



Det kongelige barne- og likestillingsdepartement
Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement
Det kongelige helse- og omsorgsdepartement
Det kongelige justis- og politidepartement
Det kongelige kunnskapsdepartement

Rundskriv Q-16/2007

Forebyggende innsats for barn og unge

Forord

Forebygging er en av de viktigste investeringer et samfunn kan gjøre - først og fremst ut fra menneskelige hensyn, men også ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. I Soria Moria-erklæringen fremhever regjeringen at det forebyggende arbeidet må styrkes.

Regjeringens ambisjon er å løfte det forebyggende barne- og ungdomsarbeid høyt på den politiske dagsorden. Vi vil at vår politikk skal sette spor for ettertiden, og at regjeringen blir husket som en "forebyggingsregjering" innen barne- og ungdomspolitikken, helse- og omsorgspolitikken, kriminalpolitikken, barnehagepolitikken, skolepolitikken og integreringspolitikken. Uten en helhetlig, kunnskapsbasert og samordnet innsats overfor barn og unge kan en slik målsetting ikke nås.

Forebyggende virksomhet og samarbeid er nedfelt i en rekke lover og regelverk, som blant annet barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, alkoholloven, sosialtjenesteloven og politiloven. FNs konvensjon om barnets rettigheter fremhever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår barn som foretas av myndigheter og organisasjoner.

Å bidra til positiv utvikling gjennom tilbud av høy kvalitet til rett tid, er det overordnede målet med den forebyggende innsatsen. Mange barn og unge har behov for tiltak og tjenester fra flere instanser. En sentral forutsetning for å lykkes med forebygging er derfor et godt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid. Vi vet at det gjøres mye bra arbeid i mange kommuner. Det legges stor vekt på å etablere systemer, rutiner og modeller for samarbeid og samordning. Samtidig finnes det utfordringer og barrierer som kan være til hinder for at barn og unge får den hjelpen de har behov for.

Godt forebyggende arbeid setter *brukerne* i sentrum og anerkjenner deres ressurser og behov. Vi vil hindre at barn og unge blir kasterballe i systemet eller gjenstand for faglig eller økonomisk drakamp. Alle etater og tjenester skal være kjent med sitt ansvar. Samtidig må vi få til et godt samarbeid på alle plan. Hvem som har ansvar for å sette i gang og for å gjennomføre tiltak, skal framstå som klart og tydelig for brukerne.

Regjeringen vil gi kommunene gode rammebetingelser. Styrkingen av kommuneøkonomien som regjeringen har lagt til rette for, muliggjør et sterkere fokus på forebygging. Forebyggende barne- og ungdomsarbeid er først og fremst et kommunalt ansvar. Staten vil bistå kommunene, men skal ikke overta ansvaret.

At barn og unge skal få tilbud av høy kvalitet, bør være et ufravikelig krav. Derfor må forebyggende tiltak bygge på kunnskap. Regjeringen legger vekt på å stimulere til metodeutvikling og forskning som kan bidra til at det arbeidet som gjøres faktisk fungerer og kommer barn og unge til gode. Tidlig intervensjon, som innebærer at utfordringer gripes fatt i så tidlig som mulig, er et viktig prinsipp for god forebygging.

Et lokalsamfunn som spiller på lag og et godt faglig fundament er grunnleggende for å lykkes i det forebyggende barne- og ungdomsarbeidet. Regjeringen ønsker med dette rundskrivet å bidra til at det forebyggende arbeid blir styrket.

Lykke til med arbeidet!



Karita Bekkemellem



Bjarne Håkon Hanssen



Sylvia Brustad



Knut Storberget



Åslaug Haga



Øystein Djupedal

1. Innledning

Målgruppe

Den primære målgruppen for rundskrivet er den politiske og administrative ledelsen i kommunene. Det er på dette nivået de viktigste prioriteringene skjer. Rundskrivet henvender seg også til andre i kommunene med ansvar for forebyggende arbeid blant barn og unge, og deres samarbeidspartnere på ulike nivå i offentlig eller frivillig sektor.

Hva er forebygging?

Forebygging innbefatter alt fra det som gjøres for å skape gode og trygge lokalsamfunn til innsats som spesielt retter seg mot å begrense, stanse eller snu en negativ utvikling. Forebygging handler både om å tilrettelegge for en positiv utvikling uten at et konkret problem er identifisert, og om å stanse en negativ utvikling som er identifisert eller har utviklet seg. Forebyggende arbeid rettet mot barn og unge har ofte fokus på utfordringer knyttet til fysisk- og psykisk helse og lærevansker eller negativ atferd knyttet til vold, kriminalitet, mobbing og rus.

Generelt forebyggende arbeid kalles ofte *primærforebygging*. Denne innsatsen retter seg mot *alle* barn og unge og skal hindre at problemer eller negativ utvikling oppstår. Eksempler på primærforebyggende arbeid er Manifest mot mobbing med holdningsarbeid i barnehage, skole og fritidsaktiviteter, økt fysisk aktivitet og måltider i skolen, tilbud til barn og unge gjennom helsestasjons- og skolehelsetjenesten, kampanjen psykisk helse for ungdom på ungdomstrinnet og videregående opplæring eller ivaretagelse av barneperspektivet ved behandling av skjenkesaker.

Med *sekundærforebygging* menes innsats som retter seg mot *grupper* av barn og unge hvor det finnes høy risiko for at vansker kan oppstå eller hvor det er tendenser til slike vansker. Sekundærforebyggende tiltak har til hensikt å begrense varighet og omfang av et problem eller en negativ utvikling. Eksempler på sekundærforebyggende tiltak er innsats rettet mot barn av rusmiddelmisbrukere og psykisk syke, foreldreveiledning for innsatte, tiltak mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse eller tiltak rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer.

Tertiærforebygging er innsats som forsøker å hindre, snu eller begrense konsekvensene av et etablert problem eller en negativ utvikling som har oppstått. Tertiærforebyggende tiltak retter seg mot *grupper* eller *individer* med

tydelig identifiserte problemer. Målet vil ofte være å begrense, stabilisere eller motvirke forverring av situasjonen. Eksempler på tertiærforebyggende tiltak er ventetidsgarantien for unge rusmiddelavhengige og psykisk syke ungdommer, tett oppfølging av unge som begår kriminalitet eller behandlingsmetoder for barn og unge med alvorlige atferdsvansker, som multisystemisk terapi.

Forankring i gjeldende lovverk

Forebygging og samarbeid er forankret i en rekke lovverk, for eksempel:

- barnevernloven: barnevernets forebyggende virksomhet (§ 3-1), samarbeid med andre deler av forvaltningen (§ 3-2) og samarbeid med frivillige organisasjoner (§ 3-3).
- barnehageloven: opplysningsplikt til sosialtjenesten (§ 21) og barnevern (§ 22).
- opplæringsloven: krav om pedagogisk-psykologisk tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner (PPT) (§ 5-6)
- politiloven: §§ 1,13,14, politiinstruksens § 15-1
- sosialtjenesteloven: §§ 1-1 og 3-1
- alkoholloven: formål om å begrense alkoholskade (§1-1) og krav om alkoholpolitisk handlingsplan (§1-7d)
- kommunehelsetjenesteloven

2. Grunnleggende forutsetninger

Sentral forankring og planmessig innsats

For å sikre at det forebyggende arbeidet får nødvendig status og prioritet, må arbeidet forankres på øverste politiske og administrative nivå. De kommuner som har lykkes best i sitt forebyggende arbeid, har som regel et sterkt engasjement fra ledelsen i kommunen. Arbeidet bør også forankres i kommunens overordnede planverk. Derfor må kommunene ha en helhetlig tilnærming og ikke nøye seg med én strategi for rusproblemer, en annen for ungdom som begår kriminalitet osv.

Mange kommuner har utarbeidet oppvekstplaner som virkemiddel for å skape gode og trygge oppvekstvilkår. En oppvekstplan, som er en overordnet og strategisk plan for hele oppvekstområdet, kan være et godt verktøy for politikere, de ulike tjenestene og barne- og ungdomsarbeidere når forebyggingen skal realiseres.

Barn og unges behov som utgangspunkt

Et overordnet prinsipp for all offentlig innsats overfor barn og unge er hensynet til barnets beste. Ulike tjenester kan imidlertid ha ulike oppfatninger og vurderinger om hva som er til barnets beste. Det er en utfordring å komme fram til en enhetlig oppfatning om hva som vil være til beste for det enkelte barn/ ungdom og på *det* grunnlaget gi et samordnet tilbud basert på individets behov.

Et godt oppvekstmiljø hvor alle blir sett

Alle barn og unge skal ha likeverdige tilbud og gode utviklingsmuligheter, uavhengig av kjønn, alder, fysisk og psykisk funksjonsnivå, religiøs-, etnisk- og sosial bakgrunn og hvor i landet de bor. Grunnlaget for et godt forebyggende arbeid legges gjennom en helhetlig satsing på et oppvekstmiljø som inkluderer *alle*, og hvor alle blir sett og får benyttet sine ressurser. Familien og andre omsorgspersoner er den viktigste rammen om barn og unges oppvekst og utvikling. Gode fellesarenaer og felleskapsløsninger er samtidig en forutsetning for å sikre barn og unge god omsorg og gode utviklingsmuligheter, uavhengig av familiebakgrunn.

Et godt oppvekstmiljø hvor alle blir hørt

FNs barnekonvensjon ble i 2003 inkorporert i norsk lov og gjelder som norsk lov. Barnekonvensjonen slår fast at *alle* barn og unge har rett til å si sin mening og bli hørt i *alle* saker som angår dem selv. Retten til å si sin mening og bli hørt må tolkes vidt. Den gjelder i nære relasjoner som i familien og andre omsorgssituasjoner, men også i rettsapparatet, i barnehagen, i skolen og i lokalsamfunnet for øvrig.

Lokal mobilisering og frivillig innsats

Et godt oppvekstmiljø skapes gjennom et tett samspill mellom kommunen og positive krefter i lokalsamfunnet, som frivillige organisasjoner, barn og ungdom selv, foreldre og andre grupper og ildsjeler som ønsker å gjøre en innsats. Engasjement og trygge møteplasser skaper og opprettholder levende

lokalsamfunn. Lag og foreninger, frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsgrupper lokalt er eksempler på arenaer som engasjerer og ansvarliggjør barn og unge. Det er viktig at *alle* barn og unge i lokalsamfunnet kan delta på slike møteplasser. Det må derfor legges vekt på inkludering og møteplasser uten barrierer for deltakelse. For kommunen blir det viktig å samarbeide med og utløse de ressursene som ligger i frivillig sektor og i familien.

Brukermedvirkning gir bedre tjenester

Å spørre den det gjelder vil alltid bidra til at tiltakene blir mer treffsikre. Derfor må barn og unges kunnskap og egne synspunkter ivaretas ved planlegging og iverksetting av forebyggende tiltak. Tjenesteapparatet har *ansvar* for dette, blant annet gjennom økt bruk av gode planverktøy som individuell plan (IP) - en lovpålagt ordning i sosial- og helselovgivningen. Alle som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan, og planen skal utformes i samarbeid med brukeren.

Offentlige tjenester må tilrettelegges for medvirkning for den enkelte slik at det blir mulig å sikre likeverd og likestilling. For å møte dette har mange kommuner etablert ungdomsråd, barn og unges kommunestyre og kommunalt elevråd mv.

3. Viktige prinsipper i det forebyggende arbeidet

Behovet for bred forebyggende innsats finnes i alle kommuner, men det finnes ingen enkel oppskrift på hvordan arbeidet lokalt skal organiseres. Lokale hensyn og behov, utfordringer og særtrekk spiller inn. Basert på kunnskap fra utviklingsarbeid og forskning kan imidlertid *tidlig intervensjon, tiltak basert på kunnskap og samordning og samarbeid* trekkes frem som prinsipper som bør vektlegges i det forebyggende arbeidet.

Tidlig intervensjon

Tidlig intervensjon, som betyr at innsats settes inn på et tidlig tidspunkt, eller at man griper tidlig inn i forhold til en problemutvikling, er av avgjørende betydning både for den enkelte og for samfunnet. Jo tidligere et problem oppdages og innsats settes inn, desto større er sannsynligheten for en positiv utvikling. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av tidlig innsats er høy, fordi færre vil utvikle alvorlige problemer.

Å gripe tidlig inn er i seg selv ikke tilstrekkelig. Tidlig intervensjon krever faglig trygghet, oversikt og tilgang på kunnskap og kompetanse. Gode kartleggingsverktøy og kunnskap om hvilke tiltak som virker overfor den enkelte målgruppe er nødvendig.

Tiltak basert på kunnskap

Grunnen til at det legges stor vekt på kunnskapsbaserte tiltak er hensynet til barnets beste. Barn og unge generelt, og de som sliter med utfordringer spesielt, bør ikke utsettes for tiltak som vi ikke vet om fungerer eller som i verste fall kan være skadelige. Vi må bruke tiltak og metoder som har stor sannsynlighet for positiv virkning, og som både er etisk og faglig forsvarlige.

Vi trenger mangfold i metodetilfanget. Mange tiltak rettet mot barn og ungdom får imidlertid merkelappen ”forebyggende”, uten at man egentlig vet om tiltaket har en slik effekt. Det betyr *ikke* at tiltak man har benyttet nødvendigvis er uten virkning. Det er imidlertid viktig at *virkingen* eller *sannsynligheten for effekt* undersøkes eller dokumenteres, og at det stimuleres til større bruk av tiltak som dokumenterer effekt.

Det forebyggende arbeidet bør så langt som mulig baseres på tilgjengelig kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker ut fra det enkelte problemområde og den enkelte målgruppe. Gjennom bruk av kunnskapsbaserte tiltak styrkes sannsynligheten for god, effektiv og treffsikker forebygging og behandling. Allerede i planleggingsfasen bør det defineres konkrete mål og kriterier for evaluering av innsatsen.

Tiltak som iverksettes bør i tillegg til å basere seg på kunnskap også sees i sammenheng med lokale behov og utfordringer. Lokale ungdomsundersøkelser og andre kartlegginger av barn og unges situasjon kan være gode virkemidler for å målrette den forebyggende innsatsen overfor ulike barne- og ungdomsgrupper.

Samordning og samarbeid

Barn og unge lever ikke sine liv innenfor sektorgrenser. En del barn og unge har omfattende og sammensatte problemer og har behov for hjelp fra flere tjenester. Da er det viktig at disse tjenestene samarbeider og er mest mulig samkjørte. Et godt samarbeid forutsetter også at de som jobber med barn og unge har tilstrekkelig kunnskap, blant annet om plikt og adgang til å videreformidle opplysninger.

Strategier for det forebyggende arbeidet i kommunen må være rettet mot flere risikofaktorer og favne bredt. Tiltak som kun retter seg mot én risikofaktor, kan ofte være uten effekt fordi andre risikofaktorer motvirker tiltakets effekt. En viktig utfordring vil være å utvikle en helhetlig strategi og samordne den totale innsatsen overfor en gruppe eller et enkeltindivid.

For at samarbeid skal oppleves meningsfylt og givende, er det avgjørende at de som inngår i samarbeidet har en klar formening om *hvorfor* de skal samarbeide og nytten av et samarbeid. Samtidig er det viktig at det etableres systemer og strukturer som synliggjør *hvordan* samarbeidet skal foregå. Et eksempel på en slik struktur er politiråd, en samarbeidsmodell som inkluderer både kommunale aktører og politiet.

Mange kommuner har erfart at uformelle samarbeidsrelasjoner også kan gi gode resultater. Faren med et slikt uformelt samarbeid er at innsatsen blir sårbar og lett kan falle sammen, for eksempel dersom en av nøkkelpersonene i arbeidet forsvinner.

Å etablere gode samarbeidsrutiner og strukturer forutsetter kunnskap om lokale forhold og rammebetingelser og om muligheter og barrierer. Både styrker og svakheter for samarbeid må identifiseres, og man må finne felles retning og mål. Sjansen for å lykkes vil være større dersom problemforståelse, målformuleringer, styrings- og rapporteringssystemer drar i samme retning, og samarbeidspartene har forståelse og aksept for hverandres ansvar, roller, kunnskap og verdier.

Sektorisering av ansvar og tjenester øker faren for fragmentering. Flere kommuner har de senere årene opprettet egne stillinger som oppvekstkoordinatorer blant annet for å sikre en bedre samordning av tjenestetilbudet. Andre har organisert tjenester rettet mot barn og unge i egne enheter eller etater. Det er viktig at arbeidet med barn og unge koordineres eller samordnes, at noen har hovedansvaret for en slik koordinering eller samordning og at det rapporteres til ledelsen i kommunen. Kommunene må imidlertid stå fritt til å organisere dette arbeidet slik de selv ønsker, for eksempel ved at en person, en tjeneste eller enhet tillegges dette ansvaret.

4. Kommunens ansvar

Nasjonale mål og lokale forutsetninger og variasjoner

Barn og unges oppvekstvilkår fastsettes i stor grad ut fra kommunale beslutninger og gjennom kommunale tilbud og tjenester. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan det forebyggende arbeidet skal prioriteres og organiseres innenfor gjeldende regelverk. En rekke av de nasjonale målene på barne- og ungdomsområdet er ikke nedfelt i lov- eller regelverk. Dette gir kommunene stor handlefrihet, men åpner samtidig opp for ulikheter i lokale tjenester og tilbud til barn og ungdom. Den kommunale barne- og ungdomspolitikken må ta utgangspunkt i lokale forhold og bør stimulere til et godt samarbeid mellom kommunen, frivillige organisasjoner, foreldre og barn og ungdom selv. Samtidig må innsatsen bygge på overordnede mål og rammer for å sikre barn og ungdom mest mulig likeverdige tilbud og tjenester over hele landet.

5. Statens ansvar

Gode rammebetingelser for kommunal innsats

På statlig nivå er oppgavene på barne- og ungdomsområdet først og fremst knyttet til politikktutforming, lovgivning, økonomiske overføringer, bevilgninger til forskning, kompetanseoppbygging og utviklingsarbeid samt informasjon og veiledning. Staten er ansvarlig for å sikre gode rammevilkår, slik at kommunene kan utvikle gode og lokalt tilpassede tilbud til barn og unge. Regjeringen har styrket kommuneøkonomien for å sette kommunene i stand til å gi et bedre barnehagetilbud, flere hender i pleie- og omsorg og en bedre skole. Fra 2005 til 2008 vil realveksten i kommunesektorens inntekter bli om lag 20 milliarder kroner.

Samordning på statlig nivå

Barne- og likestillingsdepartementet har samordningsansvar i barne- og ungdomspolitikken. Til tross for at det fokuseres på samordning og koordinering av statlig innsats overfor barn og unge, finnes det uløste oppgaver. I regjeringserklæringen pekes det eksempelvis på at samarbeidet mellom barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien må utvikles slik at barn og unge får riktig tilbud til rett tid. Det er viktig at regjeringens politikk

er enhetlig. De seks departementene som står bak dette rundskrivet deltar sammen med sine respektive direktorater i den statlige *samordningsgruppen for barn og unge*. Forumet møtes jevnlig for å diskutere hvordan man kan utvikle, samordne og koordinere den statlige innsatsen overfor barn og unge. Barne- og likestillingsdepartementet gir årlig ut publikasjonen *Satsing på barn og ungdom – regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet*. Denne publikasjonen, som er et samarbeid mellom 12 departementer, sendes ut til alle landets kommuner og er ment å være et verktøy for å bidra til bedre samordning og koordinering av tilbudet til barn og unge.

Statlige støttespillere for kommunene

Det finnes flere statlige instanser som kommunene kan støtte seg til i det forebyggende arbeidet rettet mot barn, unge og familier. Dette gjelder for eksempel fylkesmannen, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), Sosial- og helsedirektoratet (Shdir) med underliggende kompetansesentra, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Sametinget, politiet, Politidirektoratet (POD), Det Kriminalitetsforebyggende Råd (KRÅD), Utdanningsdirektoratet (Udir) og Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped).

6. Mer informasjon

For mer informasjon om regjeringens politikk, se det enkelte departements og direktorats hjemmeside:

Departementer

Barne- og likestillingsdepartementet: www.regjeringen.no/bld

Arbeids- og inkluderingsdepartementet: www.regjeringen.no/aid

Helse- og omsorgsdepartementet: www.regjeringen.no/hod

Justis- og politidepartementet: www.regjeringen.no/jd

Kommunal- og regionaldepartementet: www.regjeringen.no/krd

Kunnskapsdepartementet: www.regjeringen.no/kd

Direktorater

Barne- ungdoms og familiedirektoratet: www.bufetat.no

Arbeids- og velferdsdirektoratet: www.nav.no

Sosial- og helsedirektoratet: www.shdir.no

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: www.imdi.no

Politidirektoratet: www.politiet.no

Utdanningsdirektoratet: www.udir.no

Andre relevante nettsteder:

Tiltaksbasen for forebygging: www.forebyggingstiltak.no

Kunnskapsbase for rusforebyggende og helsefremmende arbeid:
www.forebygging.no

Kommunetorget: www.kommunetorget.no

Utgitt av: Departementene

Publikasjonen og mer informasjon finnes på internett:
<http://regjeringen.no/bld>

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
www.publikasjoner.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Oppgi rundskrivsnummer: Q-16/2007

Trykk: Departementenes servicesenter - 09/07 - 5000

