



Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement
Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Det kongelige arbeidsdepartement
Det kongelige helse- og omsorgsdepartement
Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Det kongelige kunnskapsdepartement

Rundskriv Q-16/2013

Forebyggende innsats for barn og unge

1. Starte tidlig, samordne og ha kompetanse

Godt forebyggende arbeid krever at vi starter tidlig og tenker og handler langsiktig. Gode fellesskapsløsninger er et godt utgangspunkt for et inkluderende oppvekstmiljø. Undersøkelser og rapporteringer viser at det skjer mye godt forebyggende arbeid, men det er fremdeles mange utfordringer for å få til dette til på en god måte. En av de viktigste utfordringene er å tenke helhetlig og å samordne innsatsen på tvers av fagområder. Godt forebyggende arbeid fokuserer ikke først og fremst på symptomer, men er generelt orientert med sikte på å fremme sunne barn og unge som håndterer framtidige utfordringer og risikoer. Det krever helhetlige planer som iverksettes i praksis.

Både politiske og administrative ledere har et ansvar for å tilrettelegge for gode samarbeidsformer, å sette av tilstrekkelige ressurser og å få til effektive samarbeidslinjer.

Rundskrivets målgruppe er den politiske og administrative ledelsen i kommunene og de som arbeider i offentlig og frivillig sektor. Det handler om forebyggende arbeid i fritid, oppvekst, helse, skole og politi.

Målsettingen med rundskrivet er å:

- øke forståelsen for at samarbeid og et blikk for helheten lønner seg både for den enkelte og for samfunnet (samfunnsøkonomisk lønnsomt)
- tydeliggjøre formelt ansvar (lov og regelverk, stilling)
- bidra til å tilrettelegge og iverksette systemer og rutiner for samarbeid
- øke forståelsen for at tidlig innsats er viktig
- tydeliggjøre at god kompetanse er en forutsetning for å arbeide forebyggende

For den som arbeider i praksisfeltet innebærer dette at:

- forebyggende arbeid handler om mer enn det den enkelte har (fag) ansvar for
- det er viktig å samarbeide med familie og foresatte og andre instanser
- det legges til rette for at barn og unge blir hørt og får medvirke

2. Hva er forebygging?

Forebygging rettet mot barn og unge handler først og fremst om å legge til rette for et godt oppvekstmiljø for alle. Dette handler både om informasjons- og holdningsarbeid, samt konkret arbeid for å skape gode, trygge lokalsamfunn.

Tre nivåer for å arbeide forebyggende

Nyere forskning og metoder skiller mellom universell, selektiv og indisert forebygging. De ulike nivåene henspeiler på ulike formål og ulike målgrupper.

Universell forebygging omfatter innsats rettet mot hele befolkningsgrupper (for eksempel alle barn og unge) uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko. Læringsmiljø- og antimobbeprogram i skolen er eksempler på universell forebygging. Felles for slike programmer er blant annet å fremme vennskap og gode relasjoner og bekjempe mobbing. Andre eksempler er skolehelsetjeneste, tilbud om frukt og grønt samt god tilrettelegging for fysisk aktivitet.

Selektiv forebygging er tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Tiltakene her skal motvirke negativ utvikling hos barn og unge og/eller deres foreldre. Forsøk med gratis kjernetid i barnehager er et eksempel på selektiv forebygging. Formålet er blant annet å bidra til økt sosialisering og bedre norskkunnskapene for minoritetsspråklige barn. Et annet

eksempel er ulike program for barn og unge i risiko for å utvikle atferdsvansker, for eksempel Parent Management Training (PMTO) og De utrolige årene.

Indisert forebygging er tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer. Tiltak rettet mot ungdom med begynnende rusproblemer eller tiltak rettet mot barn og unge med symptomer på psykiske vansker er eksempler på indisert forebygging.

Tidlig forebyggende innsats kan settes inn på alle nivå. Kunnskap om risiko og beskyttelse er i stor grad en forutsetning for å kunne sette inn tiltak tidlig, før problemene utvikler seg.

3. Plikt til å forebygge - lov og regelverk

Forebyggende innsats er forankret i lov og regelverk

Et godt oppvekstmiljø skapes gjennom et tett samspill mellom offentlige aktører, familie, nærmiljø og positive krefter i lokalsamfunnet. Å legge til rette for at barn og unge får en god oppvekst er et samfunnsansvar som deles av mange. Gode forhold for å samarbeide er avgjørende for å lykkes.

FNs konvensjon om barnets rettigheter fremhever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår barn. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov. Forebyggende innsats er forankret i en rekke lovverk og fordelt på mange offentlige tjenester og aktører. Ansvar er ulikt fordelt. Virksomheter som er rettet mot alle barn og unge er omfattet av et generelt lovverk, men i tillegg er det også særlover som regulerer virksomheten, for eksempel barnevernloven eller helse- og omsorgstjenesteloven.

Kommunene har et ansvar for at barn og unge får gode oppvekstvilkår og for å forebygge psykiske og sosiale problemer. Kommunale beslutninger og prioriteringer får ofte direkte betydning for barn og unge. Etter folkehelseloven har kommunen, fylkeskommunen og staten ansvar for å fremme befolkningens helse, herunder utjevne sosiale helseforskjeller. Barn og unges helse og trivsel er en viktig del av dette ansvaret.

Eksempler på ulike tjenesters ansvar for forebyggende innsats

Barnehagene skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller ifølge barnehageloven. Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnets behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.

Skolene skal sørge for at elever og lærlinger utvikler kunnskap, kompetanse og holdninger for å kunne mestre livet og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet ifølge opplæringsloven. Elevene skal ha et godt fysisk og psykososial miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) skal hjelpe skolen med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling slik at opplæringen kan legges bedre til rette for elever med særskilte behov. PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det.

Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten har et ansvar for å følge opp og gi tilbud til ungdom som har rett til opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid. Dette er ifølge opplæringsloven.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Lov om sosiale tjenester gir NAV-kontoret i kommunen et ansvar for å gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, ha oppmerksomhet ved trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og sette inn tiltak som

forebygger sosiale problemer i befolkningen. Tidlig innsats er vesentlig ved forebygging av sosiale problemer. Dette gjelder særlig overfor barn og unge som vokser opp i sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier.

Kommunens helse- og omsorgstjenester skal fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal blant annet skje ved opplysning, råd og veiledning. Helse- og omsorgstjenestene skal bidra i kommunens folkehelsearbeid, og de skal arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn og unge.

Etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen blant annet tilby følgende:

1. helsefremmende og forebyggende tjenester, herunder:
 - a. helsetjeneste i skoler og
 - b. helsestasjonstjeneste
2. svangerskaps- og barselomsorgstjenester

Den kommunale barneverntjenesten har et ansvar for å avdekke omsorgssvikt, adferdsproblemer, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig som mulig. Tiltak skal settes inn for å unngå varige problemer. Barnevernloven gir altså kommunen et ansvar. Alle offentlige ansatte skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt. Opplysningsplikten inntreffer også når et barn har vist alvorlige atferdsvansker. Opplysningsplikten er pålagt den enkelte som utfører arbeid eller tjeneste for det offentlige. Opplysningsplikten gjelder for alle instanser og tjenester samt organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat kommune eller fylkeskommune. Særlig aktuelle instanser og tjenester er helsestasjoner, legekontor, sykehus, barnehager, skoler, politiet og sosialkontor.

Statlig barnevern (Bufetat) består av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og fem regionale barnevernmyndigheter. Bufetat skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, og bistå kommunene med å rekruttere og formidle fosterhjem. Bufetat har ansvar for å:

- lære opp og veilede fosterhjemmene
- etablere, drifte og godkjenne barneverninstitusjoner

Det statlige familievernet har et ansvar for tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien ifølge lov om familievernkontor.

Den fylkeskommunale tannhelsetjenesten skal fremme tannhelsen i befolkningen og ved sin tannhelsetjeneste sørge for nødvendig forebygging og behandling. Den skal gi regelmessig og oppfølgende tilbud til blant annet barn og ungdom.

Etter *spesialisthelsetjenesteloven* skal det regionale helseforetaket sørge for at helseinstitusjoner som de eier, eller som mottar tilskudd fra de regionale helseforetakene til sin virksomhet, bidrar til å fremme folkehelsen og forebygge sykdom og skade.

Politiet skal drive forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet som et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig. Dette er ifølge politiloven. Politiets hovedoppgave er å forebygge og motvirke straffbare handlinger. Politiet skal også organisere og drive forebyggende virksomhet for å påvirke og hvis mulig endre forhold som utløser ulovlige handlinger eller tilstander. Politiet er forpliktet til å ta initiativ til opprettelse av politiråd med den enkelte kommune for å bidra til kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet.

Det finnes også en rekke andre lovverk som berører barn og unges oppvekstmiljø. Kulturloven, plan- og bygningsloven, folkehelseloven, smittevernloven, tobakkskadeloven og alkoholloven er andre eksempler på lovverk som har betydning for barn og unge.

Andre arenaer for forebygging

Flere andre kommunale virksomheter spiller en viktig rolle i det forebyggende arbeid uten at dette er regulert i lov og regelverk. Oppsøkende tjenester, fritidsklubber og familiesentre er blant annet eksempler på dette. Denne type lavterskeltilbud kan spille en viktig rolle for barn, ungdom og familier, blant annet gjennom å tilby møteplasser og sosialt fellesskap eller ved å sørge for særlige tilbud for utsatte grupper.

4. Forutsetninger for godt forebyggende arbeid

Barn og ungdoms medvirkning

Å tilrettelegge for et godt oppvekstmiljø forutsetter kunnskap om hva barn og unge selv ønsker og har behov for. Denne kunnskapen får vi best gjennom brukeinnflytelse, for eksempel ved at de det gjelder blir spurt og lyttet til. I følge FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 12 har barn rett til å si sin mening og bli hørt. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Denne retten reflekteres i flere lover som omhandler barn, som for eksempel barneloven, barnehageloven, opplæringsloven og barnevernloven. Mange kommuner har etablert ungdomsråd eller barnas kommunestyre for å sikre deltakelse og innflytelse.

Forebygging krever helhetlige planer og tydelig ledelse

Å arbeide systematisk med forebyggende innsats krever en tydelig ledelse og en tydelig forankring. Forebygging får også konsekvenser for hvordan kommunene organiserer og koordinerer tjenestetilbudet. Et planarbeid må være helhetlig og forpliktende. Først når det er forankret i ledelsen og blant alle som har et ansvar, og det er sikret nødvendige prioriteringer, er det et godt verktøy. Det bør legges til rette for at barn og ungdom kan delta og ha innflytelse i planlegging og gjennomføring av arbeidet. Et eksempel er at kommunestyret etter plan- og bygningsloven skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.

Samarbeid på tvers

Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamilie er godt koordinert. Godt forebyggende arbeid vil ofte forutsette samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå. Det er viktig at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Felles forståelse av problemet, mål og virkemiddelbruk (samsyn) samt gode styrings- og rapporteringssystemer, vil øke sannsynligheten for å oppnå gode resultater. For å få til et godt samarbeid må alle ha kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller. Noen kommuner har 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.

Lokal mobilisering og frivillig innsats

En forutsetning for et godt oppvekstmiljø er et tett samspill mellom kommunen og de positive kreftene i lokalsamfunnet, som frivillige organisasjoner, barn og ungdom selv, foreldre, interessegrupper og ildsjeler. Engasjement og trygge møteplasser der barn og unge kan delta skaper og opprettholder aktive lokalsamfunn. Kommunene bør legge til rette for inkluderende 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. Folkehelseloven pålegger kommunene å legge til rette for samarbeid med frivillige organisasjoner.

Kompetanse

Kunnskap om risiko og hvordan beskytte barn og unge er avgjørende for å kunne oppdage dem som er i en vanskelig livssituasjon eller utsettes for overgrep. Gode arenaer for forebygging er ofte avhengig av voksne med kompetanse til å observere, forstå det de ser og handle. Dette innebærer evne til å analysere behovene, ha kunnskap om hva som virker og hvordan man kan nå ut til ulike grupper, samt evne til å iverksette tiltak. Noe av det viktigste er å lytte til hva barn og unge mener er en god oppvekst.

Godt forebyggende arbeid krever også systemkompetanse og kunnskap om ressurser i lokalsamfunnet. Slik kunnskap gjør at man vet hvor man kan henvende seg for å få tilgang på nødvendige virkemidler og bistand.

5. Arenaer for å forebygge

Forebyggende arbeid omfatter innsats på flere områder i barn og unges liv. Det kan blant annet handle om barns:

- familie- og omsorgssituasjon
- nærmiljø og sosiale nettverk
- kosthold og levevaner
- fysisk og psykisk helse
- læringsmiljø og læringsutbytte

En rekke forhold virker inn på oppvekstmiljø og levekår. Forebyggende innsats må i stor grad skje på de arenaene der barn og unge er. Her kan vi også se samspillet mellom individet og omgivelsene i sammenheng. På denne måten kan ulike tiltak virke i samme retning.

Familien

Foreldre og andre omsorgspersoner spiller den viktigste rollen i barns oppvekst. Foreldrenes evne til å yte omsorg og samspillet mellom barn og foreldre har stor betydning for barns utvikling og hvordan de mestrer utfordringer i livet. Barn og ungdom som opplever manglende omsorg eller belastninger i hjemmet er utsatt for å utvikle problemer på andre områder.

Arbeid med barn og unges oppvekstmiljø bør derfor i stor grad involvere foreldre. Forebyggende innsatser rettet mot familien kan omfatte tiltak for å styrke foreldreskap, foreldrestøtte og tiltak for å redusere belastninger eller konflikter i familier.

Lokalsamfunn

Holdninger og normer i lokalsamfunnet har betydning for barn og unges oppvekstmiljø. Den kulturelle sammenhengen virker inn på de forventninger som stilles og grenser for hva som er akseptert. Å skape inkluderende lokalsamfunn hvor alle gis mulighet til å delta og å mestre er derfor forebyggende innsats. Forebygging kan også handle om å fange opp og ta tak i negative tendenser i nærmiljøet som har uheldige konsekvenser for barn og unges oppvekst.

Barnehager og skoler

Gode barnehager fremmer språkutvikling, læring og sosial kompetanse. Barnehagen kan også kompensere for belastninger som barn opplever på andre områder gjennom god omsorg og trygg voksenkontakt.

Skolen skal gi barn og unge utdanning og kompetanse slik at de har et godt utgangspunkt for livslang læring, arbeid og deltakelse i samfunnet. Skolen er også en arena for utfoldelse, vennskap, sosialisering og følelse av tilhørighet. En skole preget av trygt og godt læringsmiljø og et godt sosialt miljø øker barn og unges opplevelse av mestring og gir et godt grunnlag for læring og utvikling.

Barnehager og skoler er også viktige arenaer for å kunne oppdage og hjelpe utsatte barn og unge. Dette krever at ansatte har kunnskap til å se barn som er i en vanskelig situasjon og kompetanse til å bistå med rett hjelp, for eksempel ved å sende bekymringsmelding til barnevernet. Å kunne handle innebærer også evnen til å samhandle med foreldre eller med andre tjenester som kan bidra med nødvendig kompetanse og tiltak.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Gjennom tverrfaglig samarbeid kan helsestasjons- og skolehelsetjenesten bidra til å skape et godt oppvekst- og læringsmiljø for barn og ungdom. Helsestasjonstilbudet når frem til nesten alle barn de første leveårene, uavhengig av foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn. Tjenesten skal fange opp tidlige signaler på mistriksel, utviklingsavvik og adferdsproblemer og bidra til at tiltak iverksettes tidlig. Barnehage, skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevern og politi er viktige samarbeidspartnere. Skolehelsetjenesten er lavterskeltilbud i barn og unges eget miljø. Tilknytningen til skolen gjør også at skolehelsetjenesten har en helt spesiell mulighet til å være tilstede og drive forebyggende arbeid på barn og unges egen arena.

Fritid og fritidstilbud

I fritiden deltar barn og unge i ulike aktiviteter, som fritidsklubber, idrettslag, andre frivillige organisasjoner og en rekke andre kulturaktiviteter. Varierte fritidstilbud gir rom for at barn og ungdom med ulike interesser og ressurser kan utfolde seg og delta på egne premisser. Kommunene har et ansvar for å legge til rette for gode og varierte fritidsarenaer og møteplasser. Samtidig er dette en oppgave som krever samarbeid med frivillige organisasjoner og private aktører.

Det er viktig å være oppmerksom på at mange barn og unge ikke deltar i det organiserte fritidslivet. Det må derfor også legges til rette for uorganisert aktivitet, for eksempel uteområder og åpne møteplasser der barn og unge selv kan ta initiativ til lek og aktivitet.

Internett

Svært mange barn og unge bruker sosiale medier som møteplass. Tilgjengelighet til Internett har åpnet for nye problemstillinger og utfordringer knyttet til barn og unges digitale mediebruk. Blant annet gjelder dette risikoen for å bli utsatt for mobbing, sjikanering samt å bli utsatt for krenkende innhold på nett. Markedsføringsloven har et eget kapittel om barn og inneholder blant annet regler om reklame rettet mot barn og unge. Dette er viktige perspektiver i arbeidet med forebygging. Samtidig er det viktig å understreke at norske barn ligger over det europeiske gjennomsnittet i ferdigheter på nett, og nyttiggjør seg av de mange positive mulighetene Internett gir.

6. Kommunenes, fylkeskommunenes og statens rolle

Kommunen har en viktig rolle i forebyggingsarbeidet og bør ha en helhetlig tilnærming til planlegging og organisering av den forebyggende innsatsen for barn og unge. Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Etter folkehelseloven skal kommuner fremme befolkningens helse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold. Som grunnlag for å ivareta dette ansvaret skal kommunen ha oversikt over positive og negative faktorer som kan virke inn på befolkningens helse. Dette omfatter blant annet oppvekst- og levekårsforhold. Videre skal kommunen fastsette mål og for å møte sine utfordringer og muligheter og bruke alle virkemidler som de har, herunder lokal utvikling, planlegging, forvaltning og tjenesteyting for å nå målene. Kommunen skal også legge til rette for samarbeid med frivillig sektor og andre aktører. Folkehelseloven angir en arbeidsform som også gir retning for å samordne ulike tjenester og tiltak for å nå felles mål. Dette omfatter også barns oppvekst og levekår og forebyggende innsats for barn og unge.

Fylkeskommunen har ansvar for forebyggende innsats innen sine tjenesteområder som samferdsel (for eksempel trygg skolevei), videregående opplæring, tannhelsetjeneste, idrettsanlegg, regional utvikling, arealforvaltning og folkehelse.

Statlige myndigheter har et ansvar for å sikre gode rammevilkår, slik at kommunene kan utvikle gode og lokalt tilpassede tilbud til barn og unge. Staten skal være en støttespiller for kommunene gjennom å

legge til rette for bedre samarbeid, forskning samt formidling og implementering av kunnskapsbasert forebygging.

Staten tar i bruk ulike virkemidler for å bidra til forebygging i kommunal sektor. Dette kan være:

- styring gjennom lov og regelverk
- økonomiske virkemidler som etablering av tilskuddordninger og ulike satsinger
- pedagogiske virkemidler som veiledning og kompetansehevende innsatser

Hensynet til befolkningens levekår og helse skal ivaretas gjennom den generelle samfunns- og arealplanleggingen. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging skal legges til grunn både i arbeidet med planstrategier og i de oppfølgende planprosessene. *Fylkesmannen* har et viktig ansvar når det gjelder å utøve tilsyn med kommunene samt gi råd og veiledning til kommunene på området barn og unge.

Mer informasjon

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gir hvert år ut publikasjonen *Satsing på barn og ungdom – regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet*. Publikasjonen gir oversikt over tilskuddsordninger, satsingsområder og metoder som kan være nyttige når kommunen skal ta beslutninger og gjøre prioriteringer på barne- og ungdomsområdet. Den utarbeides i samarbeid med en rekke departement.

Departement

De enkelte departements hjemmesider: www.regjeringen.no

Direktorat

Arbeids- og velferdsdirektoratet: www.nav.no

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: www.bufetat.no/bufdir/

Helsedirektoratet: www.helsedirektoratet.no

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: www.imdi.no

Politidirektoratet: www.politiet.no

Utdanningsdirektoratet: www.udir.no

Lovverk

www.lovdatabasen.no

Utgitt av:
Departementene

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no
Tlf.: 22 24 20 00

Oppgi rundskrivkode: Q-16/2013
Trykk: Departementenes servicesenter - 09/2013 - opplag 500