende arbeidet i skolen finner man i land som uttrykkelig har satt forebyggende arbeid i skolen opp i sine nasjonale strategier og definert konkrete målsetninger. Og som videre har organisert de forebyggende tiltakene og finansieringen på en effektiv måte.
2. Resultatene viser at vellykkede programmer fokuserer på å styrke ungdommenes mellommenneskelige ferdigheter og deres kritiske sans slik at de kan ta veloverveide og fornuftige valg hva angår rusmidler. Interaktiv læring har vist seg å være svært effektivt.
3. Kortsiktige, enkeltstående og 'moraliserende' tiltak virker mot sin hensikt.
4. Det største potensialet for en forbedring av innholdet i narkotikaforebyggingen tiltak i skolene i EU ligger i å gi fagfolk og lærere grundig opplæring i forebyggende arbeid ved å benytte fremgangsmåter som en del land i EU har lyktes med. Metodene fokuserer sterkt på å gi fagfolk opplæring i ulike forebyggingsmodeller og -metodikk, noe som vil styrke evidensbasen for mange prosjekter.
5. Medlemsland som har informasjonssystemer over omfanget av den forebyggende virksomheten i skolene, har muligheter for å kunne videreutvikle det forebyggende arbeidet ved hjelp av slike data.
6. Sammenligninger av erfaringer fra ulike land i EU viser at de områdene politikken bør satse på, er tett samordning av institusjoner samt opprettelse av akkrediteringssystemer for forebyggende prosjekter der disse er evidensbaserte og krever minimalt med evaluering og rapportering.

### Nøkkelkilder

**[1] Europeisk overvåkingscenter for narkotika og narkotikamisbruk (EONN)** (2000 og 2001) *Årsrapport om narkotikasituasjonen i Den europeiske union*, Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner, Luxembourg.

**[2] Europeisk overvåkingscenter for narkotika og narkotikamisbruk (EONN)** (2000), *Evaluation: a key tool for improving drug prevention*, EONNs vitenskapelige monografier, nr. 5, Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner, Luxembourg.

**[3] Europeisk overvåkingscenter for narkotika og narkotikamisbruk (EONN)** (1998), *Guidelines for the evaluation of drug prevention: a manual for programme-planners and evaluators*, Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner, Luxembourg.

**[4] Hansen, W.B.** (1992), 'School-based substance abuse prevention: a review of the state of the art in the 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.

### Informasjon på nettet

1. EONN om forebygging av narkotikamisbruk i skolen: [http://www.emcdda.org/responses/themes/prevention\\_schools\\_communities.shtml](http://www.emcdda.org/responses/themes/prevention_schools_communities.shtml) og EDDRA på <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra/>
2. Informasjon om forebygging av narkotikamisbruk: <http://www.school-and-drugs.org/>
3. Evaluering av effektivitet: <http://www.homeoffice.gov.uk/dpas/cdpur20.pdf>
4. Internasjonalt register over forebyggende prøveprosjekter: <http://www.biostat.coph.usf.edu/research/psmg/lrpt/>
5. IDEA-Prevención: <http://www.idea-prevencion.com/>

**Fokus på narkotika** er en serie policy-orienteringer som utgis av Europeisk overvåkingscenter for narkotika og narkotikamisbruk (EONN), Lisboa. Orienteringene utkommer seks ganger i året på Den europeiske unions 11 offisielle språk samt norsk. Originalspråk: engelsk. De kan også lastes ned fra EONNs nettsted (<http://www.emcdda.org>). Gjengivelse er tillatt med kildeangivelse. Gratis abonnement fås ved henvendelse pr. e-post til [info@emcdda.org](mailto:info@emcdda.org). Du kan også registrere deg på EONNs hjemmeside om du ønsker oppdateringer om nye produkter.



**OFFISIELL UTGIVER:** Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner

© Europeisk Overvåkingscenter for Narkotika og Narkotikamisbruk, 2002

**ADMINISTRERENDE DIREKTØR:** Georges Estievenart

**REDAKTØRER:** Joëlle Vanderauwera, John Wright

**FORFATTER:** Gregor Burkhart

**BIDRAGSYTERE:** Danilo Ballotta, Margareta Nilson

**GRAFISK UTFORMING:** Dutton Merrifield, UK

Printed in Italy