

E . C . N . N .

Europeiska Centrumet för Kontroll
av Narkotika och Narkotikamissbruk

Fokus på narkotika

Narkotikaförebyggande arbete i skolor inom EU

System för information och rapportering är nödvändiga

Europeiska unionens råd uppmanar medlemsstaterna (5099/2/02 CORDROGUE 4 REV 1) att "inför livs hälsotjänande/narkotikaförebyggande program i alla skolor (...)" och att "främja utarbetandet av dessa program genom att eventuellt anpassa de berörda myndigheternas resurser och organisatoriska strukturer för att säkerställa att ovannämnda målsättning uppnås fullt ut".

Första steget i en rationell narkotikaförebyggande politik är att formulera en officiell strategi mot narkotika med angivna mål, varav ett är förebyggande verksamhet i skolorna. Nästa steg är att definiera (helst mätbara) mål för en förebyggande politik och att överföra öronmärkta medel via nära samordnade ansvariga institutioner. Endast ett fåtal medlemsstater har sådana mekanismer helt klara. Organisationen av förebyggande åtgärder är en indikator på statens roll i övervakning, kvalitetskontroll och utvärdering av förebyggande arbete i skolorna, men organisationen varierar kraftigt inom EU.

I gengäld är informations- och rapporteringssystem nödvändiga för återkopplingen till politisk nivå när det gäller att avgöra hur väl förebyggande politik tillämpas i praktiken, dvs. politikens innehåll och täckning. Det är dock bara några få

länder som har fungerande övervakningssystem som ger de politiska beslutsfattarna kvantitativ och innehållsrelaterad information om effekten av riktlinjer för förebyggande arbete i skolorna. ECNN har därför tillsammans med medlemsstaterna utarbetat ett gemensamt protokoll för effektivare övervakning av förebyggande verksamhet. Information om de direkta kostnaderna för förebyggande arbete finns bara i vissa länder (se tabellerna i årsrapporten på Internet) [1].

Få medlemsstater kan hävda att de med säkerhet vet att deras förebyggande åtgärder är noggrant utvalda, genomförda och kvalitetskontrollerade.

De flesta förebyggande program i medlemsstaternas skolor utvärderas inte. En tillräckligt stor informationsmassa från hela Europa finns därför inte att tillgå som direkt kunskapskälla. ECNN har publicerat

en vetenskaplig monografi och riktlinjer för utvärdering av det förebyggande arbetet mot narkotika [2] som stöd inom detta område.

Detta policydokument är inriktat på förebyggande arbete i skolor, men en heltäckande förebyggande verksamhet kan inte grundas enbart på denna typ av primära förebyggande insatser. Det stora antalet skolkande elever och elever som slutat skolan i förtid kommer tillsammans med den sociala utslagningen att begränsa den övergripande effekten av insatser som är koncentrerade helt till utbildningsinstitutionerna.

Ett huvudmål för det politiska arbetet inom det här området är därför att faktiskt se till att unga människor blir kvar i skolan – tillsammans med särskilda insatser och utåtriktat arbete bland högriskgrupper.

Definition: Oftast är syftet med primärt förebyggande arbete mot narkotika att förhindra eller försena narkotikaanvändning eller narkotikaberoende, och normalt är skolan den miljö där detta arbete bedrivs. En åtskillnad måste göras mellan formaliserade program som bedrivs i klassrummet och integrering av mer generella förebyggande insatser i skolans dagliga verksamhet. Förebyggande arbete i skolor bör inte vara inriktat enbart på narkotika utan bör också omfatta personlig och social kompetens, ofta genom att involvera familjen.

"Nationella skolprogram för förebyggande av narkotikaanvändning är nödvändiga och måste bygga på att utveckla den personliga och sociala kompetens som krävs för att stå emot grupstryck och att främja kritiskt tänkande. Ett viktigt bidrag till denna strategi är att utbilda unga människor och deras föräldrar om narkotikamissbruk – vad det innebär och vilka faror det medför."

MIKE TRACE, ECNN:S
STYRELSEORDFÖRANDE

Några viktiga policyfrågor

1. Alla medlemsstater nämner inte uttryckligen förebyggande skolprogram i sina nationella strategidokument eller tar upp sådana program i sina handlingsplaner.
2. De faktorer som ger de bästa möjligheterna att lyckas är exempelvis interaktiv undervisning, diskussion i kamratgrupper och möjlighet att utveckla sin sociala kompetens – inte enbart didaktisk undervisning.
3. Olämpliga tillvägagångssätt kan förvärra situationen.
4. Kvaliteten på det förebyggande arbetet i EU:s skolor kan nu bedömas bättre.
5. Många medlemsstater har ingen kvantitativ information om täckningen för de åtgärder som föreskrivs i deras nationella strategier.
6. Politiska beslutsfattare kan utnyttja den positiva allmänna opinionen för att förbättra kvaliteten på de förebyggande åtgärderna och utvärderingen av verksamheten, genom att begära standarder, kvalitetskriterier och utvärderingskrav, vilket är normalt när det gäller andra typer av insatser på det sociala området.

Narkotikaförebyggande arbete i skolor – översikt

1. Från strategi till verklighet

Åtta av EU:s medlemsstater (Belgien, Spanien, Frankrike, Irland, Portugal, Finland, Sverige och Storbritannien) har redan offentliggjort officiella dokument för narkotikastrategi som uttryckligen behandlar förebyggande arbete i skolorna, medan Tyskland och Grekland har kommit långt med utformningen av sina motsvarande strategidokument. I vissa av dokumenten har strategin delats upp i specifika åtgärder, och konkreta och kvantitativa mål har satts upp för utvärdering av handlingsplanerna (Spanien, Irland och Storbritannien).

När det gäller förebyggande arbete skiljer sig dock tillvägagångssättet för att omsätta strategierna i praktiken avsevärt mellan länderna. De flesta medlemsstater har en ostrukturerad organisation för genomförandet av det förebyggande arbetet, vilket innebär att de har lokala eller regionala institutioner som kan fungera tämligen oberoende (se kartan över genomförande av förebyggande arbete).

Ändå gäller att genomförandet av strategier för förebyggande av narkotikaanvändning – från politisk nivå till praktisk handling – inte är kopplat till den politiska organisationen. Ett decentraliserat land som Spanien har exempelvis ett samordnat och reglerat system för genomförande av förebyggande arbete via flera nationella skolprogram. I de flesta av de övriga länderna finns ingen motsvarande viktig roll för staten när det gäller kvalitetskontroll, övervakning och genomförande av förebyggande arbete i skolorna.

”Djupgående erfarenheter av förebyggande arbete mot narkotika visar tydligt att förebyggande program som inbegriper insatser inom ramen för undervisningen faktiskt är effektiva när det gäller att förhindra eller försena narkotikadebuten [3]. Framgången är dock starkt avhängig av vilka åtgärder som väljs och förutsätter att åtgärderna har ett klart syfte och är tillräckligt väl strukturerade, faktabaserade och utvärderade.”

GEORGES ESTIEVENART,
ECNN:S DIREKTÖR

2. Faktorer för framgång

Ett faktabaserat urval av inslag som ger framgångsrika program för förebyggande arbete i skolorna innehåller följande exempel:

- Personlig kompetens – förmåga att fatta beslut, förmåga att hantera olika situationer, målinriktning.
- Social kompetens – självständighet, förmåga att stå emot gruppträck.

- Kunskap – om narkotika och om konsekvenserna av att använda narkotika.
- Attityder – särskilt att andanröja missuppfattningar om kamratgruppens narkotikabruk.

Forskning har påvisat ytterligare viktiga inslag i ett effektivt genomfört förebyggande arbete [4]: Interaktiv undervisning, exempelvis diskussion i kamratgrupper, i stället för enbart didaktisk undervisning, är ett exempel. Andra exempel är utveckling av social kompetens och förmåga att ta ställning mot narkotikaanvändning, liksom stark betoning av familjens deltagande, så att diskussionen förs vidare till hemmiljön. Högintensiva program i små grupper ger bättre resultat. I alla framgångsrika program tas både tillåtna och förbjudna substanser upp [6].

Några få EU-länder har redan infört både fortbildningsprogram för yrkesverksamma inom förebyggande arbete mot narkotika och arbetsbeskrivningar för förebyggande arbete (se tabellerna i ECNN:s årsrapport på Internet) [1]. Dessa uttrycker klart att förebyggande arbete inte skall genomföras av personer som deltar i behandling av narkotikaberoende, alltså arbete som inte är förebyggande till sin natur.

3. Det blir lätt fel

Förebyggande verksamhet kan få motsatt effekt om den genomförs på fel sätt [7]. Kortvariga åtgärder eller punktinsatser – exempelvis enstaka föreläsningar som hålls av experter eller poliser eller ”Nej tack till narkotika”-dagar – har visat sig sakna effekt och till och med kunna stimulera ungdomars intresse för droger.

Osaklig information – exempelvis att överdriva riskerna och de relativa farorna

med förbjudna narkotikapreparat – fungerar inte heller. Om ungdomars egna erfarenheter eller kontakter får dem att känna att de har blivit förda bakom ljuset, kommer de senare att förkasta all information om narkotika från ”officiella” kanaler.

Det råder bred enighet bland experterna om att ”hotfulla” budskap bara har effekt under mycket speciella betingelser. Förebyggande arbete måste inbegripa socialt inflytande och inflytande från kamratgruppen, bygga på interaktion, ha en klar struktur och inte vara koncentrerat på fördömande påståenden om narkotika – annars misslyckas det med största sannolikhet [3].

4. Ingen gemensam EU-strategi för innehållet

Det finns många exempel på att strategier som bedöms som otillräckliga enligt resonemanget ovan fortfarande används, ofta utan expertkontroll. Exempelvis kan ECNN granska innehållet i det förebyggande arbetet i skolorna genom EDDRA-databasen (1). Nyligen genomförda analyser av databasen visar att de angreppssätt som är mest effektiva främjar förmågan att delta i samhällslivet och utgår från kamratgruppen. Sådana angreppssätt ingår i de oftast tillämpade modellerna bland programmen, men dessa bedrivs bara i ungefär hälften av EU:s medlemsstater.

De teoretiska kunskaperna om förebyggande arbete skiljer sig kraftigt mellan länderna, liksom de grundläggande praktiska kunskaperna, trots att den information som krävs finns allmänt tillgänglig [5]. I länder där stora ansträngningar har gjorts för att utbilda

Organisationsformer för förebyggande arbete i skolan

Politiska riktlinjer för skolan

Formulering av t.ex. regler och normer om narkotikabruk på skolor. Förebyggande verksamhet kan specificeras.

Integrerat förebyggande arbete

En uppsättning åtgärder som innebär att ämnen som är relevanta för det förebyggande arbetet ingår i all daglig skolverksamhet, t.ex. riktlinjer för skolan plus flexibel integrering av drogrelaterade frågor i lektionerna.

Schemalagda åtgärder – (förebyggande program)

Formaliserade klassrumsbaserade program med definierade möten, ämnen och material, vilket innebär att det förebyggande arbetet integreras i läroplanen.

Möjligheter till kvalitetsssäkring och utvärdering av innehåll och genomförande.

(1) Databasen innehåller detaljerad och standardiserad information om programmet för att minska efterfrågan från EU:s medlemsstater och finns tillgänglig via Internet (<http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra>).

ykesverksamma teoretiskt inom förebyggande arbete och utvärdering och ge dem relevant material tenderar detta att påverka faktabasen och utformningen av insatserna gynnsamt, enligt ECNN-data. Hur framgångsrika insatserna är kan endast visas genom regelbunden och systematisk utvärdering, vilket för närvarande inte är allmänt förekommande inom EU. Eftersom det har visat sig att resultat kan överföras över nationella och kulturella gränser kan internationell forskning användas som grund för programutveckling. Det finns dock ett akut behov av forskning på EU-nivå inom detta område.

De flesta åtgärder i medlemsstaterna är inriktade på sekundärskolor, där narkotikadebuten ofta sker. Åtgärderna innehåller drogspecifika inslag men är inte generellt drogspecifika. Primära förebyggande insatser som inte är specifikt kopplade till narkotika måste inledas mycket tidigare. I Europa finns det redan några program i primärskolor och förskolor som syftar till att påverka beteenden som ofta leder till problem med drogmissbruk – exempelvis i Österrike, Spanien och Tyskland.

5. Informations- och övervakningssystem för förebyggande arbete i skolorna saknas i de flesta medlemsstater

I praktiken har inga länder utom Spanien, Grekland och Irland information tillgänglig om täckningen av strukturerade, programbaserade politiska riktlinjer för förebyggande arbete. I dessa länder tillämpas strukturerade och utvärderade program i stor skala, som minst gör det möjligt att säkra att programmen genomförs på ett rimligt sätt samt att kvalitetskontroll och utvärdering genomförs.

Dessutom samlas information om de förebyggande insatsernas omfattning och innehåll inom ramen för programmen. Spanien har sedan länge ett väletablerat och sofistikerat nationellt system för informationsinsamling om förebyggande interventioner, och man samlar regelbundet in uppgifter om nyckelvariabler såsom antalet utbildade lärare, antalet skolor där de förebyggande programmen tillämpas samt antalet elever som nås inom ramen för skolprogrammen. Storbritannien och Frankrike har databaser men dessa innehåller inte motsvarande data. Dessutom gäller att övervakningssystemen är oavhängiga av politisk organisation (federal kontra central styrning).

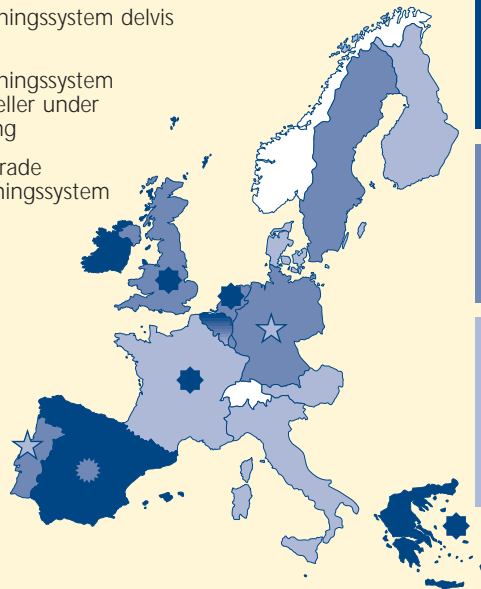
För många EU-länder måste vi alltså anta att det strukturerade förebyggande arbetet i skolorna tillämpas praktiskt i mycket mindre utsträckning än vad som anges i de nationella strategierna.

ECNN håller på att harmonisera en uppsättning gemensamma nyckelparametrar som stödjer medlemsstaterna i deras arbete

Organisation av det förebyggande arbetet på nationell nivå/ övervakningssystem för förebyggande insatser

Övervakningssystem

- ★ Övervakningssystem delvis införda
- Övervakningssystem införda eller under utveckling
- ⊙ Sofistikerade övervakningssystem



Programbaserat: Fokus på kontrollerat genomförande av skolprogram

Blandat angreppssätt: finansiering av lokala tjänster kompletterat med genomförande av vissa program

Baserat på tjänstecentra: finansiering av lokala tjänster eller institutioner som gör punktinsatser inom förebyggande arbete

med att inrätta informationssystem och som gör det möjligt att få fram en tillförlitlig bild av skolprogrammets omfattning och intensitet.

6. Beslutsfattare skulle kunna göra verkliga framsteg

Även om det förebyggande arbetet mot narkotika till skillnad från andra drogrelaterade områden har en relativt positiv klang i allmänhetens öron blir den i mindre utsträckning föremål för politiska satsningar på god praxis än mer kontroversiella drogrelaterade frågor. Kvaliteten på det förebyggande arbetet kan förbättras genom att standarder införs för program, yrkesverksamma och tjänster. Även noggrann samordning och kontroll kan ha denna effekt, på samma sätt som för alla andra typer av interventioner som har konsekvenser för människors hälsa.

Svårigheterna med rapportering till informationssystem och med grundläggande utvärdering blir mindre om de förebyggande programmen genomförs av välutbildade och kompetenta yrkesmänniskor. Detta framgår av erfarenheter och datainsamling i Spanien, Irland och Grekland. I de flesta övriga länder sköter lokala centrum för förebyggande arbete, kommuner och till och med behandlingscentrum det förebyggande arbetet i skolorna på egen hand, ofta med mycket lite samordning och få standarder.

Hur genomförandet av det förebyggande arbetet är organiserat är av stor betydelse

(se kartan): regelbundna och kontinuerliga program med bred täckning av skolorna i ett land kan utvärderas bättre och kontrolleras effektivare med avseende på kvalitet än sporadiska och tillfälliga insatser från organ som bedriver förebyggande arbete.

Då ett ostrukturerat genomförande av det förebyggande arbetet kombineras med bristande samordning har detta ofta en negativ inverkan på standarderna. Österrike är dock ett bra exempel på hur politiska riktlinjer utan stora, övervakade program för förebyggande arbete ändå kan samordnas och kvalitetskontrolleras effektivt med hjälp av regelbundna kvalitetsmöten inom ramen för ett nära interinstitutionellt nätverk.

”Livstidserfarenheten [av cannabis] bland 15- till 16-åriga elever [inom EU] varierar från 8 % i Sverige och Portugal till 35 % i Frankrike och Storbritannien [jämfört med 41 % i USA]. Andelen pojkar och flickor i alla EU:s medlemsstater som ogillar användning av förbjudna droger är konsekvent hög, runt 80 %, förutom när det gäller cannabis, där andelen är lägre, i genomsnitt 70 %.”

ECNN:S ÅRSRAPPORT 2001

Narkotikaförebyggande arbete i skolor – politiska överväganden

Detta policydokument sammanfattar läget för det förebyggande arbetet i EU:s skolor och anger ytterligare källor för den som vill veta mer. Följande överväganden föreslås som grund för framtida politiska överväganden:

1. De mest lovande resultaten när det gäller intensitet, struktur och kvalitet för förebyggande arbete i skolor hittar man i länder som uttryckligen har satsat på prevention i skolorna med specifika mål i sina nationella strategier och som har en stringent organisation för genomförande och finansiering av förebyggande arbete.
2. Data visar att framgångsrika program är inriktade på att stärka unga människors förmåga att interagera med andra och deras förmåga att med hjälp av kritiskt tänkande göra väl underbyggda val när det gäller narkotika. Interaktiv undervisning har visat sig vara mycket effektivt.
3. Kortsiktiga, isolerade och "moraliserande" insatser får motsatt effekt.
4. Det finns stora möjligheter att förbättra innehållet i det förebyggande arbetet i EU:s skolor genom en intensiv fortbildning av yrkesverksamma och lärare när det gäller kunskaper om förebyggande arbete. Detta är i linje med väl dokumenterade framgångsrika program i vissa EU-länder, där en kraftig satsning på utbildning av yrkesverksamma om modeller och metoder för förebyggande arbete har stärkt faktabasen för många projekt.
5. Medlemsstater som har informationssystem om omfattningen av det förebyggande arbetet mot narkotika i landets skolor har bättre möjligheter att styra upp de politiska riktlinjerna och ge dem större tyngd med hjälp av dessa data.
6. En jämförelse av erfarenheterna inom Europa visar att prioriterade områden för politiska satsningar är en nära samordning mellan institutioner samt införande av ett ackrediteringssystem för förebyggande projekt som skall vara tydligt faktabaserade och kräva minimal utvärdering och rapportering.

Huvudkällor

[1] Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) (2000/2001), *Årsrapport över situationen på narkotikaområdet i Europeiska unionen*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg, 2000/2001.

[2] Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) (2000), *Evaluation: a key tool for improving drug prevention*, EMCDDA Scientific Monograph Series nr 5, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg, 2000.

[3] Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) (1998), *Guidelines for the evaluation of drug prevention, a manual for programme-planners and evaluators*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg, 1998.

[4] Hansen, W. B. (1992), "School-based substance abuse prevention: a review of the state of the art in curriculum, 1980–1990", *Health Education Research* 1992; 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 (på spanska), Madrid, 1999.

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

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

Webbinformation

1. ECNN om förebyggande arbete mot narkotika i skolor:
http://www.emcdda.org/responses/themes/prevention_schools_communities.shtml och EDDRA på <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra/>
2. Information om förebyggande arbete mot narkotika:
<http://www.school-and-drugs.org/>
3. Storbritanniens inrikesdepartement: Evaluating effectiveness:
<http://www.homeoffice.gov.uk/dpas/cdpur20.pdf>
4. Internationella registret över försök med förebyggande verksamhet:
<http://www.biostat.coph.usf.edu/research/psmg/lrpt/>
5. IDEA-Prevención:
<http://www.idea-prevencion.com/>

Fokus på narkotika publiceras av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) i Lissabon. Serien tar upp olika narkotikastrategier och kommer ut sex gånger om året på samtliga 11 officiella EU-språk samt norska. Originalspråk: engelska. Den kan också laddas ned från ECNN:s webbplats (<http://www.emcdda.org>). Kopiering är tillåten med angivande av källan. För gratisabonnemang skriv till e-postadressen info@emcdda.org. Registrera dig på ECNN:s hemsida för uppdateringar om nya produkter.



OFFICIELL UTGIVARE: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer
© Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, 2002

VERKSTÄLLANDE DIREKTÖR: Georges Estievenart

REDAKTÖRER: Joëlle Vanderauwera, John Wright

FÖRFATTARE: Gregor Burkhart

MEDVERKANDE: Danilo Ballotta, Margareta Nilson

GRAFIK: Dutton Merrifield, Förenade kungariket

Printed in Italy