



DEPARTEMENTENE

Strategi

Regjeringens strategi for forebygging

Fellesskap – trygghet – utjevning





DEPARTEMENTENE

Strategi

Regjeringens strategi for forebygging

Felleskap – trygghet – utjevning



Innhold:

1	Innledning: Hvorfor satse på forebygging?	6
1.1	Innhold og avgrensning	8
1.2	Grunnleggende forutsetninger	9
1.2.1	Fellesskap utvikles på fellesarenaer	9
1.2.2	Arbeidslinjen	10
1.2.3	Økonomisk og sosial utjevning	11
1.2.4	Et trygt samfunn	11
1.3	En investering i framtiden	11
1.3.1	Samfunnsøkonomi	12
1.3.2	Forebygging som kjerne i barne- og ungdomsarbeid	12
1.3.3	Forebyggingens plass i utjevnings- og inkluderingsarbeidet	14
1.3.4	Forebygging av sosiale forskjeller i helse	15
2	Utfordringer og prioriteringer	16
2.1	Sentrale innsatsområder	17
2.1.1	Trygge oppvekstvilkår	17
2.1.2	Fattigdom og sosiale problemer	18
2.1.3	Helse og sosiale helseforskjeller	19
2.1.4	Inkluderende arbeidsliv og et godt og sikkert arbeidsmiljø	20
2.1.5	Ulykker og skader	22
2.1.6	Kriminalitetsforebygging	27
2.1.7	Samfunnsikkerhet	30
2.2	Målgrupper	31
2.2.1	Befolkningsrettede strategier	32
2.2.2	Strategier rettet mot risikogrupper	32
2.2.3	Strategier rettet mot grupper med identifiserte problemer	34
2.3	Virkemidler	36
2.3.1	Kost-nytte	37
2.3.2	Kunnskapsforankring – analyse av årsak og virkning	38
2.3.3	Tidlig intervensjon	38



3	Videre satsing på forebygging	40
3.1	Regjeringens forebyggende tiltak: En punktvis oversikt	42
3.2	Tiltak for å styrke forebygging på tvers av sektorer og nivåer	43
3.2.1	Bedret praktisering av mål- og resultatstyring	43
3.2.2	Virkemidler som fremmer forebyggende innsats	43
3.2.3	Tjenester på fellesarenaene	44
3.2.4	Vurdering av regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt	44
3.2.5	Forebygging som del av samhandlingsreformen i helse- og omsorgstjenesten	44
3.2.6	Styrking av det lokale folkehelsearbeidet	45
3.2.7	Handlingsplan mot fattigdom	46
3.3	Styrket forebygging i ulike sektorer – tiltakspakker	46
3.3.1	Reduksjon av bakenforliggende årsaker til sosial utstøting, marginalisering og kriminalitet	46
3.3.2	Tiltak rettet mot barn og unge	50
3.3.3	Pris- og tilgjengelighetsvirkemidler for å påvirke helseatferd	53
3.3.4	Forebygging av ulykker og skader	55
3.3.5	Bedret kunnskapsgrunnlag	58
4	Budsjettmessige og administrative konsekvenser	60



1 Innledning: Hvorfor satse på forebygging?

Regjeringen vil legge større vekt på forebyggende virksomhet. Alt for mye av samfunnets innsats dreier seg om å bøte på skader og problemer som allerede har inntruffet. Vi må forebygge mer for å reparere mindre.



Forebygging er innsats i forkant for å hindre skader eller unngå uønsket utvikling. Forebygging kan dreie seg om å avverge ulykker, minske risiko for helseskader, senke forekomsten av kriminalitet eller gi støtte til et barn som står i fare for å komme skjevt ut. Først og fremst handler forebygging om å legge til rette for et trygt samfunn med gode levekår for alle.

Mye av samfunnets innsats er rettet mot å bøte på skader som har inntruffet, eller håndtere konsekvenser av en utvikling som allerede har tatt en uheldig retning. Tiltakene fra samfunnets side kommer ofte i etterkant, til tross for at tidlig innsats kunne redusert behovet for senere tiltak. Det medfører unødige belastninger, både menneskelig og samfunnsøkonomisk.

Regjeringen vil legge større vekt på forebyggende virksomhet. I tillegg til innsatsen for å helbrede, lindre og reparere, skal samfunnet drive en mer bevisst og aktiv virksomhet for å avverge, tilrettelegge og bistå før problemer oppstår. Det krever evne til langsiktig tenkning, felleskapsløsninger og vilje til å forme et inkluderende samfunn som ser enkeltmenneskenes behov og har evne til tidlig og målrettet innsats.

Utdrag fra Soria Moria-erklæringen

Det forebyggende arbeid må styrkes. Mye av velferdstatens utgifter har sammenheng med mangelfull forebygging av skader og at mange støtes ut av arbeids- og samfunnslivet.

Regjeringen vil styrke arbeidet med forebygging i vid forstand. Vi vil stimulere tiltak som gir bedre helse og livskvalitet for den enkelte. Vår politikk for forebygging vil også ha bedre miljø, mindre utstøting fra arbeidslivet og redusert kriminalitet som mål.

Denne strategien tar utgangspunkt i Soria Moria-erklæringens omtale av forebyggende arbeid og viser hvordan Regjeringen vil jobbe for å virkeliggjøre disse målsettingene.

Soria Moria-erklæringen fastlegger en rekke målset-

ninger for forebyggende virksomhet, som bedre helse og livskvalitet, mindre utstøting fra arbeidslivet og redusert kriminalitet. I likhet med andre felter der det drives forebygging, er dette utfordringer som favner over flere offentlige etater og forvaltningsnivåer. God samhandling på tvers av tradisjonelle etatsgrenser og tjenester er derfor nødvendig for å drive effektiv forebygging. Ikke minst er det viktig at det offentlige framstår helhetlig og sømløst i møtet med enkeltmennesker og grupper med behov for bistand.

Fordi forebygging ofte dreier seg om sektorovergrepene utfordringer, synliggjøres sammenhengene i politikken. Kvaliteten på innsatsen i én sektor kan ha ringvirkninger på flere andre. For eksempel ser vi at ungdom som faller fra i videregående skole, ofte også kommer dårlig ut på annen levekårsstatistikk senere. På samme måte ser vi hvordan trygge levekår har betydning for å fjerne startblokkene i en framtidig kriminell løpebane. Liknende eksempler finnes på mange samfunnsområder.

Regjeringens satsing på forebygging er en del av arbeidet for å styrke, fornye og forbedre velferdssamfunnet, ikke minst innsatsen for å hindre at noen faller utenfor. Et virkelig velferdssamfunn kan ikke begrense seg til å håndtere problemer når de har oppstått. Det må arbeide aktivt for å avverge uheldig utvikling gjennom tiltak i forkant.

Til tross for at god og målrettet forebygging er en av de viktigste investeringer et samfunn kan gjøre, viser erfaringen at proaktiv innsats ofte får utilstrekkelig prioritet. Det skyldes delvis at bevisstheten ofte fanges av det akutte og dagsaktuelle. Resultatene av forebyggende virksomhet framtrer gjerne på lengre sikt, og tiltakene taper derfor lett i kampen om ressurser og oppmerksomhet.

Det kan også være en utfordring at samfunnet vurderer effektivitet gjennom evnen til å levere håndfaste og lett målbare resultater. Vellykket forebygging dreier seg om å hindre noe i å oppstå. Gevinstene av slik innsats er ikke bare langsiktige – de framtrer ofte andre steder enn der kostnadene påløper og er ikke sjelden spredt over mange sektorer. Hvis hver enkelt virksomhet bare legger vekt på investeringenes lønnsomhet i eget perspektiv, kan det derfor føre til at den



totale forebyggende innsatsen blir av mindre omfang enn ønskelig for samfunnet som helhet.

Regjeringen mener det er viktig å gjøre det enklere for offentlige virksomheter å prioritere gode forebyggende tiltak. Virksomhetene bør settes i bedre stand til å vurdere resultatene og effektene av forebyggende innsats, slik at tiltakene kan få større omfang og være treffsikre.

Fellesskap, offentlig ansvar og bevisst politisk styring må ligge til grunn for et samfunn der utfordringer i større grad takles i forkant. Troen på at offentlige oppgaver løses gjennom privatisering og markedsløsninger er dårlig egnet til å legge grunnlaget for mer effektiv forebygging.

Ved å forebygge bedre kan vi reparere mindre – i barnehage og skole, i arbeidslivet, innenfor helsesektoren og i forhold til ulykker og skader. Sterkere vekt på forebygging vil gjøre at mange slipper belastende og tunge opplevelser, fordi de utløsende faktorene allerede er blitt dempet eller ryddet av veien før skaden har inntruffet. Riktignok er det langt fra alle problemer som kan avverges på forhånd. Men større bevissthet omkring verdien av forebyggingstiltak kan spare både enkeltmennesker og samfunnet for mye.

Sammen med vedlikeholdsarbeid har forebygging blitt karakterisert som en jobb som først er synlig når den ikke blir gjort. Regjeringen vil legge til rette for at jobben gjøres.

1.1 Innhold og avgrensning

Innledningsvis i dette dokumentet presenteres et sett forutsetninger som utgjør grunnsteinene i Regjeringens forebyggingsstrategi. Det dreier seg om bruk av samfunnets fellesarenaer, arbeidslinjen, utjevning og trygghet. Dernest gjennomgås hvordan forebyggende virksomhet kan være en god investering, både i samfunnsøkonomisk forstand og i forhold til sentrale politiske målsettinger.

Kapittel 2 drøfter utfordringer som krever proaktiv innsats fra samfunnets side og angir prioriteringer. En styrking av forebyggingsvirksomheten reiser tre spørsmål: *Hva* skal forebygges? *Hvem* skal innsatsen rettes

inn mot? *Hvordan* skal dette gjøres? Kapitlet er derfor tredelt: Først behandles et utvalg sentrale innsatsområder, dernest drøftes målgrupper og til sist virkemidler.

I behandlingen av innsatsområder er det foretatt et utvalg: Vekten er lagt på saksfelt som berører generelle velferdspolitiske utfordringer knyttet til livskvalitet, trygghet og like vilkår for alle. Følgende områder behandles: oppvekstvilkår, fattigdom og sosiale problemer, sosiale helseforskjeller, inkluderende arbeidsliv og et godt og sikkert arbeidsmiljø, ulykkesforebygging, trafikksikkerhet, kriminalitetsforebygging og samfunnssikkerhet.

Dette innebærer at en del sektorer og problemstillinger ikke vies oppmerksomhet, bl.a. forebygging på det utenriks- og forsvarspolitiske feltet, miljøutfordringer, kystsikkerhet, petroleumsvirksomhet, samt forsyningssikkerhet. Forebygging på disse områdene er viktig, men byr på særegne utfordringer som gjør det mest naturlig at de behandles i andre sammenhenger.

I neste del av kapittel 2 behandles målgrupper. Vi kan skille mellom universell forebygging, som er rettet mot hele befolkningen eller brede befolkningskategorier, forebygging som er rettet mot konkrete risikogrupper, og innsats rettet mot grupper som allerede har identifiserte problemer. Regjeringen vil særlig vektlegge proaktive tiltak som har bredt nedslagsfelt og settes inn på fellesarenaer. Samtidig vier strategien spesiell oppmerksomhet til sårbare målgrupper med risiko for sosial utstøting og marginalisering.

En proaktiv tilnærming har særlig relevans i forhold til barn og unge, og oppmerksomhet omkring oppvekstvilkår er gjennomgående i hele strategien.

I siste del av kapitlet behandles ulike virkemidler eller verktøy som kan benyttes i forebyggende øyemed, samt viktige kriterier for valg av slike virkemidler.

Gjennom behandlingen av saksfelter, målgrupper og virkemidler, angir Regjeringen et sett prioriteringer for forebyggingsarbeidet i årene som kommer.

I kapittel 3 presenteres et utvalg forebyggende tiltak som enten nylig er iverksatt, som skal iverksettes eller som er til vurdering eller utredning. Først presente-

res et sett tiltak som skal bidra til å styrke samhandlingen på tvers av sektorer, etater og forvaltningsnivåer, slik at forebyggende innsats kan få en sterkere plass i offentlig virksomhet, og slik at det offentlige apparatet i sterkere grad evner å tilby sømløse tiltak og tjenester. Dernest presenteres et sett tiltakspakker innenfor ulike felt. De enkelte tiltakene i disse pakke-ene kan ofte plasseres innenfor én enkelt sektor, men tiltakspakkene som helhet favner på tvers av tradisjonelle etatsgrenser. Slik vises det hvordan innsats innen ulike sektorer kan virke sammen mot et felles mål. Tiltakene som omtales ligger innenfor rammen av det vedtatte statsbudsjettet for 2009.

Satsing på forebyggende tiltak er på ingen måte noe nytt. Tvert i mot har det lenge vært jobbet aktivt for å forebygge på mange områder. Derfor er det også høstet erfaringer fra en rekke konkrete tiltak og prosjekter som har gitt gode resultater. Gjennom hele dokumentet presenteres tekstbokser med illustrerende eksempler på forebyggende tiltak. Disse tiltakene viser at god forebygging nytter.

1.2 Grunnleggende forutsetninger

Regjeringens politikk er basert på enkelte grunnleggende forutsetninger for en positiv samfunnsutvikling. Disse forutsetningene ligger til grunn for Regjeringens samlede visjon for et godt samfunn: Et samfunn basert på livskvalitet og like vilkår må blant annet utjevne sosiale forskjeller, sikre at flest mulig kan delta i arbeids- og samfunnslivet og legge til rette for at alle kan føle trygghet for seg og sine. Forebyggingsinnsatsen skal først og fremst være innrettet mot å ivareta disse betingelsene. Her vil noen av de viktige forutsetningene behandles.

1.2.1 Fellesskap utvikles på fellesarenaer

Regjeringen mener at et godt samfunn kjennetegnes av en høy grad av fellesskap. Et samfunn som legger vekt på å utvikle samhold og solidaritet bør legge til rette for fellesarenaer. Barnehage, offentlig skole, arbeidsliv og frivillige organisasjoner er eksempler på viktige fellesarenaer der flest mulig bør delta.



«Regjeringen mener at et godt samfunn kjennetegnes av en høy grad av fellesskap.»

Gjennom samvirket på fellesarenaer utvikles sosiale ferdigheter, evne til å leve og arbeide sammen med andre og den toleranse og omsorg som er nødvendig i et inkluderende samfunn. Her møter man ulike meninger og virkelighetsforståelser, og man må søke etter felles løsninger. Deltakelse på fellesarenaer er derfor også viktig for å utvikle demokratiske ferdigheter og skape aktive samfunnsdeltakere.

Regjeringen mener derfor at en bevisst satsing på fellesarenaer er viktig for å unngå at det skapes sosial ulikhet i samfunnet og at individer og grupper ekskluderes fra fellesskapet.

Mange velferdsordninger innebærer at tjenester tilbys på mer spesifikke arenaer, f.eks. barnevernstjenester, helsetjenester og rusomsorg. Det er viktig at aktiviteter på slike arenaer koples opp mot fellesarenaene, slik at de kan understøtte brukernes deltakelse i samfunnet og ikke bidrar til utstøting. I praksis betyr dette at tjenestene i sterkere grad må være til stede på fellesarenaene, bl.a. barnehage, skole og arbeidsliv. I stedet for å løfte individer og grupper med spesielle utfordringer ut av fellesarenaene, må tiltakene settes inn gjennom tilstedeværelse der hvor folk er.



En ytterligere positiv side ved å vektlegge fellesarenaene, er at de gjør det lettere å avdekke tilløp til problemer på et tidlig stadium, slik at det kan interverneres tidlig med forebyggende tiltak. Dette er særlig viktig i forhold til barn og unge.

Å kople de spesifikke arenaene opp mot fellesarenaene, innebærer at etablerte tjenester hentes inn og tilbys innen rammen av fellesarenaene. Innen kriminalomsorgen er en slik såkalt importmodell allerede et anerkjent organisasjonsprinsipp. Skole, helsevesen og bibliotek kommer inn i kriminalomsorgen med sine tjenester til innsatte, i stedet for at kriminalomsorgen selv utvikler egne tjenester på slike områder. En liknende tilnærming benyttes innen trafikksikkerhet, hvor trafikkmmyndighetene og Trygg Trafikk jevnlig møter barn og unge i barnehager og på skoler for å orientere om trafikksikkerhet og slik bidra til god kjørekultur og trafikkatferd.

Samtidig er det viktig å understreke at barnehage og skole har et selvstendig ansvar for å sikre et trygt og inkluderende læringsmiljø og at andre tjenester ikke skal overta dette ansvaret.

Ungdomsgarantien innebærer at ungdom under 20 år som er uten jobb eller skoleplass skal sikres tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten for å sikre at ungdom som ikke benytter seg av retten til videregående opplæring eller slutter på skolen, gis et arbeidsrettet tilbud. Retten til skolegang, kombinert med aktiv innsats overfor de ungdommene som faller ut av skolesystemet, kan ha bidratt til det relativt lave ledighetsnivået vi finner blant personer under 20 år.

1.2.2 Arbeidslinjen

Å være i arbeid er den viktigste enkeltfaktoren som fremmer integrering, utjevning og velferd. Arbeidslivet gir et viktig sosialt fellesskap som stønadsmottakeren sjelden får være en del av. Det er lønnsomt både for samfunnet og for den enkelte å dra nytte av den

enkeltes arbeidsevne, også i de tilfellene der denne evnen er lavere enn gjennomsnittet.

De fleste i Norge har trygg økonomi og høy materiell velferd. Arbeidsløsheten er fortsatt forholdsvis lav, og yrkesdeltagelsen er høy. Men det kan fortsatt gjøres mer for å skape et arbeidsliv der det er plass til alle med arbeidsevne.

Norsk økonomi påvirkes av internasjonale konjunkturer. I en lavkonjunktur er det særlig viktig å motvirke langtidsledighet, blant annet fordi ledighet over lang tid ofte fører til forringelse av den enkeltes kompetanse, noe som kan bidra til utstøting av arbeidsstyrken eller marginalisering i forhold til arbeidsmarkedet. Å forebygge langvarig ledighet er derfor en viktig oppgave for den aktive arbeidsmarkedspolitikken.

Grunnlaget for verdiskapningen er høy arbeidsinnsats i samfunnet som helhet. Skal vi sikre høy yrkesdeltagelse, lav ledighet og redusert fattigdom, må det føres en aktiv arbeidslivspolitik som både legger til rette for at arbeidssøkere kommer i arbeid og som motvirker utstøting fra arbeidslivet. I dette inngår tilrettelegging for de som av ulike grunner ikke kan delta i det ordinære arbeidslivet.

Det viktigste vi kan gjøre for å redusere sosiale forskjeller, er derfor å skape et reelt mer inkluderende arbeidsliv. Vi må arbeide for et arbeidsliv med plass til ulike mennesker, der alle gis mulighet til å delta etter evne. Store deler av velferdsstatens utgifter har sammenheng med mangelfull forebygging av skader og at mange støtes ut av arbeids- og samfunnslivet. For at yrkesdeltakelse skal være et gode for den enkelte, må arbeidet utføres under tilfredsstillende vilkår, uten fare for liv og helse, og med muligheter for egenutvikling, læring og sosialt fellesskap.



For å møte utfordringene på arbeidsmarkedet som følger av finanskrisen, har regjeringen styrket arbeidsmarkedstiltakene med om lag 6 000 nye plasser rettet mot registrerte ledige. Disse tiltaksplassene kommer i tillegg til de plassene som det allerede er bevilget midler til i samsvar med saldert budsjett for 2009 jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). Samlet sett gir dette et tiltaksnivå på om lag 74 000 tiltaksplasser i 2009. Tiltaksrammen skal gjøre det mulig å møte økende ledighet, samtidig som en opprettholder innsatsen rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne og andre utsatte grupper, og satsingen på et inkluderende arbeidsliv. Målet er å opprettholde høy sysselsetting og motvirke at personer blir gående ledige over lengre tid.

1.2.3 Økonomisk og sosial utjevning

Høy grad av økonomisk og sosial utjevning er verdifullt av flere grunner. Det bidrar til samhold i befolkningen og til stabilitet i samfunnsutviklingen. Det reduserer risikoen for at enkeltpersoner og grupper marginaliseres og ekskluderes. Det er klare sammenhenger mellom økonomisk og sosial ulikhet, fattigdom, helseproblemer og kriminalitet.

Regjeringen vil videreføre politikken med å utjevne ulikheter og sikre at alle har lik tilgang til viktige samfunns-goder. Dette er også et fundament for forebyggings-innsatsen. Regjeringens helhetlige politikk for sosial utjevning, inkludering og fattigdomsbekjempelse er bl.a. nedfelt i St.meld. nr. 9 (2006–2007), *Arbeid, velferd og inkludering*, St.meld. nr. 20 (2006–2007), *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* og St.meld. nr. 16 (2006–2007), *Tidlig innsats for livslang læring*.

I internasjonal sammenheng framstår Norge og de andre nordiske landene som velferdsstater kjennetegnet av høy grad av organisering i arbeidslivet og med institusjoner for konfliktløsning, små lønnsforskjeller, omfattende offentlig tjenestetilbud og universelle velferdsordninger. Denne måten å organisere samfunnet på omtales ofte som "den nordiske modellen". Dette har vist seg som en robust modell som legger til rette

for økonomisk vekst og fleksible arbeidsmarkeder innen rammen av sosial sikkerhet.

1.2.4 Et trygt samfunn

Det er viktig å føle trygghet – i forhold til arbeid og inntekt, i forhold til egne og de nærmestes livsvilkår og i forhold til risiko for å bli utsatt for ulykker og kriminalitet. Forebygging skal bidra til å skape og vedlikeholde slik trygghet for alle. Høy sysselsetting, tette sosiale nettverk, gode velferdsordninger, full barnehagedekning, et velfungerende utdanningssystem, god samfunnsplanlegging og en aktiv frivillig sektor bidrar i seg selv til å forebygge en rekke av de utfordringer som denne strategien beskjefstiger seg med.

Forebygging handler derfor om mer enn å hjelpe enkelte målgrupper – det handler om å legge til rette for et bredt sosialt fellesskap der alle kan føle sikkerhet, og der ingen skal behøve å føle utrygghet, bekymring og frykt i hverdagen eller i forhold til framtiden.

Selv om myndighetene legger til rette for trygge livsvilkår, har den enkelte et personlig ansvar for seg selv og sine omgivelser. Den beste forebyggingen gjøres av mennesker som bidrar til trygghet ved egen ansvarlig opptreden og ved å rette en hjelpende hånd til andre, eksempelvis gjennom aktiv deltakelse i frivillig virksomhet. Trygge sosiale nettverk og gode lokalsamfunn skapes av aktive samfunnsdeltakere. Det er også vesentlig for å opprettholde og videreutvikle demokratiet i Norge at den enkelte finner det meningsfullt å ta del i utformingen av samfunnet og dets ordninger.

1.3 En investering i framtiden

Den sentrale begrunnelsen for å satse sterkere på forebyggende innsats er at det vil være en investering i framtiden, både menneskelig og økonomisk. Slik kan det sies at god forebygging er god samfunnsbygging. I det følgende skal vi gå nærmere inn i resonnementene som kan ligge til grunn for å hevde dette. Først drøftes forebygging i en samfunnsøkonomisk perspektiv. Dernest drøftes forebyggingens plass og



betydning innen tre sentrale felter: innsats rettet mot barn og unge, forebyggingens plass i utjevnings- og inkluderingsarbeid, samt forebygging av sosiale forskjeller innen helse.

1.3.1 Samfunnsøkonomi

Årlig påføres det norske samfunnet store utgifter som en følge av eksempelvis ulykker, arbeids- og livsstilsrelaterte sykdommer og kriminalitet. De årlige kostnadene forbundet med trafikkuulykker beløper seg til om lag 26 mrd. kr (Statens vegvesen, Konsekvensanalyser, Håndbok 140, 2006). Arbeidstilsynet har anslått at astmaplager som følge av dårlig luftkvalitet på arbeidsplassene alene koster samfunnet anslagsvis 1,9 mrd. kr per år, mens ulykker i bygg og anlegg påfører samfunnet en årlig kostnad på 1,5 mrd. kr.

I mange tilfeller kan slike kostnader sannsynligvis reduseres ved styrket forebyggende innsats. Men heller ikke forebyggende tiltak er gratis. Kostnadene ved gjennomføring av tiltakene må derfor vurderes opp mot den forventede effekten. Noen ganger kan ulike hensyn stå mot hverandre. F.eks. vil tiltak for å fremme bruk av piggfrie vinterdekk i tettbygde strøk bedre luftkvaliteten og dermed redusere astma- og luftveisplager. Slitasjen på veidekket vil også reduseres, slik at vedlikeholdsutgiftene går ned. Samtidig kan imidlertid antallet trafikkuulykker på glatt føre komme til å øke. En helhetlig økonomisk beregning har likevel vist at økningen av antallet trafikkuulykker vil være marginal i forhold til de positive effektene ved bruk av piggfrie dekk. Resonnementet i dette eksempelet viser altså at økt bruk av piggfrie dekk er lønnsomt sett under ett.

Ofte er det svært krevende å vurdere kost-nytte-effekten av forebyggingsvirksomhet. Generelt er det også mangel på systematisert kunnskap om de samfunnsøkonomiske effektene av forebygging på ulike samfunnsområder – og om mulige synergieffekter. Regjeringen ønsker derfor å bedre kunnskapsgrunnlaget om kostnader og gevinster ved ulike former for forebygging, slik at kvaliteten og innretningen blir best mulig.

Selv kostbare forebyggende tiltak kan forsvare sin plass dersom det kan underbygges at de vil ha en stor

positiv virkning. Forebygging dreier seg nemlig først og fremst om å sikre bedre livskvalitet. Ulykker, sykdom og sosiale problemer påfører mennesker lidelse og belastninger som det er et mål i seg selv å forebygge. Riktignok er det ikke noen nødvendig motsetning mellom hensynet til livskvalitet og økonomiske betraktninger. Hvis samfunnet gjennom tiltak lykkes i å sette et vanskeligstilt barn på rett spor, kan eksempelvis samfunnet spares for store beløp over tid: Et lovlydig menneske i fullt arbeid bidrar til fellesskapet, mens en livsbane preget av rus, kriminalitet og sosiale problemer påfører samfunnet store utgifter i form av blant annet straffeforfølging, medisinsk behandling og sosiale stønader. Beregninger fra Statistisk Sentralbyrå viser at dersom en person mottar sosialhjelp i 60 år, vil det koste samfunnet 5,1 mill. kr. Dersom samme person ikke utfører lønnet arbeid i sin arbeidsdyktige livsfase, vil staten i gjennomsnitt tape 3,8 mill. kr i inntektsskatt. Viktigst er det likevel at et utsatt barn som hjelpes på rett vei, vil få et bedre liv.

Selv om det kan være sammenfall mellom det som er økonomisk lønnsomt og det som gir god livskvalitet, er det altså viktig å framheve at en satsing på forebygging først og fremst er et moralsk og ideologisk spørsmål, mer enn et rent økonomisk anliggende. Vi forebygger ikke først og fremst for å spare penger, men for å skape et samfunn som er bedre å leve i.

1.3.2 Forebygging som kjerne i barne- og ungdomsarbeid

Praktisk talt alt barne- og ungdomsarbeid i offentlig eller frivillig regi har en forebyggende dimensjon, ved siden av å ha en verdi i kraft av seg selv. I oppveksten legges mønstre som ofte kan være bestemmende for voksenlivet. Personligheten formes, sosiale ferdigheter utvikles og kunnskaper tilegnes. Mange problemer blant voksne kan føres tilbake til oppveksten. Fellesarenaer som skole og barnehage samt fritidsaktiviteter i offentlig eller frivillig regi står sentralt både i tiltak rettet mot hele befolkningen og i tiltak rettet mot grupper eller enkeltindivider med spesielle utfordringer.

Velstandsøkningen i Norge har ikke ført til reduksjon i andelen unge mennesker som får store problemer eller som faller utenfor. Snarere synes utfordringene å



«Vellykkede tiltak i oppveksten kan innvirke på hele livsløpet med betydning både for den enkeltes livskvalitet og for evnen til å bidra til fellesskapet framfor å trenge bistand.»

være økende. Av elevene som begynte på grunnkurs i videregående opplæring høsten 2002, oppnådde riktignok 57 prosent av elevene studie- eller yrkeskompetanse på normert tid, mens 12 prosent av elevene/lærlingene fullførte på mer enn normert tid og 7 prosent fortsatt var i videregående opplæring fem år senere. Men 18 prosent av elevene/lærlingene hadde sluttet underveis i utdanningsløpet (Statistisk sentralbyrå 2008). Forebyggende innsats overfor barn og unge har et stort forbedringspotensial og framstår som et av de viktigste velferdspolitiske satsingsområdene i dag. Samtidig er forebyggende innsats overfor barn og unge et felt der både mulighetene og de potensielle gevinstene er størst. Tidlig intervensjon øker sjansene for å lykkes i å legge grunnlaget for positiv utvikling.

Vellykkede tiltak i oppveksten kan dessuten innvirke på hele livsløpet med betydning både for den enkeltes livskvalitet og for evnen til å bidra til fellesskapet framfor å trenge bistand. Riktig forebygging overfor barn og unge er derfor en god investering.

Barn er født med et stort potensial for læring og konstruktiv utvikling. Gjennom oppveksten ser vi imidlertid at noen rammes av vansker i en eller annen form. Selv om vårt samfunn har små sosiale forskjeller, er oppvekstvilkårene svært varierende. Forebygging rettet mot barn og unge er dermed også en viktig dimensjon for å fremme sosial utjevning. En god og samlet forebyggende innsats fra samfunnets side innebærer at barn og unge får mer likeverdige



muligheter til å utvikle seg og bruke sine ressurser, uavhengig av hvilket utgangspunkt de har.

Gjennom statlige støtteordninger legger myndighetene til rette for at de frivillige organisasjonene har gode rammevilkår. Kultur- og kirkedepartementet bevilger midler til aktiviteter gjennom Frifondordningen som gir tilskudd til frivillige organisasjoner og privatpersoner. Midlene fordeles gjennom Norsk musikkråd, Norsk teateråd og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU).

1.3.3 Forebyggingens plass i utjevning - og inkluderingsarbeidet

Forebyggende innsats står sentralt i Regjeringens arbeid for å fremme utjevning og inkludering. Det er

viktig for å hindre at mennesker faller utenfor arbeids- og samfunnslivet. For personer i yrkesaktiv alder er det en sterk sammenheng mellom fattigdomsproblemer og svak og manglende tilknytning til arbeidsmarkedet.

Et av formålene med NAV-reformen er å drive aktiv forebygging for å hindre utstøting. Høsten 2006 la Regjeringen fram St.meld. nr. 9 (2006–2007), *Arbeid, velferd og inkludering*, med forslag til hvordan tiltak, tjenester og stønader bør innrettes for å bidra til at flere kan komme i arbeid. Et viktig utgangspunkt for Regjeringen er at valg av virkemidler skal skje med utgangspunkt i den enkelte brukers behov for bistand og ikke med utgangspunkt i hvilken stønadsordning eller målgruppe man tilhører.

Også i forhold til innvandrerbefolkningen står forebygging sentralt. Dette gjelder særlig i forhold til nyankomne innvandrere. Undersøkelser viser at innvandrerbefolkningen i noen henseende skiller seg fra befolkningen for øvrig på måter som slår ut i dårligere



«Regjeringen har fra 2007 styrket innsatsen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen gjennom en egen handlingsplan.»

levetår. Det gjelder blant annet deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, arbeidsmiljø, levetår og helse. Det er viktig å forebygge at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levetår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig.

Regjeringen vil legge til rette for at nyankomne innvandrere raskt kommer ut i inntektsgivende arbeid, og vil fortsette innsatsen for å fremme inkludering og integrering av innvandrerbefolkningen som helhet. Regjeringen har fra 2007 styrket innsatsen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen gjennom en egen handlingsplan. Satsingen på fellesarenaer som skole, barnehage, arbeidsliv, kulturinstitusjoner og frivillige organisasjoner er sentral for at alle skal føle seg inkludert i samfunnet.

Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere skal bidra til en lettere og raskere integrering av nyankomne flyktninger til det norske samfunnet. Det forutsetter et tett og systematisk samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsstaten lokalt. Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserte i desember 2008 en monitor for deltakere av introduksjonsprogrammet. Den viser at 65 prosent som gikk ut av introduksjonsordningen i 2006 var selsatt eller under utdanning i november 2007. 10 prosent var registrert arbeidsledige eller på tiltak. Tilsvarende tall for dem som gikk ut av programmet i 2005 var henholdsvis 58 og 12 prosent.

1.3.4 Forebygging av sosiale forskjeller i helse

Selv om den norske befolkningen har god helse, skjuler gjennomsnittstallene systematiske forskjeller mellom sosiale grupper. Det er mange faktorer som bidrar til å skape og opprettholde sosiale helseforskjeller. Sammenhengene er komplekse, men vi kan slå fast at det i hovedsak er sosiale betingelser som påvirker helse og ikke omvendt. Selv om alvorlige helseproblemer i mange tilfeller fører til tap av inntekt og arbeid og problemer med å fullføre utdanning, vil

likevel sosial posisjon påvirke helse i større grad enn helse påvirker sosial posisjon. En kunnskapsoppsummering laget på oppdrag fra EU konkluderer med at sosiale helseforskjeller i alle europeiske land, inkludert Norge, hovedsaklig skyldes forskjeller i materielle, psykososiale og atferdsrelaterte risikofaktorer. En ny rapport fra Nasjonalt folkehelseinstitutt om helsesituasjonen i de største innvandrergruppene i Oslo, viser at det er store forskjeller i helse både mellom de forskjellige innvandrergruppene og mellom innvandrergruppene og majoritetsbefolkningen. Sammenlignet med majoritetsbefolkningen, rapporterer en mindre andel av innvandrerne at de har god helse. Det ble videre rapportert om høyere forekomst av kroniske lidelser i innvandrerbefolkningen enn i majoritetsbefolkningen. I likhet med befolkningen for øvrig, er det imidlertid store sosiale forskjeller i helse innad i de enkelte innvandrergruppene. For eksempel har mennesker med høy utdanning generelt bedre helse enn dem som har lav utdanning uavhengig av fødeland.

Regjeringen mener at arbeidet for å forebygge helseproblemer i større grad må ta utgangspunkt i samfunnets ansvar for befolkningens helse. Hver enkelt av oss har et betydelig ansvar for egen helse, og det er viktig å respektere individets myndighet og innflytelse over eget liv. Men enkeltmenneskets handlingsrom er begrenset av forhold utenfor individets kontroll. Selv helseatferd som røyking, fysisk aktivitet og kosthold er i stor grad påvirket av økonomiske og sosiale bakgrunnsfaktorer som den enkelte ikke har valgt. Så lenge de systematiske forskjellene skyldes ulikheter i samfunnets ressursfordeling, er det fellesskapets ansvar å påvirke denne fordelingen i en mer rettferdig retning.

I St.meld. nr. 20 (2006–2007), *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*, slår Regjeringen fast at rettferdig fordeling er god folkehelsepolitikk. Forebyggende arbeid handler om å arbeide for en utjevning av sosiale forhold som påvirker helsen. Forebyggende innsats på en rekke samfunnsområder er derfor nødvendig for å utjevne helseforskjeller og bidra til bedre helse i befolkningen.



2 utfordringer og prioriteringer

Livskvalitet, trygghet og utjevning er sentrale målsettinger for Regjeringens forebyggende arbeid. Forebyggende virksomhet må være basert på solid kunnskap, effektive virkemidler og tydelige prioriteringer.



Her presenteres utfordringer som krever forebyggende innsats, og det angis prioriteringer. Først gis en beskrivelse av et utvalg sentrale innsatsområder. Deretter behandles ulike målgrupper som forebyggingsinnsatsen skal rettes inn mot. Til sist drøftes valg av virkemidler.

2.1 Sentrale innsatsområder

Framstillingen konsentrerer seg om et utvalg saksfelt som berører generelle velferdspolitiske utfordringer knyttet til livskvalitet, trygghet og utjevning. I tråd med vekten på tidlig innsats, starter denne delen med å drøfte utfordringer knyttet til oppvekstvilkår. Deretter behandles fattigdomsutfordringer og sosiale problemer, helseskader med vekt på sosiale forskjeller, et inkluderende arbeidsliv med trygt arbeidsmiljø, ulykker og skader, kriminalitetsforebygging og samfunnsikkerhet. Under disse hovedkategoriene behandles også enkelte spesielle utfordringer, som trafikkulykker, brannsikkerhet, produktsikkerhet og trygge næringsmidler. Til sammen dekker disse feltene mange av de utfordringene der mer effektiv og målrettet forebygging kan bidra til større trygghet for befolkningen.

2.1.1 Trygge oppvekstvilkår

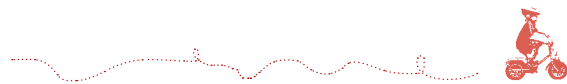
De fleste barn og unge har trygge oppvekst- og levekår og gode utviklingsmuligheter. Likevel finnes det fortsatt barn og unge som ikke har like gode muligheter som flertallet. For enkelte preges hverdagen av utrygghet og ensomhet. Kriminalitet, mobbing, vold og rusproblemer, vansker med å strekke til på skolen og problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet er en del av virkeligheten for noen. Samfunnet har klare utfordringer når det gjelder å bedre oppvekstvilkårene for barn og unge som strir med problemer.

I Norge bor omtrent 34 000 barn under 18 år i husholdninger med vedvarende lav inntekt, målt etter OECD-skala (antallet er 54 000 barn hvis EUs skala legges til grunn). Mange av disse barna vokser opp med bare én forsørger, og ofte har foreldrene svak tilknytning til arbeidsmarkedet. I tillegg er barn med minoritetsbakgrunn overrepresentert. Barn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn utgjør vel 40 prosent

(etter OECD-skala) av alle barn i familier med vedvarende lav inntekt. Barn og unge i disse familiene har ikke like muligheter til å delta i de samme aktivitetene som andre barn. Barna blir ofte sosialt marginaliserte og har et dårligere utgangspunkt enn andre til å lykkes med skolegang eller senere i arbeidslivet.

Barns levekår og livskvalitet dreier seg også om andre sosiale forhold enn økonomi og materiell standard. Foreldrenes evne til å være gode omsorgspersoner og gi barna en god oppvekst er av særlig betydning. Det har vært en jevn økning i antall barn støttet av tiltak fra barnevernet de siste 20 årene. I alt 42 600 barn mottok barneverntiltak i 2007. Flere gutter enn jenter er mottakere av tiltak, og barn og unge med minoritetsbakgrunn er overrepresentert. Enkelte barn og unge som vokser opp i hjem med sosiale problemer søker tilhørighet ute blant jevnaldrende som ofte har tilsvarende problemer. Dette kan føre til at barn og unge som har det vanskelig hjemme, kommer inn i negative ungdomsmiljøer som forsterker problemene. Familien representerer ikke den trygge forankringen som disse unge trenger. Mange av dem har også et dårlig forhold til skolen. De dropper ut av skole og opplæring og er ekstra sårbare for å starte med rusmisbruk og kriminalitet. Tilgang til andre voksenpersoner som de kan føle seg trygge sammen med når foreldrene svikter, kan være avgjørende for om barn og unge greier å komme seg ut av problemene.

Barn og unges oppvekst- og levekår utgjør derfor selve grunnmuren i forebyggende arbeid. Innsats for å sikre at barn og unge har gode oppvekstvilkår og gode omsorgspersoner er avgjørende for å forebygge frafall fra skole og opplæring, kriminalitet, rusproblemer, psykiske vansker og generell dårlig helse. Det er derfor viktig å ha et barneperspektiv når vi tenker forebygging på ulike fagområder. Alle voksne som jobber med barn har et ansvar for å sørge for at barna har et godt oppvekstmiljø i hverdagen. Dette gjelder ansatte i barnehage og skole, samt voksne som jobber i fritidstilbud til barn og unge. Voksne har også plikt til å melde fra til riktig instans dersom de ser eller mistenker at barn ikke har det bra, enten det er på skolen, hjemme eller andre steder. Voksne som bryr seg, er en viktig ressurs i arbeidet med å forebygge at barn og unge får alvorlige problemer og faller utenfor samfunnet.



«Regjeringen har satt som mål å avskaffe fattigdom.»

2.1.2 Fattigdom og sosiale problemer

Norge har relativt sett beskjedne inntektsforskjeller og en relativt lav andel med svært lav inntekt. Samtidig er det en del av befolkningen som har økonomiske ressurser som avviker betydelig fra det inntektsnivået som er alminnelig i samfunnet. Fattigdom i Norge bør ses som et relativt fenomen og dreier seg om betydelige og uakseptable avvik fra de levekår og livsbetingelser som er vanlige blant befolkningen sett under ett. Regjeringen har satt som mål å avskaffe fattigdom.

Svakt økonomisk grunnlag over tid, ofte kalt vedvarende lavinntekt, kan gi en indikasjon på inntektsfattigdom. I perioden 2004–2006 hadde 2,9 prosent av befolkningen en inntekt etter skatt som var mindre enn 50 prosent av medianinntekten (målt etter OECD-skala). Dette utgjør om lag 127 000 personer. Tilsvarende hadde 7,9 prosent en inntekt etter skatt som var mindre enn 60 prosent av medianinntekten (målt etter EU-skala). Dette utgjør om lag 340 000 personer.

Fattigdom har ulike årsaker og konsekvenser. For eksempel er innvandrere sterkt overrepresentert

blant personer med langvarig lavinntekt sammenliknet med befolkningen som helhet. Det er imidlertid store variasjoner innad i innvandrerguppen, og forekomsten av lavinntekt har blant annet sammenheng med tiden de har bodd i landet. Arbeidet for å avskaffe fattigdom krever derfor en helhetlig og tverrsektoriell innsats. Regjeringens handlingsplan mot fattigdom omfatter tiltak på en rekke departementers ansvarsområder, både for å forebygge fattigdom og for å redusere og avhjelpe fattigdom blant de som er rammet.

2.1.2.1 Boligspørsmål

En aktiv boligpolitikk er viktig som forebygging, ikke minst i forhold til fattigdomsproblematikk og for å bidra til et inkluderende samfunn. Egen bolig – et hjem – er en viktig forutsetning for å kunne fungere i arbeidslivet og på andre viktige arenaer.

Som bostedsløse regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer, som bor midlertidig hos familie, venner eller kjente, som befinner seg i fengsel eller institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder uten å ha noe sted å flytte til, eller som står uten ordnet oppholdssted kommende natt.

I 1996 ble det registrert 6200 bostedsløse personer i Norge. I 2003 var antallet gått ned til 5200 personer, mens det steg igjen til 5500 personer i 2005. Tallene omfatter kun de som har vært i kontakt med hjelpeapparatet.

Bostedsløse personer er utsatte på flere områder. Tall fra 2005 viser at 61 prosent av dem hadde et registrert rusmiddelproblem. 38 prosent var registrert med en psykisk lidelse og 25 prosent var registrert med dobbeldiagnose. 25 prosent oppholdt seg på en institusjon eller i fengsel og hadde mindre enn to måneder til utskriving eller løslatelse. 23 prosent oppholdt seg på hospits/pensjonat, mens 42 prosent bodde midlertidig hos slektninger eller venner.

TOG-prosjektet (Tiltak overfor gjengangere) i Oslo fengsel har prøvd ut nye metoder for å sikre at personer i denne gruppen får et godt botilbud når de løslates. Boligframskaffelse igangsettes før løslatelsen. Det kreves aktiv deltagelse fra den dømte, fengslet og aktuell kommune. Samtlige prosjektdeltagere har fått et egnet botilbud ved løslatelsen. Prosjektet vant statens pris for beste bostedsløshetstiltak i 2007.

2.1.3 Helse og sosiale helseforskjeller

De store og til dels økende sosiale forskjellene i befolkningens helse er en av de største utfordringene for folkehelsearbeidet i årene framover. Dette er også bakgrunnen for at Regjeringen i februar 2007 la fram

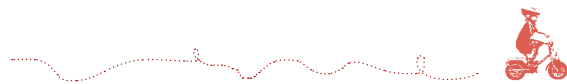
St.meld. nr. 20 (2006–2007), Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller.

Befolkningens helse påvirkes av alt fra grunnleggende forhold som økonomi og oppvekstvilkår, via miljøfaktorer som arbeids- og bomiljø, til mer umiddelbare påvirkningsfaktorer som helseatferd og tilgang til helsetjenester. Ulike faktorer henger ofte sammen. Barns levekår og omgivelser i oppveksten påvirker utdanningsløp og yrkesmuligheter senere i livet, som igjen påvirker helsen i voksen alder. Sunt kosthold, frisk luft og fysisk aktivitet i oppveksten har en direkte betydning for helsen senere i livet. Dette illustrerer at befolkningens helse i stor grad påvirkes av forhold som ligger utenfor helsesektorens ansvarsområde.

Den norske befolkningens helse er god, og det har vært en positiv utvikling både i forventet levealder og egenervurdert helse. Siden 1950-årene har forventet



«Sunt kosthold, frisk luft og fysisk aktivitet i oppveksten har en direkte betydning for helsen senere i livet.»



levealder i Norge økt med ti år, til 80 år for kvinner og menn, sett under ett. Utviklingen i forventet levealder har imidlertid gått tregere enn i en del andre vestlige land siden midten av 1980-tallet.

Sosiale helseforskjeller – det vil si helseforskjeller som følger utdannings-, yrkes- og inntektskategorier i befolkningen – er betydelige i Norge. For eksempel er risikoen for død i aldersgruppen 45–59 år 2,5 ganger så høy for de som bare har grunnskole, sammenliknet med de som har universitetsutdanning. Forskjellen er blitt større de siste 30 årene. Gjennomsnittlig levealder i ulike yrkesgrupper varierer med opp til 12 år.

Helseutfordringene i Norge er preget av sykdommer der helseatferd er en medvirkende årsak til sykdomsutviklingen. Det gjelder blant annet type 2-diabetes, hjerte- og karsykdommer, kronisk obstruktiv lungesykdom (KOLS) og enkelte kreftformer.

Blant de helseskadelige faktorene som det er mulig å forebygge, er røyking den best dokumenterte enkeltfaktoren med innflytelse på helsetilstanden. Det er anslått at rundt 16 prosent av alle dødsfall skyldes røyking. Nasjonalt folkehelseinstitutt har beregnet at om lag 6700 dødsfall årlig i Norge skyldes sykdom som er relatert til røyking. Folkehelseinstituttet har videre anslått at røyking er årsak til 26 prosent av dødsfallene blant kvinner i aldersgruppen mellom 40 og 70 år. Det tilsvarende tallet for menn er 40 prosent. Røyking er også en viktig faktor i forhold til sosiale helseforskjeller, siden røykere er overrepresentert i grupper med lav inntekt, kort utdanning og manuelle yrker. Over tiårsperioden fra 1997 til 2007 har andelen dagligrøykere sunket fra 34 prosent til 22 prosent. I ungdomsskolen ble andelen dagligrøykere halvert fra 2000 til 2005. Om lag 6 prosent av befolkningen, i hovedsak menn, bruker snus daglig, og bruken har vært økende de senere år.

Alkohol er den tredje største risikofaktoren for helseskade i vår del av verden, etter tobakk og høyt blodtrykk. Alkoholkonsumet i Norge har lenge vært økende. Det er anslått at det i Norge finnes mellom 66 000 og 122 000 storforbrukere av alkohol, dvs. som drikker mer enn 10 cl ren alkohol i døgnet. I tillegg til kroniske lidelser som følge av alkoholavhengighet, kommer de mange akutte skadene som følge av bruk

av alkohol. I 2007 var anslått gjennomsnittlig forbruk ca 8,5 liter ren alkohol per person over 15 år. Det er skjev forbruksfordeling og 75 prosent drikker mindre enn gjennomsnittet. Alkoholforbruket i Norge er fortsatt lavt i europeisk sammenheng. Forbruket blant ungdom økte kraftig fra 1993 til 2003, men har gått noe tilbake, særlig blant gutter, de siste fire årene. Sammenhengen mellom sosial bakgrunn og alkoholbruk er mer kompleks enn for fysisk aktivitet, kosthold og tobakk, men grupper med kort utdanning og lav inntekt har flere akutte alkoholskader enn grupper med lang utdanning og høy inntekt. Alkohol er det rusmiddelet som forårsaker flest sosiale og helsemessige problemer. I 2006 ble det i Norge registrert 315 dødsfall som direkte skyldes alkohol, men det er grunn til å anta at det er en betydelig underrapportering.

Bruk av illegale rusmidler økte på 1990-tallet og toppet seg rundt årtusenskiftet, men har siden gått tilbake og ser nå ut til å ha stabilisert seg. Narkotikamisbruket i Norge er lavt i europeisk sammenheng, mens antall injiserende misbrukere er relativt høyt. Antall narkotikarelaterte dødsfall (overdosedødsfall) har sunket kraftig fra 2001 til 2007 (fra 338 til 244), men det er fortsatt høyt, og det er til dels store årlige variasjoner. Tilgjengeligheten av illegale rusmidler har imidlertid økt bekymringsfullt i perioden 1993–2004.

Overvekt og fedme øker i de fleste aldersgrupper i Norge, som i mange andre land. Overvekt og fedme øker risikoen for bl.a. type 2-diabetes, hjerte-karsykdom, muskel- og skjelettlidelser, psykiske lidelser og enkelte former for kreft. Andelen barn og unge med overvekt er mellom 10 og 20 prosent. Blant 40-åringene er over halvparten overvektige og nærmere 20 prosent har fedme. Årsaken er blant annet for lite fysisk aktivitet og et kosthold med for mye sukker og fett. Vi finner de samme sosiale forskjellene i fysisk aktivitet og kosthold som for røyking.

2.1.4 Inkluderende arbeidsliv og et godt og sikkert arbeidsmiljø

Store deler av norsk arbeidsliv har opparbeidet en god standard på arbeidsmiljø og sikkerhet. Betydelig oppmerksomhet har vært rettet mot arbeidsplassen som arena for å forebygge utstøting. Mange virksom-



«Landbruket ligger høyt på statistikken over dødsulykker i arbeidslivet og har også mange yrkesrelaterte ulykker og sykdommer.»

heter har de siste årene også gjort et godt arbeid med sykefraværsoppfølging og tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. På tross av dette er det fremdeles store utfordringer knyttet til forebygging av helseskader og utstøting fra arbeidslivet. Arbeidsmiljø- og tilretteleggingsarbeid handler om å gjøre praktiske grep som fjerner negative og fremmer positive arbeidsmiljøfaktorer og sørger for at arbeidet så langt det er mulig tilpasses den enkeltes helse og øvrige forutsetninger. Dette arbeidet er helt sentralt for å forebygge den utstøting arbeidslivet er direkte eller indirekte årsak til.

Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet (HMS) står sentralt i Regjeringens arbeid for et mer inkluderende arbeidsliv. Innsatsen omfatter forebyggende arbeid

for å hindre sykdommer, skader og ulykker i arbeidslivet. Det grunnleggende prinsippet er at slike forhold skal forebygges av virksomhetene selv gjennom et systematisk søkelys på hvilke tiltak som er nødvendige for å forebygge sykdommer, skader og ulykker. Dette bidrar til å plassere ansvaret for det forebyggende arbeidet tydeligere hos arbeidsgiver, i nært samarbeid med arbeidstakerne.

Det er Arbeidstilsynets ansvar å føre tilsyn med at virksomhetene følger opp sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet kan imidlertid bare nå ut til om lag 8 prosent av virksomhetene i Norge gjennom tilsyn og må derfor prioritere innsatsen strengt. En stor del av tilsynsressursene benyttes til store satsinger rettet mot særlig risikoutsatte bransjer.



Arbeidstilsynet har erfart at holdnings- og atferdsendring krever sterk og synlig innsats over tid. For å nå flere i arbeidslivet har Arbeidstilsynet utviklet en ny strategi som i større grad legger vekt på den forebyggende rollen som veileder og premissgiver. Med utgangspunkt i å gi gode eksempler og verktøy for tilrettelegging og risikovurdering, skal Arbeidstilsynet i større omfang bidra til at virksomhetene følger opp sitt ansvar.

Vurderinger av hvilke arbeidsmiljø- og sikkerhetsforhold som er de viktigste årsakene til helseskader og som har størst betydning for inkludering i arbeidslivet, er retningsgivende for myndighetenes innsats og prioritering. Muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de sykdomstilstandene som oftest fører til langvarig sykefravær og varig ustøting fra arbeidslivet. Forebygging av slike lidelser gjennom forbedring av organisatoriske, psykososiale og ergonomiske arbeidsmiljøforhold er derfor viktig. Helseskadelig kjemisk og biologisk påvirkning samt alvorlig ulykkesrisiko er andre sterkt prioriterte områder.

Kulturforskjeller og språkproblemer har betydning for arbeidsmiljøsituasjonen, og stiller store krav til organisering, tilrettelegging og personalledelse på alle nivåer i bedriftene. Arbeidstilsynets kampanje om arbeidsmiljøforhold for ikke-vestlige arbeidstakere i 2005 viser at det er store skjevheter i det norske arbeidslivet grunnet mangel på informasjon og opplæring. Minoritetsspråklige fra ikke-vestlige land er overrepresentert i arbeidsmiljø med flere belastninger og blant de skadede. Arbeidstilsynet støtter også i økende grad på problemstillinger knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsvilkår for arbeidstakere fra de nye EU-landene. Dette gjelder særlig i bygg- og anleggsbransjen.

Økt arbeidsinnvandring etter EØS-utvidelsen i 2004 har hovedsakelig bidratt positivt til norsk økonomi, men har også ført med seg utfordringer. Det er avdekket uforsvarlige forhold og sosial dumping innen både byggebransjen, industrien, landbruket og deler av servicebransjen (renhold og hotell/restaurant). Dette omfatter både lønns- og arbeidsvilkår og mangelfull standard innen helse, miljø og sikkerhet. Regjeringens mål er at alle arbeidstakere som jobber i Norge skal ha gode og trygge arbeidsplasser og skikkelige lønns- og arbeidsvilkår. Dette er viktig både for

den enkelte arbeidstaker og for å trygge den norske arbeidslivsmodellen.

Regjeringen la frem handlingsplanen mot sosial dumping i 2006. Viktige elementer var styrking av Arbeidstilsynet, utvidelse av oppdragsgivers ansvar ("påseplikt"), innsynsrett for tillitsvalgte, innføring av ID-kort i byggebransjen, melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak og innstramning i regelverket for inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter. Tiltakene har samlet sett hatt god effekt.

Landbruket ligger høyt på statistikken over dødsulykker i arbeidslivet og har også mange yrkesrelaterte ulykker og sykdommer. Landbruksnæringen har derfor utarbeidet en egen nullvisjon der landbrukets organisasjoner og en rekke andre aktører forplikter seg til å jobbe aktivt for at alle virksomheter i landbruket skal innføre og vedlikeholde et praktisk og dokumenterbart HMS-arbeid. Det bevilges støtte til ulike velferdsordninger over jordbruksoppjøret.

2.1.4.1 Kultur for et inkluderende arbeidsliv

Bruk av kultur kan være et godt virkemiddel for å øke trivselen og derved bidra til å skape et inkluderende arbeidsliv. Når arbeidskollegaer synger i sitt eget kor eller spiller i sitt eget orkester opplever de nye sider hos hverandre og knytter sosiale bånd som får uttelling også i det faglige. Kulturopplevelser som teaterturner eller anledning til å lage sin egen revy kan føre til at de ansatte får nye impulser og opplever et kollegialt miljø som stimulerer til fellesskapstenkning.

2.1.5 Ulykker og skader

Ulykker er den fjerde største dødsårsaksgruppen i Norge, etter kreft, hjerte-karsykdommer og sykdommer i åndedretsorganene. I 2006 døde totalt 1782 personer i ulykker. Spesielt for ulykker er at de tar relativt mange unge liv og er den største dødsårsaken for personer under 45 år. I 2005 døde 421 personer av ulykker i denne aldersgruppen, hvorav tre av fire

var menn. 22 av de forulykkede var barn under 15 år.

Nesten 90 000 personer ble skrevet ut fra sykehus etter behandling av skader og forgiftninger i 2006 ifølge tall fra Norsk pasientregisters data for døgnopphold. Dette er en økning i antall utskrivinger på 14 500 sammenlignet med år 2000. Det betyr at om lag hver tiende sykehuspasient var til behandling for en ulykkeskade. I tillegg kommer skader som blir behandlet poliklinisk.

For skader som ikke fører til innleggelse på sykehus har det ikke vært noen koordinert registrering siden 2002. Antall skadde og drepte på grunn av hjemmeulykker, utdanningsulykker, idrettsulykker og fritidsulykker var drøyt 293 000 i 2002 ifølge beregninger fra Transportøkonomisk institutt, basert på registreringer i Personskaderegisteret til Folkehelseinstituttet og

dødsårsaksregisteret. Skader og ulykker i arbeidslivet og i trafikken er inkludert i disse tallene.

Det er satt i gang et arbeid med en ny strategi for forebygging av personskader og ulykker som skal legges fram før sommeren 2009. Strategien skal legge til rette for styrket innsats for forebygging av skader og ulykker, herunder:

- legge til rette for bedre samordning i arbeidet
- øke kunnskapsgrunnlaget om ulykker og årsakene til ulykker
- styrke lokalt skadeforebyggende arbeid

Strategien omfatter forebygging av personskader og ulykker i hjem, barnehager, i utdanning og arbeidsliv, trafikk, fritid, inkludert drukningsulykker, og idrettsulykker. Videre omfatter strategien personskader som



«Spesielt for ulykker er at de tar relativt mange unge liv og er den største dødsårsaken for personer under 45 år.»



skyldes produkter, elektrisitet og brann, samt skader som skyldes forgiftninger. Helse- og omsorgsdepartementet samarbeider med en rekke departementer om strategien.

Harstad kommune ble i 1994 den første kommunen i Norge som ble godkjent som medlem i Verdens helseorganisasjons nettverk Safe Communities. Harstad kommunes systematisk arbeid med å forebygge skader førte til at:

- Brannskader blant barn under 5 år bosatt i Harstad ble redusert med 53 prosent i perioden 1985–1994.
- Trafikkskader for alle aldersgrupper er redusert med 27 prosent i samme periode.
- Bruddskader (fallfrakturer) blant hjemmeboende eldre over 65 år er redusert med 26 prosent i samme periode.
- Voldstilfellene ble redusert med mer enn 50 prosent i perioden 1990–1995.

Nærmere informasjon finnes på:
www.harstad.kommune.no

2.1.5.1 Trafikkulykker

Regjeringen har en nullvisjon for transportpolitikken om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde i transportsektoren. Regjeringen legger vekt på nødvendigheten av innsats over et bredt felt i arbeidet for et transportsystem uten drepte og hardt skadde. Dette innebærer at transportsystemet og transportmidlene må utformes slik at de best mulig fremmer riktig atferd hos trafikantene. Samtidig skal de i størst mulig grad bidra til at menneskelige feilhandlinger ikke får alvorlige konsekvenser. Trafikantene må også selv ta ansvar og påvirkes til sikker atferd i trafikken.

Regjeringen ser på trafikkulykker som et alvorlig samfunnsproblem. Få andre samfunnsområder krever like mange liv hvert år som vegtrafikken. Utfordringen i årene fremover blir å oppnå en fortsatt reduksjon av antall drepte og hardt skadde i en periode der mange

av de billigste, enkleste og mest effektive tiltakene allerede er tatt i bruk og langt på vei utnyttet.

Antall drepte i vegtrafikken er halvert siden 1970. I samme periode er trafikken tredoblet, hvilket betyr at risikoen for å bli drept i vegtrafikken er redusert med rundt 85 prosent. Dette viser at målrettet forebyggende trafikksikkerhetsarbeid gir resultater. Selv om den langsiktige utviklingen har vært positiv, er det betydelige svingninger fra år til år. De siste årene har om lag 250 mennesker mistet livet i vegtrafikken hvert år. I perioden 2002–2005 var det en markant reduksjon i antall drepte eller hardt skadde, med en reduksjon hvert år. Imidlertid viser ulykkesstatistikken siden 2006 at den positive trenden kan ha stoppet opp. Med en forventet trafikkvekst på 20 prosent mot 2020 kan man ikke regne med å få en ny markant reduksjon i antall drepte og hardt skadde uten at dagens innsatsnivå innen forebyggende trafikksikkerhet trappes opp.

Hovedutfordringen fremover blir å opprettholde den langsiktige trenden med reduksjon i antall omkomne og antall skadde, til tross for en forventet trafikk-



«Målrettet forebyggende trafikksikkerhetsarbeid gir resultater.»



«Det er viktig å legge til rette for at forebyggende brannvernarbeid blir vektlagt i kommunene.»

økning. For å komme videre i trafikksikkerhetsarbeidet vil det være viktig å løse utfordringene knyttet til de ulykkestyper, trafikantgrupper og typer atferd som er mest utsatt eller fører til flest ulykker med drepte og hardt skadde.

2.1.5.2 Brannsikkerhet

Årlig går en rekke liv og materielle verdier tapt i branner i Norge. I 2008 opplevde vi at hele 84 liv gikk tapt i branner, noe som er det høyeste antallet branndøde siden 1979, da 91 personer omkom. De siste månedene av 2008 var vi også vitne til to store branner med til sammen 13 omkomne. Dette var de største brannene med tap av menneskeliv i Norge siden 1986. De siste ti årene har i gjennomsnitt 64 mennesker omkommet i brann hvert år.

Regjeringen vil legge frem en egen stortingsmelding om brann våren 2009. Ambisjonen med meldingen er å styrke brannsikkerheten ytterligere og redusere antall omkomne som følge av brann. Meldingen vil omhandle blant annet forebyggende brannvern, store branner, beredskap innen brann og redning, samt utdanning og kompetanse innen brannvesenet.

Det er et kommunalt ansvar å etablere og drifte brannvesen. Brannvesenet skal løse oppgavene de er pålagt etter brann- og eksplosjonsvernloven. Det er viktig å legge til rette for at forebyggende brannvernarbeid blir vektlagt i kommunene. Et systematisk forebyggende brannvernarbeid vil over tid redusere tap av liv og materielle verdier som følge av brann. De kommunale og interkommunale brannvesenene er sentrale samarbeidspartnere for å iverksette brannforebyggende tiltak.



God brannsikkerhet krever et godt samordnet bygnings- og brannregelverk. Det er viktig å se bygningsregelverket og brannregelverket i sammenheng og legge til rette for bedre utnyttelse av bygningsmyndighetenes og brannvernmyndighetenes ressurser på lokalt nivå.

For å redusere antall boligbranner er utfordringene å utvikle gode holdninger og endre atferd i befolkningen samt å sette søkelys på den enkeltes ansvar for å forebygge ulykker. Aksjon boligbrann er en landsomfattende informasjonskampanje som arrangeres i begynnelsen av desember hvert år, for å sette søkelys på brannsikkerhet i private hjem. De første fem årene siden oppstarten av aksjonen i 2003 er antall omkomne i boligbranner i perioden 23.–31. desem-

ber halvert, fra 23 til 12, sammenlignet med de siste fem årene før aksjonen startet. Antall branner er i samme periode redusert med over 30 prosent. Dette viser at forebygging og informasjon nytter. Aksjonen arrangeres av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Norsk brannvernforening og Gjensidige.

2.1.5.3 Produktsikkerhet

Det er viktig å forebygge dødsfall eller alvorlige skader som skyldes feil og mangler ved produkter og forbrukertjenester eller feil bruk eller gjennomføring av disse.

Sikkerhet ved produkter og forbrukertjenester regu-



«Det er viktig å forebygge dødsfall eller alvorlige skader som skyldes feil og mangler ved produkter og forbrukertjenester eller feil bruk eller gjennomføring av disse.»

leres til dels gjennom regelverk i de ulike sektorene. For produkter og forbrukertjenester som ikke er regulert gjennom sektorregelverk, eller der sikkerhetsaspektet ikke reguleres i sektorregelverket, gjelder lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

Produktkontrollloven pålegger produsenter, importører og andre tilbydere av produkter og forbrukertjenester å vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense helseskader.

Markedet for såkalte organiserte forbrukertjenester er økende, særlig tjenester som byr på aktiviteter forbundet med en viss risiko. Det kan eksempelvis dreie seg om dykking, riding, klatring, rafting, juvvandring, brevandring, strikkhopping og padling med kajakk eller kano. Det er viktig at virksomheter som tilbyr slike tjenester, er bevisste sine forpliktelser etter helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

EUs regelverk ligger til grunn for mye av det norske produktsikkerhetsregelverket. Rapid Alert System for Non-Food Products (RAPEX) er EUs informasjonssystem for farlige forbrukerprodukter, unntatt mat og medisinsk utstyr. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er koordinerende myndighet for RAPEX i Norge. Det er etablert et nasjonalt RAPEX-nettverk bestående av DSB, Statens forurensingstilsyn, Arbeidstilsynet, Bygningsteknisk etat, Strålevernet og Mattilsynet.

RAPEX-nettverket arbeider med felles publisering av RAPEX-meldinger på nettet, slik at det blir enklere både for forbrukere og bransjer å få en oversikt over farlige produkter som er i markedet. Arbeidet med å lage et felles nettsted, www.farligeprodukter.no, er i startfasen.

2.1.5.4 Helsemessig trygg mat og drikke

Det er viktig at forbrukerne sikres helsemessig trygg mat og drikke. Det er den enkelte virksomhet som har ansvaret for at mat- og drikkevarer er trygge, mens Mattilsynet fører tilsyn med at regelverket for produksjon og salg overholdes. Oppklaring av utbrudd med næringsmiddelbåren sykdom er et viktig bidrag til forebyggende helsearbeid. Hensikten er å stanse

det aktuelle utbruddet og samtidig legge grunnlaget for å hindre fremtidige sykdomstilfeller ved å avsløre forhold som gjorde utbruddet mulig. Sammenlignet med andre land, forårsaker smittestoffer i maten i Norge lite sykdom. Drikkevann er imidlertid et unntak. På grunn av de spesielle utfordringene på drikkevannsområdet, utarbeidet Mattilsynet en egen nasjonal handlingsplan for styrket tilsyn i 2008.

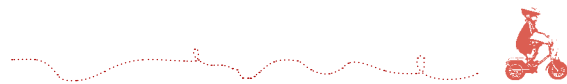
Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) er et europeisk meldesystem der det utveksles informasjon om helsefarlig mat og fôr i samarbeid mellom myndighetene i EØS-landene. Norges RASFF-kontaktpunkt er lagt til Mattilsynets hovedkontor. Mattilsynet er forpliktet til å følge opp innkommende meldinger om helsefarlige næringsprodukter som kan befinne seg i Norge.

2.1.6 Kriminalitetsforebygging

Det velferdspolitiske perspektivet på kriminalitetsforebygging hviler på et solid kunnskapsgrunnlag. Ved å legge til rette for at folk er inkludert i samfunnslivet, gjennom arbeid, utdanning og bolig, legges grunnmuren i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Mye av det som gjøres i et velferdsperspektiv er kriminalitetsforebyggende, uten at en reduksjon av kriminalitet er tiltakenes eneste siktemål. Regjeringen ønsker å synliggjøre dette aspektet ved generelle velferdstiltak samt å målrette enkelte tiltak for å oppnå en styrket kriminalitetsforebyggende effekt.

Årsaksforklaringer til kriminalitet kan grovt deles inn på tre nivåer: struktur- eller samfunnsnivå, gruppenivå og individnivå. Regjeringens forebyggende kriminalpolitikk skal være helhetlig og adressere årsaker på alle tre nivåer. Forholdet mellom kriminalitet, sosial ulikhet og vanskelige oppvekstvilkår er godt dokumentert, og danner kunnskapsgrunnlaget for det velferdspolitiske perspektivet på kriminalitetsforebygging. Undersøkelser viser at kriminalomsorgens klientell på de fleste levekårsområder er dårligere stilt enn befolkningen for øvrig.

Velferdstiltak som retter seg mot alle er ikke alltid tilstrekkelig til å forebygge kriminalitet. Noen ganger må det rettes ekstra innsats mot utsatte individer eller



grupper for å stanse eller snu en uheldig utvikling. I slike tilfeller er det som oftest ikke bare kriminaliteten som er utfordringen. Problemene er komplekse og sammensatte, og krever involvering av ulike sektorer i forsøket på å løse dem. Regjeringen ønsker å legge til rette for bedre samhandling i det kriminalitetsforebyggende arbeidet mellom myndigheter og virksomheter i det sivile samfunn.

Nærhet til problemene er viktig for å treffe riktig med tiltakene. Det er store forskjeller mellom bykjernen i Oslo og mindre kommuner i distriktene. De som kjenner de lokale forholdene, vet som oftest best hva som må til. Derfor er det et fellestrekk for det kriminalitetsforebyggende arbeidet at det bør forankres lokalt. Lokal forankring, samhandling og søke-lys på velferd utgjør sentrale faktorer i Regjeringens satsing på kriminalitetsforebygging. Regjeringen vil legge fram en handlingsplan om kriminalitetsforebygging i 2009.

Norsk politi skal være lokalt forankret og politiets forebyggende arbeid må bestå av en kombinasjon av proaktive og reaktive strategier. Ser vi på utviklingen i resten av Europa, er det åpenbart at kravene til politiets proaktive innsats vil øke i tiden som kommer. Politiet må dessuten vedlikeholde tillitsrelasjoner i forhold til innbyggerne på en mer målrettet måte. Det stilles krav til politiet om å arbeide mer kunnskapsbasert, være mer tilgjengelig, øke samspillet med befolkningen samt samarbeide mer med andre offentlige og private aktører både nasjonalt og internasjonalt.

Når det gjelder oppfølging av unge som begår lovbrudd, er det ett hovedmål som peker seg ut: forutsigbar og rask oppfølging av den enkelte unge lovbrøyer gjennom et forpliktende og strukturert samarbeid. De ulike aktørene må arbeide ut fra en felles hovedmålsetting: å forebygge ny kriminalitet. Det forutsetter føringer og tilrettelegging for skreddersydd og samordnet bruk av virkemidler innenfor strafferetten og samfunnet for øvrig i enkeltsakene. Å hindre en utvikling i retning av en kriminell karriere forutsetter et nært og forpliktende samarbeid mellom retts- og hjelpeapparatet, nærmiljø, skole, foresatte og ungdommen selv. Bruken av konfliktråd og restorative justice er alternative straffereaksjoner som viser en

beskjeden, men positiv, effekt på tilbakefallsstatistikken. I tillegg er høyere tilfredshet fra ofrenes side en effekt av prosesser basert på restorative justice.

Enda viktigere enn å jobbe for at straffedømte ikke skal begå nye kriminelle handlinger, er å legge til rette for at kriminelle handlinger i minst mulig grad finner sted, og at kriminelle karrierer ikke startes. Barn og unge utgjør naturlige målgrupper for slik forebygging, og utfordringen ligger i å legge til rette for oppvekstvilkår som minsker sjansen for en utvikling preget av kriminalitet.

Tidlig inngripen gjennom å identifisere risikofaktorer knyttet til barnet, omsorgspersoner eller nærmiljøet, er viktig. En slik intervensjonsstrategi kan både rette seg mot alle gjennom fellesarenaer som barnehage og skole, og mer direkte mot risikogrupper.

I en kommune kan det finnes mange gode tiltak som forebygger kriminalitet. Selv i mindre kommuner kan det imidlertid være vanskelig å ha oversikt over de ulike tiltakene, og å vite hvordan en skal ta dem i bruk. Det er viktig å utvikle rutiner som virker samordnende og informative.

Politiet har i samarbeid med Ski kommune, frivillige organisasjoner, næringslivet, foreldre og ungdom gått inn i målrettet samarbeid for forebygging innenfor rammene av SLT (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Politiet ser gode effekter: Fra slutten av 1990-årene og frem til 2005 er registrert kriminalitet redusert med ca. 20 prosent årlig. Prosjektet "Aktivt lokalsamfunn" jobber frem konkrete ideer og tiltak av forebyggende karakter for alle unge i kommunen, og skaffer midler til gjennomføring når det er nødvendig. Arbeidet har vært ubyråkratisk, forankret hos sentrale aktører, og med kort vei fra idé til handling.

Politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) er to modeller for å samordne tjenester innen det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Disse modellene har blitt utviklet primært av Justisdepartementet og Kriminalitetsforebyggende råd



«Barn og unge utgjør naturlige målgrupper for forebygging, og utfordringen ligger i å legge til rette for oppvekstvilkår som minsker sjansen for en utvikling preget av kriminalitet.»

(KRÅD). Modellene er etablert i henholdsvis ca 230 og ca 200 kommuner. I Soria Moria-erklæringen trekkes politiråd fram som en viktig kriminalitetsforebyggende samarbeidsform. Politirådene er et forum for ledelsen i kommunen og det lokale politiets ledelse. Målet er å forankre den kriminalpolitiske debatten på øverste nivå i lokalsamfunnet og utvikle en lokal og helhetlig kriminalpolitikk. Formålet med samarbeidet er å utveksle informasjon, etablere felles problemforståelse og få kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas innenfor den enkelte sektor. Politirådene bygger langt på vei på erfaringene med SLT-modellens styringsgrupper med ansvarliggjøring av kommu-

nale etater og private aktører sammen med politiet. SLT-modellen har i tillegg to nivåer: arbeidsutvalg og utøvernivå. En forskjell er at politirådene har ansvar for innsatsen for alle innbyggere, uavhengig av alder, mens SLT har oppmerksomheten rettet mot barn og unge. Men den felles hovedtanken er at den lokale kriminalpolitikken skal være helhetlig, og samarbeidet må styres og samordnes, dersom man skal lykkes i å redusere kriminaliteten og skape økt trygghet.

Begge ordningene er frivillige for kommunene. Modellene bidrar til at politi, lokalpolitikere og sentrale aktører utvikler felles eierskap til forebygging av kriminalitet. Slik kan treffsikre strategier utvikles og



det blir lettere å vite hvor ressursene bør settes inn. Ikke minst sørger modellene for at ulike aktører har en samarbeidsarena innen det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Gjennom samarbeidet vil også lokaldemokratiet få innflytelse på politiet, bidra til å bygge opp et tillitsforhold og støtte opp under målsettingen om et lokalt forankret politi.

2.1.7 Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet handler om å ivareta befolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner mot både utilsiktede og tilsiktede hendelser. Utilsiktede hendelser kan være ras, flom og andre naturkatastrofer, men også større ulykker, branner eller kriser.

Tilsiktede hendelser kan være planlagte aksjoner mot norske samfunnsstrukturer eller borgere, eksempelvis terroraksjoner, sabotasje og internasjonal kriminalitet i stort omfang. Samfunnssikkerhetsbegrepet dekker hele spekteret av utfordringer fra begrensede hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet.

Forebygging og beredskap er to viktige pilarer i samfunnssikkerhetsarbeidet, uten at det er vanntette skott mellom disse. Grovt sett forstår man med beredskap et apparat for håndtering og oppfølging av en uønsket hendelse, mens man ved forebygging reduserer risikoen for at ulykker, skader og andre uønskede hend-



«Regjeringen legger vekt på samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.»

elser inntreffer. Forebyggingsarbeidet er ikke alltid like synlig som beredskapsarbeidet, men det er av stor betydning for samfunnssikkerheten.

Regjeringen legger vekt på samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Dersom hendelser og kriser oppstår, er målsettingen at de skal håndteres raskt og effektivt ved bruk av samfunnets ressurser, med klare strukturer og ansvarsforhold, tydelige kommandolinjer mellom ulike aktører og tilstrekkelig kompetanse på alle nivåer. De overordnede prinsippene om ansvar, nærhet og likhet ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid. Den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har ansvaret for et saksfelt, har også ansvaret for saksfeltet ved en større ulykke eller katastrofe. Dette ansvaret omfatter planlegging av hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.

Ofte er det likevel slik at kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner ikke kan håndteres av den enkelte virksomhet eller sektordepartementet alene, og ulike sektorer og interesser må sees i sammenheng. Justisdepartementet er tillagt en samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter Justisdepartementets samordningsrolle for redning og beredskap.

I St.meld. nr. 22 (2007–2008), *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning*, understreker Regjeringen at ansvarsprinsippet skal videreføres som bærende prinsipp for den praktiske ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap. Det er imidlertid fremmet en rekke tiltak for å styrke Justisdepartementets samordningsrolle. Blant disse tiltakene er opprettelsen av Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet, samt etableringen av såkalte samvirkeområder på felter der det er behov for sterkere koordinering og informasjonsutveksling.

Som et virkemiddel innenfor sin samordningsfunksjon, fører Justisdepartementet tilsyn med de andre departementenes samfunnssikkerhets- og bered-

skapsarbeid, med unntak av Forsvarsdepartementet. DSB bistår departementet i dette arbeidet. Formålet med tilsynet er å sikre god kvalitet på planleggingen og en målrettet og effektiv bruk av ressurser som benyttes til beredskapsformål. I tilsynet foretas det en gjennomgang av de systemer og rutiner som departementene har etablert for å ivareta beredskapen innenfor sine ansvarsområder, og systemer for det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet innenfor hver sektor gjennomgås.

Videre er Justisdepartementet administrativt og faglig ansvarlig for Krisestøtteenheten (KSE) som skal bidra med støttefunksjoner til Regjeringens kriseråd og departementene i kriser i fredstid. KSE skal videreutvikles for ytterligere å styrke helhetlig og samordnet sentral krisehåndtering. I det daglige bistår enheten departementene i deres beredskapsforberedelser.

2.2 Målgrupper

Forebyggende innsats deles gjerne inn i tre kategorier, avhengig av målgruppene for tiltakene:

- *Befolkningsrettede strategier*: Generelt forebyggende arbeid som retter seg mot befolkningen som helhet eller mot store heterogene grupper som ikke er definert ut fra noen risikovurdering (f.eks. alle barn) og har som målsetting å hindre at problemer eller negativ utvikling oppstår i hele samfunnet.
- *Strategier rettet mot risikogrupper*: Innsats som retter seg mot grupper hvor det finnes høy risiko for at vansker kan oppstå, eller hvor det allerede er tendenser til slike vansker.
- *Strategier rettet mot grupper med identifiserte problemer*: Innsats som forsøker å hindre, snu eller begrense konsekvensene av et etablert problem eller en negativ utvikling som har oppstått. Målet vil ofte være å begrense, stabilisere eller motvirke en forverring av situasjonen, eller å forebygge tilbakefall.

De tre strategiene korresponderer med de etablerte begrepene primær-, sekundær- og tertiærforebyg-



ging. Det er ikke noe skarpt skille mellom disse tre formene for forebygging, og de er heller ikke gjensidig utelukkende. Noen tiltak vil kunne plasseres inn under flere av kategoriene. Nedenfor vil vi likevel ta denne tredelingen som utgangspunkt.

2.2.1 Befolkningsrettede strategier

Brede befolkningsrettede tiltak er grunnsteinen i all forebyggende innsats og springer ut av generelle velferdspolitiske utfordringer knyttet til livskvalitet, trygghet og like vilkår. Målet er å bidra til positiv samfunnsutvikling og unngå at det oppstår problemer som i neste hånd vil fordre mer ressurskrevende innsats. Regjeringen ønsker derfor særlig å framheve viktigheten av forebyggingsinnsats med universell innretning.

Universelle strategier må baseres på fellesskapsløsninger. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk, universelle velferdsordninger, full barnehagedekning og et godt utdanningssystem for alle er viktige forutsetninger for å skape trygghet, forebygge sosial ulikhet og fremme inkludering.

Ved å styrke fellesarenaene legges det til rette for et samfunn der samhold og solidaritet er sentrale verdier. Gjennom fellesarenaene formidles viktige holdninger som toleranse og ansvar for hverandre. Samtidig er fellesarenaene steder der det er lettere å avdekke tilfeller til problemer på et tidlig stadium, noe som muliggjør tidlig intervensjon. Forebyggende innsats på fellesarenaer virker heller ikke stigmatiserende på enkelte grupper.

Samtidig kan befolkningsrettede strategier være innrettet mot det som i realiteten er enkelte grupper eller individer, men der problemets struktur er slik sammensatt at det gir bedre måloppnåelse å rette tiltak mot alle (eksempelvis forebygging av hjerte- karlidelser, fedme og alkoholskader).

Regjeringen vil vektlegge forebygging innen rammene av bl.a. barnehagetilbud til de som ønsker det, en felles skole med høy kvalitet og på arbeidsplassene. Det innebærer eksempelvis at ulike tjenester bør være aktivt til stede på disse arenaene. Fellesarenaene som

barnehage, skole og arbeidsteder har imidlertid også selv et grunnleggende ansvar for å arbeide aktivt for et miljø der ingen føler seg ekskludert.

2.2.2 Strategier rettet mot risikogrupper

Flere grupper ligger i risikozonen for marginalisering og sosial utstøting. Slike grupper har behov for særlig oppfølging, og det er maktpliggende å sette inn tiltak før vanskelig reverserbare problemer har oppstått.

2.2.2.1 Risikoutsatte barn og unge

Innsats er viktig overfor samtlige barn og unge i Norge, slik at de sikres en god oppvekst, gode omsorgspersoner og muligheten til livsutfoldelse. For utsatte barn og unge har barnevernet en sentral rolle i forebyggingsarbeidet. Ansvaret for den forebyggende virksomheten er nedfelt i barnevernlovens kapittel 3. I henhold til § 3-1 skal kommunen følge nøye med i de forhold barn lever under og finne tiltak som kan fore-



«Eksempler på beskyttelsesfaktorer er godt samspill mellom barn og foreldre, gode omsorgspersoner eller et godt og inkluderende lærings- og oppvekstmiljø.»

bygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Det er altså kommunen, og ikke barneverntjenesten, som pålegges det overordnede ansvaret. Barneverntjenesten har på sin side hovedansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer unngås, og sette inn tiltak i forhold til disse.

Barneverntjenesten pålegges også en plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som barnevernet er pålagt etter loven. Et godt samarbeid med barnehage, skole og fritidsmiljøer er viktig for å forebygge omsorgssvikt og for at barnevernet kan gripe inn på et tidlig tidspunkt med hjelpetiltak rettet mot barnet, foreldrene eller hele familien.

For å forebygge omsorgssvikt og negativ utvikling hos barn og unge, er det viktig å være oppmerksom på både risikofaktorer og beskyttelsesfaktorer. Risikofaktorer er faktorer hos barnet eller omgivelsene som øker sannsynligheten for uheldig utvikling. Slike faktorer kan være medfødte skader hos barnet, foreldre med begrenset omsorgsevne, eller et negativt belastet oppvekstmiljø. Beskyttelsesfaktorer er egenskaper ved barnet eller omgivelsene som kan motvirke negativ utvikling. Eksempler er godt samspill mellom barn og foreldre, gode omsorgspersoner eller et godt og inkluderende lærings- og oppvekstmiljø. Til tross for vanskelige oppvekstvilkår, vil det alltid være barn som klarer seg relativt bra. Totalbildet av risikofaktorer og beskyttelsesfaktorer må derfor tas i betraktning.

For barneverntjenesten er det viktig å etablere et godt samarbeid med foreldre i risikogrupper så tidlig som mulig. Tett oppfølging fra barneverntjenesten og helsetjenesten er i seg selv en beskyttende faktor for både barnet og familien som helhet. En slik oppfølging må ta utgangspunkt i familiens ressurser og bygge opp under familiens mestringsevne.

2.2.2.2 Personer som står langt fra arbeidsmarkedet

Den som faller utenfor arbeidsmarkedet, faller også lettere utenfor andre deler av velferdssamfunnet. For personer i yrkesaktiv alder er det en åpenbar sam-

menheng mellom svak og manglende tilknytning til arbeidsmarkedet og vedvarende lavinntekt. Innsats for å forebygge at mennesker faller utenfor arbeidslivet er derfor også en viktig strategi i arbeidet for å forebygge fattigdom. Arbeidsmarkedstiltak som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov skal bidra til å styrke vedkommendes muligheter på arbeidsmarkedet.

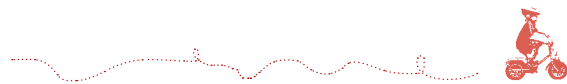
Vi vet at det å være i arbeid i seg selv er bra for helsen. De som står utenfor arbeidslivet har gjennomgående dårligere helse enn den yrkesaktive delen av befolkningen. Dette gjelder ikke bare for mottakere av helserelaterte stønader, men også for eksempel langtidsledige og mottakere av sosialhjelp. Det er derfor grunn til å tro at et mer inkluderende arbeidsliv vil føre til bedre helse i befolkningen.

*Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012) skal understøtte arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid overfor personer med psykiske lidelser og innsatsen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), og supplere St.meld. nr. 9 (2006–2007), *Arbeid, velferd og inkludering*. Planen er rettet mot å forebygge og hindre utstøting fra arbeidslivet på grunn av psykiske lidelser/problemer, og å legge til rette for at de som ønsker og kan, skal kunne nyttiggjøre seg sin arbeidsevne. Ambisjonen med planen er at alle instanser som jobber med personer med psykiske lidelser står sammen og bidrar til at personer med psykiske lidelser blir inkludert i arbeidsliv og samfunnsliv.*

2.2.2.3 Unge bilførere

Ungdom i aldersgruppen 16 til 24 år, og spesielt unge mannlige bilførere, er overrepresentert i ulykkesstatistikken, både når det gjelder hyppighet og alvorlighet. Aldersgruppen utgjør bare 14 prosent av befolkningen, men står for om lag 30 prosent av ulykkene.

Unge bilførere med begrenset kjøreeerfaring har spesielt høy risiko for ulykker. God og grundig føreropplæring er derfor et viktig tiltak for å forebygge



trafikkulykker blant unge førere. Føreropplæringen som ble introdusert i 2005 legger større vekt på trafikksikkerhet gjennom økt vekt på risikoforståelse og mengdetrening. Statens vegvesen gjennomfører en omfattende evaluering av den nye modellen og arbeider kontinuerlig med å forbedre føreropplæringen, blant annet for å sikre at den følger intensjonene og gir ventet effekt på ungdomsulykkene.

Unge mannlige bilførere er en av fem høyrisikogrupper vegmyndighetene ønsker mer kunnskap om. Derfor har Statens vegvesen igangsatt et fireårig forskningsprosjekt, som frem til 2010 vil kunne bidra til utviklingen av effektive ulykkesforebyggende tiltak rettet mot denne gruppen.

For å få kunnskap om hvordan bedre nå ut til ungdom har Samferdselsdepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet startet et prøveprosjekt om føreropplæring i tilknytning til videregående skoler for ungdom som bor i distriktene. Målet er å gi et bidrag til økt trafikksikkerhet for ungdomsgruppen, redusere elevenes fravær fra den ordinære undervisningen og å gjøre føreropplæringen billigere og mer tilgjengelig. Skolene melder om gode resultater. Ved Firda videregående skule i Sogn og Fjordane er strykprosenten ved teoretisk og praktisk prøve på hhv. 15 og 3,4. På landsbasis er tallene 52 og 22 prosent.

2.2.3 Strategier rettet mot grupper med identifiserte problemer

Forebygging kan også være rettet seg mot grupper eller individer med tydelig identifiserte problemer. Innsatsen tar sikte på å begrense problemene, stabilisere og forhåpentligvis bedre situasjonen, samt ikke minst motvirke ytterligere forverring. Det er også viktig å forebygge tilbakefall når problemene tilsynelatende er overvunnet.

2.2.3.1 Sosialhjelpsmottakere

Mottak av sosialhjelp er et tegn på økonomisk utsatthet og innebærer dermed også risiko for fattigdom.

Langvarig bruk av sosialhjelp har ofte sammenheng med problemer på andre levekårsområder, som lav utdanning, marginal eller ingen tilknytning til arbeidslivet og påfølgende inntektssvikt. Mange har i tillegg helseproblemer og/eller sosiale problemer. Innsats for å motvirke at personer blir avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid, er derfor viktig med sikte på å forebygge fattigdom.

2.2.3.2 Bostedsløse

Et godt sted å bo er en forutsetning for integrering og deltakelse i arbeids- og samfunnsniv. Norge har i all hovedsak velfungerende boligmarked, men det er noen som faller utenfor. Siste kartlegging i 2005 viste at hjelpeapparatet kjente til 5500 bostedsløse personer. Flere som har vært bostedsløse over tid kan også ha behov for bistand for å kunne mestre et boforhold. For mange bostedsløse vil veien tilbake til det ordinære boligmarkedet være avhenging av bistand fra hjelpeapparatet. Innsats for å bistå bostedsløse med å skaffe seg og beholde en bolig er derfor ytterligere et felt som må ses i sammenheng med innsatsen for å bekjempe fattigdom.

2.2.3.3 Forebygging mot tilbakefall blant straffedømte

St.meld. nr. 37 (2007–2008), Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn, ble framlagt av Regjeringen 26. september 2008. Meldingen skisserer grunnleggende strategier for kriminalomsorgen i de neste fem til ti årene. Et hovedbudskap er at straffen skal virke, ved at samfunnets trygghet økes både gjennom uskadeliggjøring av farlige lovbrøyttere, og i form av å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet gjennom bedre rehabilitering og vellykket integrering i samfunnet. Regjeringen varsler i Soria Moria-erklæringen innføringen av en tilbakeføringsgaranti, i tråd med blant annet fattigdomssatsingen. Dette er ikke en juridisk garanti, men innebærer at Regjeringen erkjenner en forpliktelse til å bistå straffedømte med å få utløst de rettighetene de allerede har som norske borgere, og som de av ulike årsaker har begrenset adgang til. Det er tre involverte parter: Kriminalomsorgen skal legge til rette, samarbeidende etater skal yte sine tjenester på en slik måte at de straffedømte har muligheten til å gjøre seg nytte av dem, og den

domfelte selv forplikter seg til å bruke dem etter forutsetningene.

”Straff som virker” innebærer samfunnsbeskyttelse både på kort og lang sikt. Et høyt sikkerhetsnivå gir lite risiko for ny kriminalitet under gjennomføringen av straffen, men en brå overgang til frihet medfører høy risiko for tilbakefall. Hel eller delvis straffgjennomføring i samfunnet, for eksempel i form av samfunnsstraff eller gjennom ulike former for soningsprogresjon, gir på lang sikt den beste samfunnsbeskyttelsen. Redusert tilbakefall til ny kriminalitet krever mange ulike tiltak. Det er nødvendig både å gjøre noe med levekårene til de domfelte og å tilby tiltak som bidrar til endring i den domfeltes holdning og problemløsningsatferd, eksempelvis gjennom miljøarbeid og programvirksomhet.

Kartlegging av risiko, behov og ressurser, blant annet gjennom hensiktsmessig informasjonsutveksling med politiet, er viktig og nødvendig for å få kunnskaper om hvordan ny kriminalitet hos den enkelte kan forebygges.

Fylkesmannen i Hordaland leder et pilotprosjekt for tilbakeføring av straffedømte med utgangspunkt i den svenske KrAmi-modellen. utfordringene i modellen ligger i å få offentlige og private organisasjoner som allerede har et ansvar for oppfølging av tidligere straffedømte til å arbeide bedre sammen. Målet er mindre tilbakefall til kriminalitet gjennom at deltakerne får hjelp med å finne bosted, arbeid eller utdanning, med mer.



«'Straff som virker' innebærer samfunnsbeskyttelse både på kort og lang sikt.»



2.3 Virkemidler

Hva slags virkemidler står til rådighet for forebyggende innsats? Spekteret er meget bredt – en lang rekke tiltak kan anvendes slik at de virker forebyggende.

Slik det ble framhevet i innledningen, kan vi snakke om enkelte grunnleggende samfunnstrekk som generelt bidrar til å forhindre negativ sosial utvikling. Høy sysselsetting, inkluderende arbeidsliv, gode velferdsordninger, full barnehagedekning, et velfungerende utdanningssystem, gode lokalsamfunn med tette sosiale nettverk og en aktiv frivillig sektor vil alle være faktorer som motvirker en rekke av de utfordringene som er beskrevet i denne strategien. Å legge til rette for et samfunn med disse trekkene, vil altså være generelt forebyggende.

Samtidig er det en rekke konkrete virkemidler som kan benyttes til målrettet forebygging. Her vil det gis noen sentrale eksempler:

Informasjonskampanjer kan benyttes for å påvirke atferd, gjennom å spre kunnskap og bidra til holdningsendringer. Slik informasjon kan gis et universelt nedslagsfelt gjennom media eller være rettet mot enkelte grupper, eksempelvis i skolen eller ved arbeidsteder. Kampanjer har blant annet vært benyttet i arbeidet mot tobakksbruk, for å fremme trafikksikkerhet og for å forebygge seksuelt overførte sykdommer. Evalueringer har reist tvil om effekten av noen brede informasjonskampanjer, mens enkelte mer målrettede opplegg ser ut til å ha gitt god og dokumenterbar effekt.

Påbudt sikring gjennom lov eller forskrift kan benyttes for å forebygge ulykker. Eksempler er påbudt bruk av setebelte i bil og hjelm for motorsykel- og mopedførere. Andre eksempler er reguleringer av lekeplasser og andre bestemmelser innenfor plan- og bygningsloven.

Forbud eller begrensninger i tilgjengelighet benyttes blant annet i forhold til rus- og nytelsesmidler. En rekke rusmidler – herunder narkotiske stoffer – er totalforbudt. Alkohol er underkastet en rekke begrensninger, herunder omsetningsmonopol, skjenke- og

salgsreguleringer og reklameforbud. Aldersgrense for kjøp av tobakksvarer ble innført allerede i 1975 og er senere satt opp fra 16 til 18 år. Røykeloven begrenser hvor det kan røykes; blant annet ble det innført forbud mot røyking på serveringssteder 1. juni 2004. Tobakksreklame er forbudt, og det er nylig vedtatt et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder. Det lave alkohol- og tobakksforbruket i Norge sammenliknet med andre land tyder på at disse begrensende virkemidlene har god effekt.

Undervisningsprogrammet FRI (tidligere VÆR røykFRI) går over 3 år i ungdomsskolen. Mer enn 120 000 ungdommer deltar hvert år. Evalueringen i perioden 1994–1997 viste at hvis programmet gjennomføres som forutsatt, reduseres andel som røyker daglig eller ukentlig når de går ut av 10. klasse med omtrent 30 prosent. Evalueringen i perioden 1997–2001 viste svært gode effekter på både atferd og holdninger til tobakk. Blant elever som deltok i VÆR røykFRI hadde 3000 færre begynt å røyke når de gikk ut av ungdomsskolen, sammenliknet med elever som hadde deltatt i andre undervisningsopplegg om tobakk. Oppdatert informasjon på: www.FRIstedet.no

Skatter og avgifter kan benyttes til å begrense helseskadelig forbruk. De fremste eksemplene er alkohol- og tobakkavgiftene, men også enkelte andre avgifter, f.eks. avgiften på alkoholfrie drikkevarer, avgiften på sjokolade- og sukkervarer og avgiften på sukker, er begrunnet med helseformål i tillegg til det fiskale elementet. Avgiften på alkoholfrie drikkevarer ble lagt om fra 1. januar 2007. Avgiften omfatter drikkevarer tilsatt sukker og søtstoff, mens vann og drikkevarer som naturlig inneholder sukker, f.eks. fruktjuice, er fritatt fra avgift. Riktig utformede helse-relaterte og sosialt relaterte avgifter gir et samfunnsøkonomisk hensiktsmessig konsumnivå, noe som i sin tur sparer samfunnet for helserelaterte og sosiale kostnader i framtiden.

Tilsyn kan benyttes for å kontrollere at de krav som er fastsatt i regelverket etterleves og dermed forebygge bl.a. ulykker, helseskader og sykdommer.

Eksempler på organer med slik tilsynsmyndighet er Arbeidstilsynet, Helsetilsynet, Mattilsynet, Luftfartstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og sivil beredskap (DSB), m.fl. I tillegg har kommunene tilsynsplikt på flere felter.

▣ **En offentlig skole for alle, som gir utdanning av høy kvalitet** er viktig for den universelle forebyggingen. Samtidig er det viktig å fastholde at skolens rolle først og fremst er knyttet til kunnskapsformidling, og at det er her skolens fremste forebyggingsfunksjon ligger. Denne kan svekkes dersom skolen og lærerne i tillegg pålegges å ivareta forebygging på en rekke andre felter – hvor aktverdige formålene enn måtte være. Elevene får best utbytte av skolen når den kan ivareta sine kjernefunksjoner. I tillegg til å formidle kunnskap har både barnehage og skole et ansvar for å skape et godt læringsmiljø. Læreren er en av de viktigste ressursene for å utvikle gode læringsmiljøer. Eksterne kompetansemiljøer må også være tilstede i skolehverdagen og bidra til å finne løsninger på utfordringer som skolen ikke kan forutsettes å håndtere alene.

▣ **Offentlige tjenester** driver forebyggende virksomhet som en integrert del av daglig virksomhet i større eller mindre omfang. Skolehelsetjenesten er eksempelvis i stor grad forebyggende. Barnevernet jobber forebyggende i forhold utsatte barn og familier. Politiet kan drive ulike former for kriminalitetsforebyggende innsats, blant annet gjennom politiråd og SLT. Sosialtjenesten driver også forebyggende virksomhet. Felles for mange offentlige tjenester er imidlertid at de primært har et reaktivt formål – i form av å håndtere og lindre oppståtte utfordringer. Det er en målsetting at forebyggende virksomhet får en større plass og blir bedre integrert i tjenestenes daglige virke.

▣ **Kultur og frivillighet** har ikke bare stor egenverdi – det er også viktig for andre samfunns mål, ikke minst innen forebygging. I et forebyggingsperspektiv er frivillige organisasjoner viktige arenaer både for enkeltindividene og for samfunnet som helhet. Organisasjonene bidrar fra ulike ståsteder, enten det gjelder ernæring, tryggere trafikk, oppvekstvilkårene til barn og unge eller som møtesteder for mennesker. Som et eksempel vises det gjerne til at idretten har en

egenverdi, den opplevelsen som idrettsaktivitet gir og den funksjon lokale idrettslag har i å skape sosiale fellesskap, og en *nytteverdi*, de helsefremmende effekter som følger av at befolkningen driver idrett og fysisk aktivitet. Legges et overordnet samfunnsperspektiv til grunn, er forebyggingsgevinsten en bivirkning av denne typen frivillighet. Andre frivillige organisasjoner driver med aktiviteter som har forebygging som primærmål både nasjonalt og globalt, og bidrar med engasjement og kunnskaper som utfyller det offentlige bidraget. Slike organisasjoner gjør en betydelig innsats både ved å organisere frivillige, drive institusjons- og omsorgstilbud, yte katastrofebistand og drive ulike humanitære prosjekter. Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder organisasjonsdeltakelse, men det er et mål å øke deltakelsen i kultur- og organisasjonsliv fra grupper som i dag er underrepresentert. Gjennom målrettede tiltak og en generell styrking av kultur- og frivillighetsformål gjennomfører Regjeringen et løft for kulturen og frivillig sektor.

Denne listen med eksempler på virkemidler er ikke utfyllende – en lang rekke tiltak innenfor ulike sektorer og arenaer kan bidra til forebygging. Når forebyggende tiltak vurderes, er det uansett sentralt at de oppfyller en del sentrale kriterier som drøftes nedenfor.

2.3.1 Kost-nytte

Forutsetningen for at samfunnets utgifter til reparasjon og lindring kan reduseres vesentlig ved styrket forebyggende innsats, er at de forebyggende tiltakene er kostnadseffektive. De må gi en virkning som står i forhold til kostnadene. Selv om forebyggende tiltak i mange tilfeller kan antas å være billigere enn reparerende innsats, vil også slike tiltak innebære kostnader. Det kan imidlertid være krevende å vurdere kostnadseffektiviteten av forebyggende innsats, siden resultatet av tiltakene kan bli påvirket av en rekke andre utenforliggende forhold. I tillegg er forebyggende tiltak kjennetegnet av såkalte positive eksterne virkninger. Det vil si at den virksomheten som investerer i tiltaket sjelden høster alle gevinstene, og dermed har mindre insentiv til å iverksette forebyggende tiltak. Det er også en utfordring at gevinsten i enkelte tilfeller først vil vise seg på meget lang sikt.



Kost-nytte-vurderinger av forebyggende innsats må ta hensyn til både forventet effekt og balansen mellom kostnader og potensielle innsparinger. Det gir liten mening å iverksette ineffektive tiltak, selv om de ikke er særlig kostnadskreven. På den annen side kan selv svært dyre tiltak forsvare sin plass, dersom det kan vises at de vil ha stor positiv effekt, eksempelvis i form av økt livskvalitet for mange mennesker, eller i form av betydelig reduksjon i skader og ulykker. Dette er fordi forebyggende tiltak ikke bare har en økonomisk side, men også dreier seg om å hindre sykdom, lidelse eller sosiale problemer, noe som har en viktig menneskelig verdi ut over rene økonomiske betraktninger.

Det er imidlertid ikke gitt at alle forebyggende tiltak er fornuftige, selv om intensjonene er de beste. Det viktige er å forebygge *riktig*. Siden all politikk handler om å prioritere, er det nødvendig å ha et grunnlag for å vite hva tiltakene vil koste, og hvilken reell effekt de antas å gi.

2.3.2 Kunnskapsforankring – analyse av årsak og virkning

Et viktig kriterium for valg av virkemidler må være at de skal basere seg på *anerkjent kunnskap*. Så langt som mulig må innsatsen baseres på tilgjengelig viten om hva som virker og hva som ikke virker ut fra det enkelte problemområdet og den enkelte målgruppen. Gjennom bruk av kunnskapsbaserte tiltak styrkes sannsynligheten for god, effektiv og treffsikker forebygging. Vi bør vite og kunne mest mulig for å gjøre det riktige og for å gjøre det på en riktig måte. På en rekke områder har vi god kunnskap som kan brukes ved planlegging av forebyggende arbeid. På andre områder er årsaksforholdene komplekse og til dels ukjente. Det må likevel ikke føre til handlingslamelse. Noen ganger kan tiltak utprøves, selv med et mangelfullt kunnskapsgrunnlag. Da er det viktig med grundige evalueringer for å få økt kunnskap om hva som gir effekt.

2.3.3 Tidlig intervensjon

Nyere forskning viser at tidlig innsats er helt avgjø-

Barnevernet legger vekt på tidlig innsats overfor familier, fordi det som regel er best for barn å vokse opp i sitt eget hjem. Eksempler på slik hjelp er foreldreveiledningsprogrammet ICDP, avlastning ved å gi hjelp til plass i barnehage eller skolefritidsordning, økonomisk støtte til å delta i fritidsaktiviteter, støttekontakt og besøkshjem. For barn med atferdsvansker brukes ofte de hjemmebaserte tiltakene MST (multisystemisk terapi) og PMTO (Parent Management Training Oregon). Forskning viser at både MST og PMTO har god effekt på barn med atferdsvansker.

rende for at barn i risikogrupper får en normal kognitiv og emosjonell utvikling og atferdsutvikling. Kvaliteten på det tidlige samspillet mellom barn og dets nærmeste omsorgspersoner, samt barnets tilknytning til omsorgspersonene, er av stor betydning for barnets psykososiale og kognitive utvikling. Tidlig innsats overfor sped- og småbarn er et relativt nytt fagfelt som omfatter både forebygging og behandling. Spedbarnsforskning viser også at stressrelaterte erfaringer er en viktig miljøfaktor som påvirker hjernens utvikling tidlig i livet. Forskningen viser derfor tydelig hvor viktig det er med tidlig intervensjon overfor sped- og småbarn i risikogrupper, fra graviditet til skolealder.

En langtidsstudie av barnevernklienter i Norge underbygger også hvor viktig det er at barnevernet setter i verk forebyggende tiltak eller omsorgsovertakelse så tidlig som mulig i tilfeller der barn lever under forhold som er preget av omsorgssvikt, vanskjøtsel eller mishandling. I mange tilfeller kommer barnevernet for sent på banen, slik at oppgaven mer blir preget av å avhjelpe eller rette på avvikende atferd som allerede har vist seg, i stedet for å sette inn forebyggende tiltak. Studien viser at jo tidligere utsatte barn får hjelp fra barnevernet, desto mindre er sjansen for at barnet senere i livet blir siktet for forbrytelser eller mottar sosialhjelp. Dette viser at det er mulig å hjelpe barn som har blitt utsatt for omsorgssvikt slik at de får god livskvalitet som voksne, men det forutsetter at hjelpen fra barnevern og andre tjenester kommer på et tidlig tidspunkt.



«Nyere forskning viser at tidlig innsats er helt avgjørende for at barn i risikogrupper får en normal kognitiv og emosjonell utvikling og atferdsutvikling.»

Barnehage, skole, helsestasjons- og skolehelsetjeneste og barnevern har et særskilt ansvar for å oppdage risikofaktorer på et tidlig tidspunkt og iverksette hjelpetiltak som er tilpasset den enkeltes behov. Det må utvikles gode systemer for tverrfaglig samarbeid mellom de kommunale tjenestene og mellom første- og andrelinjetjenesten slik at tidlig intervensjon blir mulig.

Tidlig intervensjon retter seg imidlertid ikke bare mot barn og unge, men generelt mot å identifisere tidlig at noen kan tilbys assistanse i forhold til en utfordring, det være seg knyttet til fedme, røyking, alkohol, annen rus eller liknende forhold – uansett hvor gammel vedkommende er. Poenget er å få hjelpe-

systemet til å systematisere denne typen observasjoner. Prinsippet om tidlig intervensjon kan derfor betraktes som en befolkningsrettet tilnærming som innebærer at alle som møter fastlege, helsesøster o.a. skal kunne bli tilbudt tidlig hjelp dersom behov skulle oppstå – uten at dette støter mot den enkeltes handlefrihet og integritet.

3 Videre satsing på forebygging

Det forebyggende arbeidet skal styrkes på mange områder. Innbyggerne skal møte helhetlige og sømløse tilbud, og samhandlingen mellom offentlige tjenester må bli bedre. Her gis en oversikt over en del av Regjeringens tiltak.





Regjeringen vil videreføre og intensivere arbeidet med forebygging. Nedenfor angis en punktvis oversikt over tiltak som nylig er iverksatt, som skal iverksettes, eller som er til vurdering eller utredning. Deretter følger en nærmere omtale av tiltakene. Først omhandles tiltak for å styrke tverrsektorielt samvirke. Deretter følger konkrete tiltak samlet i tematiske kategorier – tiltakspakker – som samtidig angir Regjeringens prioriteringer innen forebyggingsfeltet i årene som kommer.

Tiltakene avspeiler ikke minst at Regjeringen ønsker å oppnå *bedre samhandling*. Mange av utfordringene går på tvers av tradisjonelle etatsgrenser og forvaltningsnivåer. Effektiv forebygging krever styring som sikrer større grad av aktiv koordinering mellom ulike etater og sektorer.

I Soria Moria-erklæringen har Regjeringen understreket sin vilje til sterkere politisk styring med prosesser og beslutninger som er viktige for landet, lokalsamfunnene og enkeltindividene. Dette omfatter også vilje til å styre etter målsettinger som går på tvers av tradisjonelle etatsgrenser og sørge for at hele det offentlige apparatet jobber sammen for å tjene innbyggerne best mulig. Regjeringen vil markere et brudd med den overordnede forvaltningspolitiske tenkningen som preget forrige stortingsperiode, med stor tro på markedets evne til å løse offentlige oppgaver.

Styrket samarbeid på tvers innebærer ikke at grensene mellom ansvarsområdene skal utviskes, eller at arbeidsdelingen mellom ulike etater og forvaltningsnivåer skal vannes ut eller forsvinne. Tvert imot er det viktig at en etat eller virksomhet har et tydelig forankringspunkt og klarhet i hvem den er underordnet og hvem den er ansvarlig overfor. Det er også sentralt at ansvaret for å løse offentlige oppgaver er klart plassert og at de ulike virksomhetene har tydelige resultatmål.

Det kan imidlertid være krevende for et forvaltningsapparat med intern ansvarsfordeling å møte utfordringer som favner flere sektorer og berører ulike instanser. Derfor er det nødvendig at det offentlige apparatet styres slik at det samarbeider smidig internt og møter utfordringene og de berørte enkeltmenneskene på en samlet måte. På tross av en organisering basert på ansvarsdeling, skal det offentlige apparatet opptre mest mulig sømløst utad overfor brukerne. Offentlige felles-

skapsløsninger som er preget av godt internt samvirke og evne til å tilby integrerte tjenester til befolkningen, bidrar til å styrke den samlede forebyggende effekten.

De senere årene er det gjennomført mange viktige omstillinger og reformer i statsforvaltningen. Ansvarsområdene til enkelte etater er blitt enda tydeligere definert, og de styres etter konkrete målformuleringer og resultatkrav. Hver enkelt etat, tjeneste og enhet må dokumentere effektiv ressursutnyttelse og måloppnåelse innen det tildelte ansvarsfeltet. Reformene har bidratt til klarere ansvarlinjer, bedre oversikt og mindre dobbeltarbeid i offentlig sektor.

Det er i dag vanskelig å se alternativer til et system som baserer seg på prinsippene om mål- og resultatstyring. Når hver etat styrer skarpere etter egne resultatmål, oppstår det imidlertid en fare for fragmentering og suboptimalisering: Alle blir opptatt av sitt eget ansvarsområde, mens overordnede hensyn som favner flere etater eller sektorer kan få utilstrekkelig oppmerksomhet. Helheten kommer i fare, og oppmerksomheten om tiltak som legger til rette for en positiv utvikling før problemer er oppstått, kan svekkes til fordel for håndtering av allerede oppståtte utfordringer og lindring av skader. Det er heller ikke alltid slik at gevinstene av forebygging faller på de samme som investerer i forebyggende tiltak. Satsing på forebygging krever helhetlig og langsiktig tenkning. Det er derfor viktig å sette inn tiltak for å sikre at kravene til langsiktighet og helhetsorientering i sterkere grad blir førende.

Det er etablert en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) rettet mot felles målgrupper for utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene. Målet er å styrke samarbeidet mellom NAV, fylkeskommunen og kommunene om tjenester og tiltak som kan få flere i arbeid eller utdanning. Den sentrale avtalen skal danne grunnlag for fylkesvise avtaler og lokalt samarbeid om gjennomføring av opplæring og andre tjenester for overlappende målgrupper som både fylkeskommunene, kommunene og NAV har ansvar for. Arbeidet med å operasjonalisere og konkretisere avtalene på lokalt nivå pågår, og kan få betydning blant annet for unge som er i skjæringspunktet mellom arbeid og utdanning.

3.1 Regjeringens forebyggende tiltak: En punktvis oversikt

Tiltak for å styrke forebyggende arbeid på tvers av sektorer og nivåer

- **Bedret praktisering av mål- og resultatstyring**
- **Virkemidler som fremmer forebyggende innsats**
- **Tjenester på fellesarenaene**
- **Vurdering av regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt**
- **Forebygging som del av samhandlingsreformen i helse- og omsorgstjenesten**
- **Styrking av det lokale folkehelsearbeidet**
- **Handlingsplan mot fattigdom**

Styrket forebygging i ulike sektorer – tiltakspakker

- **Reduksjon av bakenforliggende årsaker til sosial utstøting, marginalisering og kriminalitet**
 - Tiltak mot sosial dumping
 - Kultur for et inkluderende arbeidsliv
 - Tiltak for bedre boligforhold
 - Tiltak for å forebygge rusproblemer
 - Kriminalitetsforebyggende tiltak
 - Tiltak for å forebygge tilbakefall blant straffedømte
- **Tiltak rettet mot barn og unge**
 - Styrking av frivillig sektor
 - Gratis kjernetid i barnehager
 - Tiltak rettet mot barn av psykisk syke og rusmiddelavhengige foreldre
 - Et mer kultursensitivt barnevern
 - Ny stortingsmelding om kompetansepolitikk
 - Gjennomgang av systemet for spesialpedagogisk støtte
 - Gjennomgang av opplæringsstilbudet

- for minoritetsspråklige elever
- Styrket samarbeid mellom ungdomsskolen og videregående skole for å forebygge frafall i videregående skole
- Styrke rådgivning i grunnsopplæringen
- Forsøk med praksisbrevet
- Tiltak rettet mot ungdom som faller utenfor utdanning og arbeidsliv
- Program for inkluderende lærings- og oppvekstmiljø
- Strategi for å styrke kommunenes arbeid med barn og unges psykiske helse

■ **Pris- og tilgjengelighetsvirkemidler for å påvirke helseatferd**

- Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer
- Avgift på sukkerholdige drikkevarer
- Økt avgift på snus
- Sikre høye alkohavgifter
- Alkoholovens skjenketider
- Kontroll av salgs- og skjenketider
- Fukt og grønt i skolen
- Fysisk aktivitet i skolen

■ **Forebygging av ulykker og skader**

- Ny tverrdepartemental strategi for ulykkesforebygging
- Redusere antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken med minst en tredel innen 2020
- Satsing på målrettede tiltak innen investering, drift og vedlikehold for å styrke trafikk-sikkerheten
- Styrke innsatsen overfor høyrisikogrupper i trafikken, spesielt unge sjåførere
- Øke innsatsen for trafikk-sikkerhet i tilknytning til skolen og som en del av HMS-arbeidet i arbeidslivet
- Styrke innsatsen overfor kjøring i rus-påvirket tilstand
- Mer målrettet og effektiv kontrollinnsats på veiene og bruk av strekningsvis automatisk trafikkontroll
- Ny stortingsmelding om brannvern
- Ny stortingsmelding om arbeidsmiljø og sikkerhet
- Ett nødnummer



Bedret kunnskapsgrunnlag

- Utarbeidelse av kunnskapsstatus om forebygging og samfunnsøkonomiske lønnsomhet
- Økt forskning på konkrete effekter av forebyggende tiltak
- Tilskudd til forskningsprogram på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Styrket forskning om barn i risikosoner
- Database om barns levekår og risikoforhold
- Fremme mer aktiv bruk av RAPEX-databasen for skadelige produkter
- Styrke statistikkgrunnlaget om skader og ulykker
- Mer systematisk spredning av kunnskap til offentlige virksomheter og i relevante profesjonsutdanninger

3.2 Tiltak for å styrke forebygging på tvers av sektorer og nivåer

3.2.1 Bedret praktisering av mål- og resultatstyring

Offentlig virksomhet styres i stor grad etter mål- og resultatstyringsprinsipper gjennom utforming av målformuleringer og resultatkrav, som igjen er operasjonalisert i konkrete målekriterier. I statsforvaltningen formuleres disse i tildelingsbrev til departementenes underlagte etater og formidles også gjennom styringsdialogen mellom overordnet og underordnet nivå. En forutsetning for å løfte frem forebyggingsarbeidet er derfor at det utarbeides presise og operasjonaliserbare mål og målekriterier som kan ligge til grunn for tildelingsbrev og styringsdialogen. Regjeringen mener det er viktig å gjøre statlige virksomheter i bedre stand til å prioritere gode forebyggende tiltak, og gjøre virksomhetene bedre i stand til å vurdere resultatene og effektene av forebyggende virksomhet. Senter for statlig økonomistyring har fått i oppdrag å utarbeide en eksempelsamling som viser god praktisering av mål- og resultatstyringsprinsippene på forebyggende tiltak. Resultatene vil bli tilgjengelig for alle offentlige virksomheter, og

eksempelsamlingen vil være et konkret supplement til allerede eksisterende veiledningsmateriell.

3.2.2 Virkemidler som fremmer forebyggende innsats

God forebyggende innsats fra offentlig sektor er viktig og krever god samhandling mellom forvaltningsnivåene. Innsatsen må være målrettet, koordinert og effektiv. Gevinstene av forebyggende arbeid kan være vanskelige å kartlegge fordi de ofte er spredt på flere virksomhetsområder og kan gi utslag først på lengre sikt. Årsakssammenhengene er komplekse og gevinstene vil heller ikke alltid komme de som bærer kostnadene ved iverksetting til gode. Det er derfor fare for at forebygging systematisk får en mindre andel av ressursinnsatsen enn det som er optimalt for samfunnet. Det er viktig at det gjennomføres forebyggende tiltak på alle forvaltnings- og virksomhetsnivåer. Samhandlingen mellom forvaltningsnivåene er et viktig tema og Regjeringen har i statsbudsjettet for 2009 eksempelvis varslet at den vil starte arbeidet med en samhandlingsreform i helsesektoren for å kunne gi pasientene et bedre og mer helhetlig helsetilbud (se 3.2.5 nedenfor).

Regjeringen presenterer i denne forebyggingsstrategien tiltak som er igangsatt og som er planlagt igangsatt innenfor ulike sektorer. Det presenteres også nye sektorovergrepene tiltak som skal bedre kunnskapsgrunnlaget og praktiseringen av styringsverktøyene i staten, slik at statlige virksomheter settes i bedre stand til å planlegge og gjennomføre gode forebyggende tiltak innenfor sitt virksomhetsområde. Spørsmålet om hvilke virkemidler og samhandlingsmåter som på best mulig måte fremmer økt forebyggende virksomhet er komplekst og krever en rekke avveininger. Etter at ovennevnte tiltak er gjennomført vil det vurderes nærmere hvor innsatsen fremover bør settes inn for å bidra til å bedre balansen mellom ressurser til forebygging og vedlikehold på den ene siden og ressurser til reparasjon og nyinvesteringer på den andre siden. I tillegg vil det vurderes hvordan ressursene som benyttes til forebyggende innsats blir utnyttet på en mest mulig effektiv måte.

3.2.3 Tjenester på fellesarenaene

Regjeringen ønsker å satse på fellesarenaer som barnehager og skole. Det er viktig at ulike offentlige tjenester er til stede og yter sine tjenester på disse og andre arenaer der brede grupper oppholder seg. Dette har særlig relevans for innsats rettet mot barn og unge.

Det er behov for å bedre tverretattlig samarbeid mellom ulike instanser som driver barne- og ungdomsarbeid. Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal utrede hvordan tjenestene for utsatte barn og unge kan samordnes på en bedre måte. Utvalget skal legge frem arbeidet sitt for Barne- og likestillingsdepartementet i form av en NOU innen utgangen av 2009.

Skole og barnehage er sentrale arenaer for et styrket tverretattlig samarbeid på barne- og ungdomsfeltet, og for å identifisere potensielle problemer hos barn og unge. Samtidig vet vi eksempelvis at bare tre prosent av undersøkelsessaker i barnevernet blir gjort på grunnlag av bekymringsmeldinger fra barnehager. Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har derfor i samarbeid med Utdanningsforbundet og Fellesorganisasjonen utarbeidet virkemidler for et bedre samarbeid mellom barnehager og barneverntjenesten. De to departementene skal i løpet av 2009 lansere en felles veileder rettet mot barnehager og barneverntjenesten som konkretiserer hvordan disse praktisk kan samarbeide på en bedre måte.

Pedagogisk personale har begrenset kompetanse og tid til å gjøre noe med bakenforliggende årsaker til barns og unges problemer. Slike utfordringer må derfor i sterkere grad løses gjennom bredt tverrfaglig samarbeid. Andre kompetansemiljøer bør i sterkere grad være tilstedeværende på skolen og i barnehagene for å bistå det pedagogiske personalet på områder der andre tjenester har bedre forutsetninger for å yte støtte. Det er imidlertid barnehagens og skolens ansvar å følge opp hvert enkelt barn og gripe inn dersom det oppdages at barnet eller eleven har problemer hjemme eller i skolemiljøet. Pedagogisk personale må være bevisst på sitt ansvar for å melde fra til riktig instans dersom barn og elever trenger hjelp

utover det skolen kan tilby. Sterkere tverrsektoriell samordning og støtte fra eksterne kompetansemiljøer vil samtidig gjøre det lettere for skolens pedagogiske personale å konsentrere oppmerksomheten om kjernevirksomheten – kunnskapsformidling.

3.2.4 Vurdering av regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt

I enkelte sammenhenger kan det stilles spørsmål ved om dagens praktisering av informasjonsplikt og taushetsplikt er hensiktsmessig. Dette er av betydning når det gjelder muligheten for at rett instans får nødvendig informasjon i tide til å kunne sette inn eventuelle nødvendige forebyggende tiltak tidlig nok. Derfor vil det bli igangsatt et interdepartementalt arbeid på embetsmannsnivå for å gjennomgå regelverket for informasjonsplikt og taushetsplikt samt dets betydning for praksis. Rettsoppfatninger og praksis i ulike fagmiljøer skal kartlegges. Hensikten vil være å sikre mer effektiv informasjonsutveksling mellom etater i tilfeller som berører vitale hensyn knyttet til liv, helse og livsvilkår. I arbeidet vil det legges vekt på å veie hensynet til innbyggernes personvern opp mot behovet for effektiv utveksling av informasjon.

Flatø-utvalget er i ferd med å se på bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Utvalget skal blant annet gjennomgå dagens regelverk med hensyn til taushetsplikten, se på hvordan den praktiseres og foreslå eventuelle lovendringer. Det interdepartementale arbeidet vil fra første stund koordineres med Flatø-utvalgets arbeid.

3.2.5 Forebygging som del av samhandlingsreformen i helse- og omsorgstjenesten

I løpet av juni 2009 legger regjeringen fram en stortingsmelding med en samhandlingsreform for helse- og omsorgstjenesten. Reformen vil sette søkelys på økonomiske og juridiske problemstillinger og andre forhold som påvirker samhandlingen, f.eks. IKT og organisering. Systemene skal bidra til effektiv samhandling mellom tjenester og tjenestenivåer, i stedet for å hemme slikt samarbeid.



Forebyggende arbeid i regi av helsetjenesten vil inngå som en viktig del av reformen. I dag er det for eksempel noen utfordringer knyttet til det lokale folkehelsearbeidet som angår i hvilken grad kommunene ser seg tjent med å prioritere forebyggende arbeid, siden konsekvensene av passivitet i stor grad gjenfinnes i statens trygde og sykehusbudsjetter. Kommunene er også under press fra bl.a. en voksende pleie- og omsorgssektor som nødvendigvis må ta mye av oppmerksomheten.

Helsemyndighetene har et spesielt ansvar for det forebyggende arbeidet i regi av helsetjenesten og for helheten i politikken for å påvirke helseatferd. I tillegg har helsemyndighetene et ansvar for å følge utviklingen i befolkningens helse, synliggjøre hvordan politikk på alle samfunnsområder har konsekvenser, og være pådriver for at hensynet til helse og den sosiale fordelingen av helse ivaretas i andre sektorer.

Samhandlingsreformen skal bidra til å styrke helse-tjenestens ansvar og rolle i det forebyggende arbeidet og sikre at det forebyggende perspektivet integreres sterkere i det ordinære helsetjenestetilbudet og i den helhetlige behandlingsskjeden. Utfordringen ligger i å få til bedre og mer integrerte tjenester både på og mellom tjenestenivåene, og at det legges til rette for tverrfaglig kompetanse. Videre ligger utfordringen i å sikre at lavterskeltilbud innen fysisk aktivitet, kosthold, røykeavvenning mv. samordnes med den ordinære kommunale helsetjenesten slik at tilbudet framstår som helhetlig overfor pasienter og brukergrupper.

Mangel på samhandling er kanskje det største hindret for å gjøre helsetjenesten bedre. I tråd med Regjeringens forslag har Stortinget samlet satt av 95 mill. kr til samhandlingstiltak i 2009. Innenfor gjeldende inntektsramme for de regionale helseforetakene omdisponeres 40 mill. kr til målrettede samhandlings- og forebyggingstiltak i 2009. Midlene skal bl.a. gå til pilotprosjekter og lokale samhandlingstiltak mellom kommuner og helseforetak, herunder interkommunale samarbeidsmodeller. Midlene skal også understøtte arbeidet med samhandlingsreformen. Gjennom Opptrappingsplanen for psykisk helse 1998–2008 er kapasiteten innenfor kommunene og spesialisthelsetjenesten økt og modernisert. For å bidra til økt sam-

handling mellom kommunene og distriktpsikiatriske sentre, er det i samsvar med Regjeringens forslag omdisponert 50 mill. kr i 2009. I tillegg er det satt av 5 mill. kr til samhandlingsprosjekter under opptrappingsplanen for rusfeltet.

3.2.6 Styrking av det lokale folkehelsearbeidet

På folkehelseområdet har det vært en utfordring å dreie innsatsen fra det prosjektbaserte til et langsiktig og systematisk arbeid. En viktig statlig strategi for å styrke organiseringen av folkehelsearbeidet lokalt har vært å stimulere til partnerskap for folkehelse mellom stat, fylkeskommuner og kommuner.

Alle landets fylkeskommuner mottar nå statlige stimuleringsmidler fra satsingen på partnerskap for folkehelse, og det er etablert partnerskapsavtaler med om lag halvparten av landets kommuner. Partnerskapene involverer aktører fra offentlig, privat og frivillig sektor. Viktige mål er å oppnå et bredere tverrsektorielt samarbeid og tettere samarbeid med frivillige organisasjoner.

Partnerskapene for folkehelse skal også bidra til at folkehelse får en mer sentral plass i fylkeskommunal og kommunal planlegging. Miljøverndepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har i denne sammenheng samarbeidet om et prosjekt (Helse i Plan-prosjektet) som skal bidra til at helsehensyn får en sterkere plass i kommuneplanens samfunnsdel. De nye planbestemmelsene i plan- og bygningsloven understøtter den sektorovergripende planleggingen i fylker og kommuner, og det rettes sterkere oppmerksomhet mot hensynet til befolkningens helse og sosiale helseforskjeller.

Gjennom etableringen av partnerskap for folkehelse har fylkeskommunen fått en sentral rolle som pådriver for det lokale folkehelsearbeidet. For å styrke denne rollen er det satt i gang et arbeid for å lovforankre fylkeskommunenes ansvar på dette området. Helse- og omsorgsdepartementet har fulgt opp flertallsmerknader fra kommunal- og forvaltningskomiteen, jf. Innst. S. nr. 166 (2006-2007), der det bes om at det blir utredet å la folkehelsearbeidet gå over fra en

frivillig til en ordinær oppgave for det regionale folkevalgte nivået. Rammer og prosess for lovutredningsarbeidet er omtalt i Ot.prp. nr. 10 (2008–2009), *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.* (gjennomføring av forvaltningsreformen). Et lovforslag om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet har vært på ordinær høring. Det tas sikte på å legge fram en lovproposisjon våren 2009.

3.2.7 Handlingsplan mot fattigdom

Handlingsplan mot fattigdom er fulgt opp i statsbudsjettet for 2009 med flere nye tiltak og en styrking av igangsatte tiltak. Tverrsektorielle tiltak i handlingsplanen omfatter:

■ Kvalifiseringsprogram for utsatte grupper

Det har de siste årene blitt gjennomført en rekke enkeltforsøk og satsinger rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp og andre grupper som står langt fra arbeidsmarkedet.

Regjeringen har sett behov for en forsterket innsats overfor personer som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, og å gjøre arbeidet rettet mot denne gruppen mer systematisk og forpliktende for stønadsmottakere og tjenesteapparatet. Det er fra 1. november 2007 innført et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som mangler eller har svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden. Formålet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid.

Kvalifiseringsprogrammet skal bestå av tiltak som støtter opp under og forbereder overgangen til arbeid. Det skal utformes individuelt og kan bestå av tiltak fra både kommune, stat o.a., eksempelvis arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening mv. Det kan settes av tid i programmet til medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet, herunder jobbsøking. Ansvar for ordningen er kommunalt, og forvaltningen legges til NAV-kontoret. Programmet fases inn i takt med etablering av lokale NAV-kontor. Som følge av at ordningen omfatter stadig flere kommuner, styrkes bevilgningen til kommunene

knyttet til kvalifiseringsprogrammet i statsbudsjettet for 2009. Videre styrkes Arbeids- og velferdsetatens innsats overfor deltakere i kvalifiseringsprogram.

■ Tettere individuell oppfølging i overgang fra fengsel til frihet

Det skal i 2009 også igangsettes forsøk med tettere individuell oppfølging i overgang fra fengsel til frihet. Forsøket etableres som et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, og det skal gis midler til lokale prosjekter i et utvalg kommuner som har fengsel.

3.3 Styrket forebygging i ulike sektorer – tiltakspakker

3.3.1 Reduksjon av bakenforliggende årsaker til sosial utstøting, marginalisering og kriminalitet

■ Tiltak mot sosial dumping

Regjeringen la i statsbudsjettet for 2009 fram en handlingsplan 2 mot sosial dumping. På tiltakssiden omfatter den nye handlingsplanen bl.a. en ytterligere øking i ressurser til Arbeidstilsynet, en utredning med sikte på en effektivisering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler (også for nye bransjer), en utredning av en modell for solidaransvar etter allmenngjøringsloven, vurdering av innføring av ID-kort i renholdsbransjen og eventuelt andre bransjer, innføring av regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen, samt en styrking og videreføring av Arbeidstilsynets informasjons- og veiledningsarbeid omkring plikter og rettigheter overfor arbeidstakere og virksomheter.

Det vurderes å etablere servicekontor flere steder i landet, sammen med Skatteetaten, Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Arbeidstilsynet vil



videreføre samarbeidet med andre etater for å sikre samordning av statlige kontroll- og informasjonstiltak, og bruke media aktivt for å synliggjøre at sosial dumping ikke er akseptabelt. Arbeidstilsynets satsing mot sosial dumping er ytterligere styrket i forbindelse med Regjeringens tiltaksplan for å trygge arbeidsplasser og skape nye, som ble framlagt i januar 2009.

Kultur for et inkluderende arbeidsliv

Kultur- og kirkedepartementet vil bruke 5 mill. kr i 2009 til støtte til enkeltprosjekter som kan gi erfaring og økt kunnskap om bruk av kultur for å styrke innsatsen for et inkluderende arbeidsliv. Det skal settes i gang et arbeid for å konkretisere de områdene der kulturfeltet kan inngå i samspill med helse- og omsorgssektoren på området inkluderende arbeidsliv.

For å øke bevisstheten om inkludering av innvandrere i frivillige organisasjoner, er det gitt midler til en prosjektstilling i Frivillighet Norge. Målsettingen er å bidra aktivt til større etnisk mangfold blant medlemmer og aktive i de frivillige organisasjonene og å bidra til at flere minoritetsorganisasjoner inkluderes i organisasjonsfellesskapet.

Det er også satt av 4 mill. kr til tiltak for å styrke arbeidet med inkludering og fattigdom. Inkluderingsbegrepet omfatter alle grupper og individer som faller utenfor fellesskapet og formålet med bevilgningen er å øke lokal kultur- og organisasjonsdeltakelse blant grupper som er underrepresentert.

Tiltak for bedre boligforhold

Forbedring av bostøtten er et viktig og målrettet virkemiddel i arbeidet med å bekjempe fattigdom. 1. juli 2009 vil en ny og forbedret bostøtteordning iverksettes. Denne nye bostøtten vil åpne for nær 45–50 000 nye mottakere med svak økonomi ut over de om lag 100 000 som allerede mottar bostøtte. Blant de nye mottakerne er om lag 10 000 barnefamilier.

I 2007 innvilget Husbanken penger til 163 forsknings-, utrednings- og informasjonstiltak som hadde til formål å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Dette

var totalt 41 prosent av tiltakene som mottok kompetansemidler. Tiltak som bidrar til å forebygge og bekjempe bostedsløshet skal ha første prioritet innenfor Husbankens låne- og tilskuddsordninger. For 2009 skal derfor minst 70 prosent av kompetansetilskuddet rettes mot prosjekter med boligsosiale formål. Dette åpner for at flere nye tiltak som tar sikte på å forebygge bostedsløshet kan lanseres i 2009.

Tiltak som bidrar til å forebygge og redusere bostedsløshet skal også ha førsteprioritet innenfor boligtilskuddet i 2009. Tilskudd til utleieboliger skal prioriteres foran de øvrige tilskuddsformålene innenfor ordningen. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) er det lagt til grunn et resultatmål om 1500 utleieboliger for vanskeligstilte i 2009. Dette er nær dobling fra 2007.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og Regjeringen har forhandlet frem en ny samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid som gjelder fra 2008. Det er et mål at antall personer som løslates fra fengsel til midlertidige opphold skal reduseres. Kriminalomsorgen har de siste årene vært aktive med å inngå samarbeidsavtaler med kommunene slik at overgangen fra fengselsopphold gjøres på en koordinert og helhetlig måte. Ved årsskiftet 2008–2009 hadde over 60 kommuner inngått samarbeidsavtaler med kriminalomsorgen og flere avtaler er i forhandlingsprosessen. Kriminalomsorgen kartlegger boligbehov allerede ved innkomst i fengsel/friomsorgsbehov.

Tiltak for å forebygge rusproblemer

Reduksjon av rusmiddelbruk er viktig for å bedre sosiale levekår og minske sosiale helseforskjeller. Dette er også understreket i Regjeringens opptrappingsplan for rusfeltet. Rusmiddelproblemer fører til at mange faller ut av arbeidslivet. Styrking av det rusforebyggende arbeidet i arbeidslivet er derfor et viktig delmål i opptrappingsplanen. Arbeidsliv og rus er også et prioritert tema i programplanen for rusmiddeforskningsprogrammet i Norges forskningsråd.

Helsedirektoratet vil i løpet av høsten 2008 utgi en veileder i tidlig intervensjon i det rusforebyggende arbeidet. Veilederen vil henvende seg til et bredt spekter av yrkesgrupper og rette oppmerksomheten mot beho-

vet for samarbeid. Selv om veilederen har rusforebygging som utgangspunkt, har den et bredt perspektiv som er relevant for flere forebyggingsformål.

■ Generelle kriminalitetsforebyggende tiltak

Regjeringen vil legge fram en handlingsplan om kriminalitetsforebygging i 2009, der videreutvikling av samarbeidet innen kriminalitetsforebygging står sentralt.

Stimulere til en videreutvikling av det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet: Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) er en viktig samarbeidspartner for Regjeringen på sentrale velferdsområder. Justisdepartementet vil ta initiativ til dialog med KS om hvordan man kan styrke videreutviklingen av det lokale kriminalitetsforebyggende og trygghets-skapende samarbeidet. Et slikt samarbeid vil også kunne styrke utviklingen av et lokalt forankret politi.

Justisdepartementet har, gjennom KRÅD, gitt stimuleringstilskudd til SLT (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). SLT er nå etablert i over 200 kommuner. Man går derfor gradvis over i en drifts- og videreutviklingsfase. En evaluering gjennomført ved Politihøgskolen har vist at det er et stort potensial for videreutvikling når det gjelder lokalt samarbeid. Samarbeidet om videreutvikling av SLT vil styrkes.

Politiråd er en samarbeidsmodell mellom lokal politiledelse og toppledelsen i kommunene. En tydelig forankring på toppnivå kan bidra til utveksling av informasjon, etablering av felles problemforståelse og utveksling av kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas i den enkelte sektor. En videreutvikling av SLT og Politiråd vil styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Politiråd er et virkemiddel for å bidra til et lokalt forankret politi.

En årlig kriminalitetsforebyggingspris til SLT og politiråd for vellykkede prosjekter som har redusert kriminaliteten og skapt økt trygghet, er et tiltak som kan stimulere og motivere til samhandling.

Gjennomgang av særlover med henblikk på lokalt strategisk samarbeid om kriminalitetsforebygging: Politiets

samarbeid med ulike aktører er først og fremst regulert med hjemmel i politiloven. På ulike forvaltningsnivåer er det gitt flere lover som pålegger politiet å bistå andre offentlige organer, blant annet lov om sosiale tjenester, barnevernloven, alkoholloven m.fl. En rekke andre særlover regulerer andre aktørers samarbeid med andre offentlige organer. Det vurderes en felles gjennomgang av særlover og deres forskrifter for å se om hensynet til tverrsektorielt samarbeid om forebygging, herunder kriminalitetsforebygging, er tilstrekkelig ivare tatt.

Ny planlov - hensynet til kriminalitetsforebygging: I den nye planloven som trer i kraft 1. juli 2009 kreves det at det nå skal tas hensyn til kriminalitetsforebygging i kommunenes planprosesser, både i et samfunnsutviklingsperspektiv og et utbyggingsperspektiv. I den forbindelse vil det bli vurdert å utarbeide veiledingsmaterieell på fagområdet kriminalitetsforebygging.

Samordning av statlige tilskuddsordninger: En rekke departementer og direktorater støtter tiltak, utviklings- og prosjektarbeid som kan virke kriminalitetsforebyggende. Erfaringsmessig henvender søkere seg ofte til ulike adressater med forespørsel om støtte til det samme tiltaket. Det er i dag ingen samlende og helhetlig behandling av slike søknader. En viss grad av samordning kan forhindre suboptimalisering og sektorisering av det kriminalitetsforebyggende tiltaket.

Oppfølgingsteam: En god oppfølging av den enkelte unge lovbrøyer forutsetter en klar plassering av ansvar, forutsigbarhet og helhet i samarbeidet mellom rettshåndhevere og hjelpeapparat. Aktivering av det enkelte barns nettverk er avgjørende. Informasjonsutveksling og samarbeid med sikte på barnets beste, samt kunnskap om samarbeidspartnerens kompetanse og ansvar, er også viktige forutsetninger. Regjeringen har gjennom handlingsplanen *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet* kjørt fire 3-årige prosjekter om "oppfølgingsteam". En prosessevaluering fra NTNU ble overlevert Justisdepartementet 2. mars. En nasjonal institusjonalisering/implementering av "oppfølgingsteam" i form av "ungdomsstormøter" vil bli vurdert. Tiltaket må sees i sammenheng med utviklingen av alternative straffereaksjoner, blant annet gjennom det pågående arbeidet med oppføl-



gingen av NOU 15: 2008, *Barn og straff*, som ble levert i oktober i fjor.

■ Kriminalitetsforebyggende tiltak spesielt for politiet

Styrke det lokalt forankrede politiet og politiets samarbeid med andre etater: Kunnskap er grunnlaget for kriminalitetsforebyggende strategier, tiltak og prioriteringer og er et viktig fundament for det formaliserte samarbeidet mellom politi og kommune. Tilgang til informasjon om den generelle kriminalitetsutviklingen, lokale trender og utviklingstrekk vil være av stor betydning for politirådenes funksjon i lokalsamfunnet. Politiets statistikk og analyser av kriminaliteten bør derfor i størst mulig grad gjøres tilgjengelig for politirådene. Det er videre et viktig tiltak å styrke kompetansen i politiet om hvordan man skal lede og delta i tverretattlig samarbeid. Dette vil til sammen bidra til å videreutvikle et godt samarbeid mellom politiet og andre aktører, utvikle velegnede strategier for et effektivt politi som imøtekommer lokalbefolkningens behov, samt befeste målet om et lokalt forankret politi.

Videreutvikle og styrke måleparametere for politiets forebyggende arbeid: Tradisjonelt er det saksbehandlingstid, oppklaringsprosent, restanser og andre kvantitative parametere som benyttes for å måle politiets virksomhet. I de senere år er det imidlertid rettet større oppmerksomhet mot også å kunne måle andre deler av virksomheten, og da med andre typer målekriterier. Spesielt gjelder dette politiets kunnskapsbaserte og forebyggende virksomhet. I det forebyggende arbeidet utprøves indikatorer som måler politiets evne til å avdekke, initiere, koordinere og produsere ny kunnskap. Å forstå sammenhengen mellom trygghet og utsatthet for kriminalitet er avgjørende for at politiet i samarbeid med andre effektivt skal kunne redusere kriminalitet og skape trygghet. Politiets kriminalstatistikk gir ikke et fullgodt bilde. Det vil derfor både på nasjonalt og lokalt nivå bli innført spørreundersøkelser i befolkningen om utsatthet for kriminalitet og trygghet som tiltak.

Styrke politiets kunnskapsbaserte tilnærming: Dagens kriminalitetsbilde har en kompleksitet som stiller politiet overfor utfordringer av en annen karakter enn

tidligere. Politiet skal både ha kompetanse til å forebygge og redusere den såkalte hverdagskriminaliteten, samtidig som de skal kunne avdekke og bekjempe alvorlig og organisert kriminalitet. Det er derfor viktig at politiet fortsetter å styrke og videreutvikle analysefunksjonen i politidistriktene. Gode kriminalitetsanalyser er avgjørende for å utvikle tiltak som er egnet til å forebygge kriminalitet, enten tiltakene gjennomføres av politiet alene eller i samarbeid med andre aktører.

Utvide og videreutvikle politiets bruk av bekymringsamtalen: Politiloven gir politiet mulighet til å innkalle barn og foreldre til samtale når det er grunn til å tro at den unge har begått en straffbar handling. Denne samtalen må sees i sammenheng med andre sektorsatsning på tidlig intervensjon. Evalueringer har vist at politiets bruk av bekymringsamtalen varierer. For å sikre en best mulig oppfølging av den enkelte, samt avklare samarbeid med andre instanser, skal bruken av bekymringsamtale utvides og videreutvikles.

Regjeringens handlingsplan *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet* (2005–2008) vektlegger et forvaltningsmessig samarbeid om oppfølgingen av unge lovbrøyttere. NTNU evaluerer prosjektet og det forvaltningsmessige samarbeidet. Foreløpige undersøkelser foretatt av politiet, viser reduksjon i begått kriminalitet på opptil 80 prosent hos ungdommer som har blitt fulgt opp.

■ Tiltak for å forebygge tilbakefall blant straffedømte

Innføringen av en tilbakeføringsgaranti står sentralt i Regjeringens kriminalomsorgspolitik og har blant annet til hensikt å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet blant domfelte. Særlig viktig er det at de mest grunnleggende behov for å kunne klare seg i samfunnet er dekket ved løslatelse. Tilbakeføringsgarantien er ingen garanti i juridisk forstand. Men noen forhold er særlig viktige for å leve et liv uten kriminalitet eller løslatelsen: et sted å bo, å være sammen med familien sin, ha kontroll med rusproblemer og

arbeid eller utdanningsplass. Tilbakeføringsarbeidet har tre hovedaktører: den straffedømte selv, kriminalomsorgen og samarbeidende etater. Straffedømte skal ansvarliggjøres og aktivt delta i sin egen rehabilitering. Også lokalsamfunnet har et medansvar for en vellykket tilbakeføring av domfelte som ønsker å komme ut av kriminaliteten.

Straff som er gjennomført utenfor fengsel har erfaringsmessig bedre resultater når det gjelder tilbakefall til ny kriminalitet. Regjeringen har derfor foreslått å utvide mulighetene for å ilegge samfunnsstraff, narkotika-program med domstolskontroll og promilleprogram, samt utvidet bruk av soningsprogresjon i form av for eksempel prøveløslatelse, soning i institusjon eller frigang. September 2008 ble det startet en prøveordning med hjemmesoning med elektronisk kontroll.

Restorative justice representerer en ny måte å reagere på kriminelle handlinger der ofrenes, gjerningspersonens og lokalmiljøets behov balanseres. Hovedvekten i restorative justice ligger på gjenoppretting av skade og av forholdet mellom de berørte parter gjennom andre metoder enn straff som er ilagt av en ekstern autoritet. Det er en forutsetning at offeret ønsker en dialog. Konfliktrådene er i dag hovedleverandør av ulike tilnæringsmåter som faller inn under betegnelsen restorative justice. Tilrettelagte møter skal fremme dialog, forståelse, gjenoppretting og mulig forsoning. Slike resultater virker forebyggende på ny kriminalitet. Ved tilstått lovbrudd med identifiserbart offer skal det om mulig legges opp til dialog med gjenoppretting og forsoning som mål.

3.3.2 Tiltak rettet mot barn og unge

■ Styrking av frivillig sektor

Frifond styrkes med 13 mill. kr i 2009: Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) har en egen prosjektlederstilling med ansvar for å øke bevisstheten om inkludering av innvandrere i barne- og ungdomsorganisasjoner. Målsettingen er at flere barne- og ungdomsorganisasjoner knyttet til minoritetsmiljøene skal kunne nyte godt av Frifondmidlene. *Videreføring av tilskuddsordninger:* Tilskuddsordning-

en til lokale idrettslags arbeid for barn og ungdom og tilskuddsordningen til inkludering i idrettslag videreføres.

Utvidet innsats for fysisk aktivitet og folkehelse på idrettsområdet: Det er innledet et samarbeid mellom Norges idrettsforbund og den olympiske og paralympiske komité (NIF) og friluftsansisasjonene. I 2008 ble det fordelt 5 mill. kr til NIF av overgangsmidler til satsing på folkehelse.

Innføring av grasrotandelen: Det er viktig at frivilligheten har rammebetingelser som gjør det enkelt å engasjere seg. For å styrke lokal frivillighet vil det fra 2009 bli mulig for spillerne i Norsk Tipping selv å bestemme at inntil 5 prosent av spilleinnsatsen skal gå direkte til lokal aktivitet. Målet med ordningen er å gi en ny form for økonomisk støtte til det viktige arbeidet som foregår på grasrotplanet i det frivillige Norge.

■ Gratis kjernetid i barnehager

Forsøket med gratis kjernetid for fire- og femåringer i barnehage i områder med en høy andel innvandrede omfatter de fire bydelene i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Formålet er, gjennom økt deltakelse i barnehage, å forberede barna på skolestart, å bidra til sosialiseringen generelt og å bedre norskkunnskapene for minoritetspråklig barn. En viktig målsetting er å sikre en målrettet oppfølging av de foresatte med minoritetsbakgrunn, slik at disse kan bidra til at barna kan følge ordinær undervisning. Tiltaket har også hatt som formål å øke forståelsen hos foreldrene for viktigheten av språk, så vel som deltakelse i sosiale aktiviteter.

■ Tiltak rettet mot barn av psykisk syke og rusmiddelavhengige foreldre

Anslagsvis 15 000 barn og unge i Norge lever i familier der en av foreldrene er innlagt på sykehus på grunn av psykisk lidelse. Beregninger tyder på at 200 000 barn er berørt av foreldrenes rusproblemer. Rusmisbruk og psykiske vansker er risikofaktorer i barns liv, siden det kan påvirke foreldrenes omsorgsevne og barnets



generelle oppvekstvilkår. Det er veldokumentert at barn av foreldre med rusproblemer har en betydelig forhøyet risiko for å utvikle psykiske og psykososiale problemer.

For å identifisere og følge opp barn av psykisk syke og rusmiddelavhengige foreldre på et tidlig tidspunkt er det viktig å finne gode måter de kommunale tjenestene kan samarbeide på, samt få til et godt samarbeid mellom første- og andrelinjetjenesten. Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet lanserte i 2007 en satsing på tiltak for barn i denne gruppen. Som del av denne satsingen skal 26 utvalgte kommuner i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) utvikle gode samarbeidsmodeller i arbeidet overfor denne gruppen. Barn og foreldre i denne gruppen skal få en systematisk oppfølging fra graviditet til skolealder. Arbeidet skal gå frem til 2014, og modellene skal forskerevalueres etter satsingsperioden.

Et mer kultursensitivt barnevern

Barn med etnisk minoritetsbakgrunn er en sammensatt gruppe, og de aller fleste har gode omsorgspersoner og gode levekår. Samtidig viser forskning at innvandrere utgjør en utsatt gruppe i forhold til levekår og skolegang. Barn med minoritetsbakgrunn er også overrepresentert når det gjelder kontakt med barnevernet. Derfor er behovet for et kultursensitivt barnevern stort. I 2008 startet Barne- og likestillingsdepartementet opp en videreutdanning i flerkulturell kompetanse ved 4 høyskoler med til sammen 120 studieplasser. Målet er å gi ansatte i barnevernet bedre ferdigheter og kompetanse i arbeidet med barn, unge og familier med minoritetsbakgrunn. Barne- og likestillingsdepartementet startet også i 2008 opp mentorordningen Nattergalen ved åtte høyskoler og universiteter. Ordningen gir studenter på barnevern- og sosialfagutdanning tilbud om å være mentor for barn med minoritetsbakgrunn gjennom et skoleår. Målet er at studentene skal få økt flerkulturell kompetanse gjennom arbeidet. Et annet viktig mål er at barna skal bli stimulert til å delta aktivt i samfunnet, få bedre norskerferdigheter og fullføre videregående opplæring.

Ny stortingsmelding om kompetansepolitikk

Kunnskapsdepartementet planlegger å legge fram en stortingsmelding om kompetansepolitikk for fremtiden våren 2009. Meldingen vil omtale arbeidslivets og velferdssamfunnets behov for kompetanse og hvordan utdanningssystemet skal møte de utfordringer som kommer. Viktige elementer i meldingen vil være bedre gjennomføring av grunnopplæringen og læring i arbeidslivet.

Gjennomgang av systemet for spesialpedagogisk støtte

For å sikre at alle elever uansett funksjonsevne og bakgrunn skal kunne nå sine mål i skolen, vil Regjeringen gjennomgå systemet for spesialpedagogisk støtte. Våren 2007 ble det satt ned et offentlig utvalg som skal vurdere behovet for forbedringer innen dette området. Det skal blant annet vurdere i hvilken grad systemet sikrer tidlig innsats til førskolebarn, elever og lærlinger med særlige opplæringsbehov. Utvalget skal etter planen levere sin rapport innen 1. juli 2009.

Gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige elever

Regjeringen har satt ned et utvalg som skal vurdere om ansvarsforholdene, virkemidlene og tiltakene vi har i dag, sikrer inkluderende og likeverdige opplæringstilbud og utdanning. Utvalget skal blant annet se på organiseringen og innholdet i opplæringen og på juridiske og økonomiske rammevilkår for opplæring av minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget skal levere en delinnstilling om barnehage og grunnskole mot slutten av 2009, og legge fram selve rapporten innen 1. juni 2010.

Styrket samarbeid mellom ungdomsskolen og videregående skole for å forebygge frafall i videregående skole

Utdanningsvalg er innført som obligatorisk fag på ungdomstrinnet fra høsten 2008. Dette innebærer at elevene gis tilbud om emner fra studieretningene

i videregående skole som en del av opplæringen. Utdanningsvalg åpner for økt samarbeid mellom utdanningsnivåene. Det er også fastsatt retningslinjer for at elever på ungdomstrinnet kan ta fag fra videregående opplæring.

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) har fra 1. januar 2009 fått utvidet sitt mandat til å gjelde også for 1. klasse i videregående skole. FUG har fra samme dato endret navn til Foreldreutvalget for grunnopplæringen. Målet er å gjøre foreldrene bedre rustet til å være gode samarbeidspartnere for ungdommene i en periode da de skal ta mange valg. Kunnskapsdepartementet har lovhjemmel til å gi nærmere forskrifter om omfanget av og innholdet i arbeidet til FUG.

Da Stortinget sommeren 2008 behandlet lovforslaget om å utvide FUGs mandat, fremmet Stortinget et anmodningsvedtak til Regjeringen: "Stortinget ber Regjeringen snarest utarbeide forslag til bestemmelser som forplikter videregående skole til foreldresamarbeid." På denne bakgrunn har Kunnskapsdepartementet i høringsbrev høsten 2008 fremmet et forslag til ny § 13-3 d i opplæringsloven som forplikter kommuner og fylkeskommuner til å sørge for samarbeid med foreldre i grunnskolen og i videregående opplæring. Det er i samme bestemmelse foreslått en forskriftshjemmel som kan benyttes til nærmere regulering på området. Det tas sikte på at lovendringsforslaget vil bli behandlet og vedtatt av Stortinget sommeren 2009 og tre i kraft fra kommende skoleår. Det tas sikte på at forskrifter til nærmere regulering av området skal foreligge sommeren 2010.

■ Styrke rådgivning i grunnopplæringen

Stortinget bevilget i revidert statsbudsjett for 2007 til sammen 15 mill. kr til å styrke rådgivningen i videregående skole, samt støtte opprettelse av partnerskap for karriereveiledning i fylkene. For 2008 er tiltaket med økte ressurser til rådgiving i videregående opplæring spesielt rettet mot ungdomstrinnet videreført gjennom at fylkeskommunenes rammer er økt med til sammen 27,5 mill. kr. I tillegg er det bevilget til sammen 10 mill. kr til partnerskap for karriereveiledning i alle fylker. Endring i forskrift har trådt i kraft fra 1. januar 2009. Disse tydeliggjør elevens rett og

innebærer en deling av rådgivningen mellom sosialfaglig rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning. Høring for forslag til anbefalt formell kompetanse og anbefalte kompetansekriterier for rådgivere i skolen pågår. For 2009 er bevilget ytterligere 17 mill. kr til partnerskap for karriereveiledning i fylkene slik at samlet tildeling til partnerskapene er 27 mill. kr.

■ Forsøk med praksisbrevet

For å bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring vil Regjeringen gi flere mulighet til å ta mer av opplæringen ute i en bedrift. Fra høsten 2007 ble det satt i gang forsøk i tre fylker med videreutvikling av lærekandidatordningen gjennom etablering av en ordning med praksisbrev. Ordningen med praksisbrev kan nå tas i bruk i alle fylker som ønsker det. I forbindelse med stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett våren 2007 ble målgruppen for tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger med særskilte behov utvidet til å gjelde lærekandidater og kandidater som omfattes av forsøksordningen med praksisbrev.

■ Tiltak rettet mot ungdom som faller utenfor utdanning og arbeidsliv

Barne- og likestillingsdepartementet satte i 2007 i gang utviklingsarbeidet *Unge utenfor*, rettet mot ungdom i alderen 15 til 25 år som står i fare for marginalisering og utestenging fra opplæring og arbeidsliv. Vi vet erfaringsmessig at ungdom som i lengre tid står utenfor, har stor risiko for å ende opp som varige stønadsmottakere. Derfor er det særlig viktig å sørge for at ungdom som faller utenfor, fanges opp og tilbys tilstrekkelig og adekvat hjelp. Disse ungdommene har ofte sammensatte problemstillinger som gjør det nødvendig med et godt samarbeid på tvers av tjenester og forvaltningsnivåer. Utviklingsarbeidet skal bidra til å utvikle mer kunnskap om målgruppen, utvikle strukturer for tverretattlig samarbeid, metoder for å fange opp ungdommene og arbeidsformer for koordinert og tilpasset oppfølging. Regjeringen innfører dessuten fra 2009 en tiltaksgaranti som skal sikre tilbud om arbeidsmarkedstiltak for 20–24 åringer som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer.



Program for inkluderende lærings- og oppvekstmiljø

Et godt læringsmiljø karakteriseres av at den enkelte elev blir sett og ivaretatt, og bidrar til at mistrivsel, ensomhet og utrygghet reduseres blant elevene. Kunnskapsdepartementet arbeider med et program for inkluderende lærings- og oppvekstmiljø som skal bidra til å styrke arbeidet for å skape et godt lærings- og oppvekstmiljø og intensivere innsatsen mot mobbing. Programmet skal være et overordnet plandokument for arbeidet med lærings- og oppvekstmiljø i grunnsopplæringen. Skolens systematiske og målrettede arbeid på dette området vil vektlegges, slik at skolen oppleves som en inkluderende arena for alle. Som en del av programmet vil det også bli vurdert hvordan skolene i sterkere grad kan rette oppmerksomheten mot sosial kompetanse innenfor skolens ordinære virksomhet. Programmet skal blant annet legge til rette for kunnskapsbaserte programmer og metoder i arbeidet med et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø.

Strategi for å styrke kommunenes arbeid med barn og unges psykiske helse

Helse- og omsorgsdepartementet skal i samarbeid med andre relevante departementer og direktorater utvikle og sette i verk en strategi for å styrke det kommunale arbeidet for barn og unges psykiske helse. Strategien skal beskrive sentrale myndigheters virkemidler for å styrke det psykiske helsearbeidet i kommunene. Forebygging, tidlig avdekking av sykdom og tidlig behandling vil stå sentralt. Et viktig tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet og å etablere gode lavterskeltiltak er å bygge ut psykologtilbudet i kommunene. I budsjettet for 2009 er det satt av 20 mill. kr til tiltak for økt rekruttering av psykologer i kommunene. Det er også nødvendig å videreføre arbeidet med å styrke kunnskap og kompetanse. Ordningen med lønnstilskudd til kommunene til personell som gjennomfører tverrfaglig videreutdanning i psykososialt arbeid for barn og unge videreføres i 2009.

3.3.3 Pris- og tilgjengelighetsvirkemidler for å påvirke helseatferd

I St.meld. nr. 20 (2006–2007), *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*, pekes det på at helseatferd og tobakksbruk, fysisk aktivitet og kosthold er sosialt skjevt fordelt. Regjeringen går derfor inn for at det forebyggende arbeidet i større grad skal ta hensyn til slike forskjeller og legge større vekt på virkemidler som kan bidra til å redusere forskjellene. Det betyr økt vekt på pris- og avgiftsvirkemidler og virkemidler som bidrar til å gjøre sunne valg lettere tilgjengelig. Regjeringen varsler at den vil ta i bruk pris- og avgiftsvirkemidler for å bidra til utjevning av sosiale forskjeller i kosthold, vurdere tiltak for å begrense tilgjengeligheten til tobakk, legge til rette for daglig fysisk aktivitet i grunnskolen og videregående skole, og innføre en ordning med frukt og grønt til alle elever i grunnskolen.

Forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer

Etter forslag fra Regjeringen har Stortinget våren 2009 vedtatt forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer mv. Formålet er å redusere andelen røykere og snusbrukere i befolkningen generelt, og blant barn og unge spesielt. Tidligere var all markedsføring av tobakksvarer bortsett fra synlig oppstilling av varene forbudt. Et forbud på dette siste punktet utfyller markedsføringsforbudet.

Avgift på sukkerholdige drikkevarer

For å få til en større forskjell i pris mellom sukret/søtet drikke og ulike vanntyper, har Stortinget i samsvar med Regjeringens forslag vedtatt å sette opp avgiften på alkoholfrie drikkevarer som er tilsatt sukker eller søtstoff til nivået for øl klasse B (lettøl) i statsbudsjettet for 2009. Vedtaket innebærer en avgiftsøkning på i overkant av 55 prosent ut over normal prisjustering. På lengre sikt er det et mål å innføre en gradert sukkeravgift, men det er foreløpig ikke mulig etter gjeldende EU-regelverk for merking av mat. Regelverket er imidlertid under revisjon, og Regjeringen vil avvente resultatet av denne.

Økt avgift på snus

Avgiften på snus ble økt med 10 prosent ut over normal prisjustering i 2008, og Regjeringen har fått Stortingets tilslutning til en tilsvarende økning i statsbudsjettet for 2009. Det reelle avgiftsnivået har økt betydelig for alle tobakksprodukter fra 1989 og fram til i dag. Avgiften på sigarer ble økt kraftig fra 1. juli 2000 for å komme opp på samme nivå som sigaretter. Fra 1. januar 2004 ble avgiften på røyketobakk økt med 45 prosent slik at avgiften ble like høy som for sigaretter. Bakgrunnen for avgiftsøkningen er at avgiften på snus er lavere enn på andre tobakksprodukter og at de negative helseeffektene av snusbruk blir stadig bedre dokumentert. I tillegg til den dokumentasjonen som nå finnes om negative helseeffekter av snus, bør føre-var-prinsippet også legges til grunn.

Sikre høye alkoholavgifter

Alkoholavgiftene i Norge er de høyeste i Europa, selv om noen land også har høye avgifter målt etter kjøpekraft. Det har i noen år vært en diskusjon om en tilpassning av norske avgifter til det svenske nivået, bl.a av hensyn til å begrense grensehandelen. Regjeringen har i de seneste statsbudsjettene foreslått en avgiftsøkning i samsvar med anslått prisstigning. Erfaringene fra avgiftskuttene i Finland understreker virkningen på forbruksnivået. Det er derfor viktig å opprettholde denne avgiftsprofilen for alkoholvarer.

Norge er i dag blant de landene i Europa med lavest totalkonsum av alkohol. Forskning viser klare sammenhenger mellom pris, tilgjengelighet, totalkonsum, helserisiko og skadeomfang. Undersøkelser fra Verdens helseorganisasjon viser at statlig detaljmonopol, høye særavgifter og streng regulering av tilgjengelighet til salg og skjenking virker begrensende på skadeomfanget. Den norske alkoholpolitikken er en helhetlig konstruksjon der betydningen av ett virkemiddel hviler på og forsterkes av andre virkemidler.

Alkoholovens skjenketider

Alkoholkonsumet i Norge øker. Ifølge Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus) har det vært en tredobling i antall skjenkesteder fra 1980 til 2007. Det er blitt mindre vanlig å regulere omsetningen ved å angi en øvre grense for antall salgs- og skjenkebevillinger. Mens innskrenkninger i salgs- og skjenketidene i forhold til lovens normaltid er sjeldent, er det vanlig å utvide skjenketidene. I 2007 hadde ca 60 prosent av kommunene utvidede salgs- og skjenketider.

Alkohol er det rusmiddelet som forårsaker mest sosiale og helsemessige skader. Ifølge WHO er alkohol den tredje viktigste risikofaktor til sykdom og tidlig død i industrialiserte land. Alkohol er involvert i mange trafikkulykker og andre ulykker som innebærer alvorlige personskader og dødsfall. Alkoholbruk medfører store kostnader for arbeidslivet. Begrenset tilgjengelighet av alkoholholdig drikk fører til begrenset forbruk, og derved også til en begrensnings i alkoholrelaterte skader og problemer. Ifølge Sirus viser en rekke studier at alkoholberuselse er en viktig årsak til en betydelig andel av voldstilfellene. Videre viser en rekke studier at jo mer man drikker og jo oftere man drikker seg beruset, desto større er sannsynligheten for at man er involvert i voldssituasjoner. Når skjenketidene øker, får man mer vold og omvendt.

Helse- og omsorgsdepartementet planlegger våren 2009 en høring om mulige endringer i alkoholoven. Helse- og omsorgsdepartementet vil i høringen foreslå at alkoholovens § 4-4 endres slik at de maksimale skjenketidene for alkoholholdig drikk innskrenkes med én (1) time alle dager. Et slikt forslag vil innebære at skjenking av alkoholholdig drikk vil være forbudt mellom henholdsvis kl. 02.00 og kl. 13.00 for alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer og kl. 02.00 og kl. 06.00 for annen alkoholholdig drikk.

Kontroll av salgs- og skjenketider

Alkoholoven gir kommunene stor frihet til å fastsette en lokalt tilpasset alkoholpolitikk. Med denne friheten følger også ansvar. Kommunene må være seg sitt ansvar for salgs- og skjenkepolitikken og kontrol-



len med salgs- og skjenkestedene bevisst. De må se dette i sammenheng med øvrige forebyggingstiltak og i sammenheng med oppfølgingen av dem som har alkoholproblemer. Forebygging må skje på flere arenaer. Staten på sin side har ansvaret for å utvikle en overordnet nasjonal rusmiddelpolitikk. Når det gjelder lokal forebygging har staten et ansvar for å legge forholdene til rette, blant annet ved å bidra med informasjon, opplæring, og ulike former for bistand og veiledning. Regjeringen har i Opptrappingsplan for rusfeltet fastslått at man skal effektivisere kontrollen med utøving av skjenkebevillinger og se på mulighetene for raskere og strengere reaksjoner ved skjenking til mindreårige og overskjenking, samt at man skal bidra til å styrke kvaliteten på kommunenes kontroll med salgs- og skjenkebevillinger. Regjeringen skal bidra til at kommunene har nok informasjon og kunnskap til å ta i bruk de virkemidler alkoholloven gir.

Frukt og grønt i skolen

Fra høsten 2008 er ordningen med gratis frukt og grønnsaker for alle elever på skoler med ungdomstrinn (dvs. rene ungdomsskoler med 8.–10. årstrinn og kombinerte skoler med 1.–10. årstrinn) lovpålagt.

Ni barneskoler i Hedmark deltok i forsøk med gratis skolefruktordning hele skoleåret 2001–2002. Evalueringen viste at alle spiste mer frukt, uavhengig av tidligere spisevaner, kjønn og sosial bakgrunn. Etter ett år spiste elevene fortsatt mer frukt og grønnsaker, og det var samme tendens etter tre år. Inntaket av brus, snop og potetgull ble redusert. Tilbud om gratis frukt og grønt i skolen kan skape varige endringer i barns spisevaner. Gratis tilbud kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller i inntak av frukt og grønnsaker.

Fysisk aktivitet i skolen

I Soria Moria-erklæringen omtales viktigheten av økt fysisk aktivitet i skolen. I statsbudsjettet for 2009 har

Stortinget i tråd med Regjeringens forslag vedtatt en utvidelse av tiden til fysisk aktivitet på barnetrinnet med to uketimer. Timene til fysisk aktivitet skal ikke være opplæring i fag. Det vil ikke bli stilt krav om innsats av pedagogisk personale for å forestå aktiviteten som ikke er ment å være opplæring i fag. Det skal heller ikke fastsettes egne sentrale kompetansemål for aktiviteten, men tiltaket vil kunne støtte opp under kompetansemål i ulike fag. Både de kommende lov- og forskriftsendringene vil bli sendt på høring. I tillegg vil det bli opprettet en idé- og ressursbank knyttet til fysisk aktivitet. Denne skal bygge på erfaringene fra prosjekter og forsøk i norske skoler, gi skoler kunnskap om effekter av fysisk aktivitet, omfatte organisering, modeller, bruk av rammer/ressurser, bruk av inne- og utområder og samarbeid i lokalmiljøet. En nasjonal rådgivingsgruppe skal bidra i arbeidet. Gruppen ledes av Marit Breivik.

3.3.4 Forebygging av ulykker og skader

Ny tverrdepartemental strategi for ulykkesforebygging

Det er satt i gang et arbeid med en ny strategi for forebygging av personskader og ulykker som skal legges fram før sommeren 2009. Strategien skal legge til rette for styrket innsats for forebygging av skader og ulykker, herunder å legge rette for bedre samordning i arbeidet, øke kunnskapsgrunnlaget om ulykker og årsakene til ulykker og styrke lokalt skadeforebyggende arbeid. Strategien omfatter forebygging av personskader og ulykker i hjem, barnehager, i utdanning og arbeidsliv, trafikk, fritid, inkludert drukningsulykker og idrettsulykker. Videre omfatter strategien personskader som skyldes produkter, elektrisitet og brann samt skader som skyldes forgiftninger. Helse- og omsorgsdepartementet samarbeider med Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kirke- og kulturdepartementet, Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet om strategien.

■ Redusere antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken med minst en tredel innen 2020

Regjeringens overordnede mål er en vegtrafikk uten drepte og hardt skadde i tråd med nullvisjonen. Med dagens trafikkbilde og teknologi vil det ikke være realistisk å forvente at det overordnede mål om en vegtrafikk uten drepte og hardt skadde skal nås i overskuelig fremtid.

I St.meld. nr. 16 (2008–2009), *Nasjonal transportplan for 2010–2019*, har Regjeringen satt som etappemål at antall drepte eller hardt skadde skal reduseres med minst en tredel innen 2020. For å nå målet presenterer Regjeringen i meldingen en sammensatt og målrettet trafikksikkerhetsstrategi innenfor infrastruktur, trafikant- og kjøretøyområdet og drift og vedlikehold. Tiltak rettet mot ulykkestyper med gjennomgående høy alvorlighet, som møteulykker, utforkjøringsulykker og ulykker med påkjørsel av gående og syklende blir prioritert, i tillegg til tiltak rettet mot fart og spesielt ulykkesutsatte trafikantgrupper.

Et kvantifisert mål for ulykkesreduksjon tydeliggjør også betydningen av at samtlige aktører med ansvar for tiltak av betydning for trafikksikkerheten bidrar på sine respektive områder. Dette omfatter Statens vegvesen, politiet, skoleverket, helsemyndighetene, lokale og regionale myndigheter, Trygg Trafikk og ulike andre frivillige aktører.

■ Satsing på målrettede tiltak innen investering, drift og vedlikehold for å styrke trafikksikkerheten

I tråd med Soria Moria-erklæringens mål om en styrket trafikksikkerhetsinnsats, ble den statlige målrettede innsatsen til trafikksikkerhetstiltak nær doblet i budsjettet for 2009, en satsning Regjeringen vil videreføre i den nasjonale transportplanen. Regjeringen går inn for en markant satsing på mindre, målrettede investeringstiltak knyttet til bl.a. trafikksikkerhet. Beregninger fra Statens vegvesen viser at slike særskilte trafikksikkerhetstiltak gir langt bedre effekt per krone enn større investeringsprosjekter. Trafikksikkerhetsrevisjoner, -inspeksjoner og risikovurderinger skal brukes aktivt som grunnlag for prioriteringer.

■ Styrke innsatsen overfor høyrisikogrupper i trafikken, spesielt unge sjåførere

Trafikantenes atferd er avgjørende for sikkerheten på vegene. Manglende førerdyktighet, for høy fart, manglende bilbeltebruk og ruspåvirkning inngår i et svært stort antall av ulykkene med dødelig utgang. Samtidig er det en økende tendens til at trøtte førere forårsaker ulykker.

Enkelte trafikantgrupper er overrepresentert i ulykkesstatistikken både i form av ulykkesinnblanding og i form av skadeomfang, og de utgjør slik en fare for seg selv og andre. Disse høyrisikogruppene er i første rekke unge bilførere, ruspåvirkede førere, motorsyklist, eldre trafikanter og sjåførere fra land med en annen trafikkkultur.

Det er forventet at målrettede tiltak mot høyrisikogrupper og trafikksikkerhetsfarlig atferd vil gi en betydelig reduksjon i antall drepte og hardt skadde. Regjeringen vil derfor styrke de trafikantrettede tiltakene i trafikksikkerhetsarbeidet gjennom hensiktsmessige og målrettede opplærings-, informasjon og kontrolltiltak i perioden. Statens vegvesen avslutter et fireårig forskningsprosjekt om høyrisikogrupper i 2010, og resultatene vil legge viktige premisser for dette arbeidet gjennom bedre kunnskapsgrunnlag for utarbeiding av tiltak og ny virkemiddelbruk i planperioden.

Regjeringen vil i 2009 stramme inn og endre prikkbelastningsordningen for å oppnå en ytterligere trafikksikkerhetseffekt, samt sikre tekniske og juridiske forutsetninger for effektiv administrasjon av ordningen.

■ Øke innsatsen for trafikksikkerhet i tilknytning til skolen og som en del av HMS-arbeidet i arbeidslivet

Regjeringen vil legge til rette for et tettere samarbeid mellom samferdsels- og utdanningsmyndighetene for en ytterligere styrking av trafikkopplæring i samsvar med intensjonen i læreplanene for grunnopplæringen i Kunnskapsløftet. Det er videre et mål å tilrettelegge for samarbeid mellom den offentlige skolen og trafikkskolene, og for at flere offentlige skoler skal kunne tilby trafikalt grunnkurs i tilknytning til skolene. Opp-



læring i trafikalt grunnkurs må foregå som et tillegg til det ordinære timetallet elevene har krav på i de ulike fagene. Regjeringen ønsker også å øke bevisstheten rundt trafikksikkerhet i samfunnet, bl.a. gjennom å arbeide for at trafikksikkerhet og sikker transport blir en del av helse, miljø og sikkerhetsarbeidet (HMS) i arbeidslivet, spesielt i transportbedrifter og øvrig næringsliv, samt i kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige etater med bilkjøring i tjenesten.

■ **Styrke innsatsen overfor kjøring i ruspåvirket tilstand**

Hver fjerde person som omkommer i trafikken, dør i en ulykke der en alkoholpåvirket fører er innblandet. Samtidig er det en økende andel førere som kjører under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol. På bakgrunn av dette vil Regjeringen prioritere utarbeidelse av effektive tiltak og virkemidler for å redusere utbredelse av rus i trafikken. Regjeringen vil vurdere å innføre lovhjemmel for kontroll av bilførere ved bruk av kontrollgodkjent "narkometer" eller liknende, uten krav til forutgående mistanke, vurdere å fastsette faste grenser for kjøring under påvirkning av enkelte andre rusmidler enn alkohol, samt vurdere å endre straffeutmålingsreglene for påvirket kjøring. Regjeringen vil videre vurdere å legge alkohol inn som et tiltak i promilleprogrammet, jf. St.meld. nr. 37 (2007–2008), *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*.

■ **Mer målrettet og effektiv kontrollinnsats på veiene og bruk av strekningsvis automatisk trafikkontroll**

Regjeringens ambisjon om en reduksjon av antall drepte eller hardt skadde med minst en tredel innen 2020 innebærer en omlegging av kontrollaktiviteten. Regjeringen vil prioritere effektive og målrettede kontroller. Dette innebærer en sterkere satsing på trafikkontroller til tider og steder hvor trafikkovertrædelser ofte forekommer, samt at kontrollvirksomheten rettes inn mot den type atferd og de overtrædelser som i størst grad medvirker til alvorlige ulykker.

Forskning viser at sikkerhetseffekten ved kontroll-

virksomhet i stor grad er knyttet til den allmennpreventive virkningen av økt risiko for å bli oppdaget ved trafikkovertrædelse.

Politiet skal gjennom sin trafikk-tjeneste øke den subjektive og faktiske oppdagelsesrisikoen på vegnettet, blant annet ved å prioritere kontroll av trafikanter med en kjøreatferd som virker skremmende eller truende på andre trafikanter, og legge vekt på å luke ut aggressiv atferd, høy fart, rus og manglende bruk av verneutstyr.

Automatisk trafikkontroll (ATK) er en viktig del av politiets fartskontroller. Regjeringens vil i 2009 innføre gjennomsnittsmåling av fart mellom to punkter med automatisk trafikkontroll (strekning-ATK). Dette vil være et viktig bidrag for større overholdelse av fartsgrensene og derved reduksjon av alvorlige vegtrafikkulykker. Streknings-ATK vil vurderes ut fra fastsatte kriterier for etablering av streknings-ATK.

■ **Ny stortingsmelding om brannvern**

Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om brann våren 2009. Ambisjonen med meldingen er å drøfte tiltak som kan styrke brannsikkerheten og redusere antall omkomne som følge av brann. Meldingen vil omhandle blant annet forebyggende brannvern, store branner, beredskap innen brann og redning og utdanning og kompetanse innen brannvesenet.

■ **Ny stortingsmelding om arbeidsmiljø og sikkerhet**

Regjeringen leverer hvert fjerde år en stortingsmelding om HMS i petroleumsvirksomheten. Neste melding skal fremmes i 2010. Petroleumsvirksomheten er i dag etablert del av det norske nærings- og arbeidsliv, og det vil være naturlig også å melde arbeidsmiljøtilstanden for arbeidslivet på land. Regjeringen har derfor satt i gang et arbeid slik at tilstanden også for ordinær landbasert virksomhet blir meldt Stortinget i 2010. I en slik sammenheng vil det være naturlig å gi en bred omtale av arbeidsmiljøtilstanden, tilsynspolitikken generelt og Arbeidstilsynets forebyggende virkemidler spesielt.

■ Ett nødnummer

Regjeringen tar sikte på å innføre felles nødnummer/nødmeldesentraler for brann, politi og helse. Nødmeldetjenesten skal være enkel, trygg og effektiv å bruke for publikum, og Regjeringen ser at det ligger potensial for en bedre nødmeldetjeneste dersom denne samles rundt ett nummer og én felles sentral. I tillegg til at ett nødnummer vil gjøre det lettere for publikum å huske nummeret, mener Regjeringen at innføring av felles nødnummer/nødmeldesentraler blant annet vil kunne styrke samhandlingen mellom de tre etatene, og dermed gjøre nødmeldetjenesten bedre. I dag består tjenesten av tre sett med sentraler (27 politisentraler, 23 brannsentraler og 19 helsesentraler). Ved innføring av fellessentraler vil man kunne få gevinster ved at nødsituasjoner hvor det oppstår behov for bistand fra flere etater, håndteres samordnet fra én sentral. Dette vil kunne gi en mer helhetlig tjeneste som kan se de tre etatenes kompetanse og ressurser i sammenheng. Videre vil behovet for å videresende anrop som kommer til feil sentral forsvinne, noe som vil medføre raskere bistand til innringer.

For å utrede saken nærmere har Regjeringen nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som vil utarbeide alternative forslag til hvordan en ordning med ett felles nødnummer og felles nødmeldesentraler kan gjennomføres. Arbeidsgruppen består av representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Justis- og politidepartementet. Gruppen vil legge fram sin rapport 1. juni 2009. Når saken er nærmere utredet, vil Regjeringen ta endelig stilling til saken.

3.3.5 Bedret kunnskapsgrunnlag

■ Utarbeidelse av kunnskapsstatus om forebygging og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Det finnes lite systematisert kunnskap om og i hvilken grad samfunnsøkonomiske vurderinger benyttes og legges til grunn for planlegging og iverksetting av forebyggende tiltak. Senter for statlig økonomistyring

har fått i oppdrag å foreta en kartlegging og systematisering av tilgjengelig forskning og relevante tiltak og analyser innenfor ulike sektorer hvor det er lagt til grunn samfunnsøkonomiske vurderinger av forebyggende tiltak. Kartleggingen skal også omfatte relevant internasjonalt materiale. Formålet med dette tiltaket er å sammenstille en kunnskapsstatus som kan gi et bedre grunnlag for å vurdere gode forebyggende tiltak i fremtiden og å synliggjøre hvor det er ønskelig med en forbedret innsats.

■ Økt forskning på konkrete effekter av forebyggende tiltak

Flere land har satt i gang arbeid for å gjøre forskningsbasert kunnskap om effekter av forebyggende tiltak lettere tilgjengelig. Effektforskning er viktig for å skape et best mulig kunnskapsgrunnlag for forebygging innen ulike felt, noe som igjen kan bidra til at innsatsen holder høy kvalitet og oppfyller intensjonene. Regjeringen vil derfor styrke forskningen innenfor effektforskning knyttet til forebyggende tiltak innen ulike relevante sektorer. De enkelte departementene bærer budsjettansvaret innen sine ansvarsområder.

■ Tilskudd til forskningsprogram på sivilsamfunn og frivillig sektor

Målet med programmet er å øke og utvikle kunnskapen om frivillig sektors betydning og rolle i samfunnet. Programmet skal særlig se på deltakelse i frivillig virksomhet, endringsprosessene og hvordan statlige finansieringsordninger og øvrige rammevilkår påvirker utviklingen i frivillig sektor. Økt forskningsinnsats på feltet vil bidra til å utvikle en helhetlig frivillighetspolitikk og være et ledd i å styrke frivillig sektor gjennom økt forskningsbasert kunnskap.

■ Styrket forskning om barn i risikosoner

Barne- og likestillingsdepartementet vil satse på økt forskning om hvilke barneverntiltak som kan hjelpe barn og unge som opplever omsorgssvikt og som er i risikozonen for psykisk sykdom, rusmisbruk og kriminalitet. Det er viktig at forskningen evaluerer ulike



hjelpetiltak i hjemmet slik at barnevernet i størst mulig grad kan benytte kunnskapsbaserte metoder i arbeid overfor barn og familier. Det er også viktig at det forskes på hva slags typer fosterhjem som passer til barn og unge med ulike behov, slik at barn og unge i fosterhjem får en stabil omsorgssituasjon. Forskning om hjelpetiltak og fosterhjem utgjør viktig kunnskap for ansatte i barnevernet og kan sikre at utsatte barn og unge får riktig hjelp på et tidlig tidspunkt.

Database om barns levekår og risikoforhold

Barne- og likestillingsdepartementet vil opprette en felles database som samler ulike registerdata om barn og unges levekår. Data om barn og unges levekår skal sammenstilles av Statistisk Sentralbyrå i en rapport som utgis jevnlig, slik at tiltak og tilbud overfor barn og unge gjenspeiler endringer i barn og unges levekår. Denne databasen vil også kunne brukes som utgangspunkt for forskning om barn og unges oppvekstvilkår.

Fremme mer aktiv bruk av RAPEX-databasen for skadelige produkter

RAPEX er EUs informasjonssystem for farlige forbrukerprodukter, unntatt mat og medisinsk utstyr. Informasjonssystemet er hjemlet i direktiv 2001/95/EF om alminnelig produktsikkerhet. Direktorat for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) er koordinerende myndighet for RAPEX i Norge. Det er etablert et nasjonalt RAPEX-nettverk bestående av DSB, Statens forurensingstilsyn, Arbeidstilsynet, Bygningsteknisk etat, Strålevernet og Mattilsynet. DSB leder nettverket. Andre etater som har et ansvar for oppfølging av RAPEX er Vegdirektoratet, Post- og teletilsynet, Politidirektoratet og Sjøfartsdirektoratet. RAPEX har potensial for å være en viktig informasjonskilde for skadelige forbrukerprodukter, ikke minst fordi det er en sentral kilde til å innhente systematisert informasjon fra utlandet. Det vil derfor treffes skritt for å styrke det tverrsektorielle samarbeidet gjennom RAPEX-nettverket ved å trekke inn flere etater og ved å sørge for at nytteverdien av informasjonssystemet blir bedre kjent blant potensielle brukere i Norge.

Styrke statistikkgrunnet om skader og ulykker

I regi av arbeidet med en strategi for å forebygge skader og ulykker skal det legges til rette for å utvikle en nasjonal statistikk om skader og ulykker. Gjennom etableringen av Norsk pasientregister som et personidentifiserbart register er det lagt et godt grunnlag for videreutvikling av statistikkgrunnet.

Mer systematisk spredning av kunnskap til offentlige virksomheter og i relevante profesjonsutdanninger

Utarbeidelse av kunnskapsoversikter, økt satsing på forskning og bedret statistisk grunnlag har beskjedent verdi for kvaliteten i forebyggende arbeid hvis resultatene ikke gjøres kjent for relevante etater og inkorporeres i aktuelle profesjonsutdanninger. Det vil treffes skritt for å styrke spredningen av oppdatert kunnskap med relevans for forebygging, både i offentlige tjenester på ulike felt og nivåer, samt innen relevante utdanningsløp. All forebygging skal være basert på et best mulig kunnskapsgrunnlag.

4 Budsjettmessige og administrative konsekvenser

Strategidokumentet har ingen administrative og økonomiske konsekvenser som ikke håndteres innenfor de enkelte departementers budsjettammer slik de er vedtatt av Stortinget på grunnlag av St.prp. 1 (2008–2009), eller som ikke allerede er angitt i framlagte og behandlede forslag.

Utgitt av:
Departementene
(koordinert av Justis- og politidepartementet)

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Publikasjonskode: G-0418 B
Design: Gjerholm Design
Foto: Gjerholm Design, Colourbox, Scandinavian Stock Photo,
s. 25: Oslo brann- og redningsetat, s. 29: Politiet, s. 30: DSB
Trykk: Aktiv Trykk 06/2009 - opplag 3000